

Luciano Henrique da Silva Oliveira

COMENTÁRIOS AO  
REGIMENTO  
INTERNO  
DO SENADO FEDERAL

*Regras e práticas regimentais  
da Câmara Alta da República*

---

**Vol. 2 – Processo Legislativo  
no Senado Federal**

---

EDIÇÕES DO  
SENADO FEDERAL

**289-B**

SENADO FEDERAL





Luciano Henrique da Silva Oliveira é consultor legislativo do Senado Federal das áreas de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo. Advogado e consultor jurídico. Mestre em Poder Legislativo pela Câmara dos Deputados. Especialista em Direito Legislativo pelo Senado Federal. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor de Direito Constitucional e Administrativo, Processo Legislativo e Regimento Interno em cursos de pós-graduação e extensão.

## **EDIÇÕES DO SENADO FEDERAL**

Publicada desde 2003, a série *Edições do Senado Federal* apresenta títulos de interesse público dos mais variados temas, tais como História, Literatura e Direito. Com quase trezentos títulos, a série reúne autores de renome, a exemplo de Otto Maria Carpeaux, Luís Edmundo, Francisco Adolfo Varnhagen e Juscelino Kubitschek.

As obras são editadas pelo **Conselho Editorial do Senado Federal (CEDIT)**, órgão criado pela Mesa Diretora em 31 de janeiro de 1997 com a finalidade de formular e implementar a política editorial do Senado Federal. O Conselho Editorial recebe, para avaliação editorial e de mérito, propostas que estejam em consonância com as linhas editoriais de seu regimento interno. O autor interessado em publicar por meio do Conselho Editorial deve encaminhar seu manuscrito acompanhado da proposta de publicação para: [cedit@senado.leg.br](mailto:cedit@senado.leg.br) .

Para mais informações, acesse: [senado.leg.br/conselhoeditorial.asp](http://senado.leg.br/conselhoeditorial.asp)

**COMENTÁRIOS AO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL**  
Regras e práticas regimentais da Câmara Alta da República

**VOLUME 2**  
**Processo Legislativo no Senado Federal**

BRASÍLIA – 2021

Mesa Diretora  
Biênio 2020-2021  
Senador Rodrigo Pacheco  
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo  
1º Vice-Presidente  
Senador Irajá  
1º Secretário  
Senador Rogério Carvalho  
3º Secretário

Senador Romário  
2º Vice-Presidente  
Senador Elmano Férrer  
2º Secretário  
Senador Weverton Rocha  
4º Secretário

Suplentes de Secretário

Senador Jorginho Mello  
Senadora Eliziane Gama

Senador Luiz do Carmo  
Senador Zequinha Marinho

Diretoria Geral

Ilana Trombka  
DIRETORA GERAL

Gustavo A. Sabóia Vieira  
SECRETÁRIO GERAL DA MESA

Conselho Editorial

Senador Randolfe Rodrigues  
Presidente

Esther Bemerguy de Albuquerque  
Vice-Presidente

Conselho Editorial

Alcinéa Cavalcante  
Aldrin Moura de Figueiredo  
Ana Luísa Escorel de Moraes  
Ana Maria Martins Machado  
Carlos Ricardo Cachiollo  
Cid de Queiroz Benjamin  
Cristovam Ricardo Cavalcanti Buarque  
Elisa Lucinda dos Campos Gomes  
Fabrício Ferrão Araújo

Ilana Feldman Marzochi  
Ilana Trombka  
João Batista Gomes Filho  
Ladislau Dowbor  
Márcia Abrahão Moura  
Rita Gomes do Nascimento  
Vanderlei dos Santos Catalão  
Toni Carlos Pereira

Edições do Senado Federal - 289-B

O Conselho Editorial do Senado Federal, criado pela Mesa Diretora em 31 de janeiro de 1997, buscará editar, sempre, obras de valor histórico e cultural e de importância para a compreensão da história política, econômica e social do Brasil e reflexão sobre os destinos do país e também obras da história mundial.

Organização e Revisão: Cristiano Ferreira e SEGRAF

Editores eletrônicos: SEGRAF

Ilustração de capa: SEGRAF

**COMENTÁRIOS AO REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL**  
Regras e práticas regimentais da Câmara Alta da República

**VOLUME 2**  
**Processo Legislativo no Senado Federal**

**LUCIANO HENRIQUE DA SILVA OLIVEIRA**

Consultor Legislativo do Senado Federal da área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo. Advogado e consultor jurídico. Mestre em Poder Legislativo pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados. Especialista em Direito Legislativo pelo Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) do Senado Federal. Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Professor de Direito Constitucional e Administrativo, Processo Legislativo e Regimento Interno em cursos de pós-graduação e extensão.

Obra atualizada até 14/05/2021

Oliveira, Luciano Henrique da Silva.

Comentários ao Regimento interno do Senado Federal : regras e práticas da Câmara Alta da República / Luciano Henrique da Silva Oliveira. – Brasília : Senado Federal, 2021.

v.

Obra atualizada até 14/05/2021.

ISBN: 978-65-5676-109-1

ISBN: 978-65-5676-111-4

Conteúdo: v. 2. Processo Legislativo no Senado Federal.

1. Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Regimento interno (1970). 2. Processo legislativo, regimento, Brasil. I. Título.

CDDir 341.2531

## SUMÁRIO DOS CAPÍTULOS

APRESENTAÇÃO .....	7
PREFÁCIO .....	15
RELAÇÃO DE SIGLAS .....	17
LISTA DE QUADROS .....	25
LISTA DE FLUXOGRAMAS .....	26
XV. Lei e Processo Legislativo .....	27
XVI. Princípios do Processo Legislativo .....	49
XVII. Espécies Legislativas .....	65
XVIII. Fases do Processo Legislativo .....	100
XIX. Iniciativa Legislativa .....	128
XX. Ritos Legislativos .....	150
XXI. Proposições Legislativas .....	164
XXII. Apresentação e Tramitação de Proposições .....	180
XXXII. Rito Ordinário .....	208
XXIV. Emendas .....	240
XXV. Pareceres .....	253
XXVI. Modalidades e Normas de Votação .....	266
XXVII. Apreciação de Emendas e Substitutivos da Câmara dos Deputados pelo Senado Federal .....	302
XXVIII. Rito Abreviado (Terminativo) .....	308
XXIX. Rito Sumário (Urgência Constitucional) .....	326
XXX. Projetos de Autoria de Comissão .....	336
XXXI. Sugestões Legislativas .....	345
XXXII. Requerimentos .....	351
XXXIII. Projetos de Código .....	379



XXXIV. Projetos de Consolidação .....	395
XXXV. Projetos de Decreto Legislativo Referentes a Atos Internacionais .....	402
XXXVI. Projetos de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos de outros Poderes .....	413
XXXVII. Projetos de Decreto Legislativo sobre Outorga de Serviços de Radiodifusão .....	424
XXXVIII. Projetos de Resolução sobre Matéria Financeira ou Tributária .....	439
XXXIX. Projetos de Resolução de Suspensão de Lei Inconstitucional .....	454
XL. Projetos de Resolução de Alteração do Regimento Interno	467
XLI. Urgência Regimental .....	474
XLII. Propostas de Emenda à Constituição .....	497
XLIII. Prejudicialidade .....	527
XLIV. Preferência .....	537
XLV. Tramitação Conjunta .....	544
XLVI. Destaques .....	554
XLVII. Retirada de Proposições .....	567
XLVIII. Questões de Ordem .....	576
XLIX. Proposições de Legislaturas Anteriores .....	581
L. Correção de Erros Materiais .....	589
LI. Indicações .....	601
LII. Participação Popular no Processo Legislativo .....	610
REFERÊNCIAS .....	623

## APRESENTAÇÃO

Esta obra pretende suprir uma lacuna nos estudos legislativos. Os livros existentes a respeito do Regimento Interno do Senado Federal costumam ser elaborados na forma de manuais para concursos públicos, com meros comentários literais ou superficiais sobre essa norma *interna corporis* da Casa, ou, no máximo, sob o formato de Regimento Interno comentado, tecendo breves considerações após a apresentação de cada dispositivo.

Não há, em geral, um estudo mais aprofundado e teórico das normas regimentais, dos motivos das soluções adotadas e dos diversos ritos e incidentes utilizados no processo legislativo do Senado. Do mesmo modo, raramente é estabelecida uma comparação entre as regras regimentais positivas e as práticas efetivamente empregadas no dia a dia da Câmara Alta.

Nesse contexto, valendo-nos da experiência de mais de dez anos como Consultor Legislativo do Senado Federal, oferecemos esta pequena contribuição. No exercício do cargo de Consultor, tivemos – e ainda temos – a oportunidade de acompanhar de perto as atividades das Comissões e do Plenário do Senado e verificar, na prática, como o Regimento Interno é interpretado e aplicado no cotidiano da Casa.

A obra pode ser utilizada por assessores legislativos, parlamentares, juristas, cientistas políticos, acadêmicos, jornalistas, profissionais de relações institucionais e cidadãos em geral que desejem saber mais sobre a organização e funcionamento do Senado Federal e a lógica do processo legislativo na Câmara Alta. Esperamos, assim, que o material seja de valia não apenas aos que já conhecem o cotidiano do Senado, mas a todos que queiram compreender melhor a importância da missão institucional da Casa e sua atuação na elaboração das leis.

A abordagem dos dispositivos regimentais é muitas vezes precedida de uma contextualização constitucional sobre o tema. São

ressaltadas também as lições doutrinárias pertinentes sobre o Poder Legislativo e o processo legislativo. Fazemos ainda, em diversas ocasiões, comparações com as soluções regimentais adotadas pela Casa irmã, a Câmara dos Deputados. Cada Casa do Congresso Nacional tem autonomia para elaborar seu respectivo estatuto interno, de forma que as soluções regimentais adotadas pela Câmara e pelo Senado para situações semelhantes nem sempre são convergentes. Essa comparação serve também para proporcionar uma compreensão mais geral do processo legislativo.

A ordenação dos capítulos não segue a do Regimento Interno do Senado. Procuramos sistematizar o estudo segundo a ordem que nos pareceu mais lógica e didática. Por exemplo, na parte de processo legislativo, o capítulo de apresentação de proposições precede o que cuida das regras gerais do rito ordinário. Do mesmo modo, os capítulos de emendas e de pareceres de Comissões aparecem antes do que estabelece as regras de votação em Plenário.

Alguns tópicos foram desdobrados em dois ou mais capítulos, a fim de explorar melhor as particularidades da matéria. É o caso das proposições, que possuem um capítulo de regras gerais e capítulos específicos para algumas de suas espécies, como emendas, requerimentos e indicações.

Procuramos também dedicar capítulos próprios para a tramitação de algumas proposições de maior frequência ou relevância nos trabalhos legislativos do Senado. Há, assim, capítulos específicos para propostas de emendas à Constituição, projetos de código, projetos de decreto legislativo referentes a atos internacionais, projetos de resolução sobre matéria financeira ou tributária e outros.

O estudo de diversos incidentes processuais (prejudicialidade, requerimentos de preferência, destaques, questões de ordem etc.) está concentrado na parte final da obra, com um capítulo dedicado ao estudo de cada um. Tais incidentes ocorrem não apenas no rito ordinário, mas também nos outros procedimentos legislativos (abreviado, sumário e especiais).

Além de utilizar termos e conceitos já consagrados pelo Regimento, citamos outros que, ainda que não textualmente previstos, são adotados no cotidiano da Câmara Alta. Por exemplo, no tocante às emendas, mencionamos as nomenclaturas de *emendas T*, do rito terminativo (art. 122, II, c)\*, *emendas U*, do rito sumário (urgência constitucional) (art. 122, II, b), *emendas PLEN*, oferecidas perante a Mesa após a fase de Comissões e antes da fase de Plenário (art. 277, *caput*), e *emendas S*, apresentadas aos substitutivos de projetos em turno suplementar (art. 282, § 2º).

Destacamos ainda diversos costumes que, por questões de praticidade e eficiência, são utilizados no processo legislativo da Casa, embora o Regimento, muitas vezes, ainda preveja solução diversa para a situação. É o caso do *exame de constitucionalidade de proposições*, hoje realizado por qualquer Comissão do Senado, ainda que o Regimento estabeleça a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) como o colegiado que detém tal competência (art. 101, I e V).

Outro exemplo de costume é a votação plenária de proposições e suas emendas em globo, *nos termos do parecer* da Comissão preferencial (normalmente a última a opinar sobre a matéria), embora a norma interna do Senado preveja votações separadas do Plenário para o projeto e para cada grupo de emendas (art. 300, I e III).

No tocante ao regime de urgência regimental, que dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais (art. 337), comentamos o costume de aplicar, quando há consenso, tal dispensa aos próprios prazos estabelecidos para a urgência, numa *meta-aplicação do regime de urgência* a ele mesmo.

Diante de todo esse contexto, propomos, em diversos momentos, a alteração da norma regimental para contemplar os costumes senatoriais, adequando assim a norma à realidade hoje praticada.

Também sugerimos a reforma do Regimento Interno para dispor sobre a chamada *análise de adequação financeira e orçamentária* de proposições, tarefa que, na Câmara dos Deputados, é expressamente conferida à Comissão de Finanças e Tributação (art. 53, II; art. 139,

II, *b*, do Regimento Interno da Câmara), mas que, no Senado Federal, ainda carece de melhor regulamentação. Em princípio, a Comissão de Assuntos Econômicos seria o colegiado naturalmente competente para exercer tal atribuição, que ganhou relevância com a aprovação do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, o qual trouxe para a Carta Magna a exigência de que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113, ADCT).

Em outros momentos, aproveitamos para analisar eventuais ambiguidades e antinomias (contradições) existentes no Regimento Interno. Por exemplo, a norma atribui a competência de apreciar os recursos em face de decisões do Presidente do Senado sobre tramitação conjunta envolvendo matérias recém-apresentadas ora à *Mesa* (art. 48, § 3º), ora à *Comissão Diretora* (art. 98, VI). Embora sejam considerados órgãos distintos, os dois colegiados são compostos pelos mesmos Senadores (art. 77, *caput*). Em situações como essa, também propomos a modificação da norma regimental, para eliminar a aparente antinomia.

Além disso, em alguns casos, apresentamos *nomenclaturas e conceitos inovadores*, os quais – parece-nos – já existem de forma subjacente nos trabalhos da Casa e talvez possam ser objeto de um debate mais direto, de maneira a contribuir para um melhor entendimento dos ritos legislativos. Por exemplo, falamos em *Comissão opinativa* para nos referir àquela que apenas opina sobre um projeto de lei, votando um parecer sobre ele, diferenciando-a de *Comissão decisória*, a qual, no rito terminativo, efetivamente decide sobre (vota) um projeto (salvo recurso ao Plenário), ainda que também o faça mediante um parecer. Essa Comissão, aliás, é conhecida, no dia a dia do Senado, como *Comissão terminativa*, sendo o projeto por ela votado chamado usualmente de *projeto terminativo*.

Também sugerimos a classificação das emendas no Senado em *emendas de prazo regimental* (art. 122, II), que possuem prazo específico

para sua apresentação (art. 122, § 1º) e, em geral, continuam a tramitar mesmo em caso de parecer desfavorável de Comissão (art. 124, II a IV); e *emendas comuns* (sem prazo regimental expresso), oferecidas perante as Comissões pelos respectivos membros (art. 122, I), até o final da discussão (prazo consuetudinário), as quais não subsistem ante um parecer contrário da Comissão onde são apresentadas (art. 124, I).

Ainda em relação às *emendas de prazo regimental*, propomos identificar todas as emendas dessa natureza, para melhor diferenciá-las das emendas comuns no acompanhamento das proposições. Assim, além das conhecidas (por quem labuta diariamente no Senado) emendas T e emendas U, que já recebem identificação específica da Casa (ex.: emenda nº 1-T, emenda nº 1-U) sugerimos também as denominações de *emendas C* (aos projetos de código) (art. 122, II, *a*), *emendas R* (aos projetos de reforma do Regimento Interno) (art. 401, § 1º) e *emendas I* (aos projetos de aprovação de tratados internacionais) (art. 376, III).

Do mesmo modo, distinguimos os casos de urgência de proposições no Senado em *urgências tipos 1, 2 e 3*, conforme a hipótese regimental (art. 336, I, II e III, respectivamente), cada uma com suas regras próprias de tramitação.

Propomos ainda classificar as *indicações* em *externas e internas*, conforme elas se destinem, respectivamente, a sugerir a outro Poder a adoção de alguma providência (art. 224, I) ou a sugerir a uma Comissão ou outro órgão da própria Casa o estudo de determinado assunto (art. 224, II).

Não há dúvida de que todas as colocações, ideias e nomenclaturas propostas podem e devem ser discutidas e criticadas pelos que se debruçam sobre o tema. O intuito é incentivar o debate e aprofundar o estudo do processo legislativo do Senado Federal.

A presente obra está organizada em dois volumes. O primeiro cuida precipuamente da organização e do funcionamento da Câmara Alta; o segundo aborda mais diretamente a dinâmica da função legislativa no Senado, atividade típica da Casa. Sempre que pertinente, abordamos

também aspectos da função de fiscalização e controle. Temos intenção de, no futuro, tratar especificamente do estudo dessa segunda função típica do Senado, seja em um terceiro volume deste material, seja em um livro próprio sobre o tema.

Não são abordados, salvo *en passant*, os ritos das proposições apreciadas em Comissões mistas e em sessões conjuntas do Congresso Nacional, como projetos de leis orçamentárias, projetos de resoluções do Congresso, vetos e projetos de leis delegadas (na chamada delegação atípica), por serem matérias reguladas pelo Regimento Comum do Congresso Nacional, cuja análise pode ser feita em uma obra específica sobre essa norma, projeto que também está em nossos planos. As medidas provisórias, apreciadas em Comissão mista e depois em sessões separadas das duas Casas, também é matéria a ser tratada em um material posterior, uma vez que seu trâmite não é regulado pelos estatutos internos de cada Casa, mas pela Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002 (Resolução nº 1/2002-CN), parte integrante do Regimento Comum.

As opiniões e interpretações mencionadas ao longo da obra não representam necessariamente a posição oficial do Senado Federal na aplicação do seu Regimento Interno. Trata-se, porém, da visão técnica e prática de alguém que tem participado intensamente do assessoramento legislativo, jurídico e político no processo legislativo. Durante a carreira de Consultor, tivemos a oportunidade de trabalhar não apenas na Consultoria Legislativa do Senado, elaborando minutas de proposições, minutas de pareceres de Comissões, notas informativas e estudos sobre o processo legislativo; mas também em diversos gabinetes parlamentares, em assessoramento direto aos Senadores nas Comissões e no Plenário.

Ao longo de todo o texto, inserimos, entre parênteses, os dispositivos constitucionais, legais e regimentais que embasam os comentários. Se, por um lado, isso torna a leitura menos fluida, por outro, permite que o leitor que deseje se aprofundar no estudo do Regimento verifique por si próprio, de modo rápido e imediato, o texto da norma. Quando o dispositivo citado não traz a indicação de

seu respectivo diploma, ele se refere ao Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

As normas, proposições, decisões e precedentes citados no texto ilustram a aplicação prática do Regimento Interno e podem ser pesquisados na página do Senado Federal na internet, em geral, na aba “Atividade Legislativa”. As referências a atos e proposições da Câmara dos Deputados, do mesmo modo, podem ser acessadas na página da Casa, também na aba “Atividade Legislativa”. Já as decisões do Supremo Tribunal Federal e de outras Cortes, relativas ao processo legislativo, podem ser verificadas na página do respectivo órgão. Os exemplos reais servem para ilustrar os comentários e contribuem para a reflexão sobre a forma como as disposições regimentais são aplicadas.

Gostaríamos, neste momento, de fazer alguns agradecimentos. Agradecemos inicialmente a Deus, nosso guia e razão de nossa existência, sem O qual nada neste mundo seria possível. *Do SENHOR é a terra e a sua plenitude, o mundo e aqueles que nele habitam. Porque ele a fundou sobre os mares, e a firmou sobre os rios* (Salmos 24:1,2).

Agradecemos ao Presidente do Senado Federal, Senador **Rodrigo Pacheco**, ao Primeiro-Secretário da Casa, Senador **Irajá**, e ao Presidente do Conselho Editorial do Senado, Senador **Randolfe Rodrigues**, pela concretização da presente publicação.

Nossos especiais agradecimentos aos Senadores **Alvaro Dias**, **Daniella Ribeiro**, **Eduardo Gomes**, **Flavio Arns**, **Marcos Rogério**, **Roberto Rocha**, **Soraya Thronicke** e **Styvenson Valentim**, que deram seu importante apoio a esta obra, declarando que ela apresenta conteúdo de interesse relevante para o Senado Federal e para o processo legislativo, e recomendando sua aprovação pelo Conselho Editorial do Senado Federal.

Agradecemos especialmente ao Senador **Lasier Martins**, com quem tivemos a honra de trabalhar diretamente, o qual, além de formalizar o mesmo apoio escrito à publicação, nos agracia com a elaboração do prefácio do livro.



Nossa gratidão aos servidores **Aloysio Vieira** e **Thomas Gonçalves**, da Coordenação de Edições Técnicas do Senado, pelo apoio técnico durante todo o processo e pelas orientações iniciais sobre as formalidades necessárias à publicação do material.

Meu muito obrigado ao Professor **Wilson Roberto Theodoro**, do Conselho Editorial do Senado Federal, pela detalhada revisão do material, pelas correções e sugestões de aperfeiçoamento e pelo Parecer favorável à publicação da obra.

Por fim, uma especial gratidão à minha esposa **Érica**, companheira fiel de todos estes anos, a qual, com seu apoio, carinho, compreensão e amor, me incentiva e me orienta em todos os meus projetos profissionais e pessoais, estando sempre presente ao meu lado.

Esperamos que estes comentários contribuam para a transparência das ações do Senado e para o fortalecimento da cidadania, fundamento da nossa República. Quaisquer impropriedades, incorreções ou equívocos são de nossa inteira responsabilidade. Críticas, sugestões e opiniões para o aperfeiçoamento do material serão muito bem-vindas. Desde logo, colocamo-nos à disposição de todos para quaisquer esclarecimentos.

Um forte abraço a todos e bons estudos!

**Luciano Henrique da Silva Oliveira**

Maio de 2021

*\* Nesta obra, salvo indicação em contrário, as menções aos dispositivos referem-se ao Regimento Interno do Senado Federal.*

## PREFÁCIO

Vivemos tempos de transformações. Admiráveis tecnologias presidem mudanças incessantes em quase tudo, criam-se novos cenários, costumes, processos, profissões. A mesmice vai cedendo lugar às inovações, racionalizações, aproveitamento das experiências acumuladas. E é nesse contexto que nos chega o meritório trabalho do Professor **Luciano Henrique Oliveira**, consultor legislativo do Senado Federal nas áreas do Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo, além de titulado em vários cursos.

Com essas credenciais, o Professor Luciano, que valorizou meu gabinete por dois anos de competente assessoria legislativa – e que agora me honra com o convite para escrever-lhe aqui algumas palavras prefaciais –, constato seu notável trabalho, executado com grande afinco e preparo, ao lançar-se a revisar o Regimento Interno do Senado de modo a transformá-lo num instrumento muito prático, didático e de economia do tempo para compreender suas regras. E, ao cabo de cuidadoso estudo, nos entrega um reordenamento lógico, prático e muito acessível a todos que compulsarem o RISF, o Estatuto da Câmara Alta, seja por necessidade profissional ou apenas por curiosidade de qualquer cidadão a respeito do funcionamento do Senado.

Trata-se de uma obra processual que tece inéditos comentários sobre a função legislativa do Senado, como abrangência, limites, nomenclatura, definições, encaminhamento de proposições, rito, comissões temáticas, quórum de votação, sessões deliberativas e não deliberativas, requerimentos de urgência, emendas e pareceres, destaques e questões de ordem, prazos regimentais, projetos terminativos, incidentes processuais, recursos etc.

É preciosa contribuição para o cumprimento eficaz e democrático das finalidades essenciais do Senado Federal. Um auspicioso trabalho, de singular e imenso efeito orientador, porque explica magistralmente

a letra fria do diploma regimental. E, se quisermos avançar mais na inteligência do seu conteúdo orientador, vamos encontrar também um adicional pendor para abrir discussões a uma futura e adequada reforma de alguns dispositivos já anacrônicos do Regimento Interno. Há na narrativa sublimes sugestões. Qualidade e conhecimento para a tarefa não faltam ao nosso ilustrado Professor Luciano, como demonstra seu exaustivo estudo.

Em suma, aqui temos uma indispensável obra a ser seguida para o correto exercício da elaboração das leis. Um trabalho meritório, que identifica não só um legado aos operadores de legislações, mas também revelador da nobre preocupação do autor em facilitar o uso seguro do regimento comentado. Estamos agradecidos ao mestre Luciano por colaborar, de forma tão grandiosa, com o Senado da República.

Senador **Lasier Martins**

Setembro de 2020

## RELAÇÃO DE SIGLAS

- Abin – Agência Brasileira de Inteligência  
AC – Ação Cautelar  
ACD – Ato da Comissão Diretora (do Senado)  
ACJ – Ato Conjunto  
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade  
ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão  
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental  
AgR – Agravo Regimental  
AGU – Advocacia (ou Advogado) Geral da União  
AIEA – Agência Internacional de Energia Atômica  
AMS – Ato da Mesa do Senado Federal  
ANA – Agência Nacional de Águas  
Anac – Agência Nacional de Aviação Civil  
Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações  
Ancine – Agência Nacional do Cinema  
Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
ANM – Agência Nacional de Mineração  
ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis  
ANPD – Autoridade Nacional de Proteção de Dados  
ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar  
Antaq – Agência Nacional de Transportes Aquaviários  
ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres  
Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
AP ou APn – Ação Penal  
ARO – Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (art. 38, LRF)  
Art. – artigo (de lei, decreto etc.)

Ater – Assistência técnica e extensão rural  
ATS – Ato do Presidente do Senado Federal  
ATN – Ato Conjunto dos Presidentes (ou das Mesas) do Senado e da Câmara  
AVN – Aviso ao Congresso Nacional  
AVS – Aviso ao Senado Federal  
Bacen – Banco Central do Brasil  
Cade – Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CAE – Comissão de Assuntos Econômicos (do Senado)  
CAS – Comissão de Assuntos Sociais (do Senado)  
CC/2002 – Código Civil de 2002  
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (do Senado) ou Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (da Câmara)  
CCT – Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (do Senado)  
CCTCI – Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (da Câmara)  
CD – Câmara dos Deputados  
CDC – Código de Defesa do Consumidor  
CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (do Senado)  
CDIR – Comissão Diretora (do Senado)  
CDR – Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (do Senado)  
CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte (do Senado)  
CEDN – Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (do Senado)  
CEDP – Código (ou Conselho) de Ética e Decoro Parlamentar  
CF ou CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CFFC – Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (da Câmara)  
CFT – Comissão de Finanças e Tributação (da Câmara)  
CI – Comissão de Serviços de Infraestrutura (do Senado)  
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal  
CLP – Comissão de Legislação Participativa (da Câmara)  
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho  
CMA – Comissão de Meio Ambiente (do Senado)  
CMCF – Comissão Mista Permanente de Consolidação da Legislação Federal

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (ou simplesmente Comissão Mista de Orçamentos)  
CN – Congresso Nacional  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público  
Coceti – Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito (do Senado)  
CON – Consulta  
Conleg – Consultoria Legislativa (do Senado)  
Conorf – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (do Senado)  
CPC – Código de Processo Civil  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
CPP – Código de Processo Penal  
CRA – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (do Senado)  
CRE – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (do Senado)  
CREDN – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (da Câmara)  
CSF – Comissão Senado do Futuro (do Senado)  
CSP – Comissão de Segurança Pública (do Senado)  
CTFC – Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (do Senado)  
CVM – Comissão de Valores Mobiliários  
DCN – Diário do Congresso Nacional  
DF – Distrito Federal  
DGER – Diretoria-Geral (do Senado)  
DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes  
DOU – Diário Oficial da União  
DPGF – Defensor Público Geral Federal  
DPS – Destaque para (Constituição de) Proposição em Separado  
DPU – Defensoria Pública da União  
DSF – Diário do Senado Federal  
DVS – Destaque para Votação em Separado  
EC – Emenda Constitucional

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente  
ECD – Emenda(s) da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado  
ECR – Emenda Constitucional de Revisão  
E-DF-M – Estados, Distrito Federal e Municípios  
EDS – Emenda(s) da Câmara dos Deputados a Projeto de Decreto Legislativo do Senado  
EMS – Emenda(s) ou Substitutivo do Senado a Projeto de Lei da Câmara dos Deputados  
FIPA – Fórum Interparlamentar das Américas  
ha – hectare  
HC – *Habeas Corpus*  
IAJ – Incidente de Adequação de Juridicidade (de Projeto de Código) (art. 139-A, RCCN)  
ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ou simplesmente imposto sobre circulação de mercadorias e serviços)  
II – Imposto sobre importação de produtos estrangeiros  
IE – Imposto sobre exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados  
IEG – Imposto extraordinário de guerra (art. 154, II, CF/88)  
IFI – Instituição Fiscal Independente (do Senado)  
IN – Instrução Normativa  
INC – Indicação da Câmara  
INS – Indicação do Senado  
Inq – Inquérito  
IOF – Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (ou simplesmente imposto sobre operações financeiras)  
IPI – Imposto sobre produtos industrializados  
IPVA – Imposto sobre propriedade de veículos automotores  
ITBI – Imposto sobre transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais

sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ou simplesmente imposto sobre transmissão de bens imóveis)

ITCD – Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (antiga LICC – Lei de Introdução ao Código Civil) (Decreto-Lei nº 4.657/1942)

LOA – Lei Orçamentária Anual

LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)

MC – Medida Cautelar

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

MPU – Ministério Público da União

MPV – Medida Provisória

MS – Mandado de Segurança

MSC – Mensagem à Câmara dos Deputados

MSF – Mensagem ao Senado Federal

OD – Ordem do Dia

OEA – Organização dos Estados Americanos

OFS – Ofício “S” (Ofício ao Senado Federal)

OFN – Ofício (CN) (Ofício ao Congresso Nacional)

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PCD – Poder Constituinte Derivado

PCDF – Polícia Civil do Distrito Federal

PCO – Poder Constituinte Originário

PDC – Projeto de Decreto Legislativo na Câmara dos Deputados (em tramitação na Câmara)

PDL – Projeto de Decreto Legislativo

PDN – Projeto de Decreto Legislativo do Congresso Nacional

PDS – Projeto de Decreto Legislativo no Senado Federal (em tramitação no



Senado)

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PELO – Proposta de Emenda à Lei Orgânica (do Distrito Federal)

Pet – Petição

PF – Polícia Federal

PFC – Proposta de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados

PFF – Polícia Ferroviária Federal

PFS – Proposta de Fiscalização e Controle do Senado Federal

PGR – Procuradoria (ou Procurador) Geral da República

PGJ – Procurador-Geral de Justiça

PGJDFT – Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara (iniciado na Câmara)

PLEN – Plenário

PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional

PLP – Projeto de Lei Complementar

PLS – Projeto de Lei do Senado (iniciado no Senado)

PLV – Projeto de Lei de Conversão (de Medida Provisória)

PNE – Plano Nacional de Educação

PPA – Plano Plurianual

PR – Presidência (ou Presidente) da República

PRC – Projeto de Resolução da Câmara

PRF – Polícia Rodoviária Federal

PRN – Projeto de Resolução do Congresso Nacional

PRS – Projeto de Resolução do Senado

QO – Questão de Ordem

R.S – Recurso ao Plenário do Senado

RASF – Regulamento Administrativo do Senado Federal

RCCN – Regimento Comum do Congresso Nacional (RCN nº 1/1970)

RCD – Resolução da Câmara dos Deputados

RCF – Resolução da Revisão Constitucional

RCN – Resolução do Congresso Nacional

RE – Recurso Extraordinário (ao Supremo Tribunal Federal)

REQ – Requerimento  
RIALRJ – Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro  
RIALSP – Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo  
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RCD nº 17/1989)  
RICLDF – Regimento Interno da Câmara Legislativa do Distrito Federal  
RICMSP – Regimento Interno da Câmara Municipal do Município de São Paulo  
RISF – Regimento Interno do Senado Federal (RSF nº 93/1970)  
RGPS – Regime Geral de Previdência Social  
RQN – Requerimento do Congresso Nacional (apresentado no Plenário do Congresso)  
RQS – Requerimento do Senado Federal (apresentado no Plenário do Senado)  
RSF – Resolução do Senado Federal  
SCD – Substitutivo da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado  
SDR – Sistema de Deliberação Remota  
SDS – Substitutivo da Câmara dos Deputados a Projeto de Decreto Legislativo do Senado  
SF – Senado Federal  
SGM – Secretaria-Geral da Mesa (do Senado ou da Câmara)  
SLE – Sessão Legislativa Extraordinária  
SLO – Sessão Legislativa Ordinária  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
STM – Superior Tribunal Militar  
Sudam – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia  
Sudeco – Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste  
Sudene – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste  
SUG – Sugestão Legislativa  
Susp – Sistema Único de Segurança Pública  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TIDH – Tratado Internacional sobre Direitos Humanos

TJ – Tribunal de Justiça

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TRF – Tribunal Regional Federal

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

U-E-DF-M – União, Estados, Distrito Federal e Municípios

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

VET – Veto

§ – símbolo de parágrafo (subdivisão de um artigo de lei, de decreto etc.)

## LISTA DE QUADROS

Quadro 24: Repartição Constitucional de Competências .....	48
Quadro 25: Princípios do Processo Legislativo .....	63
Quadro 26: Espécies Legislativas .....	97
Quadro 27: Fases do Processo Legislativo .....	127
Quadro 28: Prazos da Iniciativa Vinculada das Leis Orçamentárias ..	132
Quadro 29: Espécies de Iniciativa Legislativa .....	143
Quadro 30: Iniciativa no Processo Legislativo Federal .....	147
Quadro 31: Ritos Legislativos no Senado Federal .....	162
Quadro 32: Proposições no Congresso Nacional .....	178
Quadro 33: Siglas das Principais Proposições no Congresso Na- cional .....	198
Quadro 34: Admissibilidade de Proposições Legislativas .....	213
Quadro 35: Modalidades, Processos e Sistemas de Votação no senado .....	280
Quadro 36: Proposições em Rito Terminativo no Senado Federal	318
Quadro 37: Principais Requerimentos de Plenário no Senado Federal .....	368
Quadro 38: Tipos de Urgência Regimental .....	488
Quadro 39: Requerimentos de Urgência Regimental .....	495
Quadro 40: Poder Constituinte Derivado .....	515
Quadro 41: Erros Materiais em Proposições .....	591

## LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1: Rito Ordinário no Senado .....	239
Fluxograma 2: Rito Abreviado no Senado .....	325
Fluxograma 3: Rito Sumário no Senado .....	335
Fluxograma 4: Rito do Projeto de Autoria de Comissão no Senado	344
Fluxograma 5: Rito do Projeto Oriundo de Sugestão no Senado .	350
Fluxograma 6: Rito do Projeto de Código no Senado .....	394
Fluxograma 7: Rito do Projeto de Decreto Legislativo de Ato Inter- nacional no Senado .....	412
Fluxograma 8: Rito do Projeto de Decreto Legislativo de Outorga de Serviço de Radiodifusão no Senado .....	438
Fluxograma 9: Rito do Projeto de Resolução sobre Matéria Finan- ceira ou Tributária .....	453
Fluxograma 10A: Rito do Projeto de Resolução de Alteração do RISF de Autoria de Senador .....	473
Fluxograma 10B: Rito do Projeto de Resolução de Alteração do RISF de Autoria de Comissão .....	473
Fluxograma 11: Rito da PEC no Senado .....	526

## XV. Lei e Processo Legislativo

1. Podemos definir **lei** como a norma jurídica escrita inovadora do Direito, obrigatória, geral e abstrata, editada regularmente pela autoridade competente. A característica de obrigatoriedade da norma jurídica revela-se, em geral, pela previsão de uma sanção (punição) pelo seu descumprimento, a ser aplicada pelo órgão administrativo ou judicial competente. Da definição acima, nota-se que a norma legal, para ser qualificada como tal, deve possuir determinadas características, quais sejam, a **novidade**, a **generalidade**, a **abstratividade**, a **imperatividade** e a **coercibilidade**. Vejamos cada uma delas.
2. **Novidade** (ou **inovação**) é a característica da norma de poder **innovar o ordenamento jurídico**, isto é, de ser autorizada a criar nova regra de direito e a **estabelecer direitos e obrigações** aos indivíduos. A lei é ato normativo **primário**, isto é, cujo fundamento direto de validade é a Constituição Federal (CF). Ela se diferencia, por exemplo, do decreto regulamentar (regulamento) expedido pelo Presidente da República para a fiel execução das leis (art. 84, IV, CF), ato normativo **secundário**, que retira sua validade da lei regulamentada. Enquanto a norma legal, por ser ato primário, possui o poder de inovar o ordenamento, o regulamento não pode ir além da lei que detalha, isto é, não pode criar novos direitos e obrigações.<sup>1</sup> No Brasil, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de

---

1 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151), p. 23. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos).

fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II, CF), preceito conhecido como **princípio da legalidade**. Também a própria norma constitucional (CF e emendas constitucionais) pode criar diretamente direitos e obrigações.

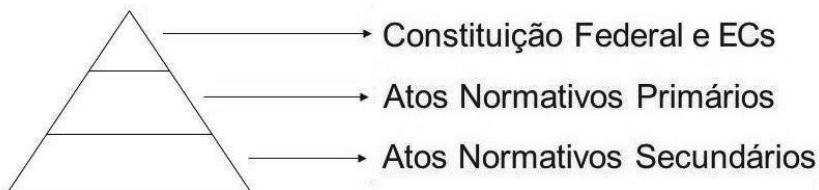
3. Os atos normativos **primários** são os que derivam **diretamente** da Constituição Federal ou de emenda constitucional e se situam no nível **legal** na hierarquia das normas. Os atos normativos **secundários** são os que derivam diretamente de um ato primário e, indiretamente, da norma constitucional, situando-se no patamar **infralegal** ou **administrativo** (regulamentos, instruções, portarias etc.). As normas produzidas pelo processo legislativo são as normas constitucionais (ECs) e as primárias (demais elencadas no art. 59 da CF), sendo essas as que podem inovar o ordenamento jurídico (tanto as constitucionais como as primárias). A **Figura 1** expressa a hierarquia entre as normas jurídicas, mostrando os níveis constitucional, legal e administrativo<sup>2</sup>.

---

Acesso em 20 nov. 2019.

- 2 A atual jurisprudência do STF (RE 349703/RS, RE 466343/SP, HC 87585/TO) prevê também o **nível supralegal**, localizado hierarquicamente entre a Carta Magna e as normas legais, representado pelos **tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos** em geral. Por outro lado, o § 3º do art. 5º da CF permite que os tratados e convenções sobre direitos humanos sejam incorporados ao nosso ordenamento jurídico com *status* de emenda constitucional, quando aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. Nesse específico caso, tais normas serão situadas no nível constitucional.

**Figura 1: Hierarquia das Normas Jurídicas**



4. **Generalidade** é o atributo da norma de ser aplicável a destinatários indeterminados, isto é, a qualquer um que se enquadre na regra prescrita. A norma geral opõe-se à **individual**, dirigida a um ou mais sujeitos determinados. O usual é que a lei atenda ao requisito da generalidade, embora haja exemplos legítimos de leis individuais, como as que concedem isenção tributária a determinada pessoa, em relação a fatos geradores decorrentes de certas atividades, desde que tal concessão não ofenda outras normas tributárias.<sup>3</sup>
5. A **abstratividade** (ou **abstração**) refere-se à qualidade da norma de se destinar a situações hipotéticas (em tese), que podem ou não ocorrer no mundo real. Surgindo um caso concreto que se amolde à situação descrita, a regra deve ser aplicada (**subsunção** do fato à norma). A abstração opõe-se à **concretude**, característica da regra de ser aplicável apenas a um ou mais casos específicos, não a reiteradas situações semelhantes. Generalidade é diferente de abstração: a primeira refere-se à aplicação da norma a **indivíduos** indeterminados; a segunda, à incidência do comando a **situações** inespecíficas.<sup>4</sup> Conforme ensina Norberto Bobbio<sup>5</sup>, gerais são as normas universais em relação aos destinatários e abstratas aquelas

3 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, pp. 26-7.

4 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, pp. 27-8.

5 BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2003, pp. 180-181.



universais em relação à ação.

6. **Imperatividade** é a possibilidade de imposição da lei ao indivíduo, por meio da previsão de uma **sanção** (penalidade) legal em caso de inobservância da norma. Já **coercibilidade** é a **possibilidade de coação** (aplicação forçada) da sanção ao descumpridor da lei, por meio do uso legítimo da força pelo Estado, caso o infrator não aceite espontaneamente a penalidade. Só uma regra imperativa pode ser também coercível, pois não se pode aplicar uma sanção nem se exigir o cumprimento desta pela inobservância de uma regra que não é efetivamente obrigatória. Nesse sentido, ao lado das leis **imperativas**, ou **cogentes**, existem aquelas que possuem menos imperatividade, chamadas **dispositivas**, ou **supletivas**, notadamente no Direito Privado (Civil e Empresarial), por exemplo, uma regra que estabeleça determinada conduta, mas permita aos sujeitos decidirem agir diversamente<sup>6,7</sup>.
7. As normas produzidas pelo processo legislativo são leis em sentido formal, embora nem sempre sejam leis em sentido material. Conforme ensina José Afonso da Silva<sup>8</sup>, **lei formal** é a regularmente votada pelo Parlamento, independentemente de seu conteúdo; e **lei material**, aquela que veicula comandos gerais, abstratos e imperativos, independentemente de quem a elabore. Uma norma jurídica pode ser lei em sentido formal e material (a maioria das leis aprovadas pelo Legislativo), em sentido apenas formal (ex.: uma lei

---

6 Por exemplo, o art. 327 do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002), que dispõe que o pagamento de uma obrigação será efetuado no domicílio do devedor, **salvo se as partes convencionarem diversamente**, ou se o contrário resultar da lei, da natureza da obrigação ou das circunstâncias.

7 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, pp. 30-1.

8 SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2ª ed., 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 26-27.

de caráter **individual** e **concreto** que autoriza a Administração a doar determinado imóvel<sup>9</sup> ou uma que concede promoção póstuma a um militar herói de guerra<sup>10</sup>) ou em sentido apenas material (ex.: decreto regulamentar do Executivo, que, embora seja ato normativo geral, abstrato e imperativo<sup>11</sup>, não é produzido pelo Parlamento). Dentre as normas produzidas pelo processo legislativo, somente as normas gerais, abstratas e imperativas representam leis em **sentido material** (função legislativa na essência), sendo os atos legais específicos e concretos eventualmente elaborados pelo Poder Legislativo considerados leis apenas em **sentido formal** (na forma).

8. A lei é a **fonte primária (principal)** do Direito no Brasil, que adota o sistema do **civil law**, caracterizado justamente por erigir a lei como a principal fonte jurídica. Outros países, como Reino Unido e Estados Unidos, utilizam o sistema do **common law**, no qual a principal fonte do Direito é a **jurisprudência** do Poder Judiciário (precedentes judiciais). Em ambos os sistemas, temos as diversas fontes do Direito: lei, princípios jurídicos, doutrina (lições e opiniões dos juristas), jurisprudência (decisões judiciais reiteradas

---

9 Ex.: Lei nº 13.007/2014, que autoriza a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) a doar à Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) o imóvel que especifica. Segundo o art. 17, I, da Lei nº 8.666/1993, a alienação de bens imóveis da Administração direta, autárquica e fundacional depende de autorização legislativa.

10 Ex.: Lei nº 4.241/1963, que promove *post mortem* ao posto de General de Divisão o Coronel de Infantaria Pedro Ângelo Corrêa.

11 Como o regulamento é norma secundária, ele não pode inovar o Direito; assim, sua imperatividade vai até o limite da regra legal que regulamenta. Por exemplo, se uma lei prevê a aplicação de multa de até mil reais pelo seu descumprimento, o regulamento pode prever o escalonamento desse valor, conforme a infração cometida seja mais ou menos grave, ou se trate da primeira infração ou de reincidência, mas não pode prever a cobrança de multa acima do valor máximo legal, sob pena de ser considerado ilegal e, portanto, inválido neste ponto.

e uniformes, isto é, em um mesmo sentido), costume (fonte não escrita), contrato (norma obrigatória entre os contratantes). A diferença é a importância dada à lei (*civil law*) ou às decisões judiciais (*common law*) como fonte primária do Direito em cada caso, isto é, como fonte à qual se recorre primeiramente para a resolução de um conflito de interesses.

9. Denomina-se **vigência** ao período de tempo durante o qual uma lei vige (ou vigora), ou seja, está **apta a produzir efeitos**, após ter sido regularmente editada e publicada conforme o que preconiza o Direito (ser válida). Normalmente uma lei vigente é também **eficaz**, isto é, pode **efetivamente** ser aplicada aos casos concretos. Há situações, porém, em que a lei vigente ainda não possui eficácia, por sua aplicação depender, por exemplo, de uma norma infralegal (administrativa) (regulamento do Executivo, portaria de agência reguladora etc.) que explicita como ela deve ser utilizada<sup>12</sup>; ou do transcurso de certo período de tempo durante o qual seus efeitos ainda não estão autorizados<sup>13</sup>. **Vigência**, portanto, é a aptidão **genérica** (em tese) da lei para produzir efeitos (a lei possui força – vigor – para ser aplicada, possui **aplicabilidade**); **eficácia** é a sua aptidão **efetiva** (concreta) para produzir efeitos (a lei pode efetivamente ser aplicada

---

12 Por exemplo, a Lei nº 14.003/2020, que criou funções de confiança para a Polícia Federal e extinguiu cargos em comissão, previu sua entrada em vigor na data de sua publicação (art. 5º), mas o início de sua eficácia apenas a partir da data de entrada em vigor do decreto da alteração da Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública (art. 4º).

13 Por exemplo, a lei que altera o processo eleitoral entra em vigor na data de sua publicação, mas não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (princípio da anterioridade eleitoral – art. 16, CF). Do mesmo modo, é vedado aos entes federativos cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (princípio da anterioridade tributária – art. 150, III, b, CF).

aos casos concretos, pode ser objeto de **aplicação**).

10. Em regra, uma lei tem **vigência por tempo indeterminado**, vigorando até que outra posterior a modifique ou a revogue. A exceção é a lei ter vigência temporária<sup>14</sup> (art. 2º, Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB<sup>15</sup>). Como regra, o **início da vigência** da lei deve ser indicado nela própria de forma **expressa** e de modo a contemplar **prazo razoável** para que dela se tenha amplo conhecimento, reservando-se a cláusula “*Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação*” para as leis de pequena repercussão (art. 8º, LC nº 95/1998<sup>16</sup>).
11. O prazo razoável entre a publicação e o início da vigência da lei,

---

14 São exemplos de leis de vigência temporária a Lei nº 12.990/2014, que reserva aos negros 20% das vagas dos concursos públicos federais, cujo art. 6º determina a vigência da norma pelo prazo de dez anos; e o Plano Nacional de Educação (PNE), veiculado pela Lei nº 13.005/2014, cujo art. 1º estabelece que o PNE tem vigência por dez anos a partir de sua publicação. Outros casos são as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que se aplicam aos respectivos exercícios financeiros; e as leis que autorizam a Administração Pública a executar determinados atos (ex.: alienar imóveis), as quais, tão logo se consomem os atos que prevejam, perdem sua vigência, por exaurimento de seus efeitos. Segundo Carlos Maximiliano, “quando o fim da lei é único e foi atingido, ela desaparece” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 297.). Quanto às leis consumadas (exauridas), o art. 14, § 3º, I, da LC nº 95/1998 recomenda que os dispositivos legais cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada sejam objeto de revogação **expressa** por posterior lei de consolidação de normas.

15 A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) era anteriormente chamada de Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (LICC). Ela também pode ser chamada simplesmente de **Lei de Introdução**.

16 A Lei Complementar nº 95/1998 regulamenta o parágrafo único do art. 59 da CF e dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

quando é o caso, é denominado ***vacatio legis*** (**período de vacância da lei**). As leis que estabelecem período de vacância devem utilizar a cláusula “*Esta Lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial*” (art. 8º, § 2º, LC nº 95/1998). Na ausência de indicação, a lei começa a vigorar em todo o País **45 dias** depois de oficialmente publicada (art. 1º, LINDB). A contagem do prazo de vacância inclui a data da publicação e do último dia do prazo, entrando a norma em vigor no dia subsequente à consumação integral da vacância (art. 8º, § 1º, LC nº 95/1998).

12. A revogação de uma lei é feita por outra lei de mesma hierarquia ou por uma de hierarquia superior<sup>17</sup> (por exemplo, uma emenda constitucional pode revogar uma lei ordinária). A revogação pode ser **total (ab-rogação)** ou **parcial (derrogação)**, neste caso atingindo apenas alguns de seus dispositivos. A lei posterior revoga a anterior em três casos: i) quando expressamente o **declara**; ii) quando é **incompatível** com a lei anterior; e iii) quando **regula inteiramente** a matéria de que tratava a lei anterior (art. 2º, § 1º, LINDB). O primeiro caso é o da **revogação expressa**, sendo o preferível, por dar mais transparência e segurança jurídica aos operadores do Direito. Os demais casos são de **revogação tácita**, exigindo dos intérpretes a análise do que foi revogado na lei anterior, embora o texto desta continue formalmente existindo. Como regra, a lei, quando é o caso, deve veicular ao seu final uma **cláusula de revogação expressa**<sup>18</sup>,

---

17 MAXIMILIANO, Carlos. **Ob. cit.**, p. 295. Exemplos não de revogação, mas de alteração **expressa** de uma lei por norma de hierarquia superior são a EC nº 67/2010, que prorrogou por tempo indeterminado o prazo de vigência da LC nº 111/2001; e a EC nº 21/1999, que prorrogou por 36 meses a vigência da Lei nº 9.539/1997. Há também o caso da PEC nº 188/2019, cujo art. 8º pretende revogar expressamente dispositivos da LC nº 141/2012, da Lei nº 12.351/2010 e da Lei nº 12.858/2013.

18 A conhecida fórmula “*Revogam-se as disposições em contrário*” deve ser condenada, seja pela falta de clareza sobre o que se revoga, seja por ferir a determinação expressa

enumerando as leis ou disposições legais que revoga (art. 9º, LC nº 95/1998).

13. A lei nova que estabelece disposições gerais ou especiais a par das já existentes não revoga nem modifica a lei anterior (art. 2º, § 2º, LINDB). Por exemplo, se uma lei prevê que os idosos são isentos de imposto de renda e posteriormente é editada outra lei que diz que todos devem pagar esse imposto, ambas as leis podem seguir vigentes, a primeira sendo a **regra especial** aplicável apenas aos idosos e a segunda, a **regra geral** incidente para o resto da população. A questão é mais clara quando ocorre o inverso, isto é, quando a regra especial é editada posteriormente à regra geral; mas, mesmo no exemplo dado, é possível interpretar que ambas as normas continuam aplicáveis.
14. Salvo disposição expressa em contrário, a lei revogada **não se restaura** por ter a lei revogadora perdido a vigência (art. 2º, § 3º, LINDB). Por exemplo, se uma Lei A é revogada por uma Lei B, a qual por sua vez é posteriormente revogada por uma Lei C, a Lei A não volta automaticamente a vigorar, a menos que a Lei C (ou outra lei) expressamente preveja a reentrada em vigor da Lei A. O retorno à vigência de uma lei revogada denomina-se **repristinação**. Há, portanto, no Brasil, a possibilidade de repristinação **expressa** de uma lei, não sendo admitida sua repristinação **tácita**.
15. A função estatal de **legislar**, isto é, de produzir as **leis** do país (**função legislativa**) é uma das atividades típicas (ou precípuas) do **Poder Legislativo**<sup>19</sup>. Essa função é realizada por meio do **processo legislativo**.

---

do art. 9º da LC nº 95/1998, seja ainda pela sua desnecessidade, pois, se a lei antiga é contrária à nova, ela é automaticamente revogada de forma tácita, por incompatibilidade com o novo texto (OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, p. 48).

- 19 A outra função típica do Parlamento é a função **fiscalizadora** ou de **Controle Externo** (arts. 49, 70 e 71, CF).

16. José Afonso da Silva<sup>20</sup> traz duas definições para o **processo legislativo**. Em termos gerais, ele o define como o “*complexo de atos necessários à consecução da função legislativa do Estado*”. De forma mais detalhada, o autor enuncia o processo legislativo como o “*conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizado pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis*”. Nessa segunda definição, ele destaca a existência dos **aspectos objetivos** do processo legislativo, quais sejam, os **atos processuais legislativos**; e dos **aspectos subjetivos**, isto é, os órgãos e pessoas que são sujeitos desse processo. Note-se que não só o Poder Legislativo, mas também outros órgãos, externos ao Parlamento (os chamados órgãos cooperadores por José Afonso da Silva), também podem participar do processo legislativo, seja para iniciá-lo (fase da iniciativa), seja para completá-lo (fases de sanção e promulgação). Veremos adiante em que situações isso acontece.
17. Para Alexandre de Moraes<sup>21</sup>, o **processo legislativo** pode ser compreendido num duplo sentido: jurídico e sociológico. Em acepção **jurídica**, é o “*conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria Constituição*”. Em sentido **sociológico**, é o “*conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas*”. Na definição jurídica do autor, nota-se uma das principais características das normas produzidas pelo processo legislativo: são atos que derivam diretamente da Carta Magna, chamados, por isso, de **atos normativos primários**. Por sua vez, existem os atos normativos **secundários**, que derivam dos primários (ex.: decreto regulamentar de uma lei).

---

20 SILVA, José Afonso. **Ob. cit.**, 2007, pp. 41-2.

21 MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 677.

18. Outro ponto que ressalta da definição de Alexandre de Moraes é que o **processo** legislativo disciplina o **procedimento** de produção das leis. Há, portanto, diferença entre processo e procedimento legislativo. Conforme ensinam Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino<sup>22</sup>, o **processo legislativo** tem o significado mais amplo de **fenômeno dinâmico da realidade social**, que se caracteriza por uma concatenação de atos e fatos não necessariamente disciplinada pelo Direito, começando com a “demanda” da lei e terminando com a “decisão” da lei ou com a rejeição da “demanda”<sup>23</sup>. Os autores acrescentam, nesse contexto, que **procedimento legislativo** é a **sequência juridicamente preordenada de atividades** de vários sujeitos na busca da formação ou da rejeição da lei<sup>24</sup>. Assim, o processo legislativo abrange o procedimento legislativo, sendo este uma parte daquele, realizado conforme as normas do ordenamento jurídico positivo.
19. De forma resumida, podemos dizer que **processo legislativo** é o instrumento ou método por meio do qual o Estado elabora as leis, compreendendo as ações políticas, sociológicas e jurídicas envolvidas nesse processo; e **procedimento legislativo** é o modo específico como se realiza o processo legislativo, segundo as regras jurídicas (constitucionais, legais e regimentais) pertinentes. Veremos que o processo legislativo se materializa por meio de diversos procedimentos (ritos) legislativos, conforme a espécie legislativa (norma jurídica) a ser produzida.

---

22 BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. Brasília: Editora UnB, 1997, v. 2. p. 996.

23 Nota-se a relação entre essa definição e o conceito **sociológico** de processo legislativo dado acima por Alexandre de Moraes.

24 Essa definição de procedimento amolda-se ao conceito **jurídico** de processo legislativo enunciado por Alexandre de Moraes.



20. **Espécie legislativa** é o tipo de norma legal produzida pelo processo legislativo. O processo legislativo compreende a elaboração das seguintes espécies legislativas: **emendas à Constituição (ECs), leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções** (art. 59, CF). As emendas à Constituição, por modificarem a própria Lei Maior, possuem *status* **constitucional**, enquanto as demais espécies são normas de nível **legal** (infraconstitucional). Estudaremos melhor cada espécie legislativa em capítulo próprio.
21. Outra espécie legislativa, hoje não mais prevista na Carta Magna, é o **decreto-lei**, o qual constava das Constituições de 1937, 1967 e 1969. Tratava-se de um **decreto do Poder Executivo com força de lei**, que vigorava desde a sua publicação, sendo depois apreciado pelo Parlamento (CF/67 e CF/69), que poderia ratificar ou rejeitar o ato. Os decretos-leis foram editados de 1937 a 1946 (com base na CF/37); e de 1965 a 1988 (com base na CF/67 e na CF/69). A espécie normativa que hoje se assemelha ao antigo decreto-lei é a medida provisória.
22. A CF/37 previa que o Parlamento podia autorizar o Presidente da República a expedir decretos-leis (art. 12), sendo que, nos períodos de recesso parlamentar ou de dissolução da Câmara dos Deputados, o chefe do Executivo também podia expedir decretos-leis sobre diversas matérias de competência legislativa da União (art. 13). Sobre organização do Governo e da Administração federal e sobre Forças Armadas, o Presidente da República podia expedir livremente decretos-leis (art. 14). Não havia previsão constitucional de análise do decreto-lei pelo Poder Legislativo. Na verdade, durante a vigência da CF/37, período que ficou conhecido como **Estado Novo**, o Presidente Getúlio Vargas legislou de forma **absoluta** por meio de decretos-leis, pois o Parlamento não funcionou no período, uma vez que tinha sido **dissolvido** pela própria Carta Magna (art. 178). Segundo o art. 180 da CF/37, enquanto não se reunisse o Parlamento (o que nunca

ocorreu durante o Estado Novo), o chefe do Executivo federal teria (como de fato teve) o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

23. Já a CF/67 e a CF/69 dispunham que o processo legislativo compreendia a elaboração de decretos-leis (art. 49, V, CF/67; art. 46, V, CF/69) e que o Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que isso não resultasse em aumento de despesa, poderia expedir decretos com força de lei (decretos-lei) sobre segurança nacional e finanças públicas (art. 58, CF/67; art. 55, CF/69) e sobre criação de cargos públicos e fixação de vencimentos (este último assunto previsto apenas para a CF/69 – art. 55, III). Nesse período (época do **regime militar**), o decreto-lei tinha vigência imediata com sua publicação, mas era submetido ao Congresso Nacional, que poderia, em sessenta dias, aprová-lo ou rejeitá-lo, não podendo emendá-lo. Se nesse prazo não houvesse deliberação do Congresso, o ato era tido como definitivamente aprovado (art. 58, parágrafo único, CF/67; art. 55, § 1º, CF/69), a chamada **aprovação por decurso de prazo**<sup>25</sup>. A rejeição do decreto-lei pelo Parlamento não implicava a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência (art. 55, § 2º, CF/69). Na prática, os decretos-leis eram em geral aprovados.
24. Embora não sejam mais previstos na CF/88, sendo hoje, portanto, vedada sua edição, vários decretos-leis ainda **estão em vigor**

---

25 A única hipótese existente hoje de aprovação de matéria por decurso de prazo no nosso processo legislativo é a **sanção tácita** do Presidente da República a projeto de lei, caso ele não declare sua concordância expressa no prazo de quinze dias úteis (art. 66, § 3º, CF).

atualmente, por terem sido **repcionados**<sup>26</sup> pela atual Constituição<sup>27</sup>. Embora sejam formalmente decretos-leis, tais normas hoje têm *status*, em geral, de lei ordinária, podendo ser alteradas por essa espécie legislativa.

25. Os demais Poderes hoje também exercem eventualmente a função legislativa, de forma **atípica**. O Poder Executivo legisla quando expede **medidas provisórias** (art. 62; art. 84, XXVI, CF), elabora **leis delegadas** (art. 68, CF) ou edita **decretos autônomos**<sup>28</sup>, estes

---

26 Segundo a **teoria da recepção**, uma norma legal anterior a uma nova Constituição, ou a uma emenda constitucional, pode ser por esta recepcionada, caso seu **conteúdo** seja compatível com as novas regras constitucionais (compatibilidade material), ainda que sua **forma** (ex.: decreto-lei, lei ordinária) seja incompatível (incompatibilidade meramente formal). Se a lei anterior, por outro lado, é **materialmente** conflitante com a nova CF ou com a emenda constitucional, ela deve ser considerada **revogada**. Assim, um decreto-lei cujas regras se harmonizavam com a CF/88 pôde ser recebido pela nova ordem constitucional e continuar em vigor, embora a matéria hoje seja objeto, em geral, de lei ordinária. Outro exemplo da teoria da recepção é uma lei ordinária materialmente compatível com a atual Carta Magna, mas cujo assunto é hoje reservado pela CF à lei complementar. Neste caso, embora seja formalmente ordinária, a alteração dessa lei deve ser feita por lei complementar (ex.: Lei nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional –, que possui hoje *status* de lei complementar – art. 146, CF).

27 Ex.: Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), Decreto-Lei nº 3.689/1941 (Código de Processo Penal – CPP), Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT).

28 É importante não confundir **decreto autônomo** do Executivo, norma de *status* legal que dispõe diretamente sobre as matérias para as quais é previsto (norma primária) (art. 84, VI, CF), com **decreto regulamentar**, também editado por esse Poder, mas com *status* infralegal, destinado a regulamentar uma lei para sua fiel execução (sendo, portanto, norma secundária) (art. 84, IV, CF). Não se deve tampouco confundir **decreto do Executivo**, seja autônomo ou regulamentar, com **decreto legislativo**,

para disciplinar a organização e o funcionamento da administração federal do próprio Executivo, quando isso não implica aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e para extinguir suas funções ou cargos públicos, quando vagos (art. 84, VI, CF). Já os Tribunais do Poder Judiciário legislam quando editam seus respectivos **regimentos internos**, para dispor sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos (art. 96, I, *a*, CF), competência também exercida pelos Tribunais de Contas, para disciplinar seus respectivos órgãos (art. 73, *caput*, *in fine*; art. 75, CF).<sup>29</sup>

26. É preciso também lembrar que o Brasil é uma **Federação**, isto é, um Estado no qual o poder político, notadamente a função legislativa, uma das expressões desse poder, reparte-se entre as entidades estatais (União, Estados, DF e Municípios). Diante dessa divisão territorial do poder político em nosso País, é necessário que sejam estabelecidas regras de repartição de competências políticas, legislativas e administrativas entre os entes, para que se defina, por exemplo, quem deve prestar à coletividade cada serviço público (telecomunicações, energia elétrica, gás canalizado, emissão

---

norma primária produzida pelo Parlamento, no âmbito do processo legislativo, para dispor sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional (art. 49, CF; art. 109, II, RICD; art. 213, II, RISF), conforme veremos adiante. Finalmente, não se deve fazer confusão entre os citados atos normativos e o antigo **decreto-lei**, espécie legislativa com força de lei não mais prevista na atual CF, embora ainda haja alguns decretos-leis em vigor atualmente (ex.: Código Penal), por terem sido recepcionados pela Carta Magna de 1988.

- 29 As medidas provisórias e as leis delegadas, embora editadas pelo Executivo, são elaboradas com a participação do Parlamento, razão pela qual elas integram o rol de espécies legislativas produzidas pelo processo legislativo (art. 59, CF). Já os decretos autônomos e os regimentos internos dos Tribunais são normas primárias elaboradas totalmente à margem do processo legislativo.

de moeda etc.), bem como quem deve legislar sobre os diversos assuntos políticos, econômicos, sociais e outros. É a Carta Magna que distribui as diversas atribuições entre as pessoas políticas (arts. 21 a 24, CF), na chamada **repartição constitucional de competências**, característica típica de um Estado Federal.

27. Com base na repartição constitucional de competências entre os entes federativos, verifica-se se determinado assunto deve ser objeto de lei federal, estadual, distrital ou municipal. O Congresso Nacional não pode, por exemplo, legislar sobre tema que deva ser objeto de lei estadual ou municipal. Nota-se, assim, a importância de se conhecer as regras de repartição de competências para a análise de proposições durante o processo legislativo.
28. Vejamos como nossa Constituição efetua a repartição de competências, estabelecendo para os entes federativos **competências político-administrativas (materiais)** e **competências legislativas**. As primeiras são atribuições para desenvolver, no mundo concreto, certas atividades (prestar serviços públicos, fiscalizar atividades, incentivar ações de interesse público etc.); as segundas são competências para editar normas jurídicas sobre determinadas matérias<sup>30</sup>. É decorrência lógica de uma atribuição material de um ente federativo sua competência legislativa sobre o tema, pois quem deve prestar um serviço ou exercer uma atividade deve também poder dispor (editar normas) sobre o assunto.
29. Inicialmente a Lei Maior prevê as **competências materiais exclusivas da União** (art. 21, CF), as quais somente o ente político federal pode exercer. São atribuições de caráter nacional, que interessam a toda a sociedade brasileira e por isso devem receber tratamento

---

30 ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 26.

uniforme em todo o País. São exemplos: manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, declarar a guerra e celebrar a paz, assegurar a defesa nacional, emitir moeda, manter o serviço postal e o correio aéreo nacional, conceder anistia etc. (art. 21, I a III, X e XVII, CF). Conforme dito, é decorrência lógica de uma atribuição político-administrativa (material) da União sua competência para **legislar** sobre o tema, não podendo uma entidade federativa subnacional editar lei sobre assunto de competência exclusiva do ente federal.

30. Há também as **competências legislativas privativas da União** (art. 22, CF), que significam que somente a União pode editar leis sobre tais assuntos, considerados também de interesse nacional, como: Direito Civil, Comercial, Penal, Processual e do Trabalho; águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; serviço postal; trânsito e transporte; seguridade social; etc. (art. 21, I, IV, V, XI e XXIII, CF). Neste caso, o art. 22, parágrafo único, da CF permite que a União, por lei complementar, autorize os Estados a legislar sobre questões **específicas** dessas matérias<sup>31</sup>. Fora dessa autorização, é inconstitucional um Estado ou o DF<sup>32</sup> legislar sobre tais temas.
31. A CF prevê ainda as **competências materiais comuns da União, dos Estados, do DF e dos Municípios** (art. 23, CF). São competências

---

31 Ex.: Lei Complementar nº 103/2000, que autoriza os Estados e o DF a instituir piso salarial regional de empregados.

32 Segundo a Constituição, o DF acumula as competências legislativas estaduais e municipais (art. 32, § 1º, CF), até porque ele não pode ser dividido em Municípios (art. 32, *caput*, CF). Assim, sempre que um dispositivo da CF atribui uma competência aos Estados ou aos Municípios, ele também está atribuindo tal competência ao DF, ainda que não o mencione. Embora o art. 32, § 1º, CF fale apenas em competências legislativas, a regra é aplicável também às competências materiais dos Estados e Municípios.

de interesse geral e que devem ser realizadas por todos os entes federativos, em comunhão de esforços, para proteger os bens jurídicos objetos das atividades. Ex.: conservar o patrimônio público; cuidar da saúde e da assistência pública; proteger os bens de valor histórico, artístico e cultural; proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; proteger o meio ambiente e combater a poluição; etc. (art. 23, I, II, III, V e VI, CF). Neste caso, como se trata de competências **comuns**, é preciso haver coordenação entre os entes para evitar a duplicidade de esforços, razão pela qual a CF prevê que leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União, os Estados, o DF e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único, CF).

32. Por fim, a Carta Magna estabelece as **competências legislativas concorrentes da União, dos Estados e do DF** (art. 24, CF). Essas unidades federativas podem todas legislar simultaneamente sobre tais assuntos, entre os quais temos: Direito Tributário e Financeiro; orçamento; juntas comerciais; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; educação, cultura, ensino e desporto; proteção à infância e à juventude; etc. (art. 24, I, II, III, VIII, IX e XV, CF). Neste caso, para evitar conflitos entre normas legais federais, estaduais e distritais, a Carta Magna estabelece desde logo algumas regras de interpretação dessas normas, conforme disposto a seguir (art. 24, §§ 1º ao 4º, CF).
33. No âmbito da legislação concorrente (art. 24, CF), a competência da União limita-se a estabelecer **normas gerais**. Essa competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a **competência suplementar** dos Estados e do DF, sendo que uma lei estadual ou distrital não pode contrariar uma lei federal sobre o mesmo tema, mas apenas suplementá-la, detalhá-la, para atender às necessidades do Estado ou do DF, sob pena de ser considerada inconstitucional. Inexistindo lei federal sobre normas gerais de matéria concorrente,

os Estados e o DF exercem a **competência legislativa plena**, para atender às suas peculiaridades. Finalmente, a superveniência de lei federal sobre normas gerais **suspende a eficácia**<sup>33</sup> da lei estadual ou distrital, nos pontos em que esta for contrária à norma federal (art. 24, §§ 1º ao 4º, CF).

34. Debate-se na doutrina sobre o exato conceito de **normas gerais**. Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>34</sup>, normas gerais são declarações de **princípios**, restritas ao estabelecimento de **diretrizes** nacionais sobre certos assuntos, a serem respeitadas pelos Estados na elaboração de suas respectivas leis de normas específicas. Já Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>35</sup> leciona que a norma geral tem um **nível de abstração maior**, uma disciplina **menos pormenorizada**, prevalecendo o estabelecimento de **coordenadas**, de **rumos reguladores básicos**, sem fechar espaço para especificações, detalhamentos e acréscimos posteriores. Esse autor acrescenta, porém, que, em alguns casos, as normas gerais da União devem poder ir um pouco além disso, impondo certas disposições mais específicas, mas necessárias à salvaguarda de interesses essenciais da sociedade, que ele denomina de **piso defensivo do interesse público**, ao qual as leis estaduais e distritais não poderiam desatender. Acima desse piso, e respeitados os princípios e diretrizes das normas gerais, os Estados e o DF poderiam legislar livremente sobre as matérias de competência

---

33 Como se trata de suspensão de eficácia da lei estadual, e não de sua revogação, a eventual revogação posterior da lei federal acarreta a retomada dos efeitos da lei estadual que estava suspensa pela norma federal.

34 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo: **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais**. Revista de Informação Legislativa, ano 25, n. 100, out./dez. 1988, p. 159.

35 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conceito de normas gerais no Direito Constitucional brasileiro**. Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011.



concorrente, por exemplo, estabelecendo exigências de interesse público mais intensas do que as fixadas pela norma geral da União.

35. Em resumo, podemos entender as **normas gerais** como aquelas que estabelecem princípios e diretrizes mínimas a serem seguidos por todas as esferas de Governo (federal, estadual, distrital e municipal). Já as **normas específicas** seriam as que suplementam as normas gerais, editadas pelos Estados e pelo DF para aplicação nos seus respectivos âmbitos territoriais. A União também pode editar normas federais específicas, aplicáveis apenas em seu âmbito, para atender a suas peculiaridades<sup>36</sup>.
36. Quanto aos **Municípios**, compete-lhes legislar sobre **assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual** no que couber e prestar serviços públicos de interesse local, como transporte urbano, educação e saúde (art. 30, I, II, V, VI e VII, CF). As leis municipais não podem contrariar as normas federais e estaduais aplicáveis aos Municípios.
37. Segundo José Afonso da Silva<sup>37</sup>, o critério básico de repartição de competências entre as entidades federativas adotado pela Constituição é o da **predominância do interesse**, segundo o qual à União cabem as matérias e questões de predominante interesse geral, nacional; aos Estados tocam as matérias e assuntos de predominante interesse regional; e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local. Por exemplo: legislar sobre nacionalidade, cidadania e naturalização é de competência privativa da União (art. 22, XIII,

---

36 Nesse sentido, há diferença entre **lei nacional** e **lei federal**, ambas produzidas pelo Congresso Nacional. A primeira aplica-se a todos os entes federativos; a segunda, apenas à própria União. Tal ponto é detalhado adiante no texto.

37 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 476.

CF), já que não seria viável cada Estado editar regras diferentes sobre tais assuntos, que devem ser uniformes em todo o País. Já a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico é matéria de competência concorrente da União, dos Estados e do DF (art. 24, VII, CF), pois todos devem contribuir para a preservação desse patrimônio. Neste caso, para evitar conflito de normas, a União pode editar apenas normas gerais, a serem aplicadas a todos os entes federativos, e estes podem editar normas suplementares à norma geral nacional, para atender às suas peculiaridades.

38. É preciso fazer a diferença entre lei nacional e lei federal. Ambas são editadas pela União, mas a **lei nacional** aplica-se a todos os entes federativos, como ocorre com as matérias de competência privativa da União (art. 22, CF) e as normas gerais da competência concorrente (art. 24, CF). Por exemplo, temos a Lei nº 9.503/1997 (Código de Trânsito Brasileiro), que deve ser observada por todas as pessoas políticas (art. 22, XI, CF). Já a **lei federal** aplica-se apenas à própria União, como a Lei nº 8.112/1990, que dispõe sobre o estatuto dos servidores públicos civis federais. Cabe aos demais entes editarem suas próprias leis sobre o regime jurídico de seus servidores públicos. Nesse sentido é a lição de Alexandre Santos de Aragão<sup>38</sup>.
39. Veja-se que a CF **enumera** as competências exclusivas e privativas da União e as competências comuns e concorrentes da União, dos Estados e do DF e apenas **indica** as competências dos Municípios. Além disso, a Carta Magna **reserva** aos Estados as competências que não lhes sejam por ela vedadas (art. 25, § 1º, CF). Esta é a chamada **competência reservada, remanescente** ou **residual** dos Estados (e do DF). Ou seja, se determinada atividade não foi expressamente atribuída à União ou aos Municípios, ela é de competência estadual.

---

38 ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Ob. cit.**, pp. 25-26.

O **Quadro 24** resume o assunto sobre repartição constitucional de competências.

**Quadro 24: Repartição Constitucional de Competências**

<b>Competência</b>	<b>Entes Políticos</b>	<b>Dispositivos</b>
Material exclusiva	União	Art. 21, CF.
Legislativa privativa	União	Art. 22, CF.
Material comum	União, Estados, DF e Municípios	Art. 23, CF.
Legislativa concorrente	União, Estados, DF e Municípios	Art. 24; art. 30, I e II, CF.
Material e legislativa residual	Estados e DF	Art. 25, § 1º; art. 32, § 1º, CF.

## XVI. Princípios do Processo Legislativo

40. Debate-se muito na doutrina e na jurisprudência sobre o conceito de princípio jurídico. Não nos alongaremos nesse debate, por não ser objeto desta obra. Fiquemos com a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>39</sup>, para quem **princípio** é o “*mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico*”.
41. Com o pós-positivismo, os princípios adquiriram maior caráter normativo (isto é, maior força obrigatória, deixando de ser apenas uma diretriz ou um critério de interpretação). Conforme ensina Robert Alexy<sup>40</sup>, os princípios devem ser vistos hoje como **normas**, porque dizem o que deve ser e podem ser formulados por meio de expressões básicas de dever, permissão ou proibição. Ao tratar da normatividade dos princípios, Paulo Bonavides<sup>41</sup> destaca a hegemonia axiológica (referente a valores) que lhes foi conferida pelas atuais Constituições, o que, segundo ele, os converteu em pedestal normativo sobre o qual se assenta todo o edifício jurídico

---

39 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 922-923.

40 ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed., 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 87.

41 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 264.

dos novos sistemas constitucionais.

42. José Afonso da Silva<sup>42</sup> elenca os seguintes **princípios gerais do processo legislativo**: publicidade, oralidade, separação entre discussão e votação, unidade da legislatura e exame prévio dos projetos por Comissões. Vamos detalhá-los, segundo a lição desse autor.
43. O **princípio da publicidade** do processo legislativo é aquele segundo o qual as deliberações das Casas legislativas se realizam **perante o público**. É na verdade uma decorrência do princípio geral da publicidade da administração pública (art. 37, *caput*, CF), aplicado à atividade legislativa. A publicidade pode ocorrer pela presença física das pessoas às reuniões e sessões (art. 184, RISF) ou pela consulta aos documentos referentes aos encontros realizados. Em atenção a esse princípio, todas as reuniões e sessões do Senado são publicadas no site da Casa na internet bem como, no caso das sessões, no Diário do Senado Federal, disponível *on line* no portal da Câmara Alta. Além disso, as atividades parlamentares são também transmitidas ao público pela Rádio Senado e pela TV Senado. Nas sessões plenárias, há ainda uma bancada própria para as pessoas autorizadas da imprensa que fazem a cobertura das atividades legislativas (art. 183, RISF). Não obstante, como exceção, há casos em que as reuniões e sessões podem ser **secretas**, conforme já estudado anteriormente nesta obra (art. 110; art. 116; art. 144, III; art. 191; art. 197; art. 198; art. 383, III e § 1º). Também é expressão do princípio da publicidade a **publicação** no Diário do Senado Federal e em avulsos eletrônicos, disponíveis no site do Senado, de toda **proposição** apresentada na Casa, bem como de seus **pareceres** e **outros documentos** referentes a sua tramitação (art. 137; art. 167, parágrafo único; art. 170; art. 249; art. 250; entre outros).

---

42 SILVA, José Afonso. **Ob. cit.**, 2007, pp. 50-2.

44. O **princípio da oralidade** reza que os debates legislativos devem ser feitos de **viva voz**, tanto na discussão como na votação. Hoje as votações nominais têm ocorrido em geral por meio do painel eletrônico, mas sempre com a presença física<sup>43</sup> dos Parlamentares, que, além de participar da fase de discussão, ainda podem encaminhar

---

43 Excepcionalmente, com a ocorrência da pandemia do **coronavírus (covid-19)**, o Senado vem utilizando para as deliberações das matérias o **Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal (SDR)**, instituído por meio do **Ato da Comissão Diretora (ACD) nº 7/2020**, regulamentado inicialmente pela Instrução Normativa (IN) da SGM nº 13/2020 e, posteriormente, pela IN-SGM nº 14/2020, que revogou a IN anterior. Por meio do SDR, os Senadores realizam a discussão e a votação de proposições de forma **remota**, com o uso da internet e de sistemas informatizados desenvolvidos pela Casa, acessíveis inclusive pelo celular, sem a necessidade de realização de sessões presenciais. Segundo o ACD nº 7/2020, o SDR foi desenvolvido para ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico. Para garantir a autenticidade do voto, o sistema exige que a votação ocorra por meio de **código alfanumérico** e **senha** privativos do Senador e captura a **imagem** do Parlamentar no momento em que é pressionado o botão de voto. Em caso de falha do sistema, a votação remota pode ocorrer também mediante **chamada** nominal de cada Senador. Como limitação, o SDR não permite a votação **secreta** (ex.: aprovação de autoridades), a qual continua a ser com a presença física dos Senadores na Casa, porém com a facilidade de votação em **totens** instalados em diversos pontos do Senado Federal, inclusive por meio de sistema de **drive-thru** (sem sair do carro), a fim de evitar a aglomeração de pessoas no Plenário. Na **Câmara dos Deputados**, o Sistema de Deliberação Remota durante a pandemia da covid-19 foi instituído pela Resolução nº 14/2020 e regulamentado pelo Ato da Mesa nº 123/2020.

a votação<sup>44</sup> antes de sua realização, bem como fazer uso da palavra para falar sobre a matéria nas diversas oportunidades regimentais. Admite-se, como exceção, o encaminhamento de declaração escrita de voto<sup>45</sup> à Mesa para publicação, após proclamado o resultado da votação (art. 316).

45. O **princípio da separação entre discussão e votação** dispõe que a efetiva votação de uma matéria só se inicia após encerrada sua discussão, sendo esta a fase dos trabalhos destinada aos debates (art. 165, RICD). Cada turno de deliberação no processo legislativo é constituído de discussão e votação (art. 271, RISF), sendo que a votação completa o turno regimental da discussão (art. 180, RICD). Terminada a fase dos debates, não se pode mais discutir a proposição durante a votação, entendendo-se que os Parlamentares já expuseram suficientemente seus argumentos para a formação da opinião de cada membro votante. O chamado encaminhamento da votação não fere esse princípio, pois ele é medida preparatória da votação (art. 309, RISF), realizado antes do efetivo início desta. O envio à Mesa de declaração de voto depois de encerrada a votação (art. 316, RISF) também não vulnera o princípio, pois tal envio é feito por escrito, para registro na ata da reunião ou sessão, sem nenhum comentário ou debate adicional.

---

44 Após a fase de discussão de uma matéria e antes de sua votação, há o chamado **encaminhamento da votação**, que é medida preparatória da votação (art. 309). Por meio do encaminhamento, os Senadores fazem suas considerações finais sobre a proposição em análise e, no caso dos Líderes, orientam suas bancadas sobre a maneira de deliberar a matéria.

45 **Declaração de voto** é a explicação escrita das razões do voto de um Senador, apresentada por ele após o resultado da votação ostensiva, para registro oficial da posição que o Parlamentar adotou na votação (art. 316).

46. Segundo o **princípio da unidade da legislatura**<sup>46</sup>, o Congresso Nacional e suas Casas devem funcionar como um **novo corpo legislativo a cada nova legislatura**<sup>47</sup>, começando suas tarefas sem relação com a legislatura anterior, considerando-se encerradas e arquivadas as proposições do período passado, seja qual for seu estágio de deliberação. Tal princípio é adotado apenas parcialmente no Brasil, pois, embora a regra seja o arquivamento de todas as proposições em trâmite ao final da legislatura, há várias exceções regimentais, como as matérias originárias da outra Casa, as que tenham pareceres favoráveis de todas as Comissões pelas quais passaram, as de autoria de Senadores que permaneçam no mandato<sup>48</sup> ou tenham sido reeleitos, as de iniciativa (autoria) popular e as de iniciativa extraparlamentar<sup>49</sup> (art. 105, RICD; art. 332, RISF).<sup>50</sup>
47. Finalmente, o **princípio do exame prévio dos projetos por Comissões**

---

46 **Legislatura** é o período de quatro anos durante o qual os Parlamentares exercem suas atribuições (art. 44, parágrafo único, CF).

47 Em inglês, a palavra *legislature* significa o **corpo legislativo** de um País ou Estado, o qual é renovado a cada eleição (ainda que com a reeleição de alguns parlamentares). É, portanto, um falso cognato, não devendo ser traduzida como “legislatura” no sentido em que empregamos tal palavra em português. A ideia de legislatura como a utilizamos no Brasil é representada na língua inglesa pela expressão *parliamentary term* (mandato parlamentar) ou simplesmente *term* (mandato).

48 Como o mandato do Senador é de oito anos (duas legislaturas), pode ser o caso de uma nova legislatura se iniciar e o Senador ainda estar no meio do seu mandato.

49 A **iniciativa** das leis pode ser **parlamentar**, isto é, exercida por Parlamentar ou órgão do Parlamento; ou **extraparlamentar**, ou seja, realizada por órgão ou agente externo ao Parlamento (Presidente da República, Tribunais do Judiciário etc.).

50 Segundo o STF (MS nº 23388/DF), o princípio da unidade da legislatura não impede a instauração de procedimento de perda de mandato por quebra de decoro parlamentar decorrente de ato praticado em mandato **anterior**, quando o representante já era titular de mandato.



reza que, antes da discussão e da votação das proposições (projetos, PECs etc.) em Plenário, elas devem passar pelas Comissões, para seu exame e a emissão dos respectivos **pareceres**, os quais devem opinar sobre a **admissibilidade**<sup>51</sup> e o **mérito** das matérias. Desse modo, ao chegar ao Plenário, a proposição já deve estar instruída com os pareceres das Comissões pertinentes, de modo que a discussão plenária possa ser feita de maneira mais embasada. Admite-se, contudo, a inclusão de matéria na Ordem do Dia do Plenário sem parecer de Comissão quando ela estiver em regime de urgência (art. 346, § 2º) e em alguns outros casos regimentais (art. 172), hipóteses em que os pareceres são proferidos **oralmente** em Plenário, por Relator designado pelo Presidente da Mesa (art. 140). Mesmo nesses casos, não há efetiva exceção ao princípio, uma vez que os pareceres orais em Plenário são proferidos em substituição aos pareceres escritos das Comissões, e a discussão da matéria só se inicia após emitidos os pareceres.

48. Além desses princípios doutrinários, o RISF elenca diversos **princípios gerais do processo legislativo no âmbito do Senado Federal**. Conforme o Regimento da Segunda Casa, a legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os **princípios básicos** que comentaremos a seguir (art. 412).
49. O Senado deve observar o princípio da **participação plena e igualitária dos Senadores** em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais (art. 412, I), por exemplo, os limites de tempo para uso da palavra (art. 14), as oportunidades para apresentação de proposições (art. 235) e os prazos para apresentação

---

51 O exame de **admissibilidade** de uma proposição compreende as análises de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e adequação orçamentária e financeira da matéria.

de emendas (art. 122, § 1º; art. 374, III; art. 375, I; etc.). Não obstante a igualdade entre os Senadores, os **Líderes** de partidos e blocos possuem certas prerrogativas regimentais, como o maior direito ao uso da palavra (art. 14, II e VII) e o direito de indicar os representantes das suas respectivas bancadas nas Comissões (art. 66). Do mesmo modo, o RISF prevê certas atribuições e prerrogativas regimentais ao **Presidente da Casa** (art. 18, I; art. 48; art. 69; art. 405; etc.) e aos **Presidentes das Comissões** (art. 84, § 1º; art. 89; art. 121; entre outros).

50. A Câmara Alta adota o princípio da **modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente** (art. 412, II), a qual, no caso, é a **resolução do Senado**, uma vez que o RISF é veiculado por essa espécie legislativa (art. 52, XII, CF; art. 213, III, RISF). Na verdade, é regra geral do Direito a exigência de que uma lei deve ser alterada por outra de igual espécie. Todavia, admite-se excepcionalmente que norma de maior hierarquia (no caso, de nível constitucional) também promova alterações à lei<sup>52</sup>. Para a alteração do Regimento da Casa por nova resolução, devem ser cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais (art. 412, II), especialmente os do art. 401 do RISF, os quais estudaremos oportunamente.
51. O RISF enuncia o princípio da **impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou de decisão de**

---

52 Por exemplo, o art. 291, I, *b*, do RISF ainda prevê como secreta a votação sobre perda de mandato de Senador. Tal previsão se harmonizava com a redação anterior do art. 55, § 2º, da CF, que previa a votação secreta nesse caso. Ocorre que a EC nº 76/2013 alterou a redação desse dispositivo magno, abolindo a votação secreta em tal situação, de modo que hoje a deliberação da Casa sobre perda de mandato deve ocorrer pelo voto aberto. Houve, portanto, nesse exemplo, uma modificação (tácita) da norma regimental pela norma constitucional.

**Plenário**, exceto, nesse caso, se a decisão é tomada por unanimidade e mediante voto nominal, com o quórum mínimo de votantes de três quintos (60%) da Casa (art. 412, III). Em outras palavras, segundo o Regimento Interno, o acordo de Líderes não pode ser contrário à norma regimental e a decisão do Plenário só pode prevalecer sobre o RISF se ela for tomada pela unanimidade dos presentes, por votação nominal, desde que presentes para essa deliberação ao menos três quintos do Senado (49 Senadores). É previsto ainda o princípio da **nullidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental** (art. 412, IV).<sup>53</sup>

52. A Segunda Casa adota os princípios da **prevalência de norma especial sobre a geral** (art. 412, V) e da **decisão dos casos omissos**

---

53 Na prática, porém, ocorrem casos em que certas regras regimentais são flexibilizadas em Plenário, mediante simples consulta simbólica do Presidente da Casa aos presentes, ainda que um ou outro Senador se manifeste em contrário. Como, em geral, as normas regimentais são **regras interna corporis** do Senado, sua eventual inobservância, segundo o STF (MS 22494/DF, MS 24356/DF), é **insuscetível de apreciação judicial**, pois a interferência do Judiciário em tal caso representaria ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF). Para a Corte Máxima, portanto, deve o próprio Legislativo decidir ele mesmo sobre a melhor forma de observar suas normas internas. Ressalte-se que tal raciocínio vale para o descumprimento de normas **puramente regimentais** (previstas apenas no Regimento Interno). Caso a norma interna seja também a reprodução de uma norma constitucional, seu descumprimento será, sim, passível de correção judicial.

**de acordo com a analogia**<sup>54</sup> e os **princípios gerais de Direito**<sup>55</sup> (art. 412, VI). Ambos são, na verdade, critérios de interpretação adotados em todo o Direito, previstos inclusive no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (LINDB). A norma legal que estabelece disposições gerais ou especiais a par de outras existentes não revoga nem modifica estas (art. 2º, § 2º, LINDB). Por exemplo, o art. 171 do RISF prevê a **regra geral** de que a matéria dependente de exame das Comissões só pode ser incluída em Ordem do Dia depois de emitidos os pareceres. Não obstante, existe a **regra especial** do art. 172 de admissão de inclusão em Ordem do Dia de proposição sem parecer de Comissão nas hipóteses ali elencadas, as quais prevalecem sobre a regra geral. A LINDB enuncia também (art. 4º) que, quando a lei é omissa, o juiz (ou, no nosso caso, o Parlamento) deve decidir o caso de acordo com a analogia, os costumes<sup>56</sup> e os princípios gerais de Direito.

---

54 **Analogia** é aplicação a um caso concreto de norma aplicável a outro caso semelhante, por não haver regra legal específica para a situação. Por exemplo, a destituição de ofício do Procurador-Geral de Justiça do DF e Territórios pelo Presidente da República antes do término do mandato exige a concordância do Senado Federal, em razão de previsão constitucional e legal (art. 128, § 4º, CF; art. 156, § 2º, LC nº 75/1993). Embora o RISF seja omissa quanto à Comissão competente para opinar sobre tal assunto, a matéria deve ser distribuída à CCJ, por analogia (art. 412, VI) com sua incumbência regimental de opinar sobre a destituição de ofício do Procurador-Geral da República (art. 101, II, i).

55 Segundo Miguel Reale, **princípios gerais de Direito** são “*enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas*” (REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 304). Alguns exemplos desses princípios são: quem pode o mais pode o menos; ninguém se pode beneficiar da própria torpeza; e ninguém deve ser responsabilizado mais de uma vez pelo mesmo fato.

56 **Costume** é a **fonte do Direito** caracterizada pela prática reiterada de um comporta-

53. Outro princípio regimental expresso é o da **preservação dos direitos das minorias** (art. 412, VII). Uma decisão democrática não é sinônimo de decisão tomada pela maioria, pois é possível que essa mesma maioria esteja decidindo algo com desrespeito aos direitos fundamentais das minorias que não conseguiram fazer valer sua posição, o que não pode ser admitido em uma verdadeira democracia. Uma decisão democrática deve permitir, antes de sua adoção, que todos se manifestem, para que expressem seus pontos de vista e tenham a possibilidade de tentar convencer os demais sobre suas ideias, ainda que sejam minoria. São expressões regimentais dos direitos das minorias: a existência da **liderança da Minoria**, com as mesmas prerrogativas da liderança da Maioria (art. 65); a admissão automática de **recurso de um décimo do Senado em**

---

mento com a convicção geral de que tal conduta é legítima. Nota-se dois elementos no costume: o **objetivo** ou **externo** (prática reiterada da conduta) e o **subjetivo** ou **interno** (convicção geral da correção do comportamento). O costume é uma norma jurídica **não escrita**, adotada em determinada situação em função de um acordo geral **tácito** entre os envolvidos. O costume não se confunde com a mera **praxe** (ou **hábito**), pois nesta existe apenas o elemento objetivo (reiteração da conduta). A simples repetição material do ato não caracteriza o costume, pois é preciso que exista a convicção geral de que o comportamento é legítimo. Não se pode invocar como fonte do Direito, por exemplo, uma conduta que todos sabem ilícita, por mais que ela se repita (ex.: sonegação de impostos). De modo geral, os costumes preenchem as lacunas (omissões) da lei. Um exemplo de costume são as **filas** em repartições públicas, ordenadas por ordem de chegada dos presentes, ainda que tal critério não esteja escrito em lugar nenhum. No âmbito do Senado Federal, tem sido costume a realização semanal da **reunião de Líderes**, embora o RISF não preveja em nenhum momento a existência dessa reunião nem de um Colégio de Líderes formal na Casa, ao contrário do que ocorre na Câmara dos Deputados (art. 20, RICD). Outras práticas supridoras de lacunas regimentais adotadas pelo Senado podem ser classificadas também como costumes.

**face de decisão terminativa** de Comissão, para que a matéria seja apreciada pelo Plenário (art. 58, § 2º, I, parte final, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), independentemente de decisão do Plenário<sup>57</sup>; e a admissão automática de **requerimento de um terço da Casa para criação de CPI** (art. 145), também independentemente de decisão plenária, conforme inclusive já decidiu o STF (ADI 3619/SP, MS 26441/DF)<sup>58</sup>.

54. Há ainda no RISF o princípio da **definição normativa em questão de ordem decidida pela Presidência**, devendo tal definição ser observada pela Mesa (art. 412, VIII). Constitui **questão de ordem**, suscetível por qualquer Senador em qualquer fase da sessão ou reunião (art. 14, X, *b*), qualquer **dúvida sobre a interpretação ou a aplicação** do RISF (art. 403). A questão de ordem é decidida pelo Presidente da sessão ou reunião (art. 48, XIII; art. 89, V), com possibilidade de recurso ao Plenário, de ofício, pelo próprio Presidente, ou a requerimento feito ou apoiado por Líder (art. 405). Em geral, a decisão sobre questão de ordem configura simples

---

57 Por outro lado, na Câmara dos Deputados, o recurso contra decisão conclusiva de Comissão não é admitido automaticamente, mas **deliberado pelo Plenário** (art. 58, § 4º; art. 132, § 2º, RICD), podendo, assim, ser rejeitado pela Casa, situação em que o projeto permanece no rito abreviado (ex.: PL nº 2673/2007). Ou seja, apenas se provido o recurso pelo Plenário da Câmara é que a matéria perde o rito abreviado e passa a tramitar no rito ordinário.

58 No caso da criação de CPIs, o Supremo decidiu (ADI 3619/SP, MS 26441/DF) que a garantia da instalação da CPI **independe** de deliberação plenária ou de qualquer outro órgão da Casa, não podendo a maioria parlamentar frustrar o exercício do direito constitucional das minorias legislativas à investigação parlamentar. O STF proclamou existir na Carta Magna um verdadeiro **estatuto constitucional das minorias parlamentares** (materializado pelo art. 58, § 3º, da CF, que cuida das CPIs), o qual assegura a participação ativa no Congresso Nacional dos grupos minoritários para fiscalizar o exercício do Poder, sem necessidade de concordância da maioria parlamentar.

precedente, isto é, não necessita ser obrigatoriamente observada em situações futuras, mas ela adquire força obrigatória quando é **incorporada ao Regimento Interno**<sup>59</sup> (art. 406). Essa incorporação é feita quando a questão é **decidida pelo Plenário**, normalmente após a CCJ ter sido ouvida sobre a dúvida (art. 101, I; art. 408).

55. Temos também o princípio regimental da **decisão colegiada**, ressalvadas as competências específicas estabelecidas no RISF (art. 412, IX). O Parlamento é um órgão colegiado, isto é, composto por vários membros com igual poder de decisão, sendo, em geral, suas decisões tomadas por maioria do Plenário ou de uma Comissão, conforme o caso. O RISF, contudo, elenca várias exceções de decisões que podem ser tomadas apenas pelo Presidente da Casa (art. 48) ou da Comissão (art. 89), individualmente, o que se denomina **decisão monocrática**.
56. Outro princípio expresso no RISF é o da **impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do quórum regimental** estabelecido (art. 412, X). Conforme já explanado antes, **quórum** é o número mínimo de parlamentares presentes exigido pela Constituição Federal ou pelo Regimento Interno para que o Plenário ou uma Comissão funcione. Nos trabalhos legislativos, há os quóruns de abertura, de deliberação e de aprovação. **Quórum de abertura (ou de funcionamento)** é o número mínimo de Senadores para o início de uma sessão ou reunião. **Quórum de deliberação (ou de votação)** é a quantidade mínima de Parlamentares presentes para iniciar

---

59 As questões de ordem incorporadas ao RISF por decisão do Plenário e os respectivos pareceres da CCJ constam do **Volume II** do Regimento Interno, que reúne as **normas conexas** a ele. Além dos pareceres da CCJ sobre questões de ordem, constam como normas conexas nesse volume resoluções do Senado, decretos legislativos, atos da Mesa, atos da Comissão Diretora, leis e outros atos de interesse para a adequada aplicação do RISF.

a votação de uma matéria. Finalmente, **quórum de aprovação** é número mínimo de votos necessários para uma proposição ser considerada aprovada.<sup>60</sup>

57. Também é princípio do processo legislativo no Senado a **pauta de decisões feita com antecedência** que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento (art. 412, XI). A divulgação da pauta é feita por meio de sua publicação no **Diário do Senado Federal** e em **avulsos eletrônicos**, disponíveis no site da Casa (art. 167, parágrafo único; art. 170; art. 171; art. 278; art. 357; entre outros). Outro princípio regimental relacionado a esse é o da **publicidade das decisões tomadas**, exceto nos casos específicos previstos no

---

60 Por exemplo, para o início de uma sessão plenária, exige-se o quórum de abertura de **1/20** da Casa (art. 155, *caput*). Para o início da votação de um projeto de lei ordinária, necessita-se do quórum de deliberação de **maioria absoluta** do Senado (41 Senadores) (art. 47, CF; art. 288, *caput*, RISF). E, para aprovar um projeto dessa natureza, é preciso o quórum de aprovação da **maioria dos presentes (maioria simples ou relativa)**. Já para iniciar a votação de uma PEC, por exemplo, o quórum de deliberação é de **três quintos** da Casa, pois somente com essa quantidade mínima de votos é possível aprovar tal matéria (quórum de aprovação) (art. 60, § 2º, CF; art. 354, *caput*; art. 288, II, RISF). Note-se, portanto, que, para as PECs, o quórum de aprovação é igual ao de deliberação. Isso ocorre também com outras matérias, como as leis complementares, cujos projetos devem ser aprovados pela **maioria absoluta** da Casa (art. 69, CF; art. 288, III, *a*, RISF), sendo tal quantidade de membros, portanto, simultaneamente o quórum de deliberação e o de aprovação dessas proposições. É claro que é muito arriscado colocar uma PEC ou um projeto de lei complementar em votação apenas com a presença do quórum mínimo de deliberação, pois sua aprovação necessitaria, nesse caso, da unanimidade dos presentes. Em geral, o Presidente da sessão aguarda até que o número de presentes seja razoavelmente superior a tal quórum, para então colocar a matéria em votação, a menos que o que a Casa deseje seja realmente rejeitar a matéria.



RISF<sup>61</sup> (art. 412, XII). A publicidade das decisões do Senado é feita principalmente por meio da **publicação oficial da ata** da sessão no Diário do Senado Federal<sup>62</sup> (art. 201). Ambos princípios se relacionam com o princípio doutrinário da **publicidade do processo legislativo**, elencado por José Afonso da Silva<sup>63</sup>, conforme citamos acima.

58. Por fim, o RISF elenca o princípio da possibilidade de **ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais** previstos (art. 412, XIII). Os meios regimentais de negociação são a discussão de proposições, os discursos, os apartes e outros referentes ao uso da palavra em geral. Além disso, outros meios podem ser utilizados para pressão política, como pedidos de vista (art. 132, §§ 1º a 4º) e requerimentos de tramitação conjunta (art. 258), de urgência (art. 336), de remessa da matéria a outra Comissão (art. 255, II, c, 12; art. 279, I; art. 310, X) etc. Não obstante esse princípio, é fato que as negociações políticas ocorrem não só por meios regimentais, mas também mediante conversas informais, encontros, jantares etc. Um importante meio de negociação não previsto expressamente no RISF é a **reunião de Líderes**, que normalmente ocorre uma vez por semana. No Senado não há um **Colégio de Líderes** formalmente previsto no Regimento Interno, como ocorre na Câmara dos Deputados (art. 20, RICD), mas ele existe por costume legislativo, materializado na reunião de Líderes.

---

61 As decisões tomadas em **reunião ou sessão secreta** não são tornadas públicas. O procedimento usual nesse caso é, depois de aprovada a ata do encontro, encerrá-la em sobrecarta lacrada, datada e rubricada pelo Presidente e pelos Secretários e recolhê-la ao arquivo do Senado (art. 116, § 3º, art. 208, *caput*; art. 262).

62 Além da publicação da ata, a divulgação das sessões é feita também pela **Rádio Senado** e pela **TV Senado**, com áudios e vídeos disponíveis no site da Casa. Atualmente, existe até mesmo um canal próprio da Câmara Alta no **YouTube**, para a publicidade das decisões tomadas.

63 SILVA, José Afonso. **Ob. cit.**, 2007, pp. 50-1.

59. A **transgressão** aos citados princípios regimentais pode ser denunciada por qualquer Senador, mediante **questão de ordem** (arts. 403 e 404; art. 413). Todavia, como visto, na prática, a observância rigorosa das disposições regimentais citada pelo RISF (art. 412, *caput*) e, conseqüentemente, a aplicação de alguns desses princípios têm sido muitas vezes flexibilizadas, sendo importante conhecer os costumes legislativos da Câmara Alta para a correta compreensão do desenvolvimento dos trabalhos parlamentares na Casa. O **Quadro 25** resume os princípios do processo legislativo vistos acima.

### Quadro 25: Princípios do Processo Legislativo

Princípio	Fundamento
Publicidade: deliberações do Legislativo perante o público.	SILVA, José Afonso da. <b>Processo constitucional de formação das leis.</b> 2ª ed., 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2007.
Oralidade: debates legislativos a viva voz.	
Separação entre discussão e votação: votação somente após a discussão.	
Unidade da legislatura: Parlamento como um novo corpo legislativo a cada nova legislatura.	
Exame das matérias por Comissões antes da deliberação plenária.	art. 412, I.
Participação plena e igualitária dos Senadores nas atividades legislativas.	
Modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente.	
Não prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou de decisão de Plenário, salvo decisão plenária nominal unânime por 3/5 do Senado.	
Nulidade de decisão que contrarie norma regimental.	
Prevalência de norma especial sobre a geral.	art. 412, V.

Decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito.	art. 412, VI.
Preservação dos direitos das minorias.	art. 412, VII.
Definição normativa em questão de ordem decidida pela Presidência.	art. 412, VIII.
Decisão colegiada, salvo exceções regimentais.	art. 412, IX.
Impossibilidade de decisões sem observância do quórum regimental.	art. 412, X.
Pauta de decisões feita com antecedência.	art. 412, XI.
Publicidade das decisões tomadas, salvo exceções regimentais.	art. 412, XII.
Ampla negociação política somente por procedimentos regimentais.	art. 412, XIII.

## XVII. Espécies Legislativas

60. Já vimos que **espécie legislativa** é o tipo de norma legal produzida pelo processo legislativo, o qual compreende a elaboração de: **emendas à Constituição (ECs), leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções** (art. 59, CF). As ECs, por modificarem a própria Lei Maior, possuem *status* **constitucional**, enquanto os demais tipos normativos são de nível **legal** (infraconstitucional). Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48, CF), mediante a elaboração da espécie legislativa adequada. Vejamos a seguir cada uma dessas espécies<sup>64</sup>.
61. **Emenda à Constituição** ou **emenda constitucional (EC)**<sup>65</sup> é a espécie legislativa que modifica a Constituição Federal<sup>66</sup>, seja na sua parte

---

64 Vimos também que outra espécie legislativa, hoje não mais prevista na Carta Magna, é o **decreto-lei**, o qual constava das Constituições de 1937, 1967 e 1969. Tratava-se de um **decreto do Poder Executivo com força de lei**, que vigorava desde a sua publicação, sendo depois apreciado pelo Parlamento (CF/67 e CF/69), que poderia ratificar ou rejeitar o ato. Os decretos-leis foram editados de 1937 a 1946 (com base na CF/37); e de 1965 a 1988 (com base na CF/67 e na CF/69). A espécie normativa que hoje se assemelha ao antigo decreto-lei é a medida provisória, conforme veremos adiante no texto.

65 A emenda à Carta Magna pode ser chamada de **emenda à Constituição** ou **emenda constitucional**, sendo a primeira forma a preferida pelos mais puristas.

66 No âmbito do processo legislativo federal, a EC modifica a Carta Magna brasileira, isto é, a **Constituição Federal**. Mas vale lembrar que os Estados possuem suas próprias Constituições estaduais (art. 25, *caput*, CF; art. 11, *caput*, ADCT), as quais

permanente, seja no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>67</sup>. Em geral, essa modificação é feita pela alteração do

---

também podem ser modificadas por emendas constitucionais. No âmbito do DF, a Lei Orgânica é modificada por proposta de emenda à Lei Orgânica (PELO) (art. 32, *caput*, CF; art. 70, LODF).

- 67 A CF é dividida em três partes: o Preâmbulo; o corpo (parte permanente ou dogmática, subdividida em nove títulos); e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O **Preâmbulo** é uma declaração de cunho filosófico, político e ideológico que informa a Carta Magna e contribui para a interpretação desta. Conforme já decidiu o STF (ADI 2076/AC), o Preâmbulo não cria direitos e deveres **nem tem força normativa**, refletindo apenas a **posição ideológica** do legislador constituinte. Situa-se, assim, no domínio da Política, não do Direito. O **corpo** veicula o conteúdo propriamente dito da CF, com normas **permanentes**, isto é, que seguem em vigor até que sejam modificadas ou revogadas por emenda constitucional. Já o **ADCT** veicula normas constitucionais de caráter **transitório**, destinadas a regular a **transição** da antiga para a nova ordem constitucional. Após serem aplicadas, tais normas **se exaurem**, perdem sua eficácia, por já se terem consumado. Por exemplo, o art. 1º do ADCT dispôs que o Presidente da República, o Presidente do STF e os membros do Congresso Nacional prestariam o compromisso de manter, defender e cumprir a CF/88 no ato e na data de sua promulgação. Feito isso, o dispositivo se exauriu, deixou de ter força normativa, passando a ter mero valor histórico. Já as regras do ADCT que ainda não se exauriram continuam em vigor até que seus efeitos se completem, tendo sido inclusive alguns deles alterados ou inseridos posteriormente por emenda constitucional. Por exemplo, o art. 40 do ADCT previa a manutenção da Zona Franca de Manaus como área de livre comércio e de incentivos fiscais por 25 anos a partir da promulgação da CF/88, o que iria até o ano de 2013. A EC nº 42/2003 incluiu o art. 92 ao ADCT, estendendo esse prazo por mais dez anos. Posteriormente, a EC nº 83/2014 incluiu o art. 92-A, adicionando mais cinquenta anos ao prazo do art. 92. Hoje, portanto, a Zona Franca de Manaus está mantida como área de livre comércio até o ano de 2073. Após esse ano, a regra perderá sua eficácia (se não houver nova EC prorrogando o prazo).

Texto Magno vigente, mas a EC pode também estabelecer regras adicionais ao disposto na CF, sem alterar a redação desta, as quais, ainda que não integrem formalmente o texto da Carta Magna, são consideradas também regras constitucionais<sup>68</sup>. Além disso, uma EC pode ainda alterar outra EC anteriormente editada<sup>69</sup>. A proposição legislativa que, após aprovada pelo Congresso Nacional, dá origem a uma emenda constitucional é a **proposta de emenda à Constituição (PEC)**, cujo procedimento legislativo especial será estudado oportunamente.

62. **Lei complementar** é a espécie legislativa utilizada para regulamentar dispositivo da CF que expressamente exija esse tipo normativo para seu detalhamento. A lei complementar, desse modo, tem por objetivo

---

68 Por exemplo, o art. 1º da EC nº 69/2012 alterou os arts. 21, 22 e 48 da CF para transferir da União para o DF as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do DF; e os arts. 2º e 3º dessa EC veicularam regras adicionais ao texto da CF, dispondo que se aplicam à Defensoria Pública do DF os mesmos princípios e regras que regem as Defensorias Públicas dos Estados (art. 2º) e que o Congresso Nacional e a Câmara Legislativa do DF, após a promulgação da EC nº 69/2012, deveriam instalar Comissões especiais para elaborar os projetos de lei de adequação da legislação infraconstitucional à matéria tratada nessa EC (art. 3º). Outro exemplo é a EC nº 91/2016, que nem sequer modificou o texto constitucional, mas apenas criou regra autônoma para permitir que o detentor de mandato eletivo se desligasse do partido pelo qual fora eleito nos trinta dias seguintes à promulgação dessa EC, sem que isso acarretasse a perda do seu mandato. Nesse caso, a regra foi criada para permitir que os Deputados Federais pudessem contornar o entendimento do STF (ADI 5081/DF) e do TSE (Resolução nº 22.610/2007) de que o mandato proporcional pertence ao partido, não ao Parlamentar, e que a mudança de legenda partidária, como regra, acarreta a perda do mandato.

69 Por exemplo, a EC nº 70/2012 acrescentou o art. 6º-A à EC nº 41/2003, para estabelecer critérios de cálculo e correção de aposentadoria por invalidez de servidores que ingressaram no serviço público até a publicação da EC nº 41/2003.

específico justamente complementar, aprofundar, detalhar uma regra constitucional. A proposição que gera essa norma jurídica é o **projeto de lei complementar**, o qual, assim como o projeto de lei ordinária, segue o rito legislativo comum, apenas com pequenas variações, conforme estudaremos no momento próprio, mas sendo a principal delas o quórum necessário para a aprovação, de **maioria absoluta** de cada Casa do Congresso Nacional (257 Deputados Federais e 41 Senadores) (art. 69, CF; art. 183, § 1º, RICD; art. 288, III, *a*, RISF). Em razão disso, **não** há a possibilidade de apreciação terminativa (apenas pelas Comissões, com dispensa do Plenário) de projetos de leis complementares, por meio do chamado rito legislativo abreviado<sup>70</sup>, pois nenhuma Comissão sozinha possui número suficiente para alcançar o citado quórum. Com a previsão da lei complementar, entende-se que a Constituição deseja, para os assuntos que ela julga mais importantes ou sensíveis, um processo de elaboração ou alteração da lei mais árduo do que o previsto para a lei ordinária, com um quórum de aprovação mais rigoroso, no caso, a maioria absoluta de cada Casa, com o intuito de conferir **maior estabilidade** à matéria.

63. **Lei ordinária** é a **espécie legislativa geral** de regulamentação da CF e inovação do Direito, utilizada para dispor sobre matérias não reservadas pela Carta Magna a lei complementar, decreto legislativo ou resolução. O campo de atuação da lei ordinária é, portanto, **residual**. A proposição legislativa que, após aprovada pelo Parlamento, origina uma lei ordinária é o **projeto de lei**, que, em geral, tramita segundo o rito legislativo comum ou ordinário, o qual detalharemos em breve. Por ora, lembremos que a aprovação de um projeto de lei ordinária depende dos votos da **maioria simples**

---

70 O **rito abreviado** de projetos de lei é chamado de **terminativo** no Senado Federal (art. 49, *caput*; art. 91, §§ 1º e 2º; art. 92, RISF) e de **conclusivo** na Câmara dos Deputados (art. 24, § 1º; art. 58, *caput*; art. 107, § 2º, RICD).

de cada Casa, isto é, da maioria dos votos dos presentes, desde que presente à votação a maioria absoluta dos Parlamentares (art. 47, CF; art. 183, *caput*, RICD; art. 288, *caput*, RISF). Há ainda a possibilidade de apreciação **terminativa** de projetos de leis ordinárias, nos casos previstos no Regimento Interno (art. 58, § 2º, I, CF; art. 91, RISF).

64. Em princípio, qualquer assunto da CF pode ser regulamentado (detalhado, aprofundado) por lei ordinária, desde que tal regulamentação não tenha sido expressamente atribuída a outra espécie legislativa. Em muitas situações, a própria Carta Magna prevê que um dispositivo seu será aplicado nos termos da lei. A palavra “lei”, nesse caso, sem nenhum qualificativo, refere-se à lei ordinária<sup>71</sup>. Quando o assunto deve ser detalhado por outro tipo normativo, a CF expressa isso explícita ou implicitamente<sup>72</sup>. Se um

---

71 Por exemplo, o art. 5º, XXXII, da CF prevê que o Estado promoverá, na forma da **lei**, a defesa do consumidor. Já o art. 14, § 9º, da Lei Magna dispõe que **lei complementar** estabelecerá outros casos de inelegibilidade, além dos já previstos na própria CF. No primeiro caso, a lei de defesa do consumidor é ordinária (Lei nº 8.078/1990); no segundo caso, a lei de inelegibilidades é complementar (LC nº 64/1990). Em outras hipóteses, a Carta Magna faz referência a “lei específica” (art. 37, VII) e a “lei especial” (art. 85, parágrafo único). Se o qualificativo não se refere a uma das espécies legislativas do art. 59 da CF, trata-se, em geral, apenas de lei ordinária. **Lei específica**, por exemplo, é a lei que trata unicamente de um determinado assunto. Já **lei especial** é conceito que, nesse contexto, carece de melhor definição técnica, podendo ser entendido também simplesmente como lei específica.

72 Por exemplo, o art. 18, § 2º, da CF reza que a criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem de Territórios Federais devem ser reguladas em **lei complementar**. O art. 62, § 3º, da CF prevê que as relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias que perdem eficácia por não serem convertidas em lei são disciplinadas por **decreto legislativo**. O art. 155, § 2º, IV, da Lei Magna dispõe que as alíquotas do ICMS aplicáveis às operações e prestações interestaduais e de exportação devem ser estabelecidas por **resolução do Senado Federal**. Todos esses



dispositivo magno não traz previsão de que será regulamentado por lei, mesmo assim ele pode ser aprofundado por norma legal, que, neste caso, será da espécie ordinária<sup>73</sup>.

65. Como o rito de aprovação da lei complementar é mais dificultoso do que o da lei ordinária, e tendo em vista que o legislador constituinte atribuiu ao âmbito da lei complementar matérias que, em princípio, são mais sensíveis, discute-se na doutrina se a lei complementar seria, na pirâmide normativa, hierarquicamente superior à lei ordinária. Não obstante o debate, o STF já decidiu (RE 377457/PR, RE 527801 AgR/SP, RE 377457/PR) pela **ausência de hierarquia entre lei ordinária e lei complementar**. Para nossa Corte Máxima, elas estão no mesmo nível normativo (no caso, o nível legal), apenas possuindo campos de atuação diversos: a lei complementar regula os dispositivos que expressamente invocam esse tipo normativo; a lei ordinária regula os dispositivos que não exigem espécie legislativa específica para seu detalhamento (âmbito residual).

---

são exemplos de referências **expressas** da CF à necessidade de espécie legislativa específica para dispor sobre tais temas. Por outro lado, há a exigência constitucional **implícita** de decreto legislativo, para as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, CF); e de resolução da Câmara (art. 51, CF) ou do Senado (art. 52, CF), para as matérias de competência privativa dessas Casas. Tais exigências implícitas tornam-se expressas apenas no nível regimental (art. 109, II e III, RICD; art. 213, II e III, RISF).

- 73 Por exemplo, o art. 17 da CF dispõe que é livre a criação, a fusão, a incorporação e a extinção de partidos políticos, sem dizer expressamente que isso deve ocorrer nos termos da lei. Não obstante, foi editada a Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) para regulamentar esse dispositivo. Outro caso é o art. 230 da Lei Maior, o qual reza que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, sem fazer referência à edição de uma lei sobre o tema. Mesmo assim, foi publicada a Lei nº 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) para detalhar a matéria.

66. Uma lei ordinária não pode dispor sobre regras que a CF destina a lei complementar, sob pena de inconstitucionalidade. Por outro lado, como o processo de aprovação da lei complementar é mais árduo do que o da lei ordinária, o STF entende (RE 377457/PR, RE 527801 AgR/SP, RE 377457/PR) que aquela pode legitimamente veicular normas próprias desta, bem como alterar ou revogar normas de leis ordinárias, sem que isso configure inconstitucionalidade<sup>74</sup>. Todavia, as regras assim veiculadas serão apenas formalmente (na forma) complementares, mas materialmente (no conteúdo) ordinárias. Isso significa que uma norma própria de lei ordinária expressa em uma lei complementar pode posteriormente ser alterada ou revogada por uma lei ordinária, ainda que formalmente se trate de dispositivo de lei complementar<sup>75</sup>.
67. Dentre as leis ordinárias, vale destacar as **leis orçamentárias**: a Lei do Plano Plurianual (PPA)<sup>76</sup>, a Lei de Diretrizes Orçamentárias

---

74 Por exemplo, a LC nº 123/2006, além de dispor sobre o tratamento tributário diferenciado e favorecido para as microempresas e as empresas de pequeno porte, matéria própria de lei complementar, conforme prevê o art. 146 da CF, também altera, entre outras leis ordinárias, a Lei nº 8.212/1991 e a Lei nº 8.213/1991 (arts. 80 a 83, LC nº 123/2006). Vale frisar que um dispositivo de lei ordinária inserido em lei complementar continua sendo regra própria de lei ordinária, podendo, assim, ser alterado futuramente por lei ordinária.

75 Por exemplo, o art. 76 da LC nº 123/2006 veicula regra própria de lei ordinária. Por isso, ele pôde ser legitimamente alterado pelo art. 5º da Lei nº 12.792/2013.

76 A Lei do **Plano Plurianual (PPA)** estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1º, CF). O projeto de lei do PPA da União é encaminhado quadrienalmente ao Congresso Nacional pelo Presidente da República (art. 165, I, CF) até quatro meses antes (31 de agosto) do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial e devolvido para sanção (concordância) presidencial até o

(LDO)<sup>77</sup> e a Lei Orçamentária Anual (LOA)<sup>78</sup>, bem como as leis de créditos adicionais, que alteram a programação orçamentária da LOA (arts. 165 e 166, CF). A aprovação das leis orçamentárias não segue o rito legislativo ordinário, consistente na apreciação dos respectivos projetos separadamente pelas duas Casas (sessões separadas da Câmara e do Senado). Os projetos dessas leis são apreciados em **sessão conjunta** do Congresso Nacional, isto é, com a Primeira e a Segunda Casas reunidas para deliberarem juntas sobre tais proposições<sup>79</sup>. O procedimento de aprovação das citadas leis (que são ordinárias, lembre-se) é chamado de **rito legislativo**

---

encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro), tendo vigência de quatro anos, até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente (art. 35, § 2º, I, ADCT).

77 A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2º, CF). O projeto de LDO da União é encaminhado anualmente ao Congresso Nacional pelo Presidente da República (art. 165, II, CF) até oito meses e meio antes (15 de abril) do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho) (art. 35, § 2º, II, ADCT).

78 A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** é a principal lei orçamentária do Estado e contém a previsão das receitas e a fixação das despesas públicas para o exercício (ano) seguinte (art. 165, § 8º, CF). O projeto de LOA da União é encaminhado anualmente ao Congresso Nacional pelo Presidente da República (art. 165, III, CF) até quatro meses antes (31 de agosto) do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro) (art. 35, § 2º, III, ADCT).

79 Os projetos de leis orçamentárias, por tramitarem em sessão conjunta, são denominados de **projetos de lei do Congresso Nacional (PLNs)**.

**concentrado**, justamente por concentrar na mesma sessão os Parlamentares de ambas as Casas.

68. **Lei delegada** é a espécie legislativa, com força de lei ordinária, elaborada diretamente pelo Presidente da República, após ele ter recebido do Congresso Nacional a **delegação da função legislativa**. É necessário que o chefe do Executivo **solicite** essa delegação (iniciativa solicitadora<sup>80</sup>) (art. 68, *caput*, CF; art. 116, RCCN), que é concedida por meio de **resolução do Congresso Nacional**, a qual deve especificar o conteúdo, os termos e o prazo do exercício da delegação (art. 68, § 2º, CF; art. 119, § 2º, RCCN). A delegação é considerada insubsistente se não realizada no prazo estipulado na resolução (art. 127, RCCN). O projeto de resolução do Congresso é proposição submetida a **sessão conjunta** das duas Casas (art. 119, *caput*; art. 120, RCCN). Essa delegação da função legislativa é **externa corporis**<sup>81</sup>, pois o Parlamento delega a competência para a elaboração da norma a um agente externo ao Poder Legislativo (o Presidente da República).
69. **Não** podem ser objeto de delegação legislativa (art. 68, § 1º, CF): i) os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional (regulados por decreto legislativo – art. 49, CF); ii) os atos de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (regulados por resolução da respectiva Casa – arts. 51 e 52, CF); iii) a matéria reservada à lei complementar; e iv) a legislação sobre: organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia

---

80 Moraes, Alexandre de. **Ob. cit.**, p. 726.

81 Há também a **delegação interna corporis** da função legislativa, feita pela Casa a suas próprias Comissões, quando atribui a elas o **poder terminativo** (chamado de conclusivo, na Câmara) para votar projetos de lei com dispensa da competência do Plenário, mediante o chamado **rito abreviado** (art. 58, § 2º, I, CF; art. 24, II, RICD; art. 91, RISF).

de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.<sup>82</sup>

70. Quando a resolução do Congresso que delega a função legislativa permite que o chefe do Executivo edite diretamente a lei, temos a denominada **delegação típica** ou **própria**. Por outro lado, a resolução pode determinar que o Congresso Nacional aprecie o projeto de lei delegada antes de ela ser editada, configurando a chamada **delegação atípica** ou **imprópria**. Se for esse o caso, o Congresso deve, em **sessão conjunta**, apreciar o projeto em votação única, sendo vedada a apresentação de emendas (art. 68, § 3º, CF; art. 123, RCCN), isto é, o Parlamento pode apenas aprovar ou rejeitar o projeto<sup>83</sup>. Se rejeitá-lo, o Presidente da República não pode editar a lei delegada; se aprová-lo, ele está autorizado (não sendo, porém, obrigado) a promulgar e publicar a lei.

---

82 O art. 117 do RCCN elenca um rol de matérias vedadas à lei delegada ligeiramente diverso do constante do art. 68, § 1º, da CF, pois esse Regimento foi editado em 1970, quando vigorava a CF/69, e ainda não foi atualizado nesse ponto. Em caso de divergência entre o RCCN e a CF, deve prevalecer esta, por ser diploma de hierarquia normativa superior, estando as partes do Regimento Comum contrárias à Carta Magna tacitamente revogadas.

83 Embora não se admitam emendas ao projeto de lei delegada, pode ocorrer a **votação destacada** de partes consideradas pelo Congresso em desacordo com o ato da delegação (art. 125, RCCN). Por exemplo, o projeto pode ter um ou dois artigos considerados irregulares com os termos da delegação, caso em que o Congresso aprova o **destaque** desses dispositivos do texto enviado pelo Executivo, para a votação deles em separado. Feito isso, o Plenário aprova o projeto, com exceção de tais artigos, os quais, por meio de nova votação, podem ser rejeitados pelas duas Casas. Nessa hipótese, o Presidente da República pode editar a lei delegada, mas com a supressão dos dispositivos reprovados pelo Congresso.

71. A lei delegada é espécie legislativa em desuso, tendo em vista que o Presidente da República possui a faculdade de expedir **medidas provisórias** com força de lei (art. 62; art. 84, XXVI, CF), independentemente de solicitar e receber delegação legislativa (e, na ordem constitucional passada, ele se valia dos decretos-leis). Com tal possibilidade, não há razão para o chefe do Executivo solicitar ao Congresso autorização para legislar. De fato, pouquíssimas leis delegadas já foram expedidas no Brasil.
72. **Medida provisória** é o ato com **força de lei ordinária** editado diretamente pelo Presidente da República em caso de **relevância e urgência**<sup>84, 85</sup>. Essa espécie legislativa produz efeitos a partir de sua

---

84 A **relevância** e a **urgência** da matéria veiculada em medida provisória são avaliadas discricionariamente pelo Presidente da República, configurando ato de natureza política, em princípio imune ao exame judicial. Não obstante, essa avaliação do chefe do Executivo pode, excepcionalmente, ser objeto de controle jurisdicional, quando o abuso é evidente. Segundo o STF (ADI 2527 MC/DF, ADI 2213 MC/DF), somente se admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente. Se for esse o caso, o STF pode concluir pela inconstitucionalidade da MPV, por não atendimento a tais pressupostos.

85 A avaliação da **relevância** e da **urgência** da matéria veiculada em medida provisória é discricionária do Presidente da República. Ele deve, contudo, justificar o atendimento a esses requisitos constitucionais na exposição de motivos que é enviada ao Congresso Nacional juntamente com a medida. O Presidente do Senado, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, tem a prerrogativa de não aceitar apreciar o ato, caso entenda que esses dois requisitos não estão atendidos, como ocorreu, por exemplo, com a MPV nº 669/2015, que aumentava as alíquotas de contribuição das empresas para a Previdência Social. Na ocasião, o Presidente do Senado declarou que não se podia considerar como urgente a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias, cuja vigência deveria, por força constitucional, aguardar o prazo de noventa dias (art. 195, § 6º, CF), e que a matéria poderia ser

publicação, mas é submetida de imediato à apreciação do Congresso Nacional (art. 62, *caput*; art. 84, XXVI, CF). O Parlamento pode rejeitar ou aprovar o ato, com ou sem modificações (emendas). A medida provisória aprovada pelo Congresso Nacional converte-se em lei ordinária (art. 62, § 3º, CF).

73. É **expressamente vedada** pela CF a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a (art. 62, § 1º, CF): i) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e Direito Eleitoral; ii) Direito Penal, Processual Penal e Processual Civil; iii) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, bem como a carreira e a garantia de seus respectivos membros; iv) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos orçamentários adicionais especiais e suplementares (utilizam-se, porém, as medidas provisórias para a abertura de créditos adicionais **extraordinários** – art. 167, § 3º, CF)<sup>86</sup>; v) detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; vi) assunto de lei complementar; e vii) assunto já disciplinado em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e somente pendente de sanção ou

---

perfeitamente veiculada por projeto de lei de iniciativa da Presidente da República, que ainda dispõe a seu favor da possibilidade da urgência constitucional para os projetos de sua autoria (art. 64, § 1º, CF). Por essa razão, ele considerou a MPV nº 669/2015 inconstitucional e devolveu o ato ao Executivo sem apreciação.

- 86 Os **créditos orçamentários adicionais** são autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) (art. 40, Lei nº 4.320/1964). Eles podem ser de três tipos (art. 41, Lei nº 4.320/1964): i) **suplementares**, para reforço de dotação orçamentária já existente; ii) **especiais**, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e iii) **extraordinários**, para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º, CF). Apenas estes últimos são abertos por medida provisória.

veto do Presidente da República<sup>87</sup>. É também **vedada textualmente** a adoção de MPV para regulamentar artigo da CF cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada entre 1º/1/1995 até 11/9/2001 (art. 246, CF).

74. Além disso, são matérias **implicitamente vedadas** às medidas provisórias: i) os assuntos de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, CF); e ii) os temas de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (arts. 51 e 52, CF). Neste caso, como se trata de matéria reservada às Casas do Legislativo, não se admite a iniciativa do Presidente da República, ainda que por medida provisória.
75. A medida provisória pode tratar de matéria tributária, porém, quando isso implica **instituição ou majoração de impostos**, ela só produz efeitos no exercício financeiro seguinte se for convertida em lei até o último dia do exercício em que foi editada. Trata-se de uma variante do princípio da anterioridade tributária<sup>88</sup>. Excetua-se dessa regra, contudo, os seguintes impostos federais: imposto de importação (II), imposto de exportação (IE), imposto sobre produtos

---

87 Admite-se, porém, a edição de medida provisória sobre matéria já sancionada ou vetada.

88 O **princípio da anterioridade tributária** veda aos entes federativos cobrar tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou (art. 150, III, *b*, CF). Trata-se de preceito destinado a evitar que o Estado surpreenda o contribuinte com aumentos repentinos de impostos. Alguns impostos, porém, são excepcionados dessa regra, quais sejam: II, IE, IPI, IOF e IEG (art. 150, § 1º, CF), os mesmos, aliás, também excepcionados da anterioridade tributária aplicável às medidas provisórias (art. 62, § 2º, CF), conforme explicado no texto. São impostos de caráter extrafiscal, regulatórios da economia, ou, no caso do IEG, de natureza emergencial, razão pela qual a CF autoriza sua alteração de maneira mais imediata.



industrializados (IPI), imposto sobre operações financeiras (IOF) e imposto extraordinário de guerra (IEG) (art. 62, § 2º, CF).

76. A medida provisória possui um **caráter duplo**: é ao mesmo tempo **norma jurídica**, uma vez que produz efeitos desde a sua edição, e **proposição legislativa**, já que é submetida ao Congresso Nacional, que pode aprová-la, com ou sem emendas, ou rejeitá-la.
77. **Decreto Legislativo** é a espécie legislativa utilizada para dispor sobre assuntos da **competência exclusiva do Congresso Nacional** (art. 49, CF; art. 109, II, RICD; art. 213, II, RISF)<sup>89</sup>. Em geral, os decretos legislativos tratam de assuntos com efeitos externos ao Parlamento, no âmbito da função fiscalizadora. A tramitação do projeto de decreto legislativo é **bicameral**, com o mesmo rito da lei ordinária, apenas **sem a fase de sanção ou veto** do Executivo: aprovado pelas duas Casas do Congresso Nacional, o decreto legislativo é diretamente promulgado pelo Presidente do Senado Federal (art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XXVIII, RISF). Conforme ensina Pontes de Miranda<sup>90</sup>, decretos legislativos são as leis a que a Constituição não exige a remessa ao Presidente da República para a sanção (leis sem sanção).
78. São **assuntos de competência exclusiva do Congresso Nacional**, regulados por meio de **decreto legislativo** (art. 49, I a VIII, CF): resolver definitivamente sobre **tratados, acordos ou atos internacionais** que acarretem encargos ou compromissos gravosos

---

89 Não obstante, veremos adiante que alguns específicos assuntos da competência exclusiva do Congresso Nacional são veiculados em outra espécie legislativa: a **resolução do Congresso Nacional**.

90 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969**. Tomo 3, 2ª ed. São Paulo: RT, 1970, p. 142.

ao patrimônio nacional<sup>91</sup>; autorizar o Presidente da República a declarar **guerra** e a celebrar a **paz** (art. 84, XIX e XX, CF); autorizar o Presidente da República a permitir que **forças estrangeiras** transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar (art. 84, XXII, CF)<sup>92</sup>; autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se **ausentarem do País**, quando a ausência exceder a quinze dias (art. 83, CF); aprovar o **estado de defesa** e a **intervenção federal**, autorizar o **estado de sítio**<sup>93</sup>, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

- 
- 91 **Tratado internacional** é o acordo de Direito Internacional celebrado entre Estados soberanos ou organizações internacionais (ex.: ONU, OEA) com outros Estados ou organizações. De modo geral, todos os **tratados internacionais** celebrados pelo Brasil são submetidos ao Congresso Nacional, antes de entrarem em vigor no País. Em resumo, o trâmite de um tratado internacional ocorre da seguinte forma: i) o Presidente da República, representando o Brasil, celebra o tratado com outros Países no exterior (art. 84, VIII, CF); ii) ele então envia uma **mensagem** ao Congresso Nacional, com o texto do tratado celebrado, para que o Parlamento aprecie o acordo, sendo a Casa iniciadora a Câmara dos Deputados, a qual, em conclusão à apreciação da mensagem, oferece um **projeto de decreto legislativo**; iii) Câmara e Senado aprovam o decreto legislativo de aprovação do tratado internacional; iii) após esse aval do Congresso, o Presidente da República edita um **decreto do Executivo**, promulgando o tratado e internalizando suas regras no País, isto é, fazendo o acordo entrar em vigor em nosso território. Estudaremos a tramitação no Senado do projeto de decreto legislativo referente a essa matéria oportunamente nesta obra.
- 92 A **LC nº 90/1997** prevê os casos em que forças estrangeiras podem transitar pelo território nacional ou nele permanecer temporariamente sem necessidade de autorização do Congresso Nacional.
- 93 O **estado de defesa e intervenção federal** são apreciados pelo Congresso Nacional **depois** de decretados pelo Presidente da República (art. 36, § 1º; art. 84, IX e X; art. 136, § 4º, CF); já o **estado de sítio** deve ser autorizado pelo Parlamento **antes** de ser implantado pelo chefe do Executivo (art. 84, IX; art. 137, CF).

**sustar** os atos **normativos** do **Poder Executivo** que exorbitem do poder regulamentar<sup>94</sup> ou dos limites de delegação legislativa<sup>95</sup>; mudar temporariamente sua **sede**; fixar idênticos **subsídios** para os **Deputados Federais** e os **Senadores**, observado o teto remuneratório constitucional<sup>96</sup> e a obrigatoriedade de pagar imposto de renda como qualquer outra pessoa; e fixar os **subsídios** do **Presidente** e do **Vice-Presidente** da República e dos **Ministros de Estado**, também observado o teto constitucional e a obrigatoriedade do imposto de renda. À exceção da fixação de subsídios, que é atividade puramente legislativa, as demais hipóteses materializam a **função fiscalizadora** exercida mediante a função legislativa.

---

94 O **poder regulamentar** é a competência do Presidente da República para editar decretos regulamentares (regulamentos) para a fiel execução das leis (art. 84, IV, CF). O regulamento é ato normativo secundário, infralegal, que retira sua validade da lei regulamentada. Enquanto a norma legal, por ser ato primário, possui o poder de inovar o ordenamento, isto é, de criar novos direitos e obrigações, o regulamento não pode ir além da lei que detalha. Caso isso ocorra, o decreto regulamentar pode ser susgado por decreto legislativo do Congresso Nacional (art. 49, V, CF). Não confundir decreto regulamentar (ato secundário editado pelo Poder Executivo) com decreto legislativo (ato primário editado pelo Poder Legislativo). O poder regulamentar, para fins de sustação de atos do Executivo pelo Congresso Nacional, tem sido interpretado em sentido amplo, como **poder normativo** em geral dos órgãos do Executivo e das entidades da Administração Indireta.

95 A **delegação legislativa** consiste na autorização do Congresso Nacional ao Presidente da República para que este elabore uma **lei delegada**. A delegação, que é feita por resolução do Congresso Nacional, deve **especificar o conteúdo e os termos do seu exercício** (art. 68, § 2º, CF). Caso o conteúdo da lei delegada exorbite dos limites da delegação, ela pode ser sustada, no todo ou em parte, por um decreto legislativo (art. 49, V, CF).

96 O **teto remuneratório** mensal na esfera federal é o subsídio mensal, em espécie, do Ministro do STF (art. 37, XI, CF).

79. São também **assuntos de competência exclusiva do Congresso Nacional**, regulados por meio de **decreto legislativo** (art. 49, IX a XVII, CF): julgar anualmente as **contas** prestadas pelo **Presidente da República**<sup>97</sup> e apreciar os relatórios sobre a execução dos **planos de governo; fiscalizar e controlar**, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do **Poder Executivo**, incluídos os da administração indireta; zelar pela preservação de sua **competência legislativa** em face da atribuição normativa dos outros Poderes<sup>98</sup>; apreciar os atos

---

97 Compete privativamente ao Presidente da República prestar **anualmente** ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (art. 84, XXIV, CF). Trata-se na verdade de um dever, o qual, se não realizado, importa em **crime de responsabilidade** do chefe do Executivo (art. 9º, 2, Lei nº 1.079/1950). Caso ele não apresente as contas ao Congresso nesse prazo, cabe privativamente à Câmara dos Deputados proceder à **tomada** de contas (art. 51, II, CF). O art. 215 do RICD detalha os procedimentos para a realização dessa tarefa pela Primeira Casa. Após receber (ou tomar) as contas anuais do Presidente da República, o Congresso Nacional as envia ao TCU, ao qual cabe apreciá-la, mediante **parecer prévio** (peça apenas opinativa, que não vincula a decisão do Parlamento) a ser elaborado pela Corte de Contas em até sessenta dias a contar de seu recebimento (art. 71, I, CF). Recebido o parecer prévio do TCU, o Congresso Nacional está apto a julgar as contas de governo do Presidente, sendo a matéria enviada à Comissão Mista de Orçamentos (CMO), para receber parecer (art. 166, § 1º, I, CF; art. 115, RCN nº 1/2006), antes de ser apreciada pelo Congresso Nacional. Há discussão no STF (MS 33729/DF) a respeito da forma de deliberação do Congresso sobre o projeto de decreto legislativo dessa matéria. O Relator, Ministro Roberto Barroso, sinalizou que tal matéria deve ser apreciada em **sessão conjunta**, mas o Plenário do Supremo ainda não se manifestou definitivamente sobre a questão.

98 Um exemplo do exercício dessa competência foi o **Decreto Legislativo nº 424/2013**, que sustou os efeitos da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), norma que buscava alterar o número de Deputados de cada Estado da Federação na

de concessão e renovação de concessão de emissoras de **rádio e televisão**<sup>99</sup>; escolher dois terços dos membros do **TCU**<sup>100</sup>); aprovar

---

Câmara dos Deputados. O ato do TSE foi sustado pelo Parlamento sob o entendimento de que o art. 45, § 1º, da CF prevê que o número total de Deputados Federais e a representação por Estado e pelo DF devem ser estabelecidos por lei complementar, não podendo, portanto, uma resolução do TSE dispor sobre o assunto. Embora o art. 1º, parágrafo único, da LC nº 78/1993 pareça delegar ao TSE o efetivo cálculo das bancadas estaduais na Câmara Baixa, o entendimento do Congresso Nacional foi de que apenas a lei complementar em si pode definir o tamanho das bancadas. Tal entendimento foi referendado pelo STF (ADIs 4947/DF, 5020/DF e 5028/DF), que, pelos citados argumentos, decidiu pela inconstitucionalidade da Resolução TSE nº 23.389/2013 e do parágrafo único do art. 1º da LC nº 78/1993. Vale citar, contudo, que, na mesma ocasião, o STF também decidiu (ADC 33/DF) pela inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424/2013, alegando a ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Entendemos que o inciso XI do art. 49 da CF autoriza essa sustação, mas não foi esse o posicionamento adotado pela Suprema Corte. No Senado, os PDS nºs 9/2016, 5/2015 e 1/2014, arquivados pelo fim da legislatura, e o PDS nº 6/2015, ainda em tramitação, são exemplos de projetos de decreto legislativo cujo objeto é a sustação de atos normativos do Judiciário e do TCU.

99 Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora (rádio) e de sons e imagens (televisão) (art. 223, *caput*, CF). Para a produção de efeitos legais da outorga ou renovação, o Congresso Nacional deve aprovar o ato do Executivo. A não renovação da concessão ou permissão depende de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal (art. 223, §§ 1º a 3º, CF). Veremos futuramente os detalhes da tramitação do projeto de decreto legislativo referente a essa matéria.

100 O TCU possui nove Ministros (art. 73, *caput*, CF), sendo escolhidos um terço (três) pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre Auditores (Ministros-Substitutos) e membros do Ministério Público do Tribunal (Ministério Público de Contas); e dois terços (seis) pelo Congresso

iniciativas do Poder Executivo referentes a **atividades nucleares**; autorizar **referendo** e convocar **plebiscito**; autorizar, em **terras indígenas**, a exploração e o aproveitamento de **recursos hídricos** e a pesquisa e lavra de **riquezas minerais**; e aprovar previamente a alienação ou concessão de **terras públicas** com área superior a **2.500 hectares**. Esses casos também se referem à atividade de **Controle Externo** do Parlamento, efetivada mediante o exercício da função **legislativa**.

80. É também por **decreto legislativo** que o Congresso Nacional dispõe sobre as **relações jurídicas decorrentes de medidas provisórias** que perdem a eficácia por não serem convertidas em lei (art. 62, § 3º, CF). Não obstante, a Carta Magna reza que, não editado o decreto legislativo em até sessenta dias após a rejeição ou a perda de eficácia da medida provisória (caso o prazo expire sem a apreciação do Congresso), as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória conservam-se por ela regidas (art. 62, § 11, CF).
81. **Resolução** é a espécie legislativa utilizada para dispor sobre assuntos da **competência privativa**<sup>101</sup> da **Câmara dos Deputados** (art. 51, CF; art. 109, III, RICD) ou do **Senado Federal** (art. 52, CF; art. 213, III, RISF). Há, portanto, as resoluções da Câmara e as resoluções do

---

Nacional (art. 73, § 2º, CF). A escolha dos Ministros pelo Parlamento é regulada pelo Decreto Legislativo nº 6/1993, cuja sistemática reserva a indicação de três nomes à Câmara dos Deputados e dos outros três ao Senado Federal.

- 101 Alguns diferenciam **competência exclusiva** de **competência privativa**, dizendo que a primeira é indelegável e a segunda é delegável a outro órgão ou agente. Todavia, no caso das competências exclusivas do Congresso Nacional (art. 49, CF) e das competências privativas da Câmara dos Deputados (art. 51, CF) e do Senado Federal (art. 52, CF), essa diferenciação não se aplica, pois os três conjuntos de competências (CN, CD e SF) são todos **indelegáveis**.

Senado<sup>102</sup>. Alguns ensinam que as resoluções tratam de assuntos com efeitos internos ao Parlamento. Não obstante, na esfera federal, isso é aplicável apenas às resoluções que elaboram ou modificam o Regimento Interno e as que cuidam de matéria administrativa da respectiva Casa. A maioria dos casos de resoluções, especialmente as do Senado, cuida de matérias de efeitos **externos**, como será visto adiante. Temos, portanto, que o campo material das resoluções é aquele definido pela Carta Magna para cada Casa (arts. 51 e 52; art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V; e § 6º, I, CF), independentemente de o assunto ser de natureza externa ou interna.

82. A tramitação do projeto de resolução da Câmara ou do Senado é **unicameral**, apenas na respectiva Casa, **sem fase de sanção ou veto** do Executivo: aprovado pela respectiva Casa, a resolução é diretamente promulgada pelo seu Presidente (art. 17, VI, *m*, RICD; art. 48, XXVIII, RISF).
83. São os seguintes os **assuntos de competência privativa da Câmara dos Deputados**, regulados por meio de **resolução** da Casa (art. 51, CF)<sup>103</sup>: i) autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República

---

102 Veremos adiante que existe também a resolução **do Congresso Nacional**, para dispor sobre assuntos da competência exclusiva do Congresso Nacional que não sejam veiculados por decreto legislativo.

103 Na prática, porém, a Câmara dos Deputados não tem editado resolução para formalizar a autorização de instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado nem para oficializar o resultado das eleições dos membros do Conselho da República.

e os Ministros de Estado<sup>104, 105</sup>; ii) proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; iii) elaborar seu regimento interno; iv) dispor sobre sua organização e funcionamento, sua polícia e sobre criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços<sup>106</sup>; e v) eleger dois cidadãos para o Conselho da República<sup>107</sup>.

---

104 Admitida pela Câmara a acusação criminal contra o Presidente ou o Vice-Presidente da República, o julgamento é feito perante o STF, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. No caso dos Ministros de Estado, o julgamento ocorre no Senado apenas nos crimes de responsabilidade **conexos** com os de mesma natureza do Presidente ou do Vice-Presidente da República. Nos crimes comuns, conexos ou não, e nos de responsabilidade não conexos, o julgamento dos Ministros de Estado ocorre no STF (art. 52, I; art. 86, *caput*; art. 102, I, *b*, CF).

105 Segundo o STF (Pet 1954/DF, Queixa-Crime 427/DF), a autorização da Câmara para a instauração de processo criminal contra Ministro de Estado só é cabível quando o crime comum ou de responsabilidade por ele praticado é **conexo** com o crime de mesma natureza praticado pelo Presidente da República.

106 O art. 51, III, da CF fala também em competência privativa da Câmara para a iniciativa de **lei** para fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções de seus serviços. Trata-se, nesse caso, de iniciativa para apresentar **projeto de lei ordinária** sobre a remuneração dos seus servidores. Antes da EC nº 19/1998, que modificou esse inciso III, a remuneração do pessoal da Câmara era objeto de resolução da Casa.

107 O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República e dele participam o Vice-Presidente da República, os Presidentes da Câmara e do Senado, os Líderes da maioria e da minoria na Câmara e no Senado, o Ministro da Justiça e seis cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 anos, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado e dois eleitos pela Câmara. Os seis cidadãos exercem mandato de três anos no Conselho, vedada a recondu-



84. Além desses temas, são objeto de **resolução da Câmara** quaisquer outras matérias de competência privativa da Casa, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, bem como os casos concretos sobre os quais a Câmara deva se pronunciar, tais como: perda de mandato de Deputado, criação ou conclusões de CPI, conclusões de Comissão permanente sobre proposta de fiscalização e controle (PFC<sup>108</sup>), conclusões sobre petições, representações ou reclamações da sociedade civil, matéria de natureza regimental e assuntos de sua economia interna e de seus serviços administrativos (art. 109, III, RICD).
85. É **competência privativa do Senado Federal**, exercida mediante **resolução** da Casa (art. 52, I e II, CF): i) processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles<sup>109</sup>,<sup>110</sup>; ii) processar e julgar os Ministros do STF, os membros do CNJ e do CNMP, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade. Trata-se de **função jurisdicional atípica** exercida pelo Senado Federal. Nesses casos, a sentença

---

ção. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, bem como sobre as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas (arts. 89 e 90, CF; Lei nº 8.041/1990).

108 Na Câmara, a proposta de fiscalização e controle leva a sigla PFC; no Senado, utiliza-se para essa proposição a sigla PFS.

109 O julgamento dos Ministros de Estado e dos Comandantes Militares por crimes de responsabilidade não conexos com os de mesma natureza do Presidente ou do Vice-Presidente da República ocorre no STF (art. 102, I, c, CF), dispensando-se, nesse caso, a prévia autorização da Câmara dos Deputados para a atuação da Suprema Corte (STF: Pet 1954/DF, Queixa-Crime 427/DF).

110 Para esses casos, o Senado precisa de prévia autorização da Câmara para processar e julgar as autoridades (art. 51, I, CF).

final, condenando ou absolvendo o réu, é consubstanciada por meio da resolução.<sup>111, 112</sup>

86. É também **competência privativa do Senado Federal**, a ser exercida por meio de **resolução**<sup>113</sup> (art. 52, III e IV, CF): iii) aprovar previamente, por voto **secreto**, após arguição (sabatina) **pública**<sup>114</sup>, a

---

111 Trata-se dos processos de **impeachment** por crimes de responsabilidade de altas autoridades da República perante o Senado Federal. Nesses processos, funciona como Presidente da sessão o Presidente do STF (salvo se ele mesmo é o acusado) e a condenação somente ocorre se proferida por **dois terços** dos Senadores. Segundo a CF, a condenação limita-se à perda do cargo, com inabilitação por **oito anos** para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (art. 52, parágrafo único, CF). No processo da ex-Presidente Dilma Roussef, em 2016, o Senado entendeu possível “**fatiar**” a pena, de modo que foi aplicada à ex-Presidente apenas a sanção de perda do cargo, mas não a de inabilitação para função pública (RSF nº 35/2016). Tal entendimento não pode ser revisto nem mesmo pelo STF, pois o Senado Federal, ao julgar autoridades por crimes de responsabilidade, exerce atividade jurisdicional (atípica), de modo que a decisão final de mérito da Câmara Alta nesse caso representa coisa julgada.

112 No caso de crimes comuns, as autoridades citadas, salvo os conselheiros do CNJ e do CNMP, são julgadas pelo STF (art. 102, I, *b e c*, CF). O AGU é equiparado a Ministro de Estado pelo art. 20, VI, da Lei nº 13.844/2019. Os membros do CNJ e do CNMP podem ter foro especial no STF, no STJ, em TRF ou em TJ, conforme seu cargo de origem.

113 Na prática, todavia, o Senado Federal não tem editado resolução para formalizar a deliberação sobre aprovação ou rejeição de indicação de autoridades. Aprovado o nome do indicado, o Senado apenas comunica formalmente a Presidência da República, para a consequente nomeação da autoridade (art. 383, VIII).

114 A sabatina do indicado é realizada pela Comissão competente, nos termos do RISF, conforme estudado no primeiro volume desta obra. Na reunião da Comissão, após a sabatina dos Senadores, ocorre uma votação **secreta**, cujo resultado materializa a **opinião** da Comissão sobre a aprovação ou rejeição do nome. Após isso, ocorre a

escolha de Magistrados, nos casos estabelecidos na CF<sup>115</sup>, Ministros do TCU indicados pelo Presidente da República, Governador de Território, Presidente e diretores do Banco Central, Procurador-Geral da República e titulares de outros cargos que a lei determinar<sup>116</sup>; iv) aprovar previamente, por voto **secreto**, após arguição em sessão **secreta**, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (Embaixadores)<sup>117</sup>. Também cabe privativamente ao Senado: v) aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a **exoneração de ofício do PGR** (art. 52, XI, CF); e vi) aprovar, por maioria absoluta, a **destituição do PGJ do DF e Territórios (PGJDFT)**

---

votação **secreta** do Senado, em sessão plenária, para a efetiva deliberação sobre a aprovação do indicado.

115 Ministros do STF (art. 84, XIV; art. 101, parágrafo único, CF), Ministros do STJ (art. 84, XIV; art. 104, parágrafo único, CF), Ministros do STM (art. 84, XIV; art. 123, *caput*, CF), Ministros do TST (art. 84, XIV; art. 111-A, *caput*, CF) e Conselheiros do CNJ (art. 130-B, § 2º, CF).

116 Tem sido o caso dos dirigentes de agências reguladoras, por exemplo: Anatel (art. 23, Lei nº 9.472/1997), Aneel (art. 5º, parágrafo único, Lei nº 9.427/1996) e ANP (art. 11, § 2º, Lei nº 9.478/1997).

117 A sabatina do indicado a Embaixador é realizada em reunião da CRE (art. 103, III). Após a arguição, ocorre a votação **secreta** da autoridade pelos membros desse colegiado (o resultado representa apenas a **opinião** da Comissão) e, então, a votação **secreta** em Plenário, em que o Senado efetivamente aprova ou rejeita o nome. Embora o RISF preveja como secreta a reunião da CRE para essa matéria (art. 116, III; art. 383, III e § 1º), na prática, ela tem sido secreta apenas na eventual parte da sabatina em que sejam feitas aos indicados perguntas sensíveis às relações exteriores ou à Defesa Nacional. Por ato próprio, a Comissão tem entendido que essas reuniões **poderão** ser secretas (art. 15, § 2º, Ato da CRE nº 7/2017). Do mesmo modo, não obstante as regras regimentais (art. 197, I, *d*; art. 383, § 1º), a sessão plenária para a votação secreta de Embaixadores tem sido **pública**, em homenagem ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*, CF).

(art. 128, § 4º, CF; art. 156, § 2º, LC nº 75/1993)<sup>118</sup> antes do término de seus respectivos mandatos.

87. Além disso, são **privativas do Senado Federal** ainda as seguintes atribuições relativas a **matéria financeira** pública (art. 52, V a IX, CF): vii) autorizar operações financeiras externas de interesse da União, dos Estados, do DF, dos Territórios e dos Municípios; viii) fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do DF e dos Municípios; ix) dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, de suas autarquias e das demais entidades controladas pelo Poder Público federal; x) dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; xi) estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do DF e dos Municípios.<sup>119</sup>
88. Cabe ainda ao **Senado Federal, privativamente**, mediante **resolução** (art. 52, X e XII a XV, CF): xii) suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do STF<sup>120</sup>; xiii) elaborar seu regimento interno; xiv) dispor sobre

---

118 Embora a nomeação do PGJ do DF e Territórios pelo Presidente da República **prescinda** de aprovação do Senado (art. 128, § 3º, CF; art. 156, *caput*, LC nº 75/1993), sua destituição de ofício antes do término do mandato **exige** a concordância da Câmara Alta, em razão de previsão constitucional e legal (art. 128, § 4º, CF; art. 156, § 2º, LC nº 75/1993).

119 Vimos no primeiro volume desta obra que compete à CAE opinar sobre tais matérias, antes da deliberação do Plenário. Voltaremos a estudar esse tema quando tratarmos especificamente da tramitação dos projetos de resolução sobre esses assuntos.

120 Conforme visto no tópico sobre as competências da CCJ, no primeiro volume desta obra, essa competência do Senado refere-se à suspensão da lei considerada

sua organização e funcionamento, sua polícia e sobre criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços<sup>121</sup>; xv) eleger dois cidadãos para o Conselho da República<sup>122</sup>; e xvi) avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados, do DF e dos Municípios<sup>123</sup>.

89. Também por meio de **resolução**, o Senado exerce sua **competência privativa** de dispor sobre **matéria tributária**, no tocante a **alíquotas de impostos estaduais**, com o objetivo de minimizar as guerras fiscais que podem ocorrer entre os Estados e o DF. Nesse âmbito, cabe ao Senado Federal: i) fixar as alíquotas **máximas** do **ITCD** (art. 155, § 1º, IV, CF); ii) estabelecer as alíquotas do **ICMS** aplicáveis às operações e prestações **interestaduais** e de **exportação** (art. 155, § 2º, IV, CF); iii) estabelecer alíquotas **mínimas** do **ICMS** nas operações **internas** (art. 155, § 2º, V, a, CF); iv) fixar alíquotas **máximas** do

---

inconstitucional pelo STF em uma ação **concreta**, cujos efeitos, em princípio, seriam apenas para as partes do processo (efeitos *inter partes*). Nas ações **abstratas** (ADI, ADC, ADO e ADPF), a atuação do Senado é desnecessária, pois os acórdãos nesses processos já possuem efeitos contra todos (*erga omnes*). Voltaremos a esse tema quando estudarmos a tramitação do projeto de resolução do Senado de suspensão de lei considerada inconstitucional pelo Supremo.

- 121 O art. 52, XIII, da CF fala também em competência privativa do Senado para a iniciativa de lei para fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções de seus serviços. Trata-se, nesse caso, de iniciativa para apresentar **projeto de lei ordinária** sobre a remuneração dos seus servidores. Antes da EC nº 19/1998, que modificou esse inciso XIII, a remuneração do pessoal do Senado era objeto de resolução da Casa.

- 122 Sobre o **Conselho da República**, ver nota de rodapé anterior quanto à eleição pela Câmara de cidadãos para esse Conselho.

- 123 Competência exercida por meio da **CAE** (art. 99-A; arts. 393-A a 393-F).

**ICMS** nas operações **internas** para resolver **conflito específico** que envolva interesse dos Estados (art. 155, § 2º, V, *b*, CF); e *v*) fixar as alíquotas **mínimas** do **IPVA** (art. 155, § 6º, I, CF).<sup>124</sup>

90. Outros temas que são objeto de **resolução** do Senado são: i) decretação de **perda do mandato** de Senador (art. 55, § 2º, CF; art. 288, III, *c*, RISF)<sup>125</sup>; ii) instituição de **grupos e fóruns parlamentares** internacionais<sup>126</sup>; iii) instituição de **frentes parlamentares**<sup>127</sup>; e iv) instituição de **prêmios, comendas e concursos** no âmbito da Casa<sup>128</sup>.

---

124 Vimos anteriormente que essa matéria é analisada pela **CAE**. Seu estudo será aprofundado oportunamente, ao tratarmos do trâmite dos projetos de resolução do Senado referente a alíquotas de impostos estaduais.

125 Ex.: RSF nº 21/2016.

126 **Grupos e fóruns parlamentares** são serviços de cooperação interparlamentar criados para fortalecer as relações entre o Congresso Nacional e os Parlamentos de outros países. A iniciativa favorece a troca de experiências e a discussão de temas de interesse público entre os Parlamentos. Ex.: Grupo Parlamentar Brasil-Argentina (RSF nº 4/2016), Grupo Parlamentar Brasil-Espanha (RSF nº 25/1998), Fórum Parlamentar Brasil-Argentina (RSF nº 29/2016).

127 **Frente parlamentar** é um grupo de parlamentares que se unem em prol de uma causa de interesse público, defendendo, entre outros aspectos, a aplicação e o aperfeiçoamento da legislação sobre o tema. Na Câmara dos Deputados, as frentes parlamentares são regulamentadas pelo Ato da Mesa Diretora nº 69/2005, não havendo ato correlato no âmbito do Senado. Segundo o art. 2º do citado Ato da Câmara Baixa, frente parlamentar é a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal (Deputados ou Senadores, portanto), destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade. Ex.: Frente Parlamentar dos Senadores dos Estados do Norte e do Nordeste (RSF nº 9/2019), Frente Parlamentar em Defesa das Políticas Públicas de Juventude (FPJovem) (RSF nº 6/2019).

128 Exemplos: Comenda Zilda Arns (RSF nº 21/2017), Prêmio Jovem Empreendedor (RSF nº 31/2016), Concurso de Redação do Senado Federal (RSF nº 42/2010) etc.

91. Há também as **resoluções do Congresso Nacional**, que tratam de outras **competências exclusivas do Congresso**, além das elencadas no art. 49 da CF, quanto a temas de interesse simultâneo de ambas as Casas. Os projetos dessas resoluções são votados em **sessão conjunta**<sup>129</sup>. Compete ao Congresso Nacional, por meio de resolução, elaborar o **regimento comum** (art. 57, § 3º, II, CF)<sup>130</sup>, inclusive no tocante ao processo legislativo das proposições submetidas ao **rito concentrado** (sessão conjunta), como os projetos de leis orçamentárias (art. 166, *caput*, CF)<sup>131</sup> e os próprios projetos de resolução do Congresso; bem como em relação ao processo legislativo das proposições que, ainda que apreciadas separadamente pelas duas Casas, passam antes por **Comissão mista**, como as medidas provisórias (art. 62, § 9º, CF)<sup>132</sup> e os projetos de autoria de Comissão mista (arts. 142 e 143, RCCN). Cabe ao Congresso, também, por resolução: regular a criação de serviços comuns às duas Casas (art. 57, § 3º, II, CF); delegar a função legislativa ao Presidente da República (leis delegadas) (art. 68, § 2º, CF); e criar Comissões mistas

---

129 A resolução do Congresso, portanto, é norma aprovada por ambas as Casas, em sessão bicameral conjunta. Já as resoluções da Câmara e do Senado são aprovadas apenas pela respectiva Casa, em rito unicameral.

130 Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN): RCN nº 1/1970.

131 Comissão Mista de Orçamentos (CMO) e processo legislativo orçamentário: RCN nº 1/2006. O art. 1º dessa Resolução declara que ela é parte integrante do Regimento Comum.

132 Apreciação de medidas provisórias pelo Congresso Nacional: RCN nº 1/2002. O art. 1º dessa Resolução dispõe que ela é parte integrante do Regimento Comum.

permanentes<sup>133</sup> e outros órgãos do Congresso Nacional<sup>134</sup>. Note-se que o objeto das resoluções do Congresso é, em geral, de caráter **interno** ao funcionamento comum das duas Casas (a exceção é delegação da função legislativa ao Presidente da República), enquanto os assuntos veiculados em decreto legislativo são eminentemente de natureza externa (a exceção é a mudança temporária da sede do Congresso – art. 49, VI, CF).<sup>135</sup>

---

133 Não há necessidade de RCN para a criação de Comissões mistas **temporárias**, como as Comissões mistas de medidas provisórias, as CPI mistas (CPMIs) e outras. No caso das Comissões mistas de MPVs, o Presidente do Congresso designa diretamente a Comissão (art. 2º, RCN nº 1/2002). As CPMIs são criadas automaticamente pela apresentação de requerimento de autoria de um terço dos Deputados mais um terço dos Senadores (art. 58, § 3º, CF; art. 21, RCCN). Para as demais Comissões mistas, basta a aprovação de requerimento em sessão conjunta, cuja autoria pode ser até mesmo de um único congressista (ex.: Comissão Mista Especial sobre a Lei Kandir – RQN nº 2/2017). Nesses casos, basta que o Plenário do Congresso Nacional (em sessão conjunta, portanto), aprove o requerimento de criação. Por outro lado, a Comissão Representativa do Congresso Nacional, embora temporária, é prevista em Resolução do Congresso, pelo fato de ter caráter periódico, sendo criada sempre que há recesso do Parlamento, além de haver previsão constitucional de que suas atribuições sejam definidas no Regimento Comum (art. 58, § 4º, CF; RCN nº 3/1990, resolução que é parte integrante do RCCN, nos termos do seu art. 1º.).

134 Ex.: RCN nº 2/2014 (Comissão Mista do Congresso Nacional de Assuntos Relacionados à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), RCN nº 1/2014 (Comissão Mista Permanente de Combate à Violência contra a Mulher), RCN nº 4/2008 (Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas), RCN nº 1/2011 (Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul), RCN nº 2/2007 (Comissão Mista Representativa do Congresso Nacional no Fórum Interparlamentar das Américas – FIPA), RCN nº 3/1990 (Comissão Representativa do Congresso Nacional).

135 Perceba-se, assim, que, no tocante aos decretos legislativos e às resoluções **do Congresso**, tem valia, em geral, o critério de distinção entre assuntos externos e



92. É preciso mencionar também os **tratados internacionais**, acordos de Direito Internacional celebrado entre Estados soberanos ou organizações internacionais (ex.: ONU, OEA) com outros Estados ou organizações. Os tratados celebrados pelo Brasil são internalizados como normas jurídicas em nosso território por decreto de promulgação do Executivo, após sua aprovação pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo (art. 49, I; art. 84, VIII, CF). Os tratados internacionais podem vigorar em nosso território com três *status* normativos. Aqueles referentes a **direitos humanos** possuem, em geral, segundo o STF (RE 349703/RS, RE 466343/SP, HC 87585/TO), **nível supralegal**, isto é, intermediário entre a lei ordinária e a Constituição Federal. Já os tratados sobre **direitos humanos** aprovados pelo **mesmo processo das emendas à Constituição** (aprovação em cada Casa do Congresso, em dois turnos, por três quintos dos respectivos membros) são equivalentes a estas, ou seja, têm **nível constitucional** (art. 5º, § 3º, CF)<sup>136</sup>. Finalmente, os acordos internacionais sobre **outros temas**, diversos de direitos humanos, são internalizados no País com **status legal**.
93. Citem-se, por fim, as **espécies legislativas não produzidas pelo processo legislativo**, quais sejam: o **decreto autônomo** (art. 84, VI, CF) e a **resolução de Tribunal**, esta utilizada especialmente para veicular os **regimentos internos** dos Tribunais do Poder Judiciário<sup>137</sup>

---

internos para definir se a matéria de competência exclusiva do Congresso deve ser tratada em decreto legislativo ou em resolução.

136 Ex.: Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, aprovados pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e internalizados no Brasil pelo Decreto do Executivo nº 6.949/2009.

137 O STF já reconheceu também (ADC 12 MC/DF) que as **resoluções do CNJ** possuem caráter normativo primário (em raciocínio que pode ser estendido às **resoluções do CNMP**), ponto que ainda suscita polêmicas.

(art. 96, I, *a*, CF) e do TCU (art. 73, *caput*, *in fine*, c/c art. 96, I, *a*, CF).

94. Compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante **decreto autônomo**, sobre: **organização e funcionamento da Administração Federal** (leia-se: Poder Executivo<sup>138</sup>), quando isso não implica aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (se implica alguma dessas situações, é exigida a lei ordinária); e **extinção de funções ou cargos públicos** do Poder Executivo<sup>139</sup>, quando **vagos** (se estiverem preenchidos, será necessária a lei ordinária). Trata-se da chamada **reserva de regulamento** ou **reserva de administração** (STF: ADI 3254/ES, ADI 2806/RS, ADI 2364 MC/AL), isto é, assuntos que devem ser tratados em decreto autônomo, não em lei ordinária. Não se deve confundir esse decreto autônomo, de **nível legal**<sup>140</sup>, introduzido em nosso ordenamento pela

---

138 Em função do princípio da separação dos Poderes (art. 2º, CF), cada Poder tem independência para editar suas próprias normas de organização e funcionamento. No caso do Poder Executivo, isso é feito por decreto autônomo (art. 84, VI, CF) ou, se necessário, por lei ordinária de autoria do Presidente da República (art. 61, § 1º, CF); no Poder Legislativo, as Casas do Congresso Nacional dispõem sobre sua organização e seu funcionamento por meio de seus respectivos regimentos internos e outras resoluções legislativas (art. 51, III e IV; art. 52, XII e XIII, CF); no Poder Judiciário, os Tribunais também editam seus respectivos regimentos internos, por resolução própria, dispondo sobre sua competência e seu funcionamento (art. 96, I, *a*, CF), quando a matéria não precise ser regulada por lei de sua autoria (art. 96, II, CF).

139 Em função da separação dos Poderes (art. 2º, CF), o Presidente da República só pode extinguir por decreto autônomo cargos e funções vagos do próprio Poder Executivo.

140 Exemplificam a força legal do decreto autônomo o Decreto nº 3.995/2001, que alterou a Lei nº 6.385/1976; e o Decreto nº 4.427/2002, que alterou a Lei nº 10.180/2001. Com o advento da EC nº 32/2001, que alterou o inciso VI do art. 84 da CF, para instituir a figura do decreto autônomo em nosso ordenamento, as matérias dessas leis referentes a organização e funcionamento da administração federal passaram a ser

EC nº 32/2001, com o decreto regulamentar, de nível administrativo (infralegal), utilizado pelo Presidente da República para expedir regulamentos para a fiel execução das leis (art. 84, IV, CF).

95. Quanto aos **regimentos internos dos Tribunais**, são eles **equiparados à lei**, conforme já decidiu o STF (ADI 1105 MC/DF). Segundo a Suprema Corte, a elaboração dos regimentos internos pelos Tribunais, para dispor sobre a competência e o funcionamento de seus respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos, é atribuição constitucional decorrente da independência dos Poderes. Para o STF, o regimento interno do Tribunal é a lei em relação à sua economia interna, desde que, porém, ele não invada a competência da lei ordinária para regular o Direito Processual (art. 22, I, CF). Vale citar que tais regimentos devem observar as normas de processo e das garantias processuais das partes (art. 96, I, *a*, CF)<sup>141</sup>. O **Quadro 26** apresenta um resumo das espécies legislativas.

---

objeto não mais de lei, mas de regulamento autônomo, razão pela qual esses decretos puderam ser editados. O decreto autônomo mantém seu *status* legal mesmo quando sua edição é delegada a Ministro de Estado, ao Procurador-Geral da República ou ao Advogado-Geral da União (art. 84, parágrafo único, CF).

- 141 Para o Ministro Ayres Britto (Relator da ADC 12 MC/DF), os regimentos internos dos Tribunais do Judiciário possuem natureza **ambivalente: primário**, no que tange à competência e ao funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; e **secundário**, quanto ao dever de observância das normas de processo e das garantias processuais das partes.

## Quadro 26: Espécies Legislativas

<b>Espécie Legislativa</b>	<b>Conceito</b>	<b>Status</b>
Emenda à Constituição	Norma que modifica a CF.	Constitucional
Lei complementar	Norma que regulamenta dispositivo da CF que exija essa espécie.	Legal
Lei ordinária	Norma que dispõe sobre matérias não reservadas pela CF a lei complementar, decreto legislativo ou resolução (âmbito residual).	Legal
Lei delegada	Norma elaborada pelo Presidente da República, por delegação do Congresso Nacional.	Legal
Medida provisória	Norma editada pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência.	Legal
Decreto legislativo	Norma que dispõe sobre assuntos da competência exclusiva do Congresso Nacional, salvo os reservados à resolução do Congresso.	Legal
Resolução da Câmara	Norma que dispõe sobre assuntos da competência privativa da Câmara dos Deputados.	Legal
Resolução do Senado	Norma que dispõe sobre assuntos da competência privativa do Senado Federal.	Legal

Resolução do Congresso	Norma que dispõe sobre assuntos da competência exclusiva do Congresso Nacional, distintos daqueles reservados ao decreto legislativo.	Legal
Tratado internacional de direitos humanos do art. 5º, § 3º, CF	Acordo de Direito Internacional sobre direitos humanos celebrado pelo Brasil e aprovado pelo Congresso Nacional pelo processo das emendas constitucionais.	Constitucional
Tratado internacional de direitos humanos em geral	Acordo de Direito Internacional sobre direitos humanos celebrado pelo Brasil e aprovado pelo Congresso Nacional pelo processo das leis ordinárias.	Supralegal
Tratado internacional de temas diversos de direitos humanos	Acordo de Direito Internacional sobre outros temas celebrado pelo Brasil e aprovado pelo Congresso Nacional pelo processo das leis ordinárias.	Legal

Decreto autônomo	Norma elaborada diretamente pelo Presidente da República para dispor sobre organização e funcionamento da Administração Federal (Poder Executivo), quando não implica aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; ou sobre extinção de funções ou cargos públicos do Executivo, quando vagos.	Legal
Regimento Interno de Tribunal	Norma elaborada diretamente por Tribunal do Judiciário ou pelo TCU para dispor sobre a competência e o funcionamento de seus respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos.	Legal

## XVIII. Fases do Processo Legislativo

96. Já vimos que o **processo legislativo** é o instrumento por meio do qual o Estado elabora as leis, o qual se materializa por meio de diversos **procedimentos (ritos) legislativos**, conforme a espécie legislativa a ser produzida. Assim, o processo legislativo é composto por uma **sequência de atos ordenados para a produção das diversas espécies legislativas**, variando o conjunto e a sequência desses atos conforme o rito adotado.
97. Os diversos atos do processo legislativo podem ser divididos em fases. São três as **fases do processo legislativo**, na seguinte ordem: **introdutória, constitutiva e complementar**. Vejamos cada uma delas.
98. A **fase introdutória** é composta pela **iniciativa**, definida como o **ato que dá início ao processo legislativo**. Consiste ela na **apresentação da proposição** legislativa ao Parlamento, para que ele possa iniciar a análise da matéria, sendo o órgão ou agente que apresenta a proposição o **autor** da matéria. Assim, o processo legislativo federal começa com a apresentação de uma proposição à Casa competente do Congresso Nacional. Veremos adiante quem pode exercer a iniciativa em cada caso.
99. A Casa do Congresso Nacional à qual é apresentada a proposição e, portanto, por onde se inicia o processo legislativo, é chamada de **Casa iniciadora**, sendo a outra a Casa revisora. No caso dos **projetos de lei** (ordinária ou complementar), a Casa iniciadora é o **Senado**

**Federal** quando o autor é Senador ou Comissão do Senado<sup>142</sup>; e a **Câmara dos Deputados** nos demais casos, isto é, quando o autor é Deputado ou Comissão da Câmara ou quando é agente ou órgão externo ao Parlamento, quais sejam: Presidente da República, STF, Tribunal Superior (STJ, TST, TSE e STM), TJDFT<sup>143</sup>, PGR, cidadãos ou TCU<sup>144</sup> (art. 61, *caput* e § 2º; art. 62, § 8º; art. 64, *caput*; art. 96, II, CF; art. 109, § 1º, RICD). Quando o autor é Comissão do Congresso Nacional (Comissão mista), a Casa iniciadora se **alterna** entre Câmara e Senado (art. 142, RCCN). Note-se que a maioria dos projetos começa pela Câmara, razão pela qual ela é normalmente conhecida como Casa iniciadora, embora o Senado também possa exercer esse papel<sup>145</sup>. Por essa razão, temos, na prática, um **bicameralismo**

---

142 O art. 109, § 1º, III, do RICD prevê que a iniciativa de projetos de lei na Câmara pode ser do Senado Federal, mas isso não ocorre, uma vez que a tramitação dos projetos de autoria de Senador ou de Comissão do Senado, por uma questão de lógica e praticidade, tem início no próprio Senado Federal.

143 O TJDFT, como qualquer outro Tribunal de Justiça, propõe ao Poder Legislativo projetos de lei sobre matérias de sua competência (art. 96, II, CF). Como se trata de órgão do Poder Judiciário da União, e não do próprio DF (art. 21, XIII, CF), compete privativamente à União legislar sobre a organização judiciária do DF (art. 22, XVII, CF), razão pela qual esses projetos tramitam pelo Congresso Nacional, não pela Câmara Legislativa do DF. No caso, a Casa iniciadora é a Câmara dos Deputados, por analogia com o art. 64, *caput*, CF.

144 O TCU propõe ao Congresso Nacional projetos de lei sobre matérias de sua competência (art. 73, *caput*, *in fine*, *c/c* art. 96, II, CF), sendo a Câmara dos Deputados a Casa iniciadora, por analogia com o art. 64, *caput*, CF.

145 Veremos adiante que a Casa iniciadora, seja a Câmara, seja o Senado, dá a última palavra sobre os projetos de lei e de decreto legislativo, em caso de discordância entre as duas Casas sobre o texto a ser aprovado, razão pela qual se diz que a Casa iniciadora tem a **primazia** no processo legislativo desses projetos. Como geralmente a Casa iniciadora é a Câmara dos Deputados, ela tem, em geral, essa primazia, o



**assimétrico ou imperfeito**<sup>146</sup>, em favor da Câmara, em relação ao rito dos projetos de lei.

100. Para os **projetos de decreto legislativo**, a **Casa iniciadora** é aquela à qual pertence o autor do projeto: Senado Federal, se de autoria de Senador ou Comissão do Senado; e Câmara dos Deputados, se de autoria de Deputado Federal ou Comissão da Câmara. Como se trata de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, não se admite a autoria extraparlamentar desses projetos. Se o autor é Comissão mista, o projeto é encaminhado, alternadamente, ao Senado e à Câmara (art. 142, RCCN).
101. No caso dos **projetos de resolução da Câmara ou do Senado**, não há que se falar em Casa iniciadora ou revisora, uma vez que essa matéria tramita de forma **unicameral**, apenas na respectiva Casa. Já os **projetos de resolução do Congresso** são apreciados em **sessão**

---

que revela um **caráter assimétrico** do nosso bicameralismo, em favor da Câmara, quanto ao processo legislativo de tais proposições. Por outro lado, tal assimetria não ocorre na tramitação das **PECs**, cujo texto deve ser efetivamente aprovado pelas duas Casas, como estudaremos oportunamente.

- 146 No **bicameralismo simétrico ou perfeito**, ambas as Casas do Parlamento possuem poderes constitucionais iguais ou muito semelhantes no processo legislativo. Já no **bicameralismo assimétrico ou imperfeito**, uma das Casas possui poderes significativamente maiores que os da outra (LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 234-5). No Congresso Nacional, no caso dos **projetos de lei**, tendo em vista que a maioria dessas proposições, na prática, têm início na Câmara dos Deputados (apenas os projetos de autoria de Senador ou Comissão do Senado iniciam-se na Câmara Alta), e considerando que a Casa iniciadora possui a primazia em dar a última palavra sobre o texto do projeto, temos uma **assimetria** do processo legislativo, em favor da Câmara, em relação ao rito legislativo dessa espécie de proposição.

**conjunta** das duas Casas (art. 57, § 3º, II, CF; art. 1º, XI; art. 128, RCCN), não havendo tampouco que se falar em Casa iniciadora ou revisora.

102. Para as **PECs**, de forma geral, a Casa iniciadora é o Senado Federal quando a autoria da matéria é de um terço dos Senadores ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação<sup>147</sup> (art. 60, I e III, CF; art. 212, RISF); e a Câmara dos Deputados quando são autores um terço dos Deputados Federais ou o Presidente da República (art. 60, I e II, CF). Dizemos “de forma geral”, porque, nesses casos, admite-se que qualquer das Casas possa iniciar a análise da matéria, não havendo a rigidez adotada para os projetos de lei, havendo mais, quanto a isso, um **costume** (que não deixa de ser fonte do Direito). Rigorosamente falando, tanto a Câmara admite apreciar inicialmente PEC de autoria do Senado ou de mais da metade das Assembleias Legislativas (art. 201, I, RICD), como o Senado admite apreciar inicialmente PEC de autoria do Presidente da República (Parecer CCJ nº 692/1995 – vol. II do RISF).
103. No tocante às **leis delegadas**, não há que se falar em Casa iniciadora ou revisora: após receber a delegação legislativa do Parlamento, por meio de resolução do Congresso (art. 68, § 2º, CF), a qual é apreciada em sessão conjunta (art. 119, *caput*; art. 120, RCCN), o Presidente da República ou promulga diretamente a lei delegada (delegação típica) ou envia antes o projeto à apreciação do Congresso (art. 68, § 3º, CF; art. 123, RCCN), o que é feito também em sessão conjunta (delegação atípica).

---

147 Quando a PEC é de autoria de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, cada uma delas deve se manifestar pela maioria relativa de seus membros (art. 60, III, CF). A Câmara Legislativa do DF (CLDF) é computada para efeitos de autoria. Como são 26 Estados e o DF, é preciso que ao menos quatorze Assembleias Legislativas (ou treze mais a CLDF) assinem a PEC. Um exemplo é a **PEC nº 47/2012**, iniciada no Senado Federal.

104. Quanto às **medidas provisórias**, a regra constitucional é expressa: após receberem parecer de uma Comissão mista, sua tramitação começa pela **Câmara dos Deputados** (art. 62, §§ 8º e 9º, CF).
105. Uma vez exercida a iniciativa, é possível ao autor, em certos casos, **retirar a proposição**, enquanto ela ainda não tiver sido aprovada<sup>148</sup>. Na **Câmara**, a retirada de proposição deve ser requerida pelo autor, inclusive o Senado ou o agente ou órgão extraparlamentar, ao Presidente da Casa, que defere ou não a retirada, cabendo recurso para o Plenário dessa decisão. Se a proposição já tem pareceres favoráveis de todas as Comissões de mérito ou se ela ainda está pendente do pronunciamento de qualquer delas, a decisão deve ser adotada diretamente pelo Plenário da Câmara. No caso de iniciativa coletiva, a retirada é feita a requerimento de pelo menos metade mais um dos subscritores. A proposição de Comissão ou da Mesa da Câmara só pode ser retirada a requerimento de seu Presidente, com prévia autorização do colegiado. A proposição retirada não pode ser reapresentada na mesma sessão legislativa, salvo deliberação do Plenário (art. 104, RICD).
106. Já no **Senado**, a **retirada de proposições** em curso na Casa é permitida quando se trata de matéria iniciada no próprio Senado, mediante requerimento: do único ou do primeiro signatário, se de autoria de um ou mais Senadores<sup>149</sup>; ou do Presidente da Comissão

---

148 Não obstante, o STF **não admite a retirada de medidas provisórias** (ADI 1314 MC/DF, ADI 221 MC/DF), sob o argumento de que elas já vigoram desde a sua edição. Neste caso, a Suprema Corte entende que o Presidente da República pode editar nova medida provisória revogando a anterior, situação em que a primeira MPV fica com seus efeitos suspensos, até que a nova MPV seja convertida em lei, tornando, assim, definitiva a revogação da primeira. E, caso a MPV posterior não seja confirmada, a anterior volta a vigorar pelo tempo que lhe resta.

149 Uma proposição que, em princípio, pode ser apresentada por um único Senador

ou do Relator<sup>150</sup> da matéria, se de autoria de Comissão, neste caso com a declaração expressa de que assim procede autorizado pelo colegiado (art. 256, RISF).

107. A **fase constitutiva** do processo legislativo, sua principal fase, é composta pela **análise e deliberação** da matéria pelos órgãos competentes. Para os **projetos de lei**, essa fase se subdivide em **deliberação parlamentar**, compreendendo a **discussão** e a **votação** da matéria, feita pelo Congresso Nacional; e **deliberação executiva** (ou **presidencial**), realizada pelo Poder Executivo, representada pelos atos de **sanção** ou **veto**<sup>151</sup>. Para as demais proposições, há apenas a deliberação parlamentar.
108. Durante a **deliberação parlamentar**, ocorre a fase de apresentação de **emendas** à proposição, isto é, de modificações ao texto proposto. É prerrogativa inerente à função legislativa o oferecimento de emendas às matérias sob apreciação do Parlamento (STF: ADI 2681 MC/RJ), atribuição que pode ser exercida ou não, conforme decisão dos Parlamentares (a proposição pode ser aprovada pelo

---

pode, eventualmente, ser assinada por mais de um parlamentar, para dar maior força política à matéria ou simplesmente porque todos querem ser autores da proposição. Neste caso, a proposição continua sendo considerada como de autoria de Senador, para fim de aplicação das regras regimentais.

150 Normalmente, o projeto de autoria da Comissão é oferecido como conclusão de um parecer por ela adotado ao estudar determinado assunto, servindo esse parecer como justificção do projeto (art. 133, § 2º). O Relator a que se refere o texto é o que elaborou o relatório que deu origem a esse parecer da Comissão autora, não o Relator de outra Comissão que eventualmente tenha posteriormente examinado o projeto.

151 O Presidente da República, ao receber um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, pode ou sancioná-lo ou vetá-lo, de modo que **sanção e veto** são atos **mutuamente excludentes**.

Congresso tal qual apresentada por seu autor, sem ser emendada).

109. Segundo o Supremo (ADI 2681 MC/RJ), o **poder de emendar** não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, qualificando-se como **prerrogativa autônoma dos parlamentares**, a qual pode ser exercida mesmo nos projetos de iniciativa privativa de outro Poder. Devem ser observadas, porém, as restrições para o emendamento impostas pela CF, como a **vedação à emenda que aumente a despesa pública** nos projetos de **iniciativa exclusiva do Presidente da República**, salvo se se trata de emenda aos projetos de LDO e de LOA (art. 166, §§ 3º e 4º, CF)<sup>152</sup>; e nos projetos sobre **organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais** (inclusive o TCU) e do **Ministério Público** (art. 63, CF; art. 124, RICD; art. 230, IV, RISF)<sup>153</sup>.
110. Também entende o Supremo Tribunal (ADI 3288/MG, ADI 2681

---

152 As emendas ao projeto de LOA podem prever o aumento da despesa, mas, como o orçamento deve ser equilibrado (total das receitas igual ao total das despesas), elas devem **indicar os recursos necessários** para esse aumento, seja pela previsão de aumento da receita, seja pelo cancelamento de outra despesa prevista no projeto, sendo, contudo, neste caso, vedado o cancelamento das seguintes despesas: dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida pública – pagamento de juros e amortização do principal dos empréstimos do Governo – e transferências tributárias constitucionais a Estados, Municípios e DF (art. 166, § 3º, II). Outra possibilidade de emenda ao projeto de LOA para aumento da despesa ocorre quando se constata **erro ou omissão** (art. 166, § 3º, III, a, CF) na previsão da receita e se efetua a correção disso (por meio de emenda ou de mensagem do Presidente da República – art. 166, § 5º, CF), de modo que os recursos assim “gerados” podem ser apropriados por meio de emendas de aumento de despesa.

153 Note-se que tais projetos são também de iniciativa privativa dos respectivos órgãos citados.

MC/RJ) que as emendas parlamentares devem guardar relação de **pertinência temática e afinidade lógica** com o objeto da proposição legislativa, havendo impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei. A propósito, a LC nº 95/1998 reza que a lei **não conterà matéria estranha** a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão (art. 7º, II, LC nº 95/1998). Do mesmo modo, o RISF não admite emenda **sem relação** com a matéria da disposição que se pretenda emendar nem emenda em **sentido contrário** à proposição, quando se trate de PEC, projeto de lei ou de resolução<sup>154</sup> (art. 230, I e II). Não obstante, infelizmente, essa limitação nem sempre tem sido observada pelo Parlamento, havendo situações de aprovação de emendas sobre matéria estranha ao objeto das proposições emendadas, salvo em **medidas provisórias**, pois, neste caso, o STF entende (ADI 5127/DF) que a inserção de emenda de conteúdo estranho ao objeto da MPV viola o devido processo legislativo constitucional, decisão que tem sido observada pelo Congresso Nacional.

111. A **discussão** é a fase dos trabalhos legislativos destinada ao **debate da matéria** em Comissão ou no Plenário (art. 165, *caput*, RICD). Durante a reunião da Comissão ou a sessão plenária, ao ser anunciada uma matéria, é dada a palavra aos oradores para a discussão (art. 273, RISF). Em geral, o oferecimento de **emendas** pode ocorrer enquanto não encerrada a fase de discussão<sup>155</sup>.

---

154 Embora não esteja expresso no dispositivo regimental, entendemos que essa limitação deve ser aplicada também aos projetos de decreto legislativo.

155 Na Câmara dos Deputados, existe a **emenda aglutinativa**, apresentada em Plenário **durante a votação** (art. 122, *caput*, RICD). Esse tipo de emenda resulta da fusão de outras emendas já apresentadas, ou destas com o texto da proposição principal, por transação tendente à aproximação dos textos que servem de base à aglutinação (art. 118, § 3º, RICD). No Senado Federal, não há previsão desse tipo de emenda.

112. A **votação** é a fase dos trabalhos legislativos em que ocorre a **efetiva deliberação** da Comissão ou do Plenário, com os **votos** dos Parlamentares. Cada **turno de deliberação** no Parlamento é constituído de discussão e votação (art. 271, RISF). Assim, a votação completa o turno regimental da discussão (art. 180, *caput*, RICD). De modo geral, a votação ocorre imediatamente após a discussão, se há quórum para a deliberação (art. 180, § 1º, I, RICD; art. 299, RISF).
113. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões são tomadas por **maioria dos votos**<sup>156</sup>, desde que esteja **presente à votação** a **maioria absoluta** de seus membros (art. 47, CF; art. 56, § 2º; art. 183, RICD; art. 109; art. 288, *caput*, RISF). É a chamada **maioria relativa** ou **maioria simples** para deliberação. Os quóruns diversos são chamados de **quóruns especiais** de deliberação, e devem estar previstos na Carta Magna.

---

156 Os Parlamentares podem votar “sim”, “não” ou “abstenção” em determinada matéria. Para se calcular a maioria dos votos, consideram-se apenas os votos “**sim**” e “**não**”, sendo os votos em branco (estes próprios das eleições por cédulas) e as abstenções computados apenas para efeito de quórum (art. 183, § 2º, RICD; art. 288, § 2º, RISF). Por exemplo, se em uma votação de um projeto de lei ordinária, 45 Senadores estão presentes no Plenário, sendo que dezoito votam “sim”, doze votam “não” e quinze se abstêm, então a matéria está aprovada, pois foi alcançada a maioria relativa de dezoito dos trinta votos considerados para o cômputo. No limite, seria possível aprovar uma matéria com um único voto favorável, desde que todos os demais fossem pela abstenção. No Distrito Federal, para evitar situações como essa, o art. 22 da Lei Complementar nº 13/1996 dispõe que nenhum projeto pode ser aprovado se o número de abstenções ou votos em branco for igual ou superior ao número de votos favoráveis. Caso isso ocorra, a Lei Distrital determina a reinclusão do projeto em Ordem do Dia posterior para nova deliberação e, persistindo tal situação na nova votação, estabelece a prejudicialidade do projeto e a vedação à sua reapresentação na mesma sessão legislativa (princípio da irrepetibilidade).

Os principais são: o de maioria dos membros da Casa, chamado de quórum de **maioria absoluta**, número exigido, por exemplo, para a aprovação dos projetos de leis complementares (art. 69, CF; art. 183, § 1º, RICD; art. 288, III, *a*, RISF); e o quórum de **três quintos** (60%) dos membros da Casa, utilizado para a aprovação das PECs (art. 60, § 2º, CF; art. 202, § 7º, RICD; art. 288, II; art. 354, *caput*, RISF)<sup>157</sup>. Os quóruns especiais, quando exigidos para determinadas matérias, são aplicáveis às votações do Plenário, que funciona como a instância decisória nesses casos, não para as deliberações das Comissões, que atuam como meros órgãos opinativos<sup>158</sup>.

114. No **rito legislativo bicameral dos projetos de leis**, a **Casa iniciadora** aprecia primeiramente a matéria, normalmente em **turno único**<sup>159</sup>, podendo **rejeitá-la**, caso em que é **arquivada**, ou **aprova-la, com ou sem emendas**. Sendo aprovado na Casa iniciadora, o projeto segue para a **Casa revisora**, que também pode, em **turno único** (art. 65, *caput*, CF)<sup>160</sup>, rejeitá-lo, gerando seu arquivamento, ou aprová-lo, novamente com ou sem emendas. Aprovado o projeto sem emendas **de mérito**<sup>161</sup> da Casa revisora, ela o envia à sanção

---

157 O art. 288 do RISF relaciona outros casos de quóruns especiais no Senado Federal.

158 Por exemplo, um projeto de lei complementar exige a maioria absoluta da Casa para sua aprovação (art. 69, CF). No entanto, na fase de Comissões, os respectivos pareceres são votados por maioria simples de cada colegiado. Vale lembrar que, neste caso, o que cada Comissão vota é o parecer sobre o projeto, não o projeto em si.

159 Como exceção, os projetos de **lei complementar**, quando a **Casa iniciadora** é a **Câmara dos Deputados**, são apreciados em **dois turnos** nessa Casa (art. 148, RICD). Na prática, porém, a Câmara tem aprovado a **urgência** dos projetos de lei complementar, especialmente com base no art. 155 do RICD, o que permite a **dispensa do segundo turno** para a matéria (art. 152, RICD).

160 O **turno único** na **Casa revisora** para os projetos de leis ordinárias e complementares é exigência constitucional (art. 65, *caput*, CF).

161 A aprovação pela Casa revisora de emendas apenas **de redação**, isto é, que não



ou veto do Presidente da República; aprovada com emendas desta Casa, a matéria retorna à Casa iniciadora, para apreciação apenas dessas emendas (revisão da revisão) (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN; art. 123, RICD; art. 285; art. 331, RISF).<sup>162</sup> Em tal situação, a Casa iniciadora aprecia **apenas as emendas** da outra Casa, aprovando-as ou rejeitando-as, **não podendo mais rejeitar o projeto e nem mesmo propor novas modificações de mérito**<sup>163</sup>.

---

alteram o sentido do texto, não exige o retorno da matéria à Casa iniciadora (art. 65, *caput*, CF; art. 135, RCCN; ADI 2238 MC/DF).

162 Em 5/10/2017, o Senado adotou o entendimento de que é possível ao Plenário da Casa promover a **impugnação de matéria estranha** em projeto de lei oriundo da Câmara, sem que isso configure emenda supressiva da Casa revisora e, portanto, **sem que seja necessário o retorno do projeto à Casa iniciadora** em razão dessa impugnação (ex.: PLC nº 110/2017). Essa possibilidade já vinha sendo adotada desde 2015 (Questão de Ordem nº 6/2015) para o caso de matéria estranha em **projeto de lei de conversão (PLV)** de medida provisória, com base no art. 62, § 5º, da CF, que prevê que a deliberação da Casa sobre o mérito de MPV depende do juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais; e do art. 7º, II, da LC nº 95/1998, o qual reza que a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. O RISF também não admite emenda sem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar nem emenda em sentido contrário à proposição, quando se trate de PEC, projeto de lei ou de resolução (e, por extensão, de decreto legislativo) (art. 230, I e II). O art. 62, § 5º, da CF refere-se apenas às MPVs, mas os fundamentos da LC nº 95/1998 e do RISF podem justificar a impugnação de matéria estranha em qualquer proposição oriunda da Casa iniciadora. A inovação do entendimento do Senado, não imune a polêmicas, é a não configuração da impugnação como emenda supressiva e, por isso, a desnecessidade do retorno do projeto à Casa iniciadora, permitindo que a matéria seja enviada à sanção, mesmo com a supressão do trecho impugnado.

163 Embora o art. 65, parágrafo único, da CF/88 não esclareça que a Casa iniciadora deve apreciar apenas as emendas da Casa revisora, isso decorre do costume legislativo

Aprovadas as emendas, o projeto segue para a sanção com as alterações inseridas pela Casa revisora; rejeitadas as emendas desta, o projeto é enviado ao Executivo com o texto originalmente aprovado pela Casa iniciadora. A Casa iniciadora pode aprovar apenas algumas das emendas da Casa revisora, rejeitando as outras.

115. O **procedimento legislativo dos projetos de decreto legislativo** é o mesmo dos projetos de lei<sup>164</sup>, apenas **sem a fase da deliberação executiva** (sanção ou veto). Após a Casa iniciadora aprovar a

---

brasileiro, o qual inclusive era positivado nas Constituições anteriores (art. 69, CF/46; art. 61, § 1º, CF/67; art. 58, § 1º, CF/69), embora não conste mais expressamente na atual Carta Magna, a não ser no art. 64, § 3º, da CF, que trata dos projetos em urgência constitucional, o qual ainda fala em apreciação **das emendas** do Senado pela Câmara dos Deputados. Todavia, o Regimento Comum do Congresso Nacional possui indicação nesse sentido, ao dizer que a Câmara iniciadora vota **as emendas** (não o projeto todo, portanto) da Câmara revisora (art. 137, RCCN). Nesta derradeira fase (revisão da revisão), portanto, a Casa iniciadora pode apenas acatar ou suprimir as emendas da Casa revisora (havendo a supressão, restabelece-se o texto correlato do projeto inicialmente aprovado pela Casa iniciadora), podendo ainda apresentar emendas meramente de redação. Em suma, a Casa iniciadora pode apenas acatar, total ou parcialmente, as emendas da Casa revisora, sendo que, no caso de acatamento, deve-se fazer, na redação final, a composição do texto originalmente aprovado na Casa iniciadora com as emendas da Casa revisora porventura aceitas pela iniciadora, sem que esta possa promover inovações de mérito a nenhuma das partes, sendo possível apenas meros ajustes redacionais, antes do envio da matéria à sanção ou veto.

- 164 Há, porém, o caso dos **tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos do art. 5º, § 3º, da CF**, aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros (**rito das PECs** – art. 60, § 2º, CF), os quais, por isso, tem *status* equivalente às emendas constitucionais. Voltaremos a esse tema no capítulo sobre a tramitação no Senado dos projetos de decreto legislativo referentes a atos internacionais.

matéria, a Casa revisora pode aprovar o projeto sem emendas **de mérito**, caso em que ele vai diretamente à promulgação do Presidente do Senado Federal, o qual, neste caso, atua na condição de Presidente do Congresso Nacional (art. 52, parágrafo único, RCCN); ou aprová-lo com emendas de conteúdo, hipótese em que a matéria retorna à Casa iniciadora, para apreciação dessas emendas. Aprovadas as modificações da Casa revisora, o decreto legislativo nasce com a incorporação delas, seguindo para a **promulgação**; rejeitadas essas emendas, o decreto legislativo fica com o texto originalmente aprovado pela Casa iniciadora, também indo à promulgação do Presidente do Senado.<sup>165</sup>

116. O **rito legislativo dos projetos de resolução da Câmara ou do Senado é unicameral**, apenas na respectiva Casa, e sem fase de

---

165 É de se notar que o art. 65, *caput*, da CF estatui que o projeto de lei aprovado pelas duas Casas será enviado à sanção **ou à promulgação**. Deve-se ler esse dispositivo afastando-se de sua literalidade, interpretando a expressão “projeto de lei” em sentido amplo: tratando-se de **projeto de lei ordinária ou complementar**, a matéria aprovada pelo Congresso é enviada à **sanção**; sendo o caso de **projeto de decreto legislativo**, o texto final, já na condição de decreto legislativo (e não mais de mero projeto), é remetido à **promulgação**. As Constituições brasileiras nunca nomearam expressamente de decreto legislativo a norma jurídica que versa sobre competência exclusiva do Congresso Nacional. As Cartas de 1946, 1967 e 1969 referiam-se a essa espécie legislativa como uma **lei**, mas que dispensa a sanção do Presidente da República. Não obstante, as normas regimentais deixam claro que essa “lei sem sanção”, para usar a clássica definição de Pontes de Miranda (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969**. Tomo 3, 2ª ed. São Paulo: RT, 1970, p. 142.), é denominada de decreto legislativo (art. 109, II, RICD; art. 213, II, RISF). As Constituições anteriores eram mais claras quanto ao envio diretamente à promulgação do decreto legislativo aprovado definitivamente pelo Congresso Nacional, sem necessidade de sanção (art. 71, CF/46; art. 61, § 5º, CF/67; art. 59, § 6º, CF/69).

sanção ou veto do Executivo: aprovada pela Câmara ou pelo Senado, conforme o caso, a resolução é diretamente promulgada pelo Presidente da respectiva Casa (art. 17, VI, *m*, RICD; art. 48, XXVIII, RISF). No caso dos **projetos de resolução do Congresso**, eles são aprovados pelas duas Casas em **sessão conjunta** e a resolução resultante é promulgada pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso (art. 52, parágrafo único, RCCN). Em geral, os projetos de resolução são deliberados em **turno único**. A exceção é o projeto de alteração do Regimento da Câmara, que é submetido a **dois turnos** (art. 216, §§ 4º e 5º, RICD)<sup>166</sup>.

117. O **procedimento legislativo especial das PECs é bicameral**, devendo ser aprovadas em cada Casa, em **dois turnos**<sup>167</sup>, pelo quórum especial de **três quintos** (60%) da Casa (art. 60, § 2º, CF; art. 202, § 7º, RICD; art. 288, II; art. 354, *caput*, RISF). **Não há primazia da Casa iniciadora** neste caso. Uma PEC só se transforma em emenda constitucional se ambas as Casas efetivamente concordam com seu texto. Se a Casa revisora altera **o mérito** do texto, considera-se que se trata de **nova PEC**, reiniciando-se todo o processo (art. 203, *caput*, RICD; art. 367, RISF)<sup>168</sup>. Ou seja, devolve-se a matéria integral à Casa de origem, que tem competência para analisar e emendar qualquer parte do texto, e não apenas as emendas da Casa revisora,

---

166 Na prática, porém, a Câmara tem aprovado a **urgência** dos projetos que alteram seu Regimento, especialmente com base no art. 155 do RICD, o que permite a **dispensa do segundo turno** para a matéria (art. 152, RICD).

167 Primeiramente são votados os dois turnos na Casa iniciadora, após o quê a PEC é enviada à Casa revisora, onde a matéria passa por mais dois turnos.

168 Por exemplo, temos a PEC nº 152/2015, iniciada no Senado, que, após aprovada nessa Casa, foi enviada à Câmara, onde tramitou como a PEC nº 212/2016. A Primeira Casa alterou a proposta, tornando-se a Casa iniciadora, e, conseqüentemente reenviou o texto alterado ao Senado, onde a matéria recebeu nova numeração, como a PEC nº 45/2017.

inclusive inovando a matéria. Caso Câmara e Senado não consigam chegar a um acordo, a PEC fica tramitando indefinidamente, num eterno vai e vem entre as Casas, pois a Carta Magna não prevê o fim do processo em caso de concordância apenas parcial das Casas sobre a matéria<sup>169</sup>. Uma vez aprovado o texto pelas duas Casas, a nova emenda constitucional é promulgada em **sessão conjunta solene** pelas **duas Mesas**, da Câmara e do Senado, reunidas (e não pela Mesa do Congresso Nacional) (art. 60, § 3º, CF; art. 85, RCCN; art. 203, parágrafo único, RICD; art. 369, RISF). Não há fase de sanção ou veto para as PECs. O Presidente da República participa do processo legislativo das PECs apenas, se for o caso, exercendo a iniciativa da proposta.

118. O **rito legislativo especial das medidas provisórias** consiste na apreciação inicial da MPV por uma **Comissão mista temporária**, após o quê a matéria é enviada diretamente ao Plenário da Câmara dos Deputados (Casa iniciadora) e depois ao Plenário do Senado Federal (Casa revisora) (art. 62, §§ 8º e 9º, CF; art. 2º; art. 5º, § 5º; art. 7º,

---

169 Neste caso, para evitar o eterno vai e vem da PEC, tem sido negociado o **desdobramento** ou **fatiamento** da proposta: a parte do texto sobre a qual as duas Casas concordam é considerada aprovada e promulgada como emenda constitucional; e a parte sobre a qual elas discordam é destacada da proposição original e apresentada como outra PEC, conhecida como **PEC paralela**, recebendo nova numeração. Foi o que aconteceu, entre outros casos, com a PEC da Previdência de 2019 (PEC nº 6/2019, aprovada pelo Congresso Nacional e convertida na EC nº 103/2019; e PEC nº 133/2019, PEC paralela originada daquela, ainda em tramitação). Tal desdobramento não costuma ser adotado para os projetos de lei, até porque o processo legislativo dessas proposições não corre o risco de se arrastar indefinidamente. Se a Casa revisora aprova um projeto de lei com emendas, mesmo que supressivas, toda a matéria volta à Casa iniciadora, para que esta dê a palavra final sobre as emendas daquela. Só então o projeto inteiro (com ou sem as emendas da Casa revisora) é enviado à sanção presidencial.

*caput*, RCN nº 1/2002)<sup>170</sup>. Se Câmara e Senado aprovam a MPV original sem emendas **de mérito**, a matéria se transforma diretamente em lei ordinária e é **promulgada diretamente** pelo Presidente do Congresso, sem necessidade de deliberação presidencial (art. 12, RCN nº 1/2002)<sup>171</sup>. Havendo qualquer alteração **no conteúdo** do texto original, o Congresso aprova um **projeto de lei de conversão (PLV)** (que funciona como um substitutivo<sup>172</sup>), o qual, por ser projeto de lei, deve ir à sanção ou veto do Presidente da República (art. 62, § 12, CF; art. 13, RCN nº 1/2002). Se Senado e Câmara aprovam o mesmo texto, no mérito, a matéria vai à sanção (PLV) ou à promulgação (MPV original) após a deliberação do Senado. Se o Senado emenda o texto oriundo da Câmara, esta aprecia apenas as alterações, de modo semelhante ao que ocorre no rito dos projetos de lei (art. 7º, §§ 3º a 6º, RCN nº 1/2002), após o quê ela envia o texto final (com ou sem as mudanças do Senado) à sanção ou à promulgação<sup>173</sup>.

---

170 A MPV não tramita pelas Comissões permanentes das Casas, apenas pela Comissão mista, antes de seguir ao Plenário da Câmara e depois ao do Senado. Caso se trate de MPV sobre **crédito orçamentário extraordinário** (art. 62, § 1º, I, *d, in fine*; art. 167, § 3º, CF), a matéria é enviada à **Comissão Mista de Orçamentos (CMO)**, não sendo constituída a Comissão mista temporária (art. 166, § 1º, I, 1ª parte, CF; art. 2º, § 6º, RCN nº 1/2002; art. 110, RCN nº 1/2006).

171 Ex.: Lei nº 13.446/2017, oriunda da MPV nº 763/2017.

172 **Substitutivo** é uma emenda que substitui a proposição original em sua totalidade (art. 118, § 4º, RICD; art. 246, § 4º, RISF). Quando a Comissão mista de MPV conclui por qualquer alteração do texto original da matéria, ela deve apresentar, ao final do seu parecer, um PLV, e não apenas uma ou mais emendas à MPV (art. 5º, § 4º, I, RCN nº 1/2002).

173 Assim como ocorre com os projetos de lei, se o Senado promove emendas apenas **de redação** ao texto aprovado pela Câmara, a matéria não precisa retornar à Casa iniciadora e o Senado envia o texto final aprovado à sanção (PLV) ou à promulgação (MPV original).

119. Quanto ao **procedimento legislativo das leis delegadas**, há que se considerar se se trata de **delegação típica (própria)**, em que a resolução do Congresso autoriza o Presidente da República a elaborar, promulgar e publicar diretamente a lei; ou de **delegação atípica (imprópria)**, em que, antes disso, o projeto de lei precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional (art. 68, § 3º, CF; art. 123, RCCN). Apenas no segundo caso pode-se falar propriamente em processo legislativo, pois o Parlamento deve aprovar o projeto antes de a lei ser promulgada pelo chefe do Executivo. Nesse caso, o Congresso faz isso em **sessão conjunta**, em **votação única e em globo**<sup>174</sup>, **vedada qualquer emenda**, admitindo-se, porém, a **votação destacada**<sup>175</sup> de partes consideradas em desacordo com o ato da delegação (art. 68, § 3º, CF; art. 123; art. 125, RCCN). Na delegação atípica, o chefe do Executivo só pode promulgar e publicar a parte da lei delegada aprovada pelo Congresso Nacional. Não existe sanção ou veto de lei delegada.
120. A **deliberação executiva** ocorre apenas para os **projetos de leis ordinárias**<sup>176</sup> (PLs) e **complementares (PLPs)**, os quais, após

---

174 **Votação em globo** é aquela feita sobre a proposição como um todo, em seu conjunto, e não de forma parcelada, por exemplo, artigo por artigo.

175 Embora a votação do projeto de lei delegada, na delegação atípica, seja **em globo**, admite-se a apresentação de destaques. **Destaque** (art. 312) é o mecanismo do processo legislativo que permite fracionar a deliberação de uma proposição, por meio da retirada (destaque) de partes da proposição, em geral para votação em separado. Neste caso, vota-se inicialmente o projeto, ressalvados os destaques requeridos (art. 300, I). Aprovada a proposição principal, votam-se então os trechos destacados, os quais, se aprovados, reincorporam-se ao texto principal e, se rejeitados, são dele excluídos definitivamente.

176 Incluem-se também nos projetos de leis ordinárias os **projetos de lei de conversão (PLVs)**, decorrentes de alterações do Congresso Nacional a medidas provisórias, os quais, conforme já expresso no texto, também se submetem a sanção ou veto (art. 62, § 12, CF; art. 13, RCN nº 1/2002); bem como os **projetos de lei do Congresso**

deliberados pelas duas Casas do Congresso Nacional, são enviados ao Presidente da República, para que ele decida se concorda ou não com o texto recebido (art. 66, *caput*, CF; art. 200, *caput*, RICD; art. 328, RISF). Se concordar, o chefe do Executivo dá sua **sanção** ao texto (art. 66, *caput, in fine*, CF); se discordar, opõe o **veto** (art. 66, § 1º, CF). **Sanção**, portanto, é a aquiescência (concordância) do chefe do Executivo ao projeto de lei decretado pelo Parlamento; **veto**, sua discordância sobre esse projeto. Tanto a sanção como o veto são atos **irretratáveis**. Uma vez sancionado ou vetado o texto, não pode o Presidente da República desfazer sua decisão.

121. O Presidente da República tem o prazo de **quinze dias úteis**, contados da data do recebimento, para sancionar ou vetar o projeto. Caso não se pronuncie, ocorre a **sanção tácita** do texto. A **sanção**, portanto, pode ser **expressa** ou **tácita**, conforme o chefe do Executivo, respectivamente, dê sua aquiescência ao projeto ou deixe transcorrer os quinze dias úteis sem se manifestar. Já o **veto** só pode ser **expresso**, não existindo hipótese de veto tácito em nosso ordenamento (art. 66, *caput* e §§ 1º e 3º, CF). Com a **sanção** (expressa ou tácita), ocorre o nascimento da lei, ou seja, **a sanção é o ato que converte o projeto em lei**.
122. O veto pode ser **total**, sobre todo o projeto; ou **parcial**, caso em que deve incidir sobre **texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea**<sup>177</sup> (art. 66, § 2º, CF). Não se admite mais, como

---

**Nacional (PLNs)**, sobre matérias orçamentárias, os quais, após aprovados em **sessão conjunta**, são também enviados à fase de sanção ou veto presidencial. Ambos os tipos de projetos, após aprovados, convertem-se em leis ordinárias.

- 177 Os textos legais são articulados segundo uma estrutura bastante definida. A unidade básica de articulação é o **artigo**, o qual se desdobra em parágrafos ou diretamente em incisos; os **parágrafos** desdobram-se em incisos; os **incisos**, em alíneas; e as **alíneas**, em **itens** (estes mais raros). Quando o artigo se desdobra em parágrafos,



ocorria antes da atual CF, a possibilidade de veto parcial apenas de palavras, trechos ou expressões de determinado dispositivo, pois isso permitia subverter o sentido do texto aprovado pelo Parlamento<sup>178</sup>. No caso de veto parcial, a parte não vetada do texto é sancionada, transformando-se em lei.

123. A sanção presidencial não precisa ser motivada (pode até ser tácita). Já o veto deve ser fundamentado e os **motivos do veto** devem ser comunicados pelo Presidente da República ao Presidente do Senado Federal<sup>179</sup> no prazo de **48 horas** após a oposição do veto. O **veto sem motivação** deve ser considerado **inexistente**, resultando na sanção tácita do projeto ou da parte dele que se pretendia vetar. O chefe do Executivo pode vetar o texto do projeto por considerá-lo **inconstitucional** ou por entendê-lo **contrário ao interesse público**. No primeiro caso, temos o chamado **veto jurídico**; no segundo, o denominado **veto político** (art. 66, § 1º, CF). Mesmo quando a motivação é jurídica (inconstitucionalidade), o veto é considerado um ato político do Presidente da República.

---

a primeira parte dele é denominada **caput** ou **cabeça** do artigo. Os parágrafos são representados pelo sinal gráfico “§”, salvo quando o artigo possui apenas um parágrafo, quando então se usa a expressão “parágrafo único”, por extenso. Os incisos são representados por algarismos romanos (I, II, III, ...); as alíneas, por letras minúsculas (*a, b, c, ...*); e os itens, por algarismos arábicos (1, 2, 3, ...) (art. 10, I a IV, LC nº 95/1998). Artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens são chamados genericamente de **dispositivos** da lei (art. 12, parágrafo único, LC nº 95/1998). Embora não esteja expresso no art. 66, § 2º, da CF, é cabível também o veto parcial a texto integral de **item**, por se tratar também de um tipo de dispositivo legal.

- 178 Por exemplo, se o texto veiculasse a regra de que determinado ato administrativo “não pode ser aprovado sem o aval da autoridade superior”, caso se vetasse a palavra “não”, o sentido da norma ficaria invertido.

- 179 Vale lembrar que o Presidente do Senado Federal é também o Presidente do Congresso Nacional (art. 57, § 5º, CF).

124. O veto presidencial é **relativo**, ou **superável**, pois deve ser enviado ao Congresso Nacional no prazo de 48 horas (art. 66, § 1º, CF), podendo o Parlamento derrubar (rejeitar) o veto, caso em que o projeto ou a parte dele que havia sido vetada se transforma em lei. Neste caso, **a rejeição do veto pelo Congresso Nacional** é o ato que acarreta o nascimento da lei. O veto é apreciado pelo Congresso em **sessão conjunta**, dentro de **trinta dias** a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da **maioria absoluta** dos Deputados e Senadores, em **votação aberta**<sup>180</sup> (art. 66, § 4º, CF). Se o prazo de trinta dias é ultrapassado, o veto é colocado na Ordem do Dia da sessão conjunta imediata, ficando **sobrestadas** as demais proposições<sup>181</sup> até a votação final do veto (art. 66, § 5º, CF). É preciso que a maioria absoluta **de cada Casa** se oponha ao veto para que ele seja considerado rejeitado. Caso esse quórum não seja atingido em **ambas** as Casas, o veto fica mantido e o texto vetado é definitivamente arquivado.<sup>182</sup> Por outro lado, se o veto é **derrubado**, o projeto ou o trecho vetado se converte em lei e a

---

180 A EC nº 76/2013 aboliu a previsão de votação secreta para a apreciação do veto.

181 Apenas as demais matérias submetidas a **sessão conjunta** ficam sobrestadas por vetos com prazo vencido. Hoje essas matérias são representadas pelos **projetos de leis orçamentárias** (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais), pelos **projetos de resolução do Congresso (PRNs)** e pelas **MPVs editadas antes da EC nº 32/2001**, as quais continuam em vigor até que sejam explicitamente revogadas por lei ou MPV posterior ou até que ocorra a deliberação definitiva do Congresso Nacional (art. 2º, EC nº 32/2001).

182 A sessão conjunta é **bicameral**, sendo os votos de cada Casa computados separadamente, isto é, primeiro delibera uma das Câmaras, depois a outra. Caso a primeira Casa consultada não derrube o veto, a outra nem precisa ser consultada, pois o veto já estará mantido. A votação nas sessões conjuntas começa, em regra, pela Câmara dos Deputados, salvo quando se trata de veto a projeto de lei iniciado no Senado, em que a deliberação começa pela Câmara Alta (art. 43, RCCN).

norma é enviada ao Presidente da República para **promulgação** (art. 66, § 5º, CF)<sup>183</sup>. Note-se, portanto, que o veto ao projeto remete a matéria **de volta à deliberação parlamentar**, para a decisão definitiva do Congresso Nacional sobre a matéria.

125. As **espécies legislativas não sujeitas a sanção ou veto** têm seu **nascimento** em momentos diversos. Os projetos de decreto legislativo e de resolução e as PECs convertem-se em norma jurídica no momento da sua aprovação pela única ou última Casa de sua tramitação<sup>184</sup>. A lei delegada, na delegação **típica**, surge no momento de sua promulgação<sup>185</sup> pelo Presidente da República; na delegação **atípica**, no instante de sua aprovação em sessão conjunta do Congresso. A MPV nasce com sua publicação; já a lei ordinária dela decorrente surge, caso seja aprovada pelo Congresso sem alterações de mérito em relação à MPV, quando aprovada pela última Casa que sobre ela delibera, uma vez que, neste caso, dispensa-se a deliberação executiva; no caso de projeto de lei de conversão (PLV), a futura lei surge com a sanção ou a rejeição do veto.

---

183 Há uma atecnia na redação do § 5º do art. 66 da CF, pois esse dispositivo diz que, se o veto não é mantido, **o projeto** é enviado ao Presidente da República para promulgação. Como a rejeição do veto acarreta o surgimento da lei, o correto seria dizer que **a lei** é enviada ao chefe do Executivo para promulgação. O § 7º do mesmo artigo, por sua vez, é preciso ao mencionar que o chefe do Executivo tem o prazo de 48 horas para promulgar **a lei**.

184 O art. 71 da CF/46 era expresso ao dizer que a elaboração do decreto legislativo era considerada **encerrada** com a votação final da matéria e que a promulgação se dava já sobre a lei, não mais sobre o projeto. No mesmo sentido, embora de forma não tão expressa, eram a CF/67 (art. 61, § 5º) e a CF/69 (art. 59, § 6º).

185 Neste caso, excepcionalmente, é a promulgação que faz surgir a lei, uma vez que não há sanção presidencial nem votação parlamentar anteriores.

126. A **fase complementar** do processo legislativo é composta pela **promulgação** da nova lei e pela **publicação** do seu texto. **Promulgação** é o ato que **atesta a existência, a validade e a executoriedade da lei**, isto é, certifica o ingresso da nova norma legal no ordenamento jurídico (existência), sua produção segundo o devido processo legislativo (validade) e, portanto, sua aptidão para ser aplicada (executoriedade)<sup>186</sup>. No caso dos projetos de leis ordinárias e complementares, como a sanção converte o projeto em lei, a promulgação incide sobre a norma jurídica já existente. A sanção faz surgir a lei; a promulgação declara esse surgimento.
127. No caso de **sanção expressa** dos projetos de lei, a **promulgação** é considerada **implícita** no ato de sanção, ou seja, a sanção expressa da lei implica automaticamente sua promulgação. São atos distintos, mas que, neste caso, ocorrem simultaneamente. Já no caso de **sanção tácita**, é preciso que o Presidente da República promulgue formalmente a lei. O mesmo ocorre quando há **rejeição do veto**, em que o Congresso Nacional envia a lei (que nasce com a derrubada do veto) ao Presidente da República para **promulgação** (art. 66, § 5º, CF)<sup>187</sup>. Portanto, nos casos de **sanção tácita** ou de **rejeição de veto**, nota-se claramente o ato de promulgação, que ocorre posteriormente à sanção tácita ou até mesmo sem que tenha havido sanção, no caso de derrubada do veto.<sup>188</sup>

---

186 Com a promulgação, a lei adquire executoriedade (aptidão para ser aplicada), mas sua efetiva aplicação só pode ocorrer após sua entrada em vigor, o que ocorre após a **publicação**.

187 Por isso há impropriedade na redação do § 5º do art. 66 da CF, o qual diz que **o projeto** cujo veto foi rejeitado é enviado ao Presidente da República para promulgação. O certo seria dizer que **a lei** é enviada ao Executivo para ser promulgada, como faz, aliás, o § 7º do mesmo artigo.

188 Rigorosamente falando, a fase complementar não integra o processo legislativo propriamente dito, uma vez que a formação da lei se completa com a sanção ou com

128. No caso de sanção tácita ou rejeição de veto, o prazo para o Presidente da República promulgar a lei é de **48 horas**. Se a lei não é promulgada por ele nesse prazo, cabe ao **Presidente do Senado Federal** efetuar a promulgação. Se este, em mais **48 horas**, também não promulga a norma legal, o **Vice-Presidente do Senado** deve fazê-lo (art. 66, § 7º, CF). Não há no Brasil promulgação tácita, apenas expressa. Note-se que é possível o surgimento de uma lei ordinária ou complementar sem nenhuma concordância do Presidente da República, caso ele vete o projeto, o veto seja derrubado pelo Congresso e, ainda assim, o Presidente se negue a promulgar a nova lei.
129. **Não há prazo** para o Vice-Presidente do Senado promulgar a lei não promulgada pelas autoridades anteriores. Caso ele também não a faça, a nova norma jurídica não pode ser publicada nem, portanto, entrar em vigor. Neste caso, a lei, enquanto não promulgada, fica numa espécie de **limbo jurídico**: existe, mas sua existência não pode ser considerada formalmente conhecida pela sociedade. Em tal situação, o processo legislativo permanece **inacabado**. O Vice-Presidente do Senado, contudo, não perde a competência para promulgar<sup>189</sup>, podendo fazê-lo a qualquer tempo e, então, determinar a publicação da norma.<sup>190</sup> Não cabe tampouco ao Poder

---

a rejeição do veto. Promulgação e publicação se destinam apenas a dar conhecimento e executoriedade à lei já formada. No entanto, é tradicional a lição da doutrina de que a fase complementar é parte integrante do processo legislativo.

189 Uma discussão é se o Presidente da República e o do Senado, caso não promulguem a nova lei no prazo de 48 horas que a CF lhes outorga, continuam a ter competência para tanto, ainda que o Vice-Presidente do Senado também passe a detê-la, ou se a perdem em definitivo em favor deste.

190 Alguns defendem que, neste caso, haveria crime de responsabilidade do Vice-Presidente do Senado pela não promulgação da lei. Todavia, a incidência de tal crime exigiria sua previsão constitucional e sua tipificação legal (art. 5º, XXXIX, CF), ou

Judiciário (se provocado) ordenar a promulgação, em atenção ao princípio da separação dos Poderes, conforme já decidiu o STF (RE 62683/SP).

130. A **promulgação dos decretos legislativos** é feita pelo Presidente do Senado Federal (art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XXVIII, RISF), após a aprovação da norma na última Casa pela qual a matéria tramitou. As **resoluções** são promulgadas pelo Presidente da respectiva Casa (art. 17, VI, *m*, RICD; art. 48, XXVIII, RISF) ou, no caso das resoluções do Congresso, pelo Presidente do Senado (art. 52, parágrafo único, RCCN). As **MPVs** aprovadas pelo Parlamento **sem alteração de mérito** são promulgadas pelo Presidente do Congresso Nacional (que é o próprio Presidente do Senado) (art. 12, RCN nº 1/2002). Para essas espécies legislativas, não há previsão de promulgação pelo Vice-Presidente do Senado, caso o Presidente da Câmara Alta permaneça inerte. As **emendas à Constituição** são promulgadas pelas Mesas da Câmara e do Senado (e não pela Mesa do Congresso), reunidas em sessão conjunta solene (art. 60, § 3º, CF; art. 85, RCCN). Em geral, não há prazo para a promulgação<sup>191</sup>.

---

ao menos esta, mas ambas são atualmente inexistentes. Na verdade, a CF não prevê nenhum caso de prática de crime de responsabilidade por Parlamentar.

- 191 Uma exceção é o prazo regimental de **duas sessões** após o recebimento dos autógrafos para o Presidente da Câmara dos Deputados promulgar as **resoluções da Casa**. Se ele não o faz, cabe aos Vice-Presidentes da Câmara exercer essa atribuição, sucessivamente, segundo sua numeração ordinal (primeiro o 1º Vice e, se este também não promulga, então o 2º Vice) (art. 200, § 2º, RICD). Outra é o prazo de **24 horas** após a aprovação da matéria para o Presidente do Senado promulgar a **resolução do Congresso que delega a função legislativa** ao Presidente da República (lei delegada) (art. 52, parágrafo único; art. 122, RCCN). Em ambos os casos, não há previsão de sanção para a não promulgação da norma. Note-se que se trata de prazos puramente regimentais.

131. **Publicação** é o ato que divulga oficialmente a existência da nova lei aos seus destinatários. A publicação é feita, em geral<sup>192</sup>, na imprensa oficial, no caso da esfera federal, no Diário Oficial da União. A publicação é **pressuposto de eficácia** da lei. Enquanto a promulgação atesta a executoriedade da norma, a publicação permite sua efetiva aplicação, ao tornar pública a nova espécie legislativa. A publicação da lei deve ser promovida pela autoridade que a promulga. Não há prazo para a publicação, mas ela normalmente ocorre no dia útil seguinte ao da promulgação.
132. A aplicação da lei depende de sua **vigência**. A data de início da vigência da nova lei deve ser indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento. A cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” deve ser reservada apenas para as leis de pequena repercussão<sup>193</sup> (art. 8º, *caput*, LC nº 95/1998). O período entre a publicação da lei e sua entrada em vigor é chamado de ***vacatio legis*** ou **período de vacância**. As leis que estabelecem período de vacância devem utilizar a cláusula “esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial” (art. 8º, § 2º, LC nº 95/1998). Caso não haja cláusula de vigência expressa, a lei começa a vigorar 45 dias depois de oficialmente publicada (art. 1º, *caput*, LINDB).

---

192 Atualmente, apenas em pequenos Municípios, de poucos recursos, a publicação de atos oficiais eventualmente **não** ocorre em periódico oficial, que representa mais custos para o já limitado ente federativo, sendo a publicidade promovida, neste caso, pela divulgação em jornal privado de circulação local ou pela afixação dos atos em mural próprio, na sede da Prefeitura ou da Câmara Municipal. Já a União, os Estados e o Distrito Federal possuem seus respectivos diários oficiais para a publicação de normas e atos públicos.

193 Embora o conceito de “pequena repercussão” da lei dependa da avaliação subjetiva do legislador.

133. A matéria constante de **projeto de lei rejeitado** somente pode constituir objeto de novo projeto, **na mesma sessão legislativa**, mediante proposta ou admissão da **maioria absoluta** dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (art. 67, CF; art. 110, RICD; art. 240, RISF). Trata-se do **princípio da irrepitibilidade** das leis. A irrepitibilidade veda a apresentação, na mesma sessão legislativa, de **novo** projeto sobre idêntico tema ao do que foi rejeitado, não afetando outros projetos sobre a mesma matéria que já estavam em tramitação por ocasião da rejeição daquele.<sup>194</sup> É vedada também a edição de **medida provisória (MPV)**<sup>195</sup> sobre tema de projeto de lei rejeitado na mesma sessão legislativa.
134. A irrepitibilidade veda a apresentação de novo projeto de lei sobre a mesma matéria na **mesma** sessão legislativa, seja ela **ordinária** (SLO: de 2/fev a 17/jul e de 1º/ago a 22/dez – art. 57, *caput*, CF; art. 2º, I, RISF), seja **extraordinária** (SLE: durante o período que seria normalmente de recesso – art. 57, §§ 6º a 8º, CF; art. 2º, II, RISF). Desse modo, rejeitado um projeto durante a SLO (por exemplo, em dezembro), é possível a apresentação de projeto (ou MPV) sobre a mesma matéria durante a SLE, caso tenha sido convocada (por exemplo, em janeiro), sem a necessidade da concordância da maioria absoluta de alguma das Casas.<sup>196</sup>
135. Para os projetos de lei, o princípio da irrepitibilidade é **relativo**, pois pode ser superado por iniciativa da maioria absoluta de qualquer das Casas. No caso de iniciativa privativa de Poder ou

---

194 Não obstante, na **Câmara Legislativa do DF (CLDF)**, o art. 175, I, do Regimento Interno considera **prejudicada** a proposição em tramitação sobre matéria constante de projeto rejeitado na mesma sessão legislativa, salvo quando subscrito pela maioria absoluta dos Deputados Distritais.

195 STF: ADI 2010 MC/DF.

196 STF: ADI 2010 MC/DF.



órgão extraparlamentar, o autor apresenta o projeto à Câmara e a iniciativa deve ser **admitida** pela maioria absoluta dos Deputados antes do efetivo início da tramitação da matéria (art. 110, RICD). A irrepetibilidade vale também para as **PECs**, mas de forma **absoluta**, pois a matéria constante de PEC **rejeitada** ou havida por **prejudicada** não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º, CF), sem a previsão da “válvula de escape” da possibilidade de apresentação pela maioria de uma das Casas. No caso das **MPVs**, a regra também é **absoluta**, pois é vedada a reedição na mesma sessão legislativa, sem exceções, de medida provisória que tenha sido **rejeitada** ou que tenha **perdido sua eficácia** por decurso de prazo (art. 62, § 10, CF).<sup>197</sup>

136. A irrepetibilidade pode também incidir apenas sobre **parte** de uma

---

197 A irrepetibilidade incide quanto aos **projetos de lei rejeitados** pelo Congresso Nacional, mas não em relação aos **vetados** pelo Presidente da República (art. 66, § 1º, CF) nem quanto aos **retirados** pelo autor (art. 104, RICD; arts. 256 e 257, RISF), embora haja na Câmara regra puramente regimental (não constitucional, portanto) de que a proposição **retirada** pelo autor só pode ser reapresentada àquela Casa na mesma sessão legislativa mediante deliberação do Plenário, mas **não necessariamente por maioria absoluta** (art. 104, § 4º, RICD). Para os projetos **prejudicados** (art. 334, RISF), em princípio não incide a irrepetibilidade, mas, como a proposição prejudicada é definitivamente arquivada (art. 164, § 4º, RICD; art. 334, § 4º, RISF), é possível interpretar, no âmbito do Senado, que esse arquivamento equivale à rejeição, por aplicação do art. 133, § 1º, do RISF. No caso das **PECs**, tanto as **rejeitadas** como as **prejudicadas** submetem-se ao princípio da irrepetibilidade, por expressa previsão constitucional (art. 60, § 5º), não se aplicando tal princípio às PECs **retiradas**. Finalmente, no tocante às **MPVs**, o STF já decidiu que elas não podem ser retiradas (ADI 2984 MC/DF). Por outro lado, caso o PLV resultante de MPV seja **vetado** (art. 62, § 12, CF), não incide a irrepetibilidade.

proposição, sem que a proposição toda seja inadmitida. Neste caso, o trecho pode ser impugnado tanto pelo Presidente do Senado, por ocasião da apresentação da matéria pelo autor, como pelo Plenário da Casa, caso se verifique a inconstitucionalidade durante a sessão plenária.<sup>198</sup> O **Quadro 27** resume as fases do processo legislativo

### Quadro 27: Fases do Processo Legislativo

Fase		Espécie Legislativa
Fase introdutória	Iniciativa	Todas
Fase constitutiva	Deliberação parlamentar	Discussão
		Votação
	Deliberação executiva	Sanção ou veto
		Leis ordinárias** e complementares
Fase complementar	Promulgação	
	Publicação	
		Todas
		Todas

\* Salvo as leis delegadas na delegação típica.

\*\* Inclusive as decorrentes de PLN (projetos de lei do Congresso – matérias orçamentárias) e de PLV de MPV; e salvo as decorrentes de aprovação de MPV sem alterações de mérito.

---

198 Ex.: impugnação pelo Presidente do Congresso Nacional (art. 48, II e XI) às alterações do art. 21 da Lei nº 13.844/2019 promovidas pelo art. 1º da MPV nº 886/2019 (Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 42/2019); impugnação pelo Plenário do Senado ao inciso XXIV do art. 37 da Lei nº 13.844/2019, na redação dada pelo art. 1º do PLV nº 24/2019 à mesma MPV nº 886/2019.

## XIX. Iniciativa Legislativa

137. Vimos que **iniciativa legislativa** é o ato que dá início ao processo **legislativo**, representando a **fase introdutória** do processo. A iniciativa ocorre por meio da **apresentação da proposição** legislativa ao Parlamento, para o início da análise da matéria. O órgão ou agente que apresenta a proposição à competente Casa do Congresso Nacional é o **autor** da proposição.
138. A **iniciativa das leis complementares e ordinárias** federais cabe a qualquer **parlamentar** ou **Comissão** da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional (**autores parlamentares**), bem como ao **Presidente da República**, ao **STF**, aos **Tribunais Superiores** (STJ, TST, STM e TSE), ao **PGR**, aos **cidadãos**, ao **TCU**, ao **TJDFT**<sup>199</sup> e à **DPU (autores extraparlamentares)** (art. 61, *caput* e § 2º; art. 73, *caput, in fine*; art. 96, II; art. 134, § 4º, CF; art. 109, § 1º, RICD; art. 8º, I; art. 245, RISF). A interpretação literal do art. 61, *caput*, da CF poderia levar ao entendimento de que quaisquer leis ordinárias e complementares poderiam ser iniciadas pelos atores ali citados. Todavia, o dispositivo é claro ao dizer que tal competência é exercida **na forma e nos casos previstos na CF**. Por exemplo, não há nenhum caso na Carta Magna em que o STJ, o TST ou o STM podem apresentar projetos de lei complementar. A seguir, detalharemos as hipóteses de iniciativa legislativa para cada órgão ou agente.

---

199 O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) é órgão do Poder Judiciário **da União** (art. 21, XIII, CF), ao contrário dos demais Tribunais de Justiça, que são órgãos judiciais **estaduais** (arts. 125 e 126, CF).

139. Existem vários tipos de iniciativa de projetos de lei. O **Presidente da República**, os **Parlamentares**, as **Comissões** e os **cidadãos** possuem a chamada **iniciativa geral** (ou **concorrente**)<sup>200</sup>, que consiste na possibilidade de eles apresentarem projetos de lei sobre **quaisquer matérias, ressalvadas** as que forem **privativas** de outros autores<sup>201</sup>. O **STF**, os **Tribunais Superiores**, o **PGR**, o **TCU**, o **TJDFT** e a **DPU** possuem apenas a **iniciativa privativa, reservada ou exclusiva**, isto é, só podem apresentar projetos de lei referentes aos assuntos que a CF lhes reserva, que são, em resumo, aqueles relacionados a **sua respectiva organização e funcionamento** e ao

---

200 Essa iniciativa é chamada de **geral** por permitir a apresentação de projetos sobre assuntos em geral (salvo os privativos de outros autores); e de **concorrente** por poder ser exercida concorrentemente por Parlamentares, Comissões, Presidente da República e cidadãos.

201 Alguns entendem que a iniciativa geral dos **cidadãos (iniciativa popular)** pode recair também sobre os assuntos de iniciativa **privativa** do **Presidente da República** (o qual também possui, além da iniciativa geral, alguns temas de iniciativa reservada, conforme será visto adiante no texto), sob o argumento de que a iniciativa privativa do chefe do Executivo não pode ser oposta ao próprio povo, titular do poder político (art. 1º, parágrafo único, CF).

**seu pessoal.**<sup>202</sup> Por outro lado, em regra<sup>203</sup>, **somente eles** podem apresentar projetos sobre os assuntos que lhes são privativos.

140. Em regra, **a iniciativa privativa é facultativa**, isto é, o detentor dessa competência não é obrigado a apresentar o projeto de lei, decidindo discricionariamente se e quando encaminhará a proposição ao Congresso Nacional. Todavia, a omissão na apresentação de projeto de lei sobre matéria constitucional que depende de regulamentação legal para se tornar aplicável pode ensejar o ajuizamento de **ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO)** pelas autoridades legitimadas a desencadear esse controle (art. 103, CF; art. 12-A, Lei nº 9.868/1999) e de **mandado de injunção** pelo interessado em ver efetivados seus direitos (art. 5º, LXXI, CF; Lei nº 13.300/2016).
141. Como exceção, é **obrigatório** o exercício da **iniciativa privativa do Presidente da República** quanto às **leis orçamentárias** referentes ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e à lei orçamentária anual (LOA), uma vez que, nesses casos, a CF assina **prazos** para que o chefe do Executivo envie os respectivos projetos ao

---

202 Havia também, até 2003, a hipótese da **iniciativa reservada conjunta** do projeto de lei de fixação do subsídio dos Ministros do STF, que deveria ser oferecido conjuntamente pelos Presidentes da República, da Câmara, do Senado e do próprio STF (art. 48, XV, CF, antes de ser modificado pela EC nº 41/2003). Era também uma iniciativa privativa, mas que deveria ser exercida conjuntamente pelas referidas autoridades. A lógica seria que o valor do subsídio dos Ministros do STF é matéria de interesse de todos os Poderes, já que ele representa o teto remuneratório na administração pública (art. 37, XI, CF). Essa iniciativa conjunta nunca foi exercida e a regra acabou sendo modificada pela EC nº 41/2003, devolvendo ao STF a iniciativa privativa plena da matéria, nos termos do art. 96, II, *b*, CF.

203 Dizemos “em regra” porque existe, para alguns assuntos, a chamada **iniciativa privativa compartilhada**, a qual será explicada adiante.

Congresso (art. 35, § 2º, ADCT). É a chamada **iniciativa vinculada** do Presidente da República para essas matérias, a qual, se não exercida, pode até mesmo configurar **crime de responsabilidade** (art. 85, VI, CF; art. 10, 1, Lei nº 1.079/1950). A Lei Maior prevê que os prazos relativos ao PPA à LDO e à LOA devem ser estabelecidos em **lei complementar** (art. 165, § 9º, CF), mas dispõe também que, até que essa norma entre em vigor (tal lei complementar ainda não foi editada), o projeto de **PPA** deve ser enviado ao Congresso até **quatro meses** antes do fim do primeiro ano de governo do Presidente da República (até 31/ago desse ano); o projeto de **LDO** deve ser encaminhado anualmente até **oito meses e meio** antes do fim do exercício (até 15/abr); e o projeto de **LOA** deve ser remetido ao Legislativo todos os anos também até **quatro meses** antes do fim do exercício<sup>204</sup>. Há também prazos para que o Congresso Nacional delibere sobre os projetos e os devolva à sanção presidencial<sup>205</sup> (art. 35, § 2º, ADCT).

---

204 O art. 32 da Lei nº 4.320/1964 prevê que, se a proposta orçamentária não é recebida no prazo fixado, o Poder Legislativo deve considerar a LOA vigente como proposta. Neste caso, o texto em vigor é transformado em projeto de lei e o Legislativo delibera sobre ele, para evitar que o País fique sem orçamento anual para o exercício seguinte.

205 O projeto de PPA deve ser devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa de seu envio (**22/dez**), para vigorar por **quatro anos**: os três anos restantes do mandato do Presidente da República que o envia e o primeiro ano do governo seguinte. O projeto de LDO deve ser enviado à sanção até o final do primeiro período legislativo (**17/jul**), sob pena de **não haver recesso parlamentar** enquanto isso não ocorrer (art. 57, § 2º, CF). O projeto de LOA deve ser remetido à sanção também até o encerramento da sessão legislativa (**22/dez**) (art. 35, § 2º, ADCT), para vigorar no ano seguinte. Caso não haja LOA em vigor até o início do novo exercício, tem sido costume a aplicação de regra inserida na LDO que permite a **execução provisória** do respectivo projeto até a sanção e entrada em vigor da lei, para certas despesas especificadas, como pagamento de pessoal e despesas

## Quadro 28: Prazos da Iniciativa Vinculada das Leis Orçamentárias

Lei	Prazo de envio do projeto ao Congresso	Prazo de devolução do projeto à sanção	Fundamento
PPA	31/ago do 1º ano de governo	22/dez do mesmo ano	Art. 35, § 2º, ADCT
LDO	15/abr	17/jul	
LOA	31/ago	22/dez	

142. Compete **privativamente** ao **STF**, aos **Tribunais Superiores** e ao **TJDFT** propor ao Congresso Nacional (art. 96, II, CF), observado o disposto no art. 169 da CF<sup>206</sup>, os projetos de lei sobre: i) a fixação do subsídio de seus próprios membros e os dos juízes a eles vinculados, inclusive dos tribunais inferiores (regionais), onde houver; ii) a criação e a extinção dos cargos e a remuneração dos seus próprios

---

previdenciárias (ex.: art. 57, Lei nº 13.473/2017 – LDO para 2018). Por outro lado, se o projeto de LOA é **emendado** ou **rejeitado** pelo Congresso Nacional ou até mesmo **vetado** pelo Presidente da República (por exemplo, se o Congresso, ao emendar o projeto, desfigura completamente a proposta orçamentária enviada), os recursos (obras, programas etc.) que ficam sem despesas previstas podem ser utilizados mediante **créditos especiais ou suplementares**, conforme o caso, com prévia e específica autorização legislativa (ou seja, por meio da aprovação de leis de créditos adicionais ao longo do exercício seguinte) (art. 166, § 8º, CF).

- 206 Segundo o art. 169, *caput*, da CF, a despesa com pessoal ativo e inativo de cada ente federativo não pode exceder os limites estabelecidos em **lei complementar**, atualmente, a LC nº 101/2000 (**Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF**). O § 1º desse art. 169 prevê ainda que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções, a alteração de estrutura de carreiras e a admissão ou contratação de pessoal só poderão ser feitas se houver: prévia **dotação orçamentária**; e **autorização específica na LDO**, ressalvadas, neste caso, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

serviços auxiliares (servidores administrativos) e os dos juízos que lhes forem vinculados; iii) a criação e a extinção dos tribunais inferiores e a alteração do número dos membros desses tribunais; e iv) a alteração da organização e da divisão judiciárias<sup>207</sup> (art. 125, § 1º, CF). O TCU exerce essa competência privativa, no que couber, em relação a sua organização e seu funcionamento e ao seu pessoal (art. 73, *caput*, *in fine*, CF). Além disso, é de iniciativa privativa do STF a lei complementar do **Estatuto da Magistratura** (art. 93, *caput*, CF), hoje representado pela LC nº 35/2000, e das leis de organização, funcionamento e pessoal do CNJ.

143. São de **iniciativa privativa do PGR** as leis que cuidem da organização e do funcionamento do MPU e do CNMP, da criação e extinção dos cargos de seus respectivos membros e serviços auxiliares (servidores administrativos), bem como dos respectivos planos de carreira e das suas políticas remuneratórias (art. 127, § 2º, CF). **A organização, as atribuições e o estatuto do MPU** são veiculados em **lei complementar**, cuja iniciativa é **facultada** ao PGR (art. 128, § 5º, CF). Neste caso, a CF fala em iniciativa facultada porque também o **Presidente da República** possui iniciativa privativa para apresentar a lei que trate de **organização do MPU** (art. 61, § 1º, II, *d*, CF). Há, portanto, uma iniciativa **reservada compartilhada**<sup>208</sup>

---

207 Se a matéria é relativa ao STF ou ao CNJ, cabe ao **Supremo** oferecer a proposição; se se refere ao STJ ou à **Justiça Federal**, a iniciativa da lei é do STJ; se é referente à **Justiça do Trabalho**, cabe ao TST apresentar o projeto; se se trata de assunto sobre a **Justiça Eleitoral**, o TSE oferece a proposição (sendo que a lei sobre organização e competência da Justiça Eleitoral deve ser complementar – art. 121, CF). Sendo assunto da **Justiça Militar da União**, a iniciativa é do STM. Já o TJDFT apresenta os projetos de lei referentes à **Justiça do DF e Territórios**.

208 A iniciativa reservada compartilhada, ou simplesmente **iniciativa compartilhada**, portanto, é aquela que, embora seja **privativa** (reservada), é atribuída concorrentemente a mais de um órgão ou agente. Difere-se da iniciativa concorrente por ser esta



entre o PGR e o chefe do Executivo para a lei complementar de organização do MPU<sup>209</sup>. Já a iniciativa da lei de **normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados** é privativa apenas do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, *d*, CF)<sup>210</sup>.

144. A DPU<sup>211</sup> tem **iniciativa privativa** para propor as leis que tratem de sua organização, bem como da criação e extinção dos cargos e da remuneração de seus membros e dos serviços auxiliares (servidores administrativos), bem como dos respectivos planos de carreira e das suas políticas remuneratórias (art. 134, § 4º, *in fine*, c/c art. 96, II, CF). A lei de organização da DPU é complementar<sup>212</sup> (art. 134, §

---

aplicável a assuntos **em geral** (salvo os reservados a outros atores), cuja iniciativa é dividida entre diversos atores.

209 A **LC nº 75/1993 (Lei Orgânica do MPU)** dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do MPU. O autor do projeto dessa lei foi o PGR.

210 A **Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público)** dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. O MPDFT, por ser um dos ramos do MPU (art. 128, I, *d*, CF), é disciplinado pela Lei Orgânica do MPU (LC nº 75/1993) (art. 2º, parágrafo único, Lei nº 8.625/1993).

211 A parte final do art. 134, § 4º, c/c o art. 96, II, ambos da CF, assegura à Defensoria Pública da União a competência privativa para a iniciativa das leis sobre sua organização, seu funcionamento e seu pessoal. O art. 134, § 4º, da CF foi incluído pela EC nº 80/2014, a qual, entretanto, não alterou o art. 61, § 1º, II, *d*, CF, dispositivo que prevê ainda como de competência privativa do Presidente da República a iniciativa das leis sobre a organização da DPU. Todavia, aplicando-se a regra de que lei posterior revoga (tacitamente) a anterior quando é com esta incompatível (art. 2º, § 1º, LINDB), entendemos que cabe hoje à própria Defensoria, e não mais ao chefe do Executivo, a apresentação de projetos sobre a DPU.

212 A **LC nº 80/1994 (atualizada pela LC nº 132/2009) (Lei Orgânica da DPU)** organiza a Defensoria Pública da União, do DF e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Vale lembrar que, após a EC nº 69/2012, a competência legislativa para organizar a Defensoria Pública do DF passou a ser do próprio DF, e

1º, CF). Os demais assuntos da DPU são tratados em lei ordinária.<sup>213</sup>

145. Além da sua iniciativa geral, o **Presidente da República** possui **iniciativa reservada** para diversos assuntos. São de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, CF) as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas, bem como as leis que disponham sobre: i) criação e extinção de cargos, funções e empregos públicos na Administração Direta e Indireta do Poder Executivo e aumento da sua remuneração<sup>214</sup>; ii) organização

---

não mais da União.

213 Com a publicação da EC nº 69/2012 (que transferiu da União para o DF a competência para organizar e manter a Defensoria Pública do DF), apenas a Defensoria Pública **dos Territórios** (antes englobada na Defensoria Pública do DF e Territórios), não mais a do DF, passou a estar inserida na estrutura da DPU. A LC nº 80/1994 carece de atualização legislativa para contemplar as novas regras decorrentes da EC nº 69/2012.

214 O art. 61, § 1º, II, *a*, da CF fala apenas em **criação** de cargos, funções e empregos, mas a **extinção** deles, bem como a organização de suas **carreiras** (e não só a remuneração), também é de iniciativa privativa do chefe do Executivo, destacando-se ainda que os cargos e funções **vagos** podem ser extintos por decreto autônomo (art. 84, VI, *b*, CF), sem necessidade de lei. Além disso, embora o dispositivo não deixe expresso, essa iniciativa reservada do Presidente da República é exclusivamente para os postos do **Poder Executivo**, em função do princípio da separação dos Poderes e da previsão expressa da CF de iniciativa reservada aos demais Poderes e órgãos independentes para as leis que tratam de seus respectivos cargos (art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 73, *caput, in fine*; art. 96, II; art. 127, § 2º; art. 134, § 4º, *in fine*, CF). Finalmente, embora a alínea cite apenas a Administração Direta e a Autárquica (autarquias), essa iniciativa privativa se estende também aos cargos, empregos e funções das **fundações públicas** vinculadas ao Poder Executivo. Já a criação e a extinção de **empregos públicos** nas **empresas públicas** e **sociedades de economia mista** não dependem de lei, sendo feitas por atos infralegais das próprias empresas, uma vez que se trata, neste caso, de entes regidos predominantemente

administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios<sup>215</sup>; iii) servidores públicos da União e dos Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria<sup>216</sup>; iv)

---

pelo Direito Privado (art. 173, § 1º, II, CF).

215 Essa iniciativa reservada do Chefe do Executivo (art. 61, § 1º, II, *b*, CF) somente se aplica às matérias referentes aos **Territórios Federais** (STF: ADI 2447/MG). Por exemplo, matéria tributária da União em geral (e não apenas dos Territórios) é de iniciativa **geral**, não de iniciativa privativa do Presidente da República. Por outro lado, a lei sobre organização **judiciária** do DF e **dos Territórios** é de iniciativa reservada do **TJDFT** (art. 96, II, *d*, CF). No tocante aos **Territórios**, portanto, parece haver hoje uma iniciativa reservada **compartilhada** entre o Presidente da República e o TJDFT. Na prática, tanto a Lei nº 8.185/1991 (hoje revogada), como a Lei nº 11.697/2008 (que revogou aquela), ambas sobre a organização judiciária do DF e dos Territórios, foram de iniciativa do TJDFT. Já no caso dos **Estados**, a CF é clara: a lei de organização judiciária é de iniciativa do respectivo Tribunal de Justiça, não podendo seu projeto ser oferecido pelo Governador (art. 125, § 1º, CF; STF: ADI 197/SE).

216 As leis sobre criação e extinção de cargos e as respectivas carreiras e remuneração são de iniciativa privativa do respectivo Poder ou órgão independente (art. 37, X; art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 61, § 1º, II, *a*; art. 73, *caput, in fine*; art. 96, II; art. 127, § 2º; art. 134, § 4º, *in fine*, CF). Todavia, a lei sobre **regime jurídico** (o que inclui normas gerais sobre provimento de cargos, estabilidade, promoção, direitos e deveres, aposentadoria e outros temas) dos servidores de **todos** os Poderes e órgãos da União é privativa do Presidente da República. A Lei nº 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Civis Federais) foi de autoria do chefe do Executivo e é aplicável aos servidores da Administração Direta, Autárquica e Fundacional dos três Poderes, do MPU e do TCU, ficando de fora apenas os empregados das empresas públicas e sociedades de economia mista, por eles não serem estatutários, mas celetistas (art. 182, Decreto-Lei nº 200/1967), isto é, regidos pela legislação trabalhista (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943).

organização do MPU<sup>217</sup> e da DPU<sup>218</sup>, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do DF e dos Territórios; v) criação e extinção de Ministérios e órgãos<sup>219</sup> da administração pública do Poder Executivo, observado o art. 84, VI, da CF<sup>220</sup>; e vi) militares das Forças Armadas, seu

---

217 A iniciativa reservada da lei complementar de organização do MPU é **compartilhada** entre o Presidente da República e o PGR (art. 61, § 1º, II, *d*; art. 128, § 5º, CF).

218 A parte final do art. 134, § 4º, *c/c* o art. 96, II, ambos da CF, assegura à Defensoria Pública da União a competência privativa para a iniciativa das leis sobre sua organização, seu funcionamento e seu pessoal.

219 Admite-se que a lei preveja apenas a **estrutura básica** do Ministério ou Secretaria, sem designar especificamente todos os órgãos de sua composição. Por exemplo, segundo o art. 11 da Lei nº 13.884/2019, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República tem como estrutura básica: o Gabinete, a Secretaria Executiva, a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e **até três Secretarias**. Essas três Secretarias, por sua vez, são especificadas apenas em decreto (art. 2º do Anexo I do Decreto nº 9.668/2019 – Secretaria de Segurança e Coordenação Presidencial, Secretaria de Coordenação de Sistemas e Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional). Por outro lado, tem sido admitida a criação diretamente por decreto autônomo de órgãos menores dentro da estrutura dos Ministérios e das Secretarias, como conselhos, delegações, juntas etc. (ex.: Decreto nº 9.211/2017, Decreto nº 9.186/2017, Decreto nº 9.087/2017, Decreto nº 9.023/2017).

220 Segundo o art. 84, VI, da CF, compete privativamente ao Presidente da República dispor, mediante **decreto autônomo** (norma com força de lei, não confundir com o decreto regulamentar, de nível infralegal, do art. 84, IV, CF), sobre **organização e funcionamento da administração federal** (leia-se: **Poder Executivo**), quando isso não implica aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e sobre **extinção** de funções ou cargos públicos, desde que estejam vagos. Nesses casos, portanto, a matéria é regulada por decreto autônomo (reserva da Administração), não por lei. São exemplos a transferência de atribuições de um órgão para outro e a redistribuição de cargos entre órgãos, sempre dentro do Executivo. Por outro

regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva<sup>221</sup>.

146. Além disso, cabe ao Presidente da República a iniciativa privativa das leis sobre **previdência complementar dos servidores efetivos** federais (art. 40, § 15, CF) e da **lei complementar** sobre as **atribuições do Vice-Presidente da República** (art. 79, parágrafo único, CF).
147. O Presidente da República possui também **iniciativa reservada** para os projetos das leis orçamentárias, quais sejam, o **plano plurianual (PPA)**, a **lei de diretrizes orçamentárias (LDO)** e a **lei orçamentária anual (LOA)** (art. 165, *caput*, CF), bem como as **leis de créditos adicionais**<sup>222</sup> (art. 166, *caput*, CF), estas para alterar a lei orçamentária em vigor. Quanto ao PPA, à LDO e à LOA, há prazo para o envio dos

---

lado, havendo criação ou extinção de Ministérios ou órgãos públicos ou a extinção de funções ou cargos **ocupados**, é necessário o envio de projeto de lei (art. 48, X e XI, CF). Frise-se que a iniciativa reservada do Presidente da República é apenas para os órgãos do Poder Executivo, pois os demais Poderes, o MPU, o TCU e a DPU possuem iniciativa privativa para as leis de criação e extinção dos respectivos órgãos e cargos (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 73, *caput, in fine*; art. 96, II; art. 127, § 2º; art. 134, § 4º, *in fine*, CF) (no caso da lei de organização do MPU, a iniciativa privativa é **compartilhada** com o Presidente da República – art. 128, § 5º, CF).

221 O militar não se aposenta, torna-se reservista ou reformado. **Reserva** é a situação de inatividade, remunerada ou não, do indivíduo que, após ter prestado serviço militar na ativa ou realizado curso de formação de oficiais da reserva, pode ser convocado novamente ao serviço ativo. **Reforma** é a situação de inatividade, remunerada ou não, do indivíduo que não pode mais ser convocado para o serviço ativo, normalmente em razão de já ter atingido certa idade ou de estar incapacitado para o serviço militar.

222 Os créditos orçamentários adicionais **suplementares** e **especiais** são veiculados em **projeto de lei ordinária** (art. 42, Lei nº 4.320/1964). Já os créditos **extraordinários** são abertos diretamente por **medida provisória** (art. 167, § 3º, CF).

respectivos projetos (art. 35, § 2º, ADCT), razão pela qual dizemos que se trata de **iniciativa vinculada**, isto é, obrigatória. Se os projetos dessas três leis orçamentárias não são enviados no prazo, pode haver **crime de responsabilidade** do Presidente da República (art. 85, VI, CF; art. 10, 1, Lei nº 1.079/1950). Há ainda as eventuais leis orçamentárias que **alteram** o PPA, a LDO e a LOA em vigor, também de iniciativa privativa (mas não vinculada, já que não há que se falar em prazo de envio para estas) do chefe do Executivo.

148. A **Mesa da Câmara dos Deputados** possui **iniciativa privativa** para o projeto de lei ordinária de fixação da **remuneração** dos cargos, empregos e funções dos serviços da Primeira Casa. Do mesmo modo, a **Comissão Diretora do Senado Federal** possui **iniciativa reservada** para o projeto de lei ordinária de fixação da **remuneração** dos cargos, empregos e funções dos serviços da Segunda Casa. Vale lembrar que os demais assuntos referentes a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação e extinção dos cargos, empregos e funções da Câmara e do Senado são veiculados por **resolução** da respectiva Casa, não por lei ordinária (art. 51, IV, CF; art. 52, XIII, CF; art. 15, XVII, RICD; art. 98, III, RISF).
149. A **iniciativa popular** consiste na apresentação à Câmara dos Deputados (Casa iniciadora) de **projeto de lei**<sup>223</sup> (ordinária ou

---

223 Não há previsão na CF de **PEC de iniciativa popular**, embora alguns Estados da Federação a prevejam em suas respectivas Constituições estaduais, por exemplo: Amazonas (art. 32, IV), Paraíba (art. 62, IV), Rio Grande do Sul (art. 58, IV), São Paulo (art. 22, IV), Sergipe (art. 56, IV). Também o DF permite iniciativa popular para proposta de emenda à sua Lei Orgânica (art. 70, III). O STF (ADI 825/AP) já declarou a constitucionalidade de tal regra, ainda que a Carta Federal não a preveja. Exemplos de PECs no Congresso Nacional (hoje arquivadas) para inserir os cidadãos como legitimados a apresentar propostas de emenda à CF: PECs nºs 3/2011 e 30/2009, no Senado; PECs nºs 284/2016 e 286/2013, na Câmara.

complementar) subscrito por, no mínimo, **1% do eleitorado nacional**, distribuído pelo menos por **cinco Estados**, com não menos de **0,3%** dos eleitores de cada um deles. O projeto de lei de iniciativa popular deve tratar de um só assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela CCJ da Câmara em proposições autônomas, para tramitação em separado. A proposição não pode ser rejeitada por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, cabendo também à CCJ providenciar a correção de eventuais impropriedades dessa natureza. Cumpridas essas exigências, a Primeira Casa deve dar seguimento à iniciativa popular, conforme as normas do seu Regimento Interno (art. 61, § 2º, CF; arts. 13 e 14, Lei nº 9.709/1998; art. 252, RICD). Vale frisar que o STF já declarou (MS 34530 MC/DF) ser **incabível a assunção de projeto de iniciativa popular por Deputado Federal**, bem como ser **inadmissível emenda sobre matéria estranha a projeto de iniciativa popular**<sup>224</sup>, de forma semelhante ao que já havia decidido

---

224 Segundo o STF (MS 34530 MC/DF), o projeto de iniciativa popular deve ser recebido pela Câmara dos Deputados nessa qualidade, vedando-se a prática, **até então usual**, de apropriação da autoria do projeto por um ou mais Deputados Federais ou até pelo Poder Executivo, o que vinha sendo feito, entre outros motivos, para contornar a necessidade de conferência das milhões de assinaturas dos cidadãos autores dos projetos (foi o caso dos projetos das seguintes normas legais: Lei nº 8.930/1994, Lei 9.840/1999, Lei nº 11.124/2005 e LC nº 135/2010). Conforme o Relator da ação no STF, a assunção da titularidade do projeto por Parlamentar amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania popular aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas, até porque o rito dos projetos de iniciativa popular na Câmara é diferente do adotado para os projetos de lei em geral, por exemplo, os projetos populares devem ir obrigatoriamente a Plenário (art. 24, II, c, RICD) e não são arquivados ao final da legislatura (art. 105, IV, RICD). Há, portanto, um procedimento mais cuidadoso para os projetos de autoria dos cidadãos, assegurando-se um exame

quanto às emendas a MPV (ADI 5127/DF).

150. As regras de iniciativa privativa dos projetos de lei **não se aplicam à iniciativa das propostas de emenda à Constituição Federal**<sup>225</sup>. Os legitimados a apresentar uma PEC (art. 60, *caput*, CF) podem fazê-lo sobre qualquer assunto. Se não fosse assim, nunca seria possível, por exemplo, aprovar uma emenda constitucional sobre matéria do Poder Judiciário ou do Ministério Público, uma vez que esses órgãos não figuram entre os possíveis autores de PEC<sup>226</sup>. Possuem **competência geral** para apresentar PECs: i) o **Presidente da República**; ii) um **terço do Senado**; iii) um **terço da Câmara**; e iv) **mais da metade das Assembleias Legislativas** – incluindo

---

de maior profundidade para essas matérias. Além disso, decidiu o Relator que o projeto de lei de iniciativa popular deve ser debatido na sua essência, vedando-se emendas que desfigurem a proposta original para simular apoio público a um texto essencialmente distinto do subscrito por milhões de eleitores.

225 Para as PECs que se destinam a modificar as **Constituições estaduais**, o STF entende aplicável a reserva de iniciativa de cada Poder (ADI 5075/DF, ADI 3930/RO, ADI 2966/RO).

226 Por exemplo, a EC nº 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário e que alterou a estrutura e as competências não só desse Poder, mas também as do Ministério Público, foi de autoria de um terço da Câmara. Outro exemplo é a EC nº 32/2001, que alterou o rito das medidas provisórias (que são de iniciativa privativa do Presidente da República) e foi de autoria de um terço do Senado. Não obstante, o STF suspendeu liminarmente (ADI 5017 MC/DF) a eficácia da EC nº 73/2013, que criou novos Tribunais Regionais Federais, sob o argumento, entre outros, de que a modificação que crie encargos para o Judiciário ou afete sua estrutura deve ser de iniciativa do órgão jurisdicional competente, não podendo a utilização de emenda à Constituição impedir a prerrogativa de iniciativa do Poder competente na propositura legislativa. Ocorre que, a se confirmar esse entendimento (a ação ainda está tramitando), passaria a ser impossível aprovar emenda à CF sobre o Judiciário, já que tal Poder não possui legitimidade para apresentar PEC (art. 60, *caput*, CF), abrindo-se brecha até mesmo para suscitar a nulidade da EC nº 45/2004.



nessa conta a Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) –, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (art. 60, *caput*, CF; art. 201, I, RICD; art. 212, RISF). Nos três últimos casos, temos uma iniciativa geral conjunta.

151. As **medidas provisórias** e as **leis delegadas** são de **iniciativa privativa do Presidente da República** (art. 62, *caput*; art. 68, *caput*; art. 84, XXVI, CF), sendo que, para estas, ele precisa receber antes a delegação legislativa do Congresso Nacional. Os **decretos legislativos** são de **iniciativa exclusiva do Congresso Nacional**, sendo que os Regimentos Internos das duas Casas regulam quem exatamente (Parlamentar, Comissão ou Mesa) tem legitimidade para apresentar o projeto sobre cada matéria. Do mesmo modo, as **resoluções da Câmara e do Senado** são de **iniciativa privativa da respectiva Casa**<sup>227</sup>, dispondo os Regimentos sobre quem exatamente pode oferecer o projeto em cada situação. A regra é que os projetos de decreto legislativo e de resolução podem ser apresentados por qualquer Parlamentar ou Comissão, quando não são de iniciativa privativa da Mesa ou de outro colegiado específico (art. 109, § 2º, RICD). No caso de **resolução do Congresso**, o projeto é de **iniciativa exclusiva conjunta**: i) das **Mesas do Senado e da Câmara**; ou ii) de no mínimo **cem subscritores**, sendo ao menos vinte Senadores e oitenta Deputados Federais (art. 128, *caput*, RCCN). Note-se que as Comissões mistas não têm competência para apresentar projeto de resolução do Congresso.
152. Ante o exposto até aqui, percebe-se que a iniciativa pode ser classificada em: i) **geral** ou **concorrente**, quando diversos atores

---

227 Como exceção à iniciativa privativa das resoluções, a CF estabelece que a **resolução do Senado** que estabelece as **alíquotas do ICMS** aplicáveis às **operações e prestações interestaduais e de exportação** é de iniciativa (reservada) **compartilhada** entre o Presidente da República e um terço dos Senadores (art. 155, § 2º, IV, CF).

podem oferecer proposições sobre assuntos em geral, salvo os reservados a outro órgão ou agente; ii) **reservada** ou **privativa**, quando a matéria é de competência apenas de determinado ator, podendo subdividir-se em: ii.1) **plena**, quando apenas um órgão ou agente detém a iniciativa; ii.2) **compartilhada**, quando mais de um (em geral dois) atores podem iniciar sozinhos, independentemente dos demais, o processo legislativo da matéria; ii.3) **conjunta**, quando o projeto deve ser de autoria coletiva obrigatória de um grupo de órgãos ou agentes. Além disso, a iniciativa privativa pode ser **facultativa** ou **vinculada**, conforme o oferecimento da proposição seja, respectivamente, facultativo ou obrigatório (em determinado prazo), para o agente que a detém. As espécies de iniciativa estão sintetizadas no **Quadro 29**.

**Quadro 29: Espécies de Iniciativa Legislativa**

Espécie		Exemplos	Dispositivos
Geral ou concorrente*	Plena	Leis sobre meio ambiente (PR**, Parlamentares, Comissões e cidadãos)	Art. 61, <i>caput</i> , CF.
	Conjunta	PECs de autoria de 1/3 da Câmara (171 Deputados) ou de 1/3 do Senado (27 Senadores)	Art. 60, I, CF.

Reservada, privativa ou exclusiva	Plena	Facultativa	Leis sobre as Forças Armadas (PR)	Art. 61, § 1º, II, <i>f</i> , CF.
		Vinculada	Lei do PPA, LDO e LOA	Art. 35, § 2º, ADCT.
	Compartilhada*		- Lei complementar de organização do MPU (PR e PGR) - Resolução do Senado de alíquotas de ICMS em operações interestaduais e de exportação (PR e 27 Senadores***) - Lei de organização judiciária do DF e dos Territórios (PR e TJDFT)	- Art. 61, § 1º, II, <i>d</i> ; art. 128, § 5º, CF. - Art. 155, § 2º, IV, CF. - Art. 61, § 1º, II, <i>b</i> ; art. 96, II, <i>d</i> , CF.
	Conjunta*		Resoluções do Congresso****	Art. 128, <i>caput</i> , RCCN.

\* A iniciativa geral e a iniciativa privativa compartilhada ou conjunta são sempre facultativas.

\*\* PR = Presidente da República.

\*\*\* A iniciativa de 27 Senadores pode ser vista também como conjunta, ou seja, uma iniciativa privativa compartilhada conjunta.

\*\*\*\* Havia também a hipótese, hoje **extinta**, da iniciativa conjunta da lei de fixação do subsídio dos Ministros do STF, a ser oferecida conjuntamente pelos Presidentes da República, da Câmara, do Senado e do próprio STF (art. 48, XV, CF, antes de ser modificado pela EC nº 41/2003).

153. A apresentação de proposição por quem não é legitimado configura **inconstitucionalidade formal**, impossível de ser sanada durante o processo legislativo<sup>228</sup>. No caso das matérias de iniciativa privativa

---

228 A constitucionalidade de uma proposição deve ser verificada tanto em seu aspecto **formal**, em relação às **regras do processo legislativo** e às **competências** para dispor sobre a matéria; quanto em sua face **material**, tendo em vista o **conteúdo** da

do Presidente da República, nem mesmo sua sanção ao projeto convalida o vício de iniciativa decorrente da apresentação da matéria, por exemplo, por um Parlamentar (STF: ADI 2867/ES, ADI 700/RJ, ADI 1381 MC/AL)<sup>229</sup>.

154. Há casos em que o Parlamento busca contornar a iniciativa privativa do Poder Executivo sobre determinada matéria apresentando um projeto de lei que apenas **autoriza** o outro Poder a exercer uma competência que já lhe é assegurada pela CF. São os chamados **projetos de leis autorizativas**. Por exemplo, um projeto de lei de autoria parlamentar que autoriza o Poder Executivo a criar um novo Ministério<sup>230</sup>. Como se trata de mera autorização, não de determinação, alguns defendem que não haveria ofensa à iniciativa privativa neste caso. Todavia, o STF já decidiu (ADI 3176/PA) que, neste caso, o caráter autorizativo da lei de iniciativa parlamentar não elimina sua inconstitucionalidade formal, por ofensa à iniciativa privativa do chefe do Executivo. Nesse sentido

---

proposição. A análise **formal** deve verificar o órgão ou agente detentor da **iniciativa da proposição**, a **competência do ente federativo** para analisar a matéria e a **espécie legislativa adequada** para veicular o assunto. O exame **material** deve analisar se o assunto da proposição está em consonância com as normas da Constituição Federal (cf. OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, pp. 11-15). Caso o vício formal se refira à iniciativa, não é possível saná-lo durante o processo legislativo, ao contrário, por exemplo, de uma inconstitucionalidade material de parte de um projeto, em que pode ser possível apresentar emenda para alterar ou suprimir a parte do texto que afronta a CF (art. 101, § 2º, RISF).

229 Nesse sentido, o STF considerou **insubsistente** sua **Súmula nº 5**, editada antes da atual CF, a qual dispunha que a sanção do projeto supria a falta de iniciativa do Poder Executivo (ADI 2867/ES, ADI 1381 MC/AL).

230 São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF).

é também a **Súmula nº 1 da CCJ da Câmara dos Deputados**, a qual expressa que “Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”. No mesmo teor é o **Parecer nº 903/2015 da CCJ do Senado Federal**<sup>231, 232</sup>. O **Quadro 30** resume o tema sobre iniciativa no Processo Legislativo Federal.

---

231 O **Parecer CCJ nº 903/2015** conclui que devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder; bem como os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder. Esse Parecer foi aprovado pelo Plenário do Senado em 17/12/2015, tornando superado o entendimento anterior do Parecer CCJ nº 527/1998, que entendia cabível a aprovação de projetos de lei autorizativa pelo Parlamento.

232 O Parlamentar pode apresentar a proposição chamada **indicação** para sugerir a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de projeto sobre matéria de iniciativa exclusiva do outro Poder. Outro uso da indicação é sugerir a manifestação de Comissão ou outro órgão da Casa sobre determinado assunto, para a elaboração de proposição (art. 113, RICD; art. 224, RISF). No primeiro caso, temos a **indicação externa**, que substitui a função do projeto de lei autorizativa; no segundo caso, a **indicação interna**.

### Quadro 30: Iniciativa no Processo Legislativo Federal

<b>Legitimado</b>	<b>Espécie Legislativa</b>	<b>Tipo de Iniciativa</b>
Presidente da República	Leis ordinárias e complementares em geral	Geral
	Leis sobre o Poder Executivo	Privativa
	Leis sobre os Territórios Federais	Privativa
	Lei Complementar de organização e funcionamento do MPU	Compartilhada com o PGR
	Lei de normas gerais de organização dos Ministérios Públicos dos Estados	Privativa
	Lei de normas gerais de organização das Defensorias Públicas dos Estados, DF e Territórios	Privativa
	Leis sobre as Forças Armadas	Privativa
	Lei sobre o regime de previdência complementar dos servidores efetivos federais	Privativa
	Lei complementar de atribuições do Vice-Presidente da República	Privativa
	PPA, LDO e LOA	Vinculada
	Leis de alteração do PPA, LDO e LOA	Privativa
	Leis de créditos suplementares e especiais	Privativa
	MPVs de créditos extraordinários	Privativa
	MPVs em geral	Privativa
	Resolução do Senado de alíquotas de ICMS em operações e prestações interestaduais e de exportação	Compartilhada com 27 Senadores
	Leis delegadas	Privativa
	PECs	Geral

Senadores e Comissões do Senado	Leis ordinárias e complementares em geral	Geral
	Resoluções do Senado em geral	Privativa
	Decretos legislativos	Exclusiva
Mesa do Senado	Leis de remuneração dos servidores do Senado	Privativa
	Resoluções do Senado sobre organização e funcionamento do Senado	Privativa
	Decretos legislativos	Exclusiva
27 Senadores	PECs	Geral
	Resolução do Senado de alíquotas de ICMS em operações e prestações interestaduais e de exportação	Compartilhada com o PR
Deputados e Comissões da Câmara	Leis ordinárias e complementares em geral	Geral
	Resoluções da Câmara em geral	Privativa
	Decretos legislativos	Exclusiva
Mesa da Câmara	Leis de remuneração dos servidores da Câmara	Privativa
	Resoluções da Câmara sobre organização e funcionamento da Câmara	Privativa
	Decretos legislativos	Exclusiva
171 Deputados	PECs	Geral
20 Sen. + 80 Dep. ou as duas Mesas	Resoluções do Congresso	Exclusiva
Comissões do Congresso	Leis ordinárias e complementares em geral	Geral
	Decretos legislativos	Exclusiva

Maioria absoluta das ALs	PECs	Geral
Cidadãos	Leis ordinárias e complementares em geral	Geral
STF	Leis sobre o STF	Privativa
	Lei Complementar sobre o Estatuto da Magistratura	Privativa
	Leis sobre o CNJ	Privativa
STJ	Leis sobre o STJ e a Justiça Federal	Privativa
TST	Leis sobre a Justiça do Trabalho	Privativa
TSE	Leis sobre a Justiça Eleitoral	Privativa
STM	Leis sobre a Justiça Militar da União	Privativa
TJDFT	Leis sobre o TJDFT e a Justiça do DF	Privativa
TCU	Leis sobre o TCU	Privativa
PGR	Lei Complementar de organização e funcionamento do MPU	Compartilhada com o PR
	Leis sobre o MPU	Privativa
	Leis sobre o CNMP	Privativa
DPU	Leis sobre a DPU	Privativa



## XX. Ritos Legislativos

155. Enquanto o processo legislativo é o instrumento ou método por meio do qual o Estado elabora as leis, o **procedimento ou rito legislativo** é o modo específico como se realiza o processo legislativo, segundo as regras jurídicas (constitucionais, legais e regimentais) pertinentes. O processo legislativo se materializa por meio de diversos ritos legislativos, conforme a espécie legislativa (norma jurídica) a ser produzida. São procedimentos legislativos o **ordinário**, o **abreviado**, o **sumário**, o **concentrado** e os **especiais**. Vejamo-los agora de forma sucinta, detalhando-os posteriormente em capítulos próprios.
156. O rito básico de elaboração das leis é o **rito ordinário ou comum**, adotado para os **projetos em geral** (de leis ordinárias e complementares, de decretos legislativos e de resoluções), em que as matérias, após o exame opinativo das Comissões, são decididas pelos Plenários das Casas legislativas. Há, contudo, casos de projetos submetidos a outros ritos, conforme será descrito adiante.
157. No **rito ordinário**, o projeto, após ser apresentado à Casa, lido em sessão, publicado no Diário da Casa<sup>233</sup> e numerado, é **despachado pelo Presidente a uma ou mais Comissões permanentes**<sup>234</sup> (art.

---

233 A Câmara e o Senado mantêm seus próprios instrumentos de imprensa oficial, respectivamente, o **Diário da Câmara dos Deputados** e o **Diário do Senado Federal**. Há ainda o **Diário do Congresso Nacional**, para as matérias referentes às Comissões mistas e às sessões conjuntas.

234 Eventualmente o projeto pode ser despachado a uma ou mais **Comissões temporá-**

139, RICD; art. 48, X; art. 253, *caput*, RISF), que opinam sobre a admissibilidade e o mérito da matéria, conforme as regras do Regimento Interno. Cada Comissão emite um **parecer opinativo**, o qual normalmente conclui pela **aprovação total** (sem emendas) ou **parcial** (com emendas) ou pela **rejeição** da proposição (art. 133, RISF)<sup>235</sup>. Concluída a fase de instrução da matéria nas Comissões, a proposição é enviada ao **Plenário**, para sua efetiva **deliberação** pela Casa. Em geral, o quórum de aprovação no Plenário para as matérias em rito ordinário é de maioria simples (art. 47, CF; art. 183, *caput*, RICD; art. 288, *caput*, RISF), mas a Lei Maior prevê alguns casos de quórum qualificado, como a maioria absoluta para as leis complementares (art. 69, CF) e a maioria absoluta ou mesmo de dois terços para as resoluções do Senado sobre alíquotas do ICMS (art. 155, § 2º, IV e V, CF)<sup>236</sup>.

158. No Senado, em geral, são submetidos ao **rito ordinário**: i) projetos de lei ordinária de **autoria de Comissão** do Senado; ii) projetos de lei ordinária de **autoria extraparlamentar**; iii) projetos de lei ordinária da Câmara de iniciativa parlamentar e **não** submetidos ao rito abreviado na Primeira Casa; iv) projetos de lei **complementar**; v) projetos de **decreto legislativo** em geral; e vi) projetos de **resolução** do Senado em geral. Não obstante, essas proposições podem, excepcionalmente, ser submetidas ao rito abreviado (art. 91, §

---

**rias internas** (chamadas também de **Comissões especiais**) (art. 74, I; art. 105), caso tenha havido a constituição desse tipo de Comissão para análise de proposições na Casa.

235 Veremos outras possíveis conclusões do parecer de Comissão no capítulo que trata especificamente dos pareceres.

236 Os quóruns qualificados de aprovação, que só podem ser estabelecidos pela Carta Magna (art. 47, CF), são aplicáveis apenas para as votações do Plenário, que funciona como a instância decisória nesses casos, e não para as deliberações das Comissões, que atuam como meros órgãos opinativos.

1º, V), salvo PECs, projetos de lei complementar<sup>237</sup>, projetos de resolução de alteração do RISF (art. 401) e projetos de resolução sobre matéria financeira (art. 52, V a IX, CF; arts. 389 a 393, RISF) ou tributária (art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V, CF; art. 394, RISF).

159. Outro rito muito usual é o **rito abreviado** (chamado na Câmara de rito **conclusivo** – art. 24, § 1º; art. 58, *caput*; art. 82, § 1º, I; art. 107, § 2º; art. 119, *caput*; art. 132, § 2º, RICD – e no Senado, de **rito terminativo** – art. 49; art. 91, §§ 1º e 2º; art. 92; art. 109, RISF), empregado para a tramitação dos projetos de lei<sup>238</sup> para os quais o Regimento Interno **dispensa a apreciação do Plenário**, de modo que o processo legislativo possa ser conduzido integralmente no âmbito das Comissões (art. 58, § 2º, I, CF; art. 24, II, RICD; art. 91, RISF). Trata-se de uma **delegação interna corporis** da função legislativa, feita pelo Plenário da Casa a suas Comissões.
160. No **rito abreviado**, o projeto, após apresentado, lido, publicado e numerado, é **despachado pelo Presidente a uma ou mais**

---

237 Os projetos de lei complementar não podem tramitar no Senado no rito abreviado, embora não haja vedação regimental expressa nesse sentido, porque nenhuma Comissão, por si só, possui o quórum mínimo de aprovação de uma lei complementar, de maioria absoluta da Casa, isto é, 41 Senadores (art. 69, CF; art. 288, III, *a*, RISF). Em tese, seria até possível a constituição de uma supercomissão com pelo menos esse número de membros e a votação desse tipo de matéria apenas em tal colegiado, mas seria um fato inusitado e sem precedentes no processo legislativo do Congresso Nacional.

238 Embora a CF preveja o rito abreviado apenas para projetos de **lei** (art. 58, § 2º, I, CF), o art. 91 do RISF, em interpretação ampliativa do dispositivo constitucional, prevê esse procedimento também para certos projetos de **resolução** e de **decreto legislativo**, conforme detalharemos oportunamente. Na Câmara, os projetos de lei que **não** são submetidos ao rito abreviado (chamado de rito **conclusivo** naquela Casa) são relacionados no art. 24, II, do RICD.

**Comissões** (art. 139, RICD; art. 48, X; art. 253, *caput*, RISF), que, em substituição ao Plenário, efetivamente **votam** (não apenas opinam) sobre a admissibilidade e o mérito da matéria, conforme as regras do Regimento Interno<sup>239</sup>. A decisão da Comissão pode ser pela **aprovação total** (sem emendas) ou **parcial** (com emendas) ou pela **rejeição** da proposição (art. 133, RISF). Concluída a votação no âmbito das Comissões, a matéria está, em princípio, aprovada ou rejeitada na Casa. Todavia, cabe **recurso** dessa decisão, interposto por no mínimo **um décimo dos parlamentares da Casa** (no Senado, **nove** Senadores), para que a proposição seja submetida ao Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 58; art. 132, § 2º, RICD; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF). No Senado, havendo o recurso, sua admissão é **automática**, independentemente de decisão do Plenário (direito das minorias); já na Câmara, por expressa previsão regimental, o recurso deve ser deliberado pelo Plenário, havendo a perda do caráter conclusivo da matéria apenas se o recurso é provido (art. 58, § 4º; art. 132, § 2º, RICD)<sup>240</sup>. Havendo a apresentação do

---

239 As regras regimentais da Câmara e do Senado sobre o **rito abreviado** são significativamente diferentes. Na Primeira Casa, todas as Comissões de mérito devem concordar sobre a aprovação ou a rejeição do projeto e, quando não o fazem (**pareceres divergentes**), a matéria perde o rito conclusivo, passando à competência deliberativa do Plenário, sem necessidade de recurso de um décimo da Casa (art. 24, II, g, RICD). Na Câmara Alta, por outro lado, o Presidente, ao despachar o projeto terminativo às Comissões, indica qual delas possui maior pertinência temática sobre o projeto e que, por isso, deve ficar com o poder de efetivamente decidir sobre a matéria (**Comissão decisória ou terminativa**), ficando as demais Comissões (se houver) como instâncias meramente opinativas (**Comissões opinativas**) (art. 48, X; art. 49, I; art. 252, III, RISF). Veremos em detalhes o rito abreviado no Senado em capítulo próprio, inclusive as matérias que podem ser submetidas a esse procedimento na Câmara Alta.

240 Cite-se o exemplo do recurso contra a decisão das Comissões sobre o PL nº 1645/2019,

recurso no Senado, ou seu provimento na Câmara, o rito abreviado **transforma-se em ordinário**, de modo que a decisão das Comissões converte-se de deliberativa em meramente **opinativa**, passando o Plenário a ser a instância decisória sobre a matéria.

161. No Senado, tramitam no **rito terminativo** (art. 91, *caput*): i) os projetos de lei ordinária de **autoria de Senador** (são os grandes representantes desse rito), ressalvados os projetos de código; ii) os projetos de resolução do Senado (PRS) de **suspensão de lei inconstitucional** (art. 52, X, CF; arts. 386 a 388, RISF); e iii) os projetos de decreto legislativo (PDLs) de aprovação de outorga de serviços de rádio e TV (art. 223, § 1º, CF). Além disso, o Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, **pode** dar rito terminativo às seguintes matérias (art. 91, § 1º): iv) PDLs de aprovação de **tratados internacionais** (art. 49, I, CF)<sup>241</sup>; v) PDLs de autorização de exploração de **recursos hídricos e minerais em terras indígenas** (art. 49, XVI, CF); vi) PDLs de aprovação de alienação ou concessão de **terras públicas** com mais de **2.500 hectares** (art. 49, XVII, CF); vii) projetos de lei da Câmara (isto é, iniciados naquela Casa, que até 2018 levavam a sigla PLC) de **iniciativa parlamentar** e **aprovados na Primeira Casa pelo rito abreviado**<sup>242</sup>; e viii) **proposições diversas** para as quais não se exija outro rito. Além disso, o RISF expressamente exclui da tramitação terminativa as PECs<sup>243</sup>, os

---

o qual, no entanto, foi indeferido pelo Plenário da Câmara, mantendo a matéria assim seu rito abreviado. O mesmo aconteceu com o PL nº 2673/2007.

241 Na prática, os projetos de decreto legislativo sobre tratados internacionais **não têm sido terminativos** no Senado.

242 Na prática, os projetos de lei da Câmara, com poucas exceções (ex.: PLC nº 161/2017, PLC nº 79/2016, PLC nº 52/2013, PLC nº 130/2009), **não têm sido terminativos** no Senado, ainda que sejam de iniciativa parlamentar e tenham sido aprovados na Primeira Casa pelo rito abreviado.

243 Até porque para as PECs não é possível a tramitação terminativa, já que elas de-

projetos de resolução de alteração do RISF e os projetos de resolução sobre matéria financeira (art. 52, V a IX, CF; arts. 389 a 393, RISF) ou tributária (art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V, CF; art. 394, RISF<sup>244</sup>). Ademais, também são terminativas no Senado a **avaliação do Sistema Tributário Nacional** pela CAE (art. 52, XV, CF; art. 99-A; art. 393-F, *caput*, RISF), as **propostas de fiscalização e controle (PFS)** (arts. 102-B e 102-C) e as **indicações internas**<sup>245</sup>, salvo, quanto a estas, se a indicação é encaminhada a mais de uma Comissão e os pareceres são discordantes (art. 227, § 2º, II).

162. Os Regimentos das duas Casas estabelecem que, como regra, os projetos de lei ordinária de autoria individual de parlamentar devem tramitar no rito abreviado (art. 24, II, RICD; art. 91, I, RISF).

---

vem ser aprovadas por três quintos do Senado (art. 60, § 2º, CF; art. 288, II, RISF), o que exige sua remessa ao Plenário. Do mesmo modo, embora não ressalvados textualmente pelo Regimento, os **projetos de lei complementar** não tramitam pelo rito terminativo, pois devem ser aprovados pela maioria absoluta da Casa (art. 69, CF; art. 288, III, *a*, RISF).

244 Embora não sejam mencionadas no RISF, parece-nos que as resoluções do Senado que definem **alíquotas mínimas do IPVA** (art. 155, § 6º, I, CF) também não devem tramitar no procedimento abreviado, por analogia (art. 412, VI) com a regra das resoluções sobre alíquotas do ITCD e do ICMS.

245 Indicação é a proposição legislativa por meio da qual Senador ou Comissão: i) sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de proposição sobre matéria de sua iniciativa exclusiva (**indicação externa**); ou ii) sugere a Comissão ou órgão competente do Senado que determinado assunto seja objeto de providência ou estudo, para seu esclarecimento ou para a formulação de proposição legislativa de iniciativa da Casa (**indicação interna**) (art. 211, IV; art. 224). A indicação, portanto, interna ou externa, é uma **sugestão** para que seu destinatário adote alguma providência sobre determinado assunto. Apenas as indicações internas são despachadas às Comissões; as externas, após sua leitura em Plenário, são enviadas diretamente ao outro Poder (art. 226).

Como tais projetos compõem a **grande maioria** das proposições que tramitam no Congresso Nacional, ocorre que hoje o rito mais utilizado nas duas Casas é o abreviado, tendo o rito ordinário se tornado a exceção, muito embora ele seja chamado também de rito comum, o que pode passar a falsa ideia de que ele seria o mais usual.

163. Há também o **rito sumário**, adotado para os **projetos de lei** de autoria do **Presidente da República** para os quais ele solicite **urgência constitucional**; e também para os **projetos de decreto legislativo** sobre outorga ou renovação de serviços de **rádio e TV**, sendo que estes possuem urgência constitucional independentemente de solicitação do chefe do Executivo (art. 64, §§ 1º a 4º; art. 223, § 1º, CF; art. 204, RICD; art. 375, RISF). As matérias em urgência constitucional possuem prazos exíguos de tramitação, razão da adoção deste rito específico, que é **mais célere**, para sua aprovação.
164. Quanto ao **rito sumário**, o **Presidente da República** pode solicitar<sup>246</sup> **urgência constitucional** ao Congresso Nacional para a apreciação dos **projetos de lei sua iniciativa** (ainda que não sejam de sua iniciativa privativa)<sup>247</sup>. Neste caso, a Câmara e o Senado possuem, **cada um, 45 dias** para se manifestar sobre a proposição. Ultrapassado o prazo, ficam **sobrestadas** as demais deliberações legislativas no Plenário da Casa em que o projeto está,

---

246 A solicitação de urgência constitucional do Presidente da República para os seus projetos de lei não pode ser recusada pelo Congresso Nacional. Trata-se, portanto, não de mera solicitação, mas de verdadeira **requisição** de urgência ao Parlamento.

247 A urgência constitucional pode ser solicitada no momento da apresentação do projeto de lei ao Congresso ou posteriormente, durante sua tramitação. Neste caso, os prazos começam a correr a partir da solicitação, na Casa em que a matéria está tramitando.

com exceção das que possuem prazo constitucional determinado (hoje representadas pelas **medidas provisórias** – art. 62, § 3º, CF<sup>248</sup>), até que se ultime na Casa a votação do projeto em urgência constitucional. Caso o Senado (Casa revisora – art. 64, *caput*, CF) aprove emendas de mérito ao projeto, a apreciação dessas emendas pela Câmara ocorre no prazo de **dez dias**, também sob pena de trancamento da pauta do Plenário. Esses prazos **não** correm nos períodos de **recesso** do Congresso Nacional nem se aplicam aos projetos de **código** (art. 64, §§ 1º a 4º; art. 223, § 1º, CF; art. 204, RICD; art. 375, RISF). Os projetos de lei em urgência constitucional devem ser apreciados pelo Plenário (art. 204, I, RICD; art. 375, IV e VIII, RISF). Já os PDLs sobre outorga ou renovação de rádio e TV são submetidos ao rito abreviado<sup>249, 250</sup> (Parecer CCJ/CD nº 9/1990;

---

248 Também possuem prazo constitucional determinado os **votos** (art. 66, § 4º, CF) e os **projetos de leis orçamentárias** (PPA, LDO e LOA) (art. 35, § 2º, ADCT). Todavia, essas matérias são apreciadas em **sessão conjunta** do Congresso Nacional (art. 66, § 4º; art. 166, *caput*, CF; art. 1º, V; art. 100, RCCN; arts. 135 e 137, RCN nº 1/2006), não ficando, portanto, trancadas por projetos de lei com urgência constitucional, que tramitam em **sessões separadas** das duas Casas.

249 Salvo se a decisão das Comissões é pela **não renovação** de concessão ou permissão já outorgada, que exige quórum qualificado de **dois quintos** da Casa. Neste caso, a matéria deve ir a Plenário, independentemente de recurso de um décimo dos Parlamentares (art. 223, § 2º, CF; Parecer CCJ/CD nº 9/1990; art. 288, IV, RISF).

250 Note-se que os projetos de decreto legislativo de rádio e TV tramitam **simultaneamente nos ritos sumário e abreviado**. Para tais matérias, o trancamento da pauta do Plenário, decorrente da eventual não deliberação do projeto no prazo de 45 dias da urgência constitucional (art. 64, § 2º, CF; art. 375, VIII, RISF), só ocorre se é apresentado **recurso** de um décimo da Casa (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF) em face da decisão terminativa da CCT; ou se a decisão dessa Comissão é pela **não renovação** de concessão ou permissão já outorgada, pois tal decisão exige quórum qualificado de **dois quintos** da Casa (art. 223, § 2º, CF; art. 288, IV, RISF).



art. 91, III, RISF).<sup>251</sup>

165. O **rito concentrado**, por sua vez, refere-se à tramitação de matérias em **sessão conjunta** do Congresso Nacional. Recebe esse nome justamente porque as matérias são apreciadas com as duas Casas reunidas, conjuntamente, na mesma sessão. É aplicável hoje aos **projetos de leis orçamentárias** (denominados de projetos de lei do Congresso Nacional – PLNs) (art. 166, *caput*, CF; art. 1º, V; art. 100, RCCN; arts. 135 e 137, RCN nº 1/2006) e aos **projetos de resolução do Congresso Nacional** (PRNs) (art. 57, § 3º, II, CF; art. 120; art. 128, § 2º, RCCN). Os projetos de leis orçamentárias, de autoria exclusiva do Presidente da República (art. 165, *caput*, CF), passam pela **Comissão Mista de Orçamentos (CMO)**, antes de irem ao Plenário do Congresso (art. 166, § 1º, I, e § 2º, CF; art. 2º, I, RCN nº 1/2006)<sup>252</sup>. Os projetos de resolução do Congresso, antes de irem a Plenário, passam, em geral, por uma **Comissão mista**<sup>253</sup> (art. 37,

---

Neste caso, a proposição é incluída em Ordem do Dia, sobrestando-se, a partir daí, a deliberação sobre as demais matérias, até que o Plenário vote o projeto de rádio ou TV (art. 375, VIII, RISF).

251 Aprofundaremos o estudo das regras regimentais do rito sumário no Senado Federal em capítulo específico.

252 Há discussão no STF (MS 33729/DF) sobre o rito legislativo a ser adotado para o projeto de **decreto legislativo** que julga as **contas anuais do Presidente da República** (art. 49, IX, CF), se ordinário ou concentrado. O Relator, Ministro Roberto Barroso, sinalizou que tal matéria deve ser apreciada em **sessão conjunta**, por simetria entre a forma de deliberação das matérias de leis orçamentárias e a de verificação do seu cumprimento, mas o Plenário do Supremo ainda não se manifestou definitivamente sobre a questão.

253 Existem também os projetos de **lei** e de **decreto legislativo de autoria** de Comissões mistas, que não são submetidos a sessão conjunta, mas deliberados separadamente pelas duas Casas. Neste caso, os projetos elaborados por Comissão mista são encaminhados, alternadamente, ao Senado e à Câmara (art. 142, RCCN), que se revezam,

parágrafo único; art. 51, *caput*; art. 119, § 1º, RCCN) ou, no caso de reforma do Regimento Comum, pelas **Mesas das duas Casas**, que podem inclusive oferecer parecer único (art. 128, § 3º; art. 129; art. 130, RCCN). Também são apreciados em sessão conjunta os **vetos** (art. 66, § 4º, CF) e as **MPVs editadas antes da publicação da EC nº 32/2001** que ainda estejam em vigor (art. 2º, EC nº 32/2001)<sup>254</sup>.

166. Para algumas espécies legislativas, a CF e os Regimentos estabelecem **ritos especiais**. Os principais são o das **PECs** e o das **medidas provisórias**. Podem ser citados também o rito dos **projetos de leis de códigos** e o dos **projetos de resolução de alteração do Regimento Interno**<sup>255</sup>.

---

portanto, no papel de Casa iniciadora.

<sup>254</sup> Segundo o art. 2º da EC nº 32/2001, as **MPVs editadas antes da publicação dessa EC** e que estavam em vigência à época continuam a valer até que MPV (ou mesmo lei ordinária, embora a EC não declare) posterior revogue explicitamente essas MPVs anteriores ou até que o Congresso Nacional delibere definitivamente sobre elas. A EC nº 32/2001, portanto, deu vigência por tempo indeterminado às MPVs que vigoravam quando da publicação dessa Emenda, de modo que tais medidas, salvo as que já foram revogadas, continuam até hoje formalmente em tramitação no Parlamento. A deliberação do Congresso sobre elas deve seguir o procedimento anterior à EC nº 32/2001, isto é, **o rito concentrado**, em sessão conjunta (art. 20, *caput*, RCN nº 1/2002; RCN nº 1/1989). Já os projetos de lei ou as MPVs posteriores que as alterem ou revoguem são apreciados em sessões **separadas** das Casas (ex.: MPV nº 2.230/2001, revogada pela Lei nº 10.742/2003, decorrente da MPV nº 123/2003; MPV nº 2.228/2001, alterada pela Lei nº 13.848/2019).

<sup>255</sup> Rigorosamente falando, os ritos dos projetos de leis de códigos e o dos projetos de resolução de alteração do Regimento Interno são variações do procedimento ordinário, mas com diferenças suficientes para nos levar a qualificá-los como ritos especiais. Outras proposições do rito ordinário também apresentam particularidades em sua tramitação, porém, em nossa visão, em grau não suficiente para caracterizar o procedimento como especial, como os projetos de autoria de Comissão e

167. O **rito especial da PEC** consiste na apreciação da proposta em **dois turnos** pelos Plenários das Casas (primeiro e segundo turnos em uma Casa, e depois primeiro e segundo turnos na outra), com quórum qualificado de aprovação de **três quintos (60%)** da respectiva Casa em cada turno (art. 60, § 2º, CF; art. 202, §§ 6º e 7º, RICD; art. 354, *caput*, RISF). Na Câmara, a PEC passa, antes de ir ao Plenário, pela CCJ, para o exame de admissibilidade (art. 202, *caput*, RICD), e por uma Comissão especial, para a análise de mérito (art. 202, § 2º, RICD). No Senado, a PEC passa apenas pela CCJ, que analisa a admissibilidade e o mérito (art. 356, *caput*, RISF), antes de seguir para o Plenário. Vale lembrar que **não há primazia da Casa iniciadora** na tramitação das PECs, ao contrário do que ocorre no rito dos projetos, em que a Casa iniciadora dá a última palavra sobre o texto final da matéria (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN; art. 123, RICD; art. 285; art. 331, RISF). Uma PEC só se transforma em emenda constitucional se ambas as Casas efetivamente concordam com seu texto (art. 60, § 2º, CF; art. 203, *caput*, RICD; art. 367, RISF).
168. O **rito especial da medida provisória** inicia-se pela análise da matéria por uma **Comissão mista temporária**, salvo nos casos das MPVs de créditos extraordinários, que são submetidas à **CMO** (art. 62, § 9º; art. 166, § 1º, I, CF; art. 2º, *caput* e § 6º, RCN nº 1/2002). Após receber parecer da Comissão mista (temporária ou CMO), a MPV segue para o Plenário da Câmara e depois para o Plenário do Senado (art. 62, §§ 5º e 8º, CF; art. 5º, § 5º; art. 7º, *caput*, RCN nº 1/2002)<sup>256</sup>. As Comissões das duas Casas não examinam a MPV, apenas a Comissão mista. As emendas à MPV podem ser apresentadas apenas

---

os projetos de decreto legislativo sobre atos internacionais. As particularidades da tramitação de todas essas matérias, inclusive das PECs, serão estudadas em capítulos específicos.

256 A MPV de crédito orçamentário extraordinário representa exceção à regra de que os projetos de leis orçamentárias tramitam em sessão conjunta.

na Comissão mista, nos seis primeiros dias após a publicação da medida (art. 4º, *caput* e § 1º, RCN nº 1/2002). Havendo aprovação de emendas pelo Senado ao texto recebido da Câmara, a matéria volta à Casa iniciadora, que dá a última palavra sobre o texto da proposição (art. 7º, §§ 3º, 5º e 6º, RCN nº 1/2002)<sup>257</sup>.

169. Os **procedimentos especiais dos projetos de códigos e dos projetos de alteração do Regimento Interno** são definidos pelos Regimentos Internos de cada Casa<sup>258</sup>. Os ritos dessas matérias na Câmara Alta serão estudados em capítulos próprios. O **Quadro 31** apresenta os ritos legislativos no âmbito do Senado Federal.

---

257 Note-se que não há apresentação de emendas de Plenário a MPV em nenhuma das Casas. O Plenário do Senado pode aprovar emendas ao texto recebido do Plenário da Câmara, **dentre as emendas apresentadas perante a Comissão mista**, no prazo inicial de seis dias após a publicação da MPV, que não tenham sido acolhidas pelo Plenário da Primeira Casa (normalmente a aprovação dessas emendas em Plenário é feita mediante a apresentação de destaques para votação em separado). Do mesmo modo, o texto aprovado pela Comissão mista pode ser alterado pelo Plenário da Câmara, por meio da aprovação de emendas apresentadas na Comissão no citado prazo regimental, mas que não tenham sido acatadas no âmbito do Comitê misto. Não obstante, excepcionalmente, durante a pandemia do novo coronavírus (covid-19), o art. 3º, § 1º, do **Ato Conjunto das Mesas da Câmara e do Senado nº 1/2020**, que dispõe sobre o regime de tramitação das MPVs durante a pandemia, admite a apresentação de emendas de Plenário à MPV, perante a respectiva Mesa, quando em utilização o sistema de deliberação remoto (SDR) para a deliberação das matérias. No Senado, o SDR é regulamentado pelo **Ato da Comissão Diretora nº 7/2020**, cujo art. 6º, parágrafo único, reza que as emendas devem ser recebidas pela Mesa até o início da sessão remota.

258 Na Câmara dos Deputados: arts. 205 a 211 do RICD (projetos de código) e art. 216 do RICD (projetos de alteração do Regimento Interno). No Senado Federal: art. 374 do RISF (projetos de código) e art. 401 do RISF (projetos de alteração do Regimento Interno).

**Quadro 31: Ritos Legislativos no Senado Federal**

<b>Rito</b>	<b>Proposição Legislativa</b>
Ordinário*	Projetos de lei ordinária de autoria de Comissão do Senado
	Projetos de lei ordinária de autoria extraparlamentar
	Projetos de lei ordinária da Câmara de iniciativa parlamentar não submetidos ao rito abreviado na Primeira Casa
	Projetos de lei complementar
	Projetos de decreto legislativo em geral
	Projetos de resolução do Senado em geral
Abreviado	Projetos de lei ordinária de autoria de Senador (salvo projetos de códigos)
	Projetos de resolução de suspensão de lei inconstitucional
	Projetos de decreto legislativo de autorização de serviços de rádio e TV
	Projetos de decreto legislativo de tratados internacionais**
	Projetos de decreto legislativo de autorização de exploração de recursos hídricos e minerais em terras indígenas**
	Projetos de decreto legislativo de aprovação de alienação ou concessão de terras públicas com mais de 2.500 ha**
	Proposições diversas para as quais não se exija outro rito**
	Propostas de fiscalização e controle
	Indicações internas (salvo pareceres divergentes das Comissões)

Sumário	Projetos de lei de autoria do Presidente da República para os quais ele solicite urgência constitucional
	Projetos de decreto legislativo de autorização de serviços de rádio e TV
Concentrado	Projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA ou que alterem essas leis
	Projetos de lei de créditos suplementares e especiais
	Projetos de resolução do Congresso
	Vetos
	Medidas provisórias anteriores à EC nº 32/2001
	Projeto de decreto legislativo de julgamento das contas anuais do Presidente da República***
Especiais	PECs
	Medidas provisórias (inclusive as de créditos extraordinários)
	Projetos de leis de códigos
	Projetos de resolução de alteração do Regimento Interno

\* Não obstante, mesmo as proposições relacionadas para tramitação no rito ordinário podem, excepcionalmente, ser submetidas ao rito abreviado, salvo PECs, projetos de lei complementar, projetos de resolução de alteração do RISF e projetos de resolução sobre matéria financeira ou tributária (art. 91, § 1º, V).

\*\* Para essas proposições, o rito abreviado é opcional.

\*\*\* A adoção do rito concentrado para essa matéria ainda está em discussão no STF (MS 33729/DF).

## XXI. Proposições Legislativas

170. **Proposição legislativa**, ou simplesmente **proposição**, é qualquer matéria submetida à deliberação da Casa legislativa ou de suas Comissões (art. 100, RICD), seja no âmbito da função legislativa, seja no bojo da função fiscalizadora.
171. As principais proposições legislativas são as **PECs** (art. 60, CF; art. 100, § 1º; art. 108; art. 201, RICD; art. 211, I; art. 212; art. 354, RISF) e os **projetos** (art. 100, § 1º; arts. 108 e 109, RICD; art. 211, II; art. 213, RISF), pois, ao serem aprovadas, tais proposições dão origem a **normas jurídicas**. As PECs são proposições destinadas a modificar o texto da CF e, quando aprovadas, convertem-se em **emendas à Constituição** (art. 60, § 3º, CF; art. 85, RCCN; art. 203, parágrafo único, RICD; art. 369, RISF). Os projetos, que podem ser de lei ordinária, lei complementar, decreto legislativo e resolução, originam, respectivamente, as **leis ordinárias**, as **leis complementares**, os **decretos legislativos** e as **resoluções**, sendo que estas podem ser da Câmara, do Senado ou do Congresso.<sup>259</sup>

---

259 Até o final da 55ª Legislatura (2015-2019), as siglas empregadas no Senado Federal para as PECs e os projetos eram as seguintes: proposta de emenda à Constituição: **PEC** (independentemente da Casa de origem); projeto de lei iniciado no Senado: **PLS** (acrescida da palavra “complementar”, se fosse o caso); emendas ou substitutivo da Câmara a projeto de lei iniciado no Senado: **ECD** (emendas da Câmara) e **SCD** (substitutivo da Câmara) (mais o termo “complementar”, quando fosse o caso); projeto de lei iniciado na Câmara: **PLC** (também acrescida da palavra “complementar”, se fosse o caso); projeto de lei do Congresso Nacional: **PLN** (matéria orçamentária – apreciado em sessão conjunta); projeto de decreto legislativo: **PDS** (independentemente da

172. **Projetos de lei ordinária e complementar** são proposições destinadas a regular as matérias de competência do Congresso Nacional, com a **sanção** do Presidente da República (art. 48, CF; art. 109, I, RICD; art. 213, I, RISF). A lei complementar é utilizada quando a CF exige que o assunto seja regulado por essa espécie

---

Casa de origem); emendas ou substitutivo da Câmara a projeto de decreto legislativo iniciado no Senado (raríssimos): **EDS** (emendas da Câmara) e **SDS** (substitutivo da Câmara); projeto de resolução do Senado: **PRS** (rito unicameral apenas no Senado); projeto de resolução do Congresso Nacional: **PRN** (apreciado em sessão conjunta). A Câmara dos Deputados, por sua vez, possuía suas próprias abreviaturas para as proposições. Ocorre que as siglas utilizadas no Senado para as proposições de rito **bicameral** em sessões **separadas** (PECs e projetos de lei e de decreto legislativo, salvo PLNs) mudaram a partir da 56ª Legislatura (2019-2023). Até 2018, tais matérias **trocavam** de abreviatura e numeração quando mudavam de Câmara, o que gerava certa dificuldade em identificar a mesma proposição na outra Casa. Por isso, a partir da 56ª Legislatura (2019-2023), as **siglas** e as **numerações** dessas matérias na Câmara e no Senado foram **unificadas** e passaram a ser **mantidas** quando sua tramitação vai de uma Casa para a outra. Assim, a partir de 2019, as novas identificações para tais proposições são as seguintes, independentemente da Casa de origem ou de onde tramitam no momento: **PEC** (foi mantida a sigla já utilizada, mas unificada a numeração); **PL** (projeto de lei ordinária); **PLP** (projeto de lei complementar); e **PDL** (projeto de decreto legislativo). Quanto às emendas e aos substitutivos dos projetos de lei e de decreto legislativo da Casa revisora em fase de revisão da revisão na Casa iniciadora (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN) (antigos ECD, SCD, EDS e SDS), passam a ser identificados pelas mesmas abreviaturas de seus projetos originais (PL, PLP ou PDL, conforme o caso), mas acrescidos da observação de que se trata de emendas ou substitutivos da Casa revisora. Finalmente, os projetos apresentados até 2018, que adotaram, portanto, as siglas anteriores, ficam com estas mantidas até passarem para a outra Casa, quando então recebem identificação e numeração segundo o novo critério (RCD nº 29/2018; Ato Conjunto – ACJ – nº 1/2018, da SGM da Câmara e da SGM do Senado).



normativa (ex.: art. 14, § 9º; art. 18, § 2º, CF). A lei ordinária trata de temas não reservados a lei complementar, decreto legislativo ou resolução (competência residual dessa espécie legislativa).

173. **Projetos de decreto legislativo** são proposições que tratam das matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, CF; art. 109, II, RICD; art. 213, II, RISF), salvo se reservadas a resolução do Congresso, sem a sanção do Presidente da República.
174. **Projetos de resolução da Câmara e do Senado** são proposições que dispõem sobre as matérias da competência privativa da respectiva Casa, podendo tais matérias ser de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, inclusive de natureza concreta, como perda de mandato de Parlamentar, criação e conclusões de Comissões, inclusive CPIs, e conclusões sobre petições, representações ou reclamações da sociedade civil. São tratados ainda por resolução, entre outros, os assuntos sobre a economia interna da Casa e seus serviços administrativos e as matérias de natureza regimental em geral (arts. 51 e 52; art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V; § 6º, I, CF; art. 109, III, RICD; art. 213, III; arts. 393 a 396, RISF). Tais projetos tramitam de forma unicameral, apenas na respectiva Casa.
175. Há também os **projetos de resolução do Congresso**, apreciados em sessão conjunta, destinados a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional referentes à elaboração do Regimento Comum, à criação de serviços comuns às duas Casas (por exemplo, a criação de Comissões mistas) e à delegação da função legislativa ao Poder Executivo (art. 57, § 3º, II; art. 68, § 2º, CF; art. 1º, XI; art. 128, RCCN). Não há sanção do Presidente da República a projetos de resolução.
176. Também são proposições os projetos de lei decorrentes do emendamento de medidas provisórias (MPVs), chamados de **projetos de lei de conversão** (sigla: PLV) (os quais também dão

origem a leis ordinárias) (art. 62, § 12, CF; art. 5º, § 4º, I, RCN nº 1/2002). As próprias **MPVs**, além de serem normas em vigor, são também proposições legislativas submetidas ao Parlamento (art. 62, *caput*, CF; art. 2º, § 1º, RCN nº 1/2002), o que revela o **caráter dúplice** das medidas provisórias. As matérias que podem ser objeto de MPV são aquelas que também podem ser reguladas por lei ordinária, salvo as exceções constitucionais<sup>260</sup> (art. 62, § 1º; art. 246, CF).

177. São proposições ainda os **projetos de lei delegada** (hoje em desuso), decorrentes da **delegação atípica** da função legislativa ao Presidente da República, que é aquela que prevê que o texto da futura lei delegada deve, antes de ser promulgado, passar pela aprovação do Congresso Nacional, em sessão conjunta (art. 68, § 3º, CF; arts. 123 e 125, RCCN). Podem ser objeto de lei delegada as matérias

---

260 É vedada a edição de MPV sobre matéria relativa a: i) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e Direito Eleitoral; ii) Direito Penal, Direito Processual Penal e Direito Processual Civil; iii) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e a carreira e a garantia de seus membros; iv) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e créditos adicionais, ressalvados os créditos extraordinários (art. 167, § 3º, CF); bem como sobre matéria: v) que vise a detenção ou sequestro de bens, poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; vi) reservada a lei complementar; vii) já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (art. 62, § 1º, CF). É também vedada a adoção de MPV para regulamentar artigo da CF cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada entre 1º/1/1995 e 11/9/2001 (art. 246, CF). Além disso, embora não conste explicitamente da CF, a MPV não pode regular tampouco as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, reservadas a decreto legislativo (art. 49, CF) ou resolução do Congresso (art. 57, § 3º, II; art. 68, § 2º, CF), nem as matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, tratadas em resolução da respectiva Casa (arts. 51 e 52; art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V; § 6º, I, CF).

próprias de lei ordinária, ressalvadas as exceções constitucionais<sup>261</sup> (art. 68, § 1º, CF).

178. São também proposições as **emendas** (art. 100, § 1º, RICD; art. 211, VI, RISF), destinadas a alterar o texto de outras proposições, normalmente de PECs e projetos. As emendas são consideradas **proposições acessórias** àquelas por elas alteradas, sendo estas chamadas de **proposições principais** (art. 118, *caput*, RICD). A emenda, quando incorporada a uma PEC ou projeto, acaba também, indiretamente, convertendo-se em norma jurídica.
179. São proposições ainda as **sugestões legislativas** (sigla: SUG), apresentadas à Comissão de Legislação Participativa da Casa<sup>262</sup> por entidades da sociedade civil organizada. No Senado, as sugestões podem ser apresentadas também por cidadãos (art. 6º, parágrafo

---

261 Não podem ser objeto de delegação legislativa ao Presidente da República os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49; art. 57, § 3º, II; art. 68, § 2º, CF), os de competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51, CF) ou do Senado Federal (art. 52; art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V; § 6º, I, CF), a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: i) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e a carreira e a garantia de seus membros; ii) nacionalidade, cidadania e direitos individuais, políticos e eleitorais; e iii) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, CF). Frise-se que o art. 117 do RCCN elenca um rol de matérias vedadas à lei delegada ligeiramente diverso do constante do art. 68, § 1º, da CF, pois esse Regimento foi editado em 1970, quando vigorava a CF/69, e ainda não foi atualizado nesse ponto. Em caso de divergência entre o RCCN e a CF, deve prevalecer esta, por ser diploma de hierarquia normativa superior, estando as partes do Regimento Comum contrárias à Carta Magna tacitamente revogadas.

262 Na Câmara dos Deputados, a **Comissão de Legislação Participativa (CLP)** (art. 32, XII, *a*; art. 254, RICD); no Senado Federal, a **Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)** (art. 102-E, I e parágrafo único, RISF).

único, RSF nº 19/2015) e pelos participantes do Projeto Jovem Senador (art. 20, parágrafo único, RSF nº 42/2010). As sugestões aprovadas pela Comissão de Legislação Participativa convertem-se em projetos de autoria dessa Comissão ou, se for o caso, em PECs<sup>263</sup>, sendo estes projetos e PECs que se transformam em norma jurídica, caso aprovados. Desse modo, podemos dizer que as sugestões legislativas indiretamente dão origem a normas jurídicas.

180. Os **vetos** (sigla: VET) (art. 66, CF; arts. 104-A a 106-D, RCCN) são proposições vinculadas aos projetos de lei ordinária ou complementar vetados. O veto derrubado pelo Congresso Nacional (art. 66, § 4º, CF) não se converte em lei, pois o que se torna norma jurídica, com a rejeição do veto, é o próprio projeto de lei que havia sido vetado (art. 66, § 5º, CF). Por isso, rigorosamente falando, o veto em si não é proposição que se destina a se transformar em lei.
181. As demais matérias submetidas ao Poder Legislativo também não se transformam em norma jurídica. São também proposições os **requerimentos** (art. 100, § 1º, RICD; art. 211, III), as **moções**, os **pareceres** (art. 100, § 1º, RICD; art. 211, V; art. 228, RISF), as **indicações** (art. 100, § 1º, RICD; art. 211, IV; art. 224), as **consultas**

---

263 A PEC oriunda de sugestão legislativa não pode ser de autoria de Comissão de Legislação Participativa, por duas razões: i) as Comissões não são legitimadas a apresentar PECs (art. 60, I, II e III, CF; art. 201, I, RICD; art. 212, RISF); e ii) essas Comissões possuem menos membros do que o terço da Casa exigido para a apresentação de PECs. No Senado, por exemplo, a CDH possui apenas dezenove Senadores (art. 77, VI), sendo que são necessários 27 Senadores para apresentar uma PEC (art. 60, I, CF). Neste caso, o parecer da CDH que conclui pela aprovação da sugestão e sua consequente transformação em PEC deve conter as assinaturas de no mínimo um terço do Senado, sejam os signatários membros ou não da Comissão, de modo que a PEC seja de autoria formal dos 27 (ou mais) Senadores (art. 12, Ato da CDH nº 1/2006).

(art. 32, IV, c, RICD; art. 6º, IV, RCD nº 25/2001 – CEDP/CD; art. 99, I; art. 101, I e V, RISF), os **recursos** (art. 100, § 1º, RICD), as **propostas de fiscalização e controle** (art. 61; art. 100, § 1º, RICD; arts. 102-B e 102-C, RISF), as **mensagens** (art. 151, I, j; art. 233, § 2º, RICD; art. 156, IV; art. 175, II; art. 376, I; art. 383, I; art. 385; art. 389, RISF), os **avisos**, os **ofícios** (art. 133, § 3º; art. 156, IV; art. 175, II, RISF) e, ainda, as **denúncias** (art. 32, VIII, a; XVI, e; XXIII, b; XXIV, a e l; XXV, a; art. 218, RICD; art. 102-A, III, d; art. 380, I, RISF; art. 17, RSF nº 20/1993 – CEDP/SF), as **representações**, as **reclamações**, as **queixas** e as **petições** em geral (art. 58, § 2º, IV, CF; art. 24, VI, RICD; art. 9º, RCD nº 25/2001 – CEDP/CD; art. 90, IV; art. 96; arts. 409 a 411, RISF; art. 14, RSF nº 20/1993).

182. **Requerimentos**<sup>264</sup> são proposições por meio das quais um ou mais Parlamentares fazem solicitações sobre os mais diversos assuntos, normalmente relacionados ao processo legislativo. Podem ser **orais ou escritos** e são decididos pelo Presidente da Casa, pela Mesa ou pelo Plenário, conforme o caso (arts. 114 a 117, RICD; arts. 214 e 215, RISF)<sup>265</sup>. Detalharemos os requerimentos em capítulo específico.

---

264 No Senado, são diversas as siglas utilizadas para denominar os requerimentos, conforme o caso. A sigla RQS (requerimento do Senado) é utilizada para aqueles apresentados em Plenário. Até 2018, os requerimentos oferecidos em Comissão adotavam siglas próprias, conforme a Comissão em que eram apresentados, por exemplo: RCE (requerimento na CE), RCT (requerimento na CCT), RDH (requerimento na CDH), RQE (requerimento na CAE), RAS (requerimento na CAS) etc. A partir de 2019, passou a ser adotada a sigla REQ para os requerimentos perante qualquer Comissão, com a indicação do colegiado em que o pedido é feito (ex.: REQ nº 1/2019-CCT, REQ nº 1/2019-CAS, REQ nº 2/2019-CDH).

265 No Senado, o requerimento de **voto de aplauso, congratulações, louvor, solidariedade ou censura** de autoria de Senador não depende de deliberação: após a apresentação do requerimento pelo Parlamentar e sua leitura no Período do Expediente, o voto é encaminhado ao destinatário **em nome do autor** (art. 222, *caput*).

183. **Moções** são proposições por meio das quais a Casa legislativa se manifesta sobre determinado assunto, por exemplo, para hipotecar apoio ou solidariedade, reivindicar providências ou protestar sobre determinado fato ou evento. Podem ser de apoio, louvor, aplauso, regozijo, congratulação, solidariedade, protesto, repúdio ou pesar. São mais utilizadas pelos Legislativos das esferas subnacionais (ex.: art. 144, RICLDF; art. 154, RIALSP; art. 102, RIALRJ; art. 228, RICMSP). A Câmara dos Deputados não prevê a moção em seu Regimento Interno, valendo-se de **requerimentos** para a aprovação de votos de pesar, regozijo ou louvor (art. 117, XVIII e XIX, RICD). Do mesmo modo, no Senado Federal, utilizam-se para tais fins os **requerimentos** de homenagem de pesar (arts. 218 a 221, RISF) e os de voto de aplauso ou semelhante (art. 222, RISF).
184. **Pareceres** são proposições por meio das quais as Comissões (e outros colegiados legislativos) se pronunciam sobre matérias sujeitas a seu estudo (art. 126, RICD), sejam ou não tais matérias outras proposições. Se a matéria em estudo é outra proposição (caso mais comum, por exemplo, um parecer sobre um projeto de lei), o parecer é proposição **accessória** à proposição principal em estudo; caso contrário (ex.: um parecer que formaliza um estudo da Comissão – art. 90, XI; art. 97, RISF), o parecer é a própria proposição principal. Em geral, as matérias distribuídas às Comissões são examinadas por um **Relator**<sup>266</sup>, membro titular

---

Por outro lado, se o intuito é que esse tipo de voto seja encaminhado **em nome da Casa**, então é preciso que o Plenário aprove o requerimento, que, neste caso, deve ser de autoria de Comissão permanente ou de um terço dos Senadores (art. 222, §§ 1º e 2º).

- 266 **Relator** é o parlamentar designado pelo Presidente da Comissão para elaborar um **relatório** sobre matéria em apreciação pela Comissão. O relatório no Senado é composto de três partes: **relatório** propriamente dito (descrição da matéria e de seu trâmite até então), **análise** do assunto e **voto** do Relator (contra ou a favor da

ou suplente da Comissão (art. 56, RICD; art. 84, § 2º; art. 126, RISF), designado pelo Presidente do colegiado (art. 41, VI, RICD; art. 89, III, RISF). O Relator apresenta uma peça escrita, chamada de **relatório ou parecer**<sup>267</sup>, a qual, após ser aprovada pela Comissão<sup>268</sup>, torna-se o **parecer** desta (art. 57, X, RICD; art. 132, *caput*, RISF). Normalmente, a votação da proposição principal é feita nos termos da peça do Relator, sendo cabíveis eventuais **destaques para votação em separado (DVS)**<sup>269</sup>, quando o colegiado, ou parte dele, não concorda integralmente com o Relator. Nas decisões submetidas ao **rito abreviado**, a Comissão **com poder decisório**

---

matéria).

267 A peça escrita do Relator é chamada, na Câmara dos Deputados, de **parecer do Relator** (art. 56, RICD) e, no Senado Federal, de **relatório do Relator** (art. 131, RISF). Em ambas as Casas, a peça aprovada pelo colegiado, em geral oriunda da peça do Relator, é chamada de **parecer da Comissão** (art. 57, X, RICD; art. 132, *caput*, RISF).

268 Se a Comissão não aprova a peça do Relator, o Presidente do colegiado designa outro membro para elaborar o **parecer vencedor** (chamado também de **parecer do vencido** – no sentido de matéria vencida, decidida), consignando nele o que tiver sido decidido pela Comissão (art. 57, XII, RICD; art. 128; art. 132, § 5º, RISF).

269 **Destaque para votação em separado (DVS)** é o mecanismo do processo legislativo que permite fracionar a deliberação de uma proposição, por meio da retirada (destaque) de partes da proposição para votação em separado. Neste caso, vota-se inicialmente o projeto, ressalvados os destaques requeridos. Aprovada a proposição principal (chamada neste caso de texto-base), votam-se então os trechos destacados, os quais, se aprovados, reincorporam-se ao texto principal e, se rejeitados, são dele excluídos definitivamente. O DVS pode ser utilizado para separar da proposição dispositivos, ou partes deles, para os quais ainda não haja consenso para votação. Desse modo, consegue-se, por exemplo, votar desde logo a parte da matéria em que já há consenso para aprovação e, destacadamente, as partes para as quais ainda não se obteve o consenso. Há outros tipos de destaque, além do DVS, que serão estudados oportunamente.

vota o próprio projeto, não apenas o parecer. Haverá um capítulo próprio para o estudo dos pareceres.

185. **Indicações** (INC na Câmara, INS no Senado) são proposições por meio das quais os Parlamentares ou as Comissões<sup>270</sup>: i) **sugerem a outro Poder**<sup>271</sup> a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou o envio de proposição sobre matéria de sua iniciativa exclusiva (art. 113, I, RICD; art. 224, I, RISF); ou ii) **sugerem a uma ou mais Comissões** (ou a outro órgão) da Casa a manifestação, o estudo ou outra providência sobre determinado assunto, visando ao seu esclarecimento ou à elaboração de proposição sobre matéria de iniciativa da Casa (art. 113, II, RICD; art. 224, II, RISF). A primeira hipótese é a de **indicação externa**; a segunda, de **indicação interna**. Esta não pode conter consulta a Comissão sobre interpretação ou aplicação de lei nem sobre ato de outro Poder (art. 113, § 2º, V, RICD; art. 225, I, RISF).<sup>272</sup>

---

270 No Senado, o RISF prevê expressamente que Senadores e Comissões podem ser autores de indicações (art. 224). Na Câmara, o Regimento prevê expressamente apenas a autoria de Deputados (art. 113, RICD), mas também se admitem nessa Casa as indicações de autoria de Comissão (ex.: INC nº 1910/2015, INC nº 1645/2015, INC nº 1634/2015).

271 Por extensão, a sugestão pode ser dirigida também aos órgãos independentes (MPU e TCU).

272 Antes do advento da RSF nº 14/2019, não havia no Senado a indicação externa, carecendo os Senadores de mecanismo regimental para sugerir a outro Poder a adoção de determinada medida da competência exclusiva deste. Alguns Senadores buscavam contornar a ausência regimental da indicação externa apresentando **projetos de leis autorizativas**, proposições que se destinam apenas a autorizar outro Poder a exercer uma competência que já lhe é assegurada pela CF. Por exemplo, um projeto de lei de autoria parlamentar que autoriza o Poder Executivo a criar um novo Ministério, competência que já é própria desse Poder (art. 61, § 1º, II, e, CF). Como se trata de mera autorização, não de determinação, alguns defendem que



186. **Consultas** (sigla: CON) são proposições submetidas a uma ou mais Comissões para que elas opinem sobre determinado assunto de sua competência. Na Câmara, cabe à CCJ opinar sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão (art. 31, IV, c, RICD). No Senado, compete à CAE opinar sobre os aspectos econômico e financeiro das matérias a ela submetidas por consulta de outra Comissão (art. 99, I); e à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade das matérias a ela submetidas por consulta de qualquer Comissão; e sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido por consulta enviada pelo Presidente da Casa, de ofício ou por deliberação do Plenário, ou por outra Comissão (art. 101, I e V). As demais Comissões também podem receber consultas sobre assuntos de sua respectiva competência, ainda que tal previsão não conste expressamente no Regimento, uma vez que compete às Comissões, de forma geral, estudar qualquer assunto compreendido em suas atribuições e opinar sobre o mérito das proposições submetidas ao seu exame (art. 24, XIII, RICD; art. 91, XI e XII, RISF). A consulta guarda semelhança com a indicação

---

não haveria ofensa à iniciativa legislativa privativa neste caso (art. 61, § 1º, II, e, CF). Todavia, o STF já decidiu (ADI 3176/PA) que o caráter autorizativo da lei de iniciativa parlamentar não elimina sua inconstitucionalidade formal, por ofensa à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Nesse sentido é também a Súmula nº 1 da CCJ da Câmara dos Deputados, a qual expressa que “Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”. No mesmo teor é o Parecer nº 903/2015 da CCJ do Senado Federal. Hoje, portanto, os Senadores não podem mais se valer de projeto de lei autorizativa para dar sugestões a outro Poder. Assim, a reforma do RISF promovida pela RSF nº 14/2019 foi bem-vinda, pois passou a prever a modalidade de **indicação externa** no âmbito da Câmara Alta.

interna, embora sem as limitações desta, quais sejam, a vedação de consulta à Comissão sobre interpretação ou aplicação de lei ou sobre ato de outro Poder (art. 113, V, RICD; art. 225, I, RISF).

187. **Recursos** são proposições por meio das quais um ou mais Parlamentares solicitam à instância superior da Casa a anulação ou a modificação de uma **decisão anterior** de autoridade ou órgão da Casa. São proposições **acessórias** às principais sobre as quais incide a decisão recorrida. Os Regimentos das Casas possuem várias hipóteses de recursos. Na Câmara, por exemplo, compete à CCJ opinar sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido em razão de recurso (art. 32, IV, c, RICD), como o recurso contra a decisão do Presidente que não admite requerimento de criação de CPI, o qual, após receber o parecer da CCJ, é decidido pelo Plenário (art. 35, § 2º, RICD). No Senado, por exemplo, cabe ao Plenário decidir recurso contra decisão do Presidente que impugna proposição que lhe pareça contrária à Constituição, às leis, ou ao Regimento Interno, após audiência da CCJ (art. 48, XI; art. 101, VI, RISF); bem como contra decisão do Presidente sobre questão de ordem (art. 405). Quando providos, os recursos modificam ou anulam a decisão recorrida sobre a matéria principal.
188. Talvez o mais conhecido caso de **recurso** seja aquele interposto por **um décimo da Casa** em face de **decisão terminativa (conclusiva)** de Comissão sobre matéria que tramita no **rito abreviado** (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 58, § 1º; art. 132, § 2º, RICD; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF) (sigla no Senado: R.S), embora, no Senado, esse recurso não dependa de deliberação, sendo admitido automaticamente (direito das minorias), se apresentado conforme seus requisitos formais, quais sejam, a tempestividade (no Senado, cinco dias úteis a partir da publicação da comunicação da Comissão ao Presidente do Senado sobre a decisão adotada – art. 91, § 3º) e o número mínimo de subscritores de um décimo da Casa. Na Câmara, por outro lado, o Plenário deve deliberar sobre esse recurso (art. 58, § 4º; art. 132, § 2º, RICD).

189. **Propostas de fiscalização e controle** (PFC na Câmara, PFS no Senado) são proposições destinadas à realização de **fiscalizações da Administração Pública** pelas Comissões<sup>273</sup>. Quando aprovadas pela respectiva Comissão, as fiscalizações são implementadas (em geral com o auxílio do TCU), sem necessidade de deliberação do Plenário ou de outras Comissões.
190. **Mensagens** são instrumentos de **comunicação oficial entre os chefes dos Poderes**, notadamente as mensagens enviadas pelo chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo, para informar sobre fato da Administração Pública, expor o plano de Governo por ocasião da abertura de sessão legislativa (art. 84, XI, CF), submeter ao Congresso Nacional matérias que dependem de deliberação de suas Casas (projetos de lei, medidas provisórias, vetos, indicação de autoridades, outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de rádio e TV, celebração de tratados internacionais etc.) e, de modo geral, fazer comunicações de qualquer assunto de interesse dos Poderes e da Nação.<sup>274</sup> Normalmente a mensagem é proposição **acessória** a outra principal, sendo esta a que é deliberada pela Casa legislativa (ex.: mensagem que acompanha projeto de lei, veto ou MPV), mas há casos em que a própria mensagem é inicialmente objeto de deliberação, antes de ela dar origem a uma nova proposição.<sup>275</sup>

---

273 No Senado, apenas a CTFC tem competência para realizar a PFS (arts. 102-B e 102-C do RISF); na Câmara, qualquer Comissão pode executar a PFC (art. 61, RICD).

274 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Manual de Redação da Presidência da República**. Coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior *et al.* 3ª ed. Brasília: Presidência da República, 2018, p. 41.

275 São exemplos as mensagens que encaminham à Primeira Casa os textos de **tratados internacionais**, as quais recebem parecer da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara, que, em geral, conclui pela apresentação de **projeto de decreto legislativo** para aprovar o acordo internacional (art. 49, I, CF); e as

191. **Avisos** (sigla: AVS, para avisos ao Senado; ou AVN, para avisos ao Congresso) são instrumentos de comunicação oficial utilizados por **Ministros de Estado** e autoridades equivalentes do Executivo<sup>276</sup>, normalmente para o encaminhamento de decisões e relatórios de interesse do Congresso Nacional, sendo tal envio algumas vezes uma exigência legal. O Presidente do TCU também tem utilizado avisos<sup>277</sup>. Já os **ofícios** são comunicações oficiais expedidas pelas demais autoridades públicas com as mesmas finalidades (o Procurador-Geral da República utiliza ofícios<sup>278</sup>). Normalmente essas matérias tramitam no Senado Federal sob a forma de **Ofício “S” (OFS)** e no Congresso, sob a rubrica Ofício (CN) (OFN).
192. **Denúncias, petições, representações, reclamações e queixas** são delações apresentadas às Comissões por qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas (art. 5º, XXXIV, a; art. 58, § 2º, IV, CF; art. 24, VI; art. 253, RICD; art. 90, IV; art. 96, RISF). Em geral, para efeitos do nosso estudo,

---

mensagens que encaminham à Câmara a outorga ou renovação de serviços de rádio e TV, que recebem parecer da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática dessa Casa, cuja conclusão normalmente é pelo oferecimento de **projeto de decreto legislativo** para aprovar a outorga ou renovação do serviço (art. 49, XII; art. 223, § 1º, CF). Por outro lado, há mensagens que não são deliberadas, mas apenas conhecidas e arquivadas, a menos que algum Parlamentar se interesse por relatá-las, como as que encaminham ao Congresso Nacional certos relatórios exigidos por lei.

276 Ex.: AVS nº 21/2018, do Ministro de Minas e Energia; AVS nº 15/2018, do Ministro da Fazenda; AVS nº 1/2018, do Presidente do Banco Central. A 3ª edição do Manual de Redação da Presidência da República, publicada no final de 2018, extinguiu o Aviso no Poder Executivo, adotando a forma Ofício para qualquer comunicação de autoria de autoridade desse Poder, salvo a do Presidente da República, que continua sendo Mensagem.

277 Ex.: AVN nº 2/2019, AVS nº 1/2019, AVS nº 3/2018.

278 Ex.: OFN nº 2/2015, OFN nº 2/2013.

não há diferença prática entre essas proposições. No Direito Administrativo, **representação** é a delação de ilegalidade feita por agente público, em decorrência de suas funções, sendo **denúncia** a peça apresentada por particular. Caso o expediente seja apresentado à Casa, sem especificação da Comissão a que se destina, cabe ao Presidente despachar a peça ao colegiado competente.

193. Por fim, as Casas do Legislativo e suas Comissões podem receber **memoriais, petições e documentos** em geral sobre assuntos diversos (art. 409, RISF), os quais são autuados, classificados e despachados conforme seu conteúdo e, se for o caso, transformados na proposição adequada ou incorporados aos autos de proposição já em tramitação, para instrução desta. O **Quadro 32** resume as proposições no âmbito do Congresso Nacional.

### Quadro 32: Proposições no Congresso Nacional

Proposição	Objeto
PEC	Modificação do texto da Constituição Federal
Projeto de lei ordinária	Matéria legal não reservada a lei complementar, decreto legislativo ou resolução
Projeto de lei complementar	Matéria reservada a lei complementar
Medida provisória	Matéria relevante e urgente de lei ordinária, salvo as vedadas à MPV
Projeto de lei de conversão	Matéria de MPV
Projeto de lei delegada	Matéria de lei ordinária, salvo as vedadas à lei delegada
Projeto de decreto legislativo	Matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional
Projeto de resolução da Câmara	Matéria de competência privativa da Câmara dos Deputados

Projeto de resolução do Senado	Matéria de competência privativa do Senado Federal
Projeto de resolução do Congresso	Matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional
Emenda	Matéria da proposição principal emendada
Sugestão legislativa	Matéria de projeto ou PEC
Veto	Matéria do projeto de lei vetado
Requerimento	Solicitação sobre assunto normalmente relacionado ao processo legislativo
Moção*	Manifestação de apoio, louvor, aplauso, regozijo, congratulação, solidariedade, protesto, repúdio ou pesar
Parecer	Manifestação de Comissão sobre assunto a ela submetido
Indicação	Sugestão de providência a outro Poder (indicação interna) ou a Comissão ou outro órgão da Casa (indicação externa)
Consulta	Manifestação de Comissão sobre assunto a ela submetido
Recurso	Pedido de anulação ou modificação de decisão anterior
Proposta de fiscalização e controle	Realização de fiscalização da Administração Pública
Mensagem, aviso e ofício	Comunicação oficial entre órgãos e entidades públicas
Denúncia, representação, reclamação, queixa e petição	Delação de ilegalidade praticada por autoridade ou órgão ou entidade pública

\* Na Câmara e no Senado, utiliza-se o requerimento como sucedâneo da moção.

## XXII. Apresentação e Tramitação de Proposições

194. A **apresentação de proposições** no Senado Federal deve ser feita ao órgão competente da Casa e na ocasião regimentalmente prevista. As **PECs** e os **projetos** são apresentados e lidos em Plenário no Período do Expediente (art. 156, § 1º, I; art. 235, III, *a*, 3; art. 241; art. 355)<sup>279</sup>. Durante essa fase da sessão também são apresentadas as **indicações** (art. 235, III, *a*, 2).
195. As **emendas** são apresentadas em momentos e órgãos diversos, conforme o caso. As **emendas comuns perante Comissões** são apresentadas na própria Comissão, apenas **pelos membros** titulares ou suplentes do colegiado, antes ou durante a reunião em que a matéria principal está em discussão, desde o momento em que esta chega à Comissão **até o final de sua discussão** nesse colegiado (art. 122, I; art. 235, I)<sup>280</sup>. Já as **emendas de prazo regimental perante Comissões**<sup>281</sup> são apresentadas na primeira ou única Comissão por

---

279 Na prática, tem sido admitido o recebimento fora do Período do Expediente ou até mesmo fora do período da sessão. O que não se aceita é a apresentação de PECs e projetos durante a Ordem do Dia.

280 O prazo de **emendas comuns perante Comissões** até o final da discussão não está expresso no RISF, sendo um costume da Casa, razão pela qual podem ser chamadas também de **emendas sem prazo regimental expresso** ou, simplesmente, emendas sem prazo regimental. Esse prazo é aplicado também para as **emendas comuns perante a Mesa**.

281 As **emendas de prazo regimental perante Comissões** são as do rito terminativo (**emendas T**) (art. 122, II, *c*); as do rito sumário, de urgência constitucional (**emendas U**) (art. 122, II, *b*; art. 375, I); as do rito especial dos projetos de lei de código (**emen-**

onde a matéria principal deve tramitar, **por qualquer Senador**, ainda que não membro do colegiado, no prazo de **vinte dias úteis** para os projetos de código e de **cinco dias úteis** para os demais projetos, contados a partir da publicação da matéria principal no Diário do Senado Federal (art. 122, II e § 1º; art. 235, I; art. 249; art. 374, III; art. 375, I; art. 376, III).

196. As **emendas de prazo regimental perante a Mesa** são apresentadas nesse órgão, no prazo de **cinco dias úteis** (art. 235, II). No caso de emendas a projeto de resolução de modificação ou reforma do RISF (**Emendas R** – embora o Senado não adote oficialmente essa nomenclatura), a emenda de prazo regimental é apresentada efetivamente perante a Mesa, correndo o prazo a partir da publicação da matéria principal no Diário do Senado Federal (art. 235, II, *a*; art. 249; art. 401, § 1º). Nos demais casos de emendas de prazo regimental perante a Mesa, trata-se, na verdade, de **emendas de Plenário (Emendas PLEN)**, mas que são apresentadas perante a Mesa, nesse prazo de cinco dias úteis, antes de a matéria principal a ser emendada ser incluída em Ordem do Dia.
197. As **emendas de Plenário do prazo regimental** (oferecidas perante a Mesa) podem ser apresentadas a: i) projetos do rito ordinário que tramitaram pelas Comissões e obtiveram delas ao menos um parecer de mérito favorável, devendo agora, portanto, seguir para o Plenário (art. 235, II, *d*); ii) projetos do rito ordinário que tramitaram pelas Comissões e obtiveram delas apenas pareceres de mérito contrários, mas vieram ao Plenário em razão de recurso

---

**das C** – embora o Senado não adote oficialmente essa terminologia) (art. 122, II, *a*; art. 374, III); e as do rito dos projetos de decreto legislativo de atos internacionais (**emendas I** – embora o Senado também não adote oficialmente essa denominação) (art. 376, III).



de um décimo da Casa (art. 235, II, *e*; art. 254)<sup>282</sup>; iii) projetos do rito abreviado, que, após a decisão da Comissão terminativa (última ou única a se pronunciar sobre o projeto), tenham recebido recurso de um décimo da Casa para virem ao Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º; art. 235, II, *c*, RISF); e iv) projetos de autoria de Comissão, que, em regra, não passam por outras Comissões, indo direto ao Plenário (art. 235, II, *f*).<sup>283</sup> O prazo de **cinco dias úteis** para as emendas PLEN (art. 235, II) é contado a partir da publicação no Diário do Senado Federal da comunicação do recebimento pela Mesa da matéria principal.

198. Quando a proposição está sujeita a parecer em Plenário (parecer oral – art. 140; art. 172; art. 283, parágrafo único; art. 346, § 2º;

---

282 Quando os projetos recebem pareceres de mérito contrários de **todas** as Comissões, eles são tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, salvo recurso de um décimo dos Senadores para continuar sua tramitação, interposto no prazo de dois dias úteis da comunicação em Plenário pelo Presidente da Casa sobre o arquivamento (art. 254). O recurso é admitido automaticamente, sem necessidade de deliberação do Plenário (direito das minorias) (ex.: R.S nº 9/2017 contra a rejeição do PLS nº 543/2015-Complementar; R.S nº 6/2019 contra a rejeição do PLP nº 71/2019).

283 O art. 235, II, *b*, do RISF prevê também emendas de Plenário aos **projetos de decreto legislativo de prestação de contas do Presidente da República** (art. 49, IX, CF). Esses projetos recebem parecer da Comissão Mista de Orçamentos (CMO) (art. 166, § 1º, I, CF), indo depois diretamente ao Plenário da Casa iniciadora, que ora é a Câmara, ora o Senado (art. 142, RCCN). Vindo ao Senado (seja como Casa iniciadora, seja como Casa revisora), o projeto vai direto ao Plenário, sem passar pelas Comissões permanentes, abrindo-se o prazo regimental de cinco dias úteis para emendas PLEN, após o que ele pode ser incluído em Ordem do Dia. Ocorre que atualmente há discussão no STF (MS 33729/DF) a respeito da forma de deliberação do Congresso Nacional sobre esses projetos. O Relator, Ministro Roberto Barroso, sinalizou que tal matéria deveria ser apreciada em sessão conjunta, mas o Plenário do Supremo ainda não se manifestou definitivamente sobre a questão.

art. 358, § 1º), o Relator, ao proferi-lo, pode oferecer **emenda** ou **subemenda** (art. 125).

199. As **emendas a substitutivo em turno suplementar (emendas S – S de “suplementar” ou “substitutivo”)** (art. 282, § 2º)<sup>284</sup> podem ser apresentadas **por qualquer Senador** perante o Plenário ou a Comissão terminativa (mesmo que o Senador não seja membro dessa Comissão), conforme o caso (não há turno suplementar para substitutivo aprovado em Comissão meramente opinativa). No caso de turno suplementar em Comissão terminativa, o prazo de emendas se inicia a partir da publicação da comunicação sobre a decisão da Comissão de aprovação do substitutivo no turno único e vai até o encerramento da discussão; no caso de turno suplementar em Plenário, a emenda é oferecida durante a Ordem do Dia, com o prazo se iniciando com o anúncio da discussão do turno suplementar<sup>285</sup> e indo também até o final da discussão do

---

284 Os projetos no Senado são subordinados a um turno único de discussão e votação (art. 270, *caput*), mas, caso a matéria em turno único **no Plenário ou em Comissão terminativa** (em Comissão meramente opinativa, não) seja aprovada na forma de um **substitutivo** (emenda que substitui o projeto original em sua totalidade – art. 118, § 4º, RICD; art. 246, § 4º, RISF), deve haver, além do primeiro turno (que era até então o turno único), um **turno suplementar**, para deliberar novamente sobre o substitutivo (art. 92; art. 270, parágrafo único; art. 282; art. 317). Neste caso, podem ser oferecidas emendas ao substitutivo (**emendas S – S de “suplementar” ou “substitutivo”**) até o final da discussão da matéria no turno suplementar, sendo vedada a apresentação de novo substitutivo integral (art. 282, § 2º).

285 Na prática, tem-se admitido o recebimento de **emendas S de Plenário** tão logo seja anunciado o resultado da aprovação do substitutivo no turno único. Por outro lado, não devem ser admitidas emendas a substitutivo ainda não formalmente aprovado em turno único, embora isso já tenha acontecido (ex.: PLS nº 146/2007), sendo esse inclusive um ponto que gera muitas dúvidas no dia a dia. O que acontece às vezes é uma negociação política com o Relator, para que ele, antes da votação em turno

substitutivo (art. 235, III, *b*, 2).

200. São apresentadas no **Período do Expediente** as **emendas a matéria a ser votada nessa fase da sessão** (art. 235, III, *a*, 1). Essa hipótese é de difícil ocorrência, pois, no Período do Expediente, a regra é que sejam objeto de deliberação apenas certos casos de **requerimentos** (art. 159)<sup>286</sup>, tipo de proposição que, em geral, não recebe emendas.
201. Os **requerimentos** referentes ao processo legislativo são, de modo geral, apresentados durante a **sessão plenária**<sup>287</sup>, em momentos diversos, conforme o caso. Na **Ordem do Dia**, são oferecidos aqueles que dizem respeito à ordenação das matérias dessa fase da sessão ou a proposição dela constante (art. 235, III, *b*, 1). **Após a Ordem do Dia**, apresentam-se os requerimentos de inclusão em Ordem do Dia de matéria em condições de nela figurar (art. 167; art. 235, III, *c*, 1) e de dispensa de publicação de redação final para imediata deliberação do Plenário (art. 235, III, *c*, 2; art. 321). São apresentados na **fase da sessão em que a matéria respectiva é anunciada** os requerimentos de: i) adiamento de discussão ou votação; ii) encerramento de discussão; iii) dispensa de discussão; iv) votação por determinado processo; v) votação em globo ou

---

único, reformule seu relatório e incorpore ao substitutivo proposto as emendas pretendidas pelos demais Senadores, reformulando o substitutivo a ser votado, que, desse modo, acaba sendo aprovado já com o atendimento às emendas que seriam (e, com essa incorporação, não serão mais) apresentadas no turno suplementar.

286 No Período do Expediente, só podem ser objeto de deliberação requerimentos que não dependam de parecer das Comissões, que não digam respeito a proposições constantes da Ordem do Dia e aqueles que o RISF não determine que sejam submetidos em outra fase da sessão (art. 159).

287 Há casos também de requerimentos apresentados perante Comissões, por exemplo, requerimento de convocação de reunião extraordinária da Comissão (art. 89, VII) e requerimento de audiência pública na Comissão (art. 93).

parcelada; vi) destaque de dispositivo ou emenda para aprovação, rejeição, votação em separado (DVS) ou constituição de proposição em separado (DPS); e vii) retirada de proposição constante da Ordem do Dia (art. 235, III, *d*). Os requerimentos de leitura de qualquer matéria sujeita ao conhecimento do Senado e de permissão para falar sentado podem ser oferecidos em **qualquer fase da sessão** (art. 235, III, *e*). Já os requerimentos de prorrogação da sessão devem ser apresentados **antes do término** desta (art. 235, III, *f*). Finalmente, apresentam-se durante o **Período do Expediente** os requerimentos que, regimentalmente, não devam ser apresentados em outra fase da sessão (art. 235, III, *a*, 4).

202. As proposições devem ser escritas em termos concisos e claros e divididas, sempre que possível, em **artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens** (o que se chama de **texto articulado**) (art. 10, LC nº 95/1998; art. 236, RISF). As proposições **autônomas** (ditas também **principais**) devem vir acompanhadas de transcrição, na íntegra ou em resumo, das disposições de lei invocadas em seu texto (art. 239; art. 249). As PECs, os projetos, os pareceres e as indicações devem ser encimados por **ementa**, a qual explicita, de modo conciso e sob a forma de título, o **objeto da proposição** (art. 5º, LC nº 95/1998; art. 237; art. 372, RISF). As proposições, salvo os requerimentos<sup>288</sup>, devem ser acompanhadas de **justificação** oral ou escrita (normalmente a justificação é escrita), sendo que o autor de várias emendas dependentes de justificação oral pode justificá-las em conjunto (art. 238; art. 249). A justificação oral de emendas de Plenário pode<sup>289</sup> ser feita no prazo de que seu autor dispõe para

---

288 Ainda que a justificação dos requerimentos seja dispensada pelo RISF, o requerente pode incluí-la, caso deseje deixar claras as razões da apresentação do requerimento.

289 O RISF prevê que a justificação oral de emendas de Plenário **deve** ser feita no Período do Expediente, mas, na prática, isso pode ocorrer também durante a Ordem do Dia, por ocasião da apresentação da emenda, por exemplo, em caso de matéria

falar no Período do Expediente (art. 233, parágrafo único).

203. **Justificação** é a explicação das razões pelas quais a proposição deve ser aprovada, demonstrando sua necessidade ou oportunidade, normalmente inserida em texto **escrito** anexo ao da proposição, podendo eventualmente a justificação ser **oral**. Os requerimentos não exigem justificação, embora seu autor possa apresentá-la (art. 233; art. 238). A justificação é normalmente apresentada nas proposições de autoria parlamentar. Nas de origem externa ao Parlamento, notadamente as de autoria do Poder Executivo, normalmente é encaminhada uma **exposição de motivos**, a qual faz as vezes de justificação.
204. O **primeiro artigo** dos textos dos projetos deve indicar o **objeto** da futura norma legal e o respectivo **âmbito de aplicação**<sup>290</sup>, observados ainda os seguintes princípios: i) excetuadas as codificações, cada lei deve tratar de um **único objeto**; ii) a lei **não deve conter matéria estranha** a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão<sup>291</sup>; iii) o **âmbito de aplicação** da lei deve ser estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva; e iv) o **mesmo assunto** não pode ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a lei subsequente se destine a complementar lei

---

em urgência regimental (art. 348, *caput*).

290 Nas leis mais curtas e, notadamente, naquelas de breves alterações de outras leis, pode ser dispensada essa regra para o art. 1º do texto.

291 Nesse sentido, o RISF veda a apresentação de emenda sem relação com a matéria da disposição que se pretende emendar (art. 230, I), regra, infelizmente, nem sempre observada, salvo quanto às emendas a medidas provisórias, em razão da decisão do STF (ADI 5127/DF) de que a inserção de emenda de conteúdo estranho ao objeto da MPV viola o devido processo legislativo constitucional, decisão que tem sido observada pelo Congresso Nacional.

anterior considerada básica, vinculando-se a esta por **remissão expressa** (art. 7º, LC nº 95/1998).<sup>292</sup>

205. Após apresentadas, as proposições devem ser **lidas** em sessão plenária, **numeradas e publicadas no Diário do Senado Federal**. A publicação da proposição é feita na íntegra, acompanhada, quando for o caso, da **justificação** e da **legislação citada** (arts. 241, 246, 249 e 252). Além disso, toda proposição apresentada ao Senado é publicada em **avulso eletrônico**<sup>293</sup>, para distribuição aos Senadores e às Comissões (art. 250, *caput*)<sup>294</sup>. As formalidades de organização dos autos das proposições principais (chamados no Senado de **processados**) constam do art. 261 do RISF. Em relação aos **documentos sigilosos**, são observadas as regras dos arts. 144, 157 e 262.
206. As proposições que devam ser objeto de imediata deliberação do Plenário são lidas integralmente, sendo as demais anunciadas

---

292 Infelizmente, nem sempre as regras de técnica legislativa são observadas nas proposições e nas leis delas resultantes, inclusive porque o art. 18 da LC nº 95/1998 reza que eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o descumprimento da lei.

293 **Avulso** é a cópia dos documentos referentes ao processo legislativo da proposição, distribuído aos Senadores para conhecimento da matéria. Hoje o avulso físico (em papel) tem sido substituído pelo **avulso eletrônico** (normalmente em formato “pdf”), publicado no site do Senado Federal. A distribuição em avulsos físicos é feita hoje apenas mediante solicitação do interessado.

294 Ao final da fase de instrução da matéria, também são publicados em avulsos eletrônicos os **pareceres** proferidos à proposição, neles se incluindo: i) o texto das **emendas**, caso não tenham sido publicadas em avulso eletrônico especial; ii) os **votos em separado**; iii) as **informações prestadas** sobre a matéria pelos órgãos consultados; e iv) os **relatórios** que não se transformaram em pareceres nem em votos em separado e os **estudos e outros documentos** sobre a matéria apresentados nas Comissões (art. 250, parágrafo único; art. 261, § 1º).

em **súmula** (resumo) (art. 241). O projeto ou requerimento de autoria individual de Senador, salvo requerimento de licença e de autorização para o desempenho de missão, só é lido quando está **presente** seu autor (art. 242).<sup>295</sup>

207. A **autoria** da proposição pode ser **individual** (de um só Senador ou Comissão)<sup>296</sup> ou **coletiva**, sendo que esta pode ser facultativa ou obrigatória. A proposição apresentada por Comissão é considerada de autoria individual. Considera-se de Comissão a proposição por ela apresentada com esse caráter. A proposição de autoria de Comissão do Senado deve ser **assinada pelo seu Presidente** e instruída com a **lista dos presentes** à reunião em que ocorreu sua apresentação, totalizando pelo menos a **maioria de seus membros** (art. 245). Aplicam-se essas regras de proposição de autoria de Comissão também às proposições de autoria da **Mesa**.
208. Há **autoria coletiva facultativa** quando dois ou mais Senadores, para dar maior força política à matéria, assinam uma proposição que pode ser de autoria individual. Neste caso, para os fins regimentais, a proposição é tida como de **autoria de Senador**, sendo o **primeiro signatário** considerado o efetivo autor da matéria para efeitos regimentais. Os demais signatários são considerados coautores, caso não queiram se declarar como simples **apoiadores** da matéria (art. 243).
209. A **autoria coletiva obrigatória** (ou **conjunta**) ocorre quando a CF ou o Regimento exigem **número mínimo de subscritores**, por

---

<sup>295</sup> Na prática, tem sido admitida a leitura da matéria com a presença do autor no **painel eletrônico**, indicando que o Senador está na Casa, não sendo necessário que o Parlamentar esteja fisicamente presente no Plenário para a leitura.

<sup>296</sup> A autoria individual ou coletiva das matérias oriundas da Câmara será verificada pelo número de autores na Casa de origem.

exemplo, um terço do Senado para a autoria de PECs (art. 60, I, CF; art. 212, I, RISF) e um terço ou maioria absoluta do Senado para a autoria de resoluções sobre alíquotas do ICMS (art. 155, § 2º, IV a V, CF; art. 394, parágrafo único, II a IV, RISF).<sup>297</sup> Neste caso, todos os signatários são **coautores** da proposição, mesmo além do mínimo exigido, independentemente de manifestação nesse sentido<sup>298</sup>. Os Senadores que, porém, se declaram como meros **apoiadores** (art. 243, *in fine*) não são considerados coautores da matéria. A declaração de simples apoio pode ser feita inclusive após a publicação da matéria, quando não é possível mais retirar a assinatura (art. 244, *caput*). Neste caso, se o número de autores restantes fica inferior ao mínimo exigido, a proposição deve ser devolvida ao primeiro signatário, não podendo tramitar<sup>299</sup>.

210. A assinatura do Parlamentar à proposição, seja como autor, seja como apoiador, não o vincula a votar a favor da matéria

---

297 A autoria coletiva obrigatória (conjunta) é exigida inclusive para a apresentação de **emendas** a essas proposições. A emenda a uma PEC, por exemplo, exige a autoria de 27 Senadores (art. 60, I, CF; art. 356, parágrafo único; art. 358, § 2º, RISF). Já a apresentação de emenda a um PRS de autoria obrigatória de um terço ou da maioria absoluta do Senado demanda, do mesmo modo, o mesmo respectivo número de autores (art. 155, § 2º, IV e V, CF; art. 394, parágrafo único, II a IV, RISF). Por exemplo, no PRS nº 55/2015, que fixava a alíquota máxima do ICMS nas operações internas com querosene de aviação (apresentado com base no art. 155, § 2º, V, b, CF), as Emendas nºs 3-PLEN, 5-CI e 8-CI foram inadmitidas por não terem o número mínimo de subscritores de maioria absoluta da Casa.

298 Não obstante, é praxe no Senado considerar regimentalmente como autor de proposição de autoria de vários Senadores apenas o seu primeiro signatário, permitindo aos demais autores a relatoria da proposição, em exceção à regra do art. 127 do RISF de que o autor da proposição não pode funcionar como Relator.

299 Neste caso, pode-se buscar outros Senadores para completar o número mínimo de autores para representar a matéria.



posteriormente. É costume, por exemplo, os Senadores assinarem PECs idealizadas por outros Senadores apenas como uma cortesia, para que a proposição possa ser apresentada pelo colega primeiro signatário.

211. O signatário de proposição, inclusive emenda ou recurso, só pode **retirar sua assinatura antes da publicação** da matéria (art. 244, *caput*). Nos casos de proposições dependentes de número mínimo de subscritores (autoria coletiva obrigatória), se, com a retirada de assinaturas, o limite mínimo deixa de ser alcançado, o Presidente da Casa devolve a matéria ao primeiro signatário, dando conhecimento do fato ao Plenário (art. 244, parágrafo único). Neste caso, se os autores remanescentes desejam reapresentar a proposição, devem colher assinaturas adicionais, até que se atinja o número mínimo necessário de signatários.
212. Quando o Parlamentar assina uma proposição, ele pode, desde logo ou posteriormente, declarar que sua assinatura representa mero **apoio** à matéria, sem que ele deva ser computado como autor, ainda que não tenha sido atingido o número mínimo de firmas, no caso das matérias de autoria coletiva obrigatória (art. 243, *in fine*). Por exemplo, se 29 Senadores assinam uma PEC, ou uma emenda de Plenário sobre ela, e três deles declaram que suas respectivas assinaturas são apenas de apoio, sobram apenas 26 signatários autores, número insuficiente para a apresentação da PEC ou da emenda sobre ela. A declaração de que a rubrica é de apoio pode ser feita mesmo depois da publicação da proposição, quando não é mais possível a retirada da assinatura (art. 244, *caput*).<sup>300</sup>

---

300 Ex.: na tramitação da **PEC nº 36/2016**, alguns Senadores apresentaram requerimento (s/nº) para que suas assinaturas às Emendas nºs 3-PLEN, 4-PLEN e 5-PLEN fossem consideradas de mero apoio (art. 243, RISF). Outro caso ocorreu na análise

213. Há ainda o **apoioamento mediante votação** do Plenário, procedimento hoje **em desuso**. A proposição apresentada em Plenário pode ser submetida a apoioamento, desde que haja solicitação de qualquer Senador (art. 247). A votação desse apoioamento não é encaminhada, salvo se algum Senador pede a palavra para combatê-lo, caso em que o encaminhamento fica adstrito a um Senador de cada partido ou bloco parlamentar. O quórum para aprovação do apoioamento é de um décimo do Senado (art. 248).
214. As proposições no Senado são numeradas de acordo com as normas regimentais (art. 246). As proposições possuem **numeração anual** (isto é, reiniciada anualmente), em **séries específicas**, isto é, uma série para cada tipo de proposição, notadamente as seguintes: i) propostas de emenda à Constituição (**PECs**); ii) projetos de lei ordinária (**PLs**); iii) projetos de lei complementar (**PLPs**);<sup>301</sup> iv) projetos de decreto legislativo (**PDLs**); v) projetos de resolução do Senado (**PRS**); vi) **requerimentos**<sup>302</sup>; vii) indicações (**INS**); e viii) **pareceres** (art. 246, I). Os avulsos das proposições devem especificar a sua **autoria**, o que, no caso das PECs e dos projetos

---

do **PLC nº 79/2016**, votado de forma terminativa pela CEDN (Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional), em que alguns Senadores, após assinarem recursos para que a matéria fosse ao Plenário, apresentaram requerimentos (s/nº) para que suas assinaturas aos recursos fossem consideradas de mero apoioamento.

301 O art. 246 do RISF não fala em PLs e PLPs, mas em projetos de lei da Câmara (PLCs) e projetos de lei do Senado (PLS), com suas identificações acrescentadas, quando era o caso, do termo “complementar” (art. 246, § 1º). Ocorre que as regras desse dispositivo estão **desatualizadas** em razão da **identificação unificada** adotada entre as duas Casas para as proposições de rito **bicameral** em sessões **separadas**, conforme explicado adiante no texto (RCD nº 29/2018; Ato Conjunto – ACJ – nº 1/2018, da SGM da Câmara e da SGM do Senado).

302 Os requerimentos **orais** (art. 214, parágrafo único; art. 293, III) não recebem numeração.

de lei e decreto legislativo, serve também para identificar a **Casa de origem** da matéria.

215. **Até o final da 55ª Legislatura (2015-2019)**, as abreviaturas de identificação dos **projetos de lei** em trâmite no Senado eram feitas conforme a Casa de origem, havendo os **projetos de lei do Senado** (nascidos no Senado), com a sigla **PLS**; e os **projetos de lei da Câmara** (originados na Câmara), com a identificação **PLC**. Em ambos os casos, acrescentava-se a palavra “**complementar**”, quando se tratava de projeto de lei complementar (art. 246, § 1º). A Câmara dos Deputados, por sua vez, possuía suas próprias abreviaturas para os projetos de lei, quais sejam, **PL** para projetos de lei **ordinária** e **PLP** para projetos de lei **complementar**, independentemente da Casa de origem. Além de mudar de abreviatura, a numeração do projeto também se alterava quando a matéria ia de uma Casa para a outra.
216. Não obstante, **a partir da 56ª Legislatura (2019-2023)**, os projetos de lei passaram a ser identificados tanto no Senado como na Câmara de **forma unificada**, como **PL** ou **PLP**, conforme, respectivamente, se trate de projeto de lei **ordinária** ou projeto de lei **complementar**. A unificação passou a valer também para a **numeração** da matéria, que a partir de 2019 fica mantida quando a proposição vai à revisão da outra Casa<sup>303</sup> (art. 65, *caput*, CF) ou, posteriormente, se for o caso, retorna à Casa de origem para a apreciação das emendas daquela (fase de revisão da revisão – art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN) (RCD nº 29/2018; Ato Conjunto – ACJ – nº 1/2018, das SGMs da Câmara e do Senado).
217. Do mesmo modo, **até 31/1/2019** (fim da 55ª Legislatura), a abreviatura dos **projetos de decreto legislativo** em trâmite no

---

303 Ex.: PL nº 4227/2019, PL nº 548/2019.

Senado era **PDS**, não significando tal sigla, contudo, que o projeto de decreto legislativo se iniciara no Senado, mas apenas que ele tramitava no Senado, independentemente da Casa de origem. O mesmo projeto levava na Câmara a sigla **PDC**, que tampouco indicava que o projeto começara na Primeira Casa, e sim que ele seguia sua trajetória lá, tenha começado na Câmara ou no Senado. Em razão disso, para tais matérias, havia obrigatoriamente a especificação da Casa de origem junto à nomenclatura PDS (art. 246, I, *d*).<sup>304</sup> A numeração da proposição também mudava quando ela trocava de Casa. **A partir de 2/2/2019** (início da 56ª Legislatura), contudo, os projetos de decreto legislativo passaram a ser identificados **em ambas as Casas** como **PDL**, também com a **manutenção da numeração** quando vão de uma Câmara à outra (RCD nº 29/2018; ACJ nº 1/2018).<sup>305, 306</sup>

218. **Até o final da 54ª Legislatura (2011-2015)**, as **emendas e substitutivos da Câmara** aos projetos de lei iniciados no Senado, quando retornavam à Câmara Alta para a fase de **revisão da revisão** (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN), tramitavam no Senado com as siglas **ECD** (emendas da Câmara) ou **SCD** (substitutivo da Câmara) **com o número do processo original**<sup>307</sup>, regra que

---

304 Entendemos que seria mais esclarecedor, naquela época, adotar a lógica das siglas dos projetos de lei, denominando de PDS os projetos de decreto legislativo iniciados no Senado e de PDC os originados na Câmara. Não foi, porém, adotada tal sistemática à época para esses projetos e hoje as abreviaturas já foram mudadas, conforme explicado a seguir no texto.

305 Ex.: PDL nº 503/2019, PDL nº 233/2019.

306 Com a numeração unificada entre as Casas, tornou-se **inaplicável** a regra do RISF de que os projetos de lei e de decreto legislativo oriundos da Câmara **em revisão no Senado** devem apresentar, entre parênteses, o número na Casa de origem, após o número de tramitação no Senado (art. 246, § 2º).

307 Por exemplo, as emendas da Câmara ao PLS 129/2012 foram autuadas no Senado

ainda hoje consta do RISF (art. 246, IV). Não obstante, **durante a 55ª Legislatura (2015-2019)**, essas proposições mantiveram a abreviatura ECD ou SCD, mas passaram a ter **numeração própria**, a partir da data de sua leitura na Casa, recebendo, portanto, numeração anual em **série específica**, relativa ao ano em que retornavam ao Senado<sup>308</sup>. Por extensão, a mesma regra valia para as emendas e substitutivos da Câmara aos projetos de decreto legislativo iniciados no Senado (antigos **EDS** e **SDS**, respectivamente – raríssimos). Finalmente, **a partir da 56ª Legislatura (2019-2023)**, tais matérias passaram a ser anexadas ao processado (autos) do projeto primitivo com a **manutenção da sigla** (PL, PLP ou PDL, conforme o caso) e da **numeração iniciais**<sup>309</sup>, inserindo-se, porém, a observação adicional de que se trata de emendas ou substitutivo

---

como ECD 129/2012, ainda que elas tenham retornado à Segunda Casa já em 2013. Do mesmo modo, o Substitutivo da Câmara ao PLS nº 41/1993 foi atuado como SCD nº 41/1993, embora tenha dado entrada no Senado em 2014.

308 Por exemplo, o substitutivo da Câmara ao PLS 260/2013 foi atuado no Senado como SCD 1/2016, por ter sido o primeiro SCD a dar entrada na Segunda Casa em 2016. Da mesma maneira, as emendas da Câmara ao PLS nº 406/2013 foram atuadas como ECD nº 1/2015, por terem sido as primeiras emendas da Casa revisora a darem entrada no Senado em 2015. Inclusive as ECDs e os SCDs atuados até o final da 54ª Legislatura (2011-2015) que ainda se encontravam em tramitação no início da 55ª Legislatura (2015-2019) foram reatuados em 21/3/2015 com a nova numeração (comunicação da Presidência do Senado de 20/3/2015): o SCD 147/2004 tornou-se o SCD 1/2011; a ECD 126/1998 converteu-se na ECD 1/2011; o SCD 180/2004 virou o SCD 2/2011; o SCD 264/1999 transformou-se no SCD 3/2011; o SCD 316/2003 foi reatuado como o SCD 1/2012; o SCD 275/2008 tornou-se o SCD 2/2012; o SCD 184/2003, o SCD 1/2013; a ECD 295/2013, a ECD 1/2014; o SCD 189/2003, o SCD 1/2014; a ECD 464/2011, a ECD 2/2014; o SCD 293/2012, o SCD 2/2014; a ECD 274/2008, a ECD 3/2014; e a ECD 3/2010, a ECD 4/2014 (Diário do Senado Federal, 21/3/2015, págs. 140-141).

309 Ex.: PL nº 693/2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PL nº 693/2019).

da Casa revisora (art. 3º, ACJ nº 1/2018).

219. Tanto para as PECs como para os PLs, PLPs e PDLs, a numeração unificada passa a ser **renovada anualmente** para as **duas Casas**, ou seja, ao final do ano, a sequência é zerada, sendo a numeração reiniciada no ano seguinte (art. 2º, §§ 3º e 4º, ACJ nº 1/2018). Até então, apenas o Senado computava a numeração de forma anual (art. 246, I); a Câmara o fazia quadrienalmente, renovando a sequência apenas na Legislatura seguinte.
220. Já os **projetos** apresentados **até o final da 55ª Legislatura**, que adotaram, portanto, as siglas anteriores, ficam com estas denominações mantidas até passarem para a outra Casa, quando então recebem identificação e numeração segundo o novo critério, mantendo-as mesmo que retornem depois à outra Câmara.<sup>310</sup> No caso das **PECs** anteriores a 2/2/2019, a sigla fica mantida, pois já era a mesma para Câmara e Senado, mas a numeração também passa

---

310 Ex.: PL nº 409/2019 no Senado, que recebeu essa identificação quando chegou à Segunda Casa em fevereiro de 2019. Ele era o PL nº 6874/2017 na Câmara. Outro: PL nº 6023/2019 na Câmara, recebido nesta em novembro de 2019. No Senado, ele era o PLS nº 292/2018. Em ambos os casos, havendo emenda da Casa revisora, os projetos mantêm sua respectiva numeração atual ao retornar à Casa iniciadora para a apreciação da emenda (fase de revisão da revisão – art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN). Outro exemplo é o PL nº 3517/2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS nº 402/2008), autuado dessa maneira quando chegou à Segunda Casa em junho de 2019, já para a revisão da revisão. Na Câmara, ele tramitou como o PL nº 7081/2010. Outro exemplo é o PL nº 6389/2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS nº 664/2015), matéria que iniciou seu trâmite como o PLS nº 664/2015, foi à Câmara como o PL nº 8833/2017 e, tendo sido emendado nesta Casa, retornou ao Senado, em 2019, já com a nova sistemática de numeração, como o PL nº 6389/2019, mas com a indicação de que se tratava do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS nº 664/2015.

a ser unificada quando do envio da matéria de uma Casa a outra (art. 4º, ACJ nº 1/2018). Nota-se que, com as novas regras unificadas de identificação e numeração das proposições de rito bicameral em sessões separadas<sup>311</sup>, é preciso reformar o Regimento Interno, notadamente o art. 246, para que seu texto reflita o que tem sido realizado na prática para as matérias em trâmite no Senado.

221. Segundo o RISF, as **emendas** são numeradas, em cada turno, pela ordem dos artigos emendados da proposição principal, guardada a sequência determinada pela sua natureza, a saber: supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas<sup>312</sup> (art. 246, II). Na prática, porém, a numeração das emendas à mesma proposição principal tem sido **sequencial para todos os turnos, em ordem cronológica**, independentemente do dispositivo emendado ou da natureza da

---

311 Os projetos **bicamerais** apreciados em **sessão conjunta** (projetos de lei do Congresso Nacional – PLNs –, referentes às matérias orçamentárias; projetos de resolução do Congresso Nacional – PRNs; e projetos de decreto legislativo do Congresso Nacional – PDNs) não sofreram alteração em suas respectivas siglas. Também os projetos **unicamerais**, deliberados apenas pela respectiva Casa (projetos de resolução do Senado – PRS; e projetos de resolução da Câmara – PRCs), mantiveram suas abreviaturas.

312 As emendas podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. Emenda **supressiva** é a que suprime qualquer parte da proposição emendada. Emenda **aglutinativa** é a que resulta da fusão (aglutinação) de outras emendas, ou destas com o texto principal, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos (o Senado não adota esse tipo de emenda). Emenda **substitutiva** é a apresentada como sucedânea (substituta) de parte da proposição principal, denominando-se “substitutivo” quando substituir a matéria principal integralmente. Emenda **modificativa** é a que altera a proposição emendada sem a modificar substancialmente. Finalmente, emenda **aditiva** é a que se acrescenta ao texto da proposição principal (art. 118, §§ 1º a 6º, RICD).

emenda, para facilitar o controle das emendas apresentadas<sup>313</sup>. É preciso, portanto, alterar o Regimento Interno para que seu texto reflita a numeração que tem sido efetivamente praticada para as emendas.

222. Ao número correspondente a cada **emenda de Comissão** acrescentam-se as iniciais desta (art. 246, § 3º)<sup>314</sup>. Considera-se emenda de Comissão a proposta por qualquer de seus membros e por ela adotada (art. 123). Caso a emenda seja adotada por mais de uma Comissão, ela recebe a sigla de todas as Comissões que a aprovaram<sup>315</sup>. A emenda que substitui integralmente o projeto recebe, em seguida ao seu número, entre parênteses, a indicação “**substitutivo**” (art. 246, § 4º)<sup>316</sup>. Quando a emenda é **de redação**<sup>317</sup>,

---

313 Por exemplo, em uma PEC, se são apresentadas dez emendas na CCJ, dez em Plenário no primeiro turno e cinco em Plenário no segundo turno, as da CCJ são numeradas de 1 a 10, as do primeiro turno do Plenário, de 11-PLEN a 20-PLEN e as do segundo turno, de 21-PLEN a 25-PLEN. Do mesmo modo, em um projeto terminativo submetido a três Comissões, digamos, CDH, CMA e CAE, se são apresentadas cinco emendas no prazo regimental inicial (emendas T), cinco em cada Comissão e cinco no turno suplementar de um substitutivo aprovado na CAE (última Comissão – terminativa) (emendas S), as emendas do prazo regimental são numeradas como 1-T a 5-T (neste caso, as emendas recebem a letra “T” após o número, para diferenciá-las das emendas comuns, apresentadas no âmbito das Comissões, durante a discussão), as emendas da CDH como 6 a 10, as da CMA, de 11 a 15, as oferecidas na CAE, de 16 a 20 e, finalmente, as do turno suplementar, como 21-S a 25-S (as emendas a substitutivo em turno suplementar recebem a letra “S” após seu número para evidenciar que se trata de emendas de turno suplementar).

314 Ex.: Emenda nº 1-CCJ, Emenda nº 2-CE.

315 Ex.: Emenda nº 3-CCJ/CAE, Emenda nº 4-CMA/CDH/CAE.

316 Ex.: Emenda nº 5-CCT (substitutivo).

317 **Emenda de redação** é a emenda modificativa que visa apenas a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto, sem alterar o mé-



é interessante consignar essa condição entre parênteses<sup>318</sup>.

223. As **subemendas**<sup>319</sup> de Comissão figuram ao fim da série das emendas de sua iniciativa, subordinadas ao título “subemendas”, com a indicação das emendas a que correspondam. Quando são apresentadas várias subemendas à mesma emenda, elas recebem numeração ordinal<sup>320</sup> em relação à emenda respectiva (art. 246, III). O **Quadro 33** apresenta um resumo das principais proposições que tramitam no Congresso Nacional, com as respectivas siglas em cada Casa, já de acordo com o Ato Conjunto nº 1/2018, que estabeleceu novas abreviaturas para as matérias a partir da 56ª Legislatura (2019-2023).

### **Quadro 33: Siglas das Principais Proposições no Congresso Nacional**

<b>Proposições Legislativas</b>	<b>No Senado</b>	<b>Na Câmara</b>
<b>Bicamerais</b>		
Projeto de lei ordinária	PL	PL
Projeto de lei complementar	PLP	PLP

---

rito (conteúdo) do texto (art. 118, § 8º, RICD). Ela pode ser utilizada também para reordenar dispositivos ou suprimir trechos em duplicidade, desde que não se altere o mérito da proposição principal.

318 Ex.: Emenda nº 6 (de redação).

319 **Subemenda** é a emenda apresentada a outra emenda (art. 118, § 7º, RICD). Perante as Comissões do Senado, podem ser oferecidas subemendas, as quais não podem conter matéria estranha à das respectivas emendas (art. 231). São admitidas também **subemendas de Plenário**, notadamente as oferecidas por Relator de parecer oral em Plenário (art. 125).

320 Na prática, a numeração das subemendas tem sido **cardinal**. Ex.: Subemendas nºs 1, 2 e 3 à Emenda nº 3-CI.

Projeto de decreto legislativo*	PDL	PDL
Emendas ou substitutivo da Casa revisora	Sigla do projeto original	Sigla do projeto original
Proposta de emenda à Constituição	PEC	PEC
Medida Provisória	MPV	MPV
Projeto de lei de conversão	PLV	PLV
<b>Unicamerais</b>		
Projeto de resolução	PRS	PRC
Indicação	INS	INC
Proposta de fiscalização e controle	PFS	PFC
<b>Bicamerais em Sessão Conjunta</b>		
Projeto de lei orçamentária (PPA/LDO/LOA/créditos adicionais)	PLN	PLN
Projeto de decreto legislativo*	PDN	PDN
Projeto de resolução do Congresso	PRN	PRN

\* Quanto ao projeto de decreto legislativo de prestação de contas do Presidente da República, discute-se no STF (MS 33729/DF) se ele deve continuar a ser votado em sessões separadas das duas Casas (PDL) ou passar a ser deliberado em sessão conjunta (PDN).

224. Cada **proposição principal** no Senado tem seu **curso próprio** de tramitação (art. 251). Já as emendas, pareceres, recursos e outras proposições **acessórias** seguem o curso da respectiva proposição principal.
225. As matérias que tramitam no **rito abreviado** (art. 91), após serem lidas perante o Plenário, são objeto de **deliberação da Comissão terminativa** (art. 252, III). Quando a proposição tem seu mérito vinculado a mais de uma Comissão, o Presidente do Senado define

em seu despacho (art. 48, X) qual delas é a de **maior pertinência temática** e que, por isso, deve ser a Comissão terminativa, ou seja, a que efetivamente decide a proposição (Comissão decisória) (art. 48, X; art. 49, I; art. 252, III), caso em que as demais Comissões agem como instâncias apenas **opinativas**. Por costume, o Comitê terminativo é o **último** a ser ouvido. As **PFS** também são deliberadas no âmbito das Comissões, especificamente, pela CTFC (arts. 102-B e 102-C).

226. As matérias **não terminativas** são objeto de **deliberação do Plenário** (art. 252, IV), havendo, antes disso, como regra, a **manifestação das Comissões** competentes para o estudo da matéria (art. 171; art. 253, *caput*). Os **projetos de autoria de Comissão** podem ser submetidos **diretamente ao Plenário**, sem passar por outras Comissões<sup>321</sup>, por se entender, neste caso, que a matéria já possui a opinião da própria Comissão autora (pela aprovação, por óbvio). Não obstante, os projetos de autoria da CDH oriundos de **sugestão legislativa** devem ser despachados às Comissões temáticas competentes, embora sejam projetos de autoria de Comissão (art. 102-E, parágrafo único, I), salvo na especial hipótese de o Presidente entender que a própria CDH é a única Comissão competente para opinar sobre o mérito, enviando, neste caso, a matéria diretamente ao Plenário.
227. Os **requerimentos**, após serem lidos em Plenário<sup>322</sup>, são, conforme o caso, objeto de decisão da **Mesa** (art. 215, I), do **Presidente do Senado** (art. 214, parágrafo único; art. 215, II) ou do **Plenário** (art. 215, *caput* e inciso III). Como regra, os requerimentos perante o

---

321 Mas o Presidente da Casa pode decidir que o projeto de autoria de Comissão deve, sim, receber parecer de outras Comissões temáticas competentes para a análise de mérito da matéria, antes de ir ao Plenário (ex.: PLS nº 398/2014, PLS nº 397/2014).

322 **Há também requerimentos lidos perante Comissões, por exemplo, os que requerem a realização de audiências públicas nesses colegiados fracionários.**

Plenário **dispensam a apreciação das Comissões**, sendo exceção o requerimento de autoria de **Senador** para o sobrestamento do estudo de proposição, que deve receber parecer da Comissão competente para o estudo da matéria (art. 253, parágrafo único; art. 335, parágrafo único).

228. Se os projetos em rito ordinário recebem **pareceres contrários quanto ao mérito** de **todas** as Comissões às quais foram despachados, eles são tidos como **rejeitados e arquivados**, salvo se há **recurso** de ao menos **um décimo** do Senado para continuarem a tramitar. A comunicação desse arquivamento é feita em Plenário pelo Presidente, podendo o recurso ser apresentado no prazo de **dois dias úteis**, contado dessa comunicação (art. 254)<sup>323, 324</sup>. Tal recurso é admitido automaticamente, sem necessidade de deliberação do Plenário (direito das minorias). Não havendo o recurso, os projetos nessa condição são considerados definitivamente arquivados. Basta um parecer de mérito favorável para que tais projetos possam seguir para o Plenário.

229. Admite-se a inclusão em Ordem do Dia de matéria **sem parecer**

---

323 Ex.: PLS nº 543/2015, rejeitado pela CAE, única Comissão que o analisou, o que gerou o Recurso nº 9/2015, para que ele fosse ao Plenário mesmo assim. Essa regra é aplicável também às PECs que recebem parecer contrário da CCJ (art. 354 c/c art. 372) (ex.: PEC nº 55/2012).

324 Não confundir esse recurso com aquele em face de decisão de Comissão terminativa de projetos submetidos ao rito abreviado (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF). Embora o número de subscritores seja o mesmo para ambos (um décimo da Casa), o recurso do art. 254 é aplicável aos projetos em **rito ordinário** que recebam todos os pareceres de mérito contrários, com prazo de dois dias úteis para interposição; e o recurso do art. 91 é incidente sobre os projetos em **rito abreviado** que tenham sido votados pela Comissão terminativa, tenha sido o parecer desta favorável ou contrário à matéria, com prazo de cinco dias úteis para interposição.

**escrito** de Comissão quando ela está em **regime de urgência**, oferecendo-se normalmente o **parecer oral** em Plenário<sup>325</sup> (art. 346, § 2º). No caso de matéria em **rito normal** (não urgente), sua inclusão em Ordem do Dia **sem parecer** de Comissão só é admissível nas seguintes hipóteses: i) matéria para a qual a única ou última Comissão que a examina **não profere o parecer** no prazo regimental<sup>326</sup>, dependendo a inclusão em Ordem do Dia de deliberação do Plenário (art. 172, I); ii) projetos em **rito normal** com **prazo de tramitação se encerrando**, incluídos por ato do Presidente, compreendendo os seguintes casos (art. 172, II): ii.1) projeto de **lei anual (anual)**<sup>327</sup>; ii.2) projeto de lei de prorrogação de prazo de outra lei, se faltarem **dez dias** ou menos para o término de vigência desta<sup>328</sup> ou para o término da sessão legislativa, se o

---

325 Normalmente, quando se deseja levar a Plenário matéria pendente de parecer de Comissão, busca-se a aprovação de um requerimento de **urgência tipo 3** (art. 336, III), específico para esse caso. As demais hipóteses do art. 172 do RISF, aplicáveis às proposições em rito normal (não urgente), são mais raras de ocorrer.

326 O prazo regimental das Comissões para a emissão de parecer é de **vinte dias úteis** para a **CCJ** e **quinze dias úteis** para as **demais Comissões** (art. 118, I e II). Vale destacar que esse prazo frequentemente é ultrapassado, ante o grande volume de matérias a analisar, principalmente pela CCJ. Trata-se de **prazo impróprio**, por ser previsto apenas no Regimento Interno (e não na CF), cuja inobservância não invalida o parecer emitido após seu escoamento.

327 **Lei anual** é a que tem vigência por um ano ou durante determinado ano. O principal exemplo de lei anual é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que deve ser aprovada pelo Congresso Nacional até o encerramento de cada sessão legislativa (art. 35, § 2º, III, ADCT). Todavia, essa matéria não tramita pelo Plenário do Senado Federal, pois é submetida ao Congresso em **sessão conjunta** das duas Casas (art. 166, *caput*, CF; art. 1º, V; art. 100, RCCN; arts. 135 e 137, RCN nº 1/2006).

328 Em princípio, a lei tem vigor por tempo indeterminado, até que outra a modifique ou a revogue, podendo a lei excepcionalmente ter vigência temporária, por perí-

prazo da lei a ser prorrogada for expirar no recesso ou nos dez dias seguintes à instalação da sessão legislativa subsequente; ii.3) projeto de decreto legislativo sobre **tratado internacional**, se faltarem **dez dias** ou menos para o término do prazo no qual o Brasil deve se manifestar; ii.4) **projetos em geral com prazo**, se faltarem **vinte dias** (ou menos) para o seu término.<sup>329</sup> Em todos esses casos, os pareceres podem ser proferidos **oralmente**, por Relator designado pelo Presidente (art. 140). O costume é que o Relator em Plenário seja membro da Comissão cujo parecer está pendente<sup>330</sup>. Caso haja mais de uma Comissão nessa situação, o Relator profere um único parecer em substituição a todas elas, bastando que seja membro de ao menos um desses colegiados.

230. A deliberação do Senado sobre **PECs, projetos e pareceres** ocorre mediante sua **inclusão em Ordem do Dia** (art. 255, II, *a* e *b*; arts. 357, 360 e 363). Segundo o RISF, nenhum projeto pode ficar sobre a Mesa por mais de **um mês** sem figurar em Ordem do Dia, salvo para diligência aprovada pelo Plenário (art. 173)<sup>331</sup>.

231. A deliberação do Senado sobre **requerimentos** ocorre em momentos

---

odo nela mesma definido (art. 2º, Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). Além das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA e leis de créditos adicionais), há poucos exemplos de leis temporárias no Brasil (ex.: art. 6º da Lei nº 12.990/2014 – cotas raciais em concursos públicos; art. 1º da Lei 13.005/2014 – Plano Nacional de Educação).

329 Não obstante a regra regimental, na prática, admite-se também, por acordo entre os Senadores, a inclusão em extrapauta do Plenário de itens em tramitação normal (não urgente) pendentes de parecer escrito.

330 Precedente de Relator de Plenário **não membro** da Comissão cujo parecer oral é proferido oralmente: PRS nº 75/2019.

331 Na prática, em razão do acúmulo de proposições a serem deliberadas pelo Plenário, nem sempre esse prazo é respeitado.

diversos, conforme o caso. São deliberados pelo Plenário, mediante **inclusão em Ordem do Dia**<sup>332</sup>, os requerimentos referentes a (art. 255, II, c): i) urgência regimental tipo 3 (art. 336, III; art. 340, III); ii) inclusão em Ordem do Dia de matéria que não tenha recebido parecer da única ou última Comissão no prazo regimental (art. 172, I)<sup>333</sup>; iii) audiência de Comissão que não tenha oferecido parecer no prazo regimental (art. 119, parágrafo único); iv) dispensa de parecer da Comissão que haja esgotado o prazo para se manifestar (art. 119, *caput*)<sup>334</sup>; v) constituição de Comissão temporária (art. 75); vi) voto de aplauso, congratulações, louvor, solidariedade ou censura (art. 222, §§ 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup>); vii) tramitação em conjunto de projetos regulando a mesma matéria, quando já há parecer aprovado em Comissão para algum deles (art. 258, parágrafo único, *in fine*)<sup>335</sup>;

---

332 Dizer que a matéria depende de inclusão em Ordem do Dia para deliberação significa dizer que ela não será decidida no momento de sua apresentação, mas apenas após ser incluída na pauta (Ordem do Dia) de sessão futura. Não obstante, existe a possibilidade de inclusão do requerimento em **extrapauta**, na própria sessão de sua apresentação, quando há acordo.

333 Ao ser anunciado esse requerimento, é dada a palavra ao Presidente da Comissão em que se acha o projeto, para ele se manifestar sobre a providência requerida (art. 255, parágrafo único).

334 Quando a matéria é despachada a mais de uma Comissão e a primeira esgota o prazo (art. 118) sem se manifestar sobre o tema, seu parecer pode ser dispensado, por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador (art. 119, *caput*). Porém, se uma das Comissões posteriores, antes de proferir seu parecer, considera indispensável o exame da Comissão que houver excedido o prazo, ela pode requerer ao Plenário que a Comissão anterior seja, sim, ouvida (art. 119, parágrafo único).

335 Se uma das matérias a apensar já consta da Ordem do Dia, a deliberação sobre o requerimento é feita imediatamente após a apresentação deste (art. 235, III, b, 1; art. 255, III; art. 258, parágrafo único). Se nenhuma das matérias a serem juntadas é objeto de parecer aprovado em Comissão nem consta da Ordem do Dia, a deliberação

viii) comparecimento ao Plenário de Ministro de Estado ou titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República (art. 50, CF; art. 397, I, RISF)<sup>336</sup>; ix) retirada de proposição com parecer de Comissão (art. 256, § 2º, III)<sup>337</sup>; x) sobrestamento do estudo de proposição (art. 253, parágrafo único, II; art. 335); xi) remessa a determinada Comissão de matéria despachada a outra.

232. São deliberados pelo Plenário, **após a Ordem do Dia** da sessão em que são apresentados, os requerimentos referentes a (art. 255, I): i) urgência regimental tipo 2 (art. 336, II; art. 340, II); e ii) realização de sessão deliberativa extraordinária (art. 187), sessão especial (art. 199) ou sessão secreta (art. 190)<sup>338</sup>. Finalmente, os requerimentos não citados neste item nem no item anterior são decididos pelo Plenário imediatamente após sua apresentação (art. 255, III).<sup>339</sup>

---

é da Mesa (art. 258, *caput*).

336 Se o requerimento é para o Ministro de Estado comparecer a uma Comissão, o requerimento é votado no âmbito desta (art. 397, § 1º).

337 O requerimento de retirada de proposição sem parecer de Comissão e não constante da Ordem do Dia é despachado diretamente pelo Presidente (art. 256, § 2º, I). Se a matéria não consta ainda da Ordem do Dia, mas já está instruída com parecer de Comissão, o requerimento de retirada deve ser incluído em Ordem do Dia futura (art. 256, § 2º, III). Se ela já está na Ordem do Dia, com ou sem parecer, o Plenário decide imediatamente o requerimento (art. 255, III, *d*, 7; art. 256, § 2º, II). O requerimento de retirada de proposição que conste da Ordem do Dia só pode ser recebido antes de iniciada a votação e, no caso de emenda, antes de iniciada a votação da proposição principal (art. 256, § 1º).

338 Este é o requerimento de realização de sessão secreta em data futura. Se o requerimento é de transformação da sessão em curso em secreta (art. 197, II), ele é decidido imediatamente pelo Plenário (art. 255, III).

339 Conforme dito, muitas vezes os requerimentos são incluídos em extrapauta da Ordem do Dia, por acordo.



233. Os autos (processado) da proposição devem estar **sobre a Mesa** durante a tramitação da matéria em Plenário (art. 266). Por exemplo, se um projeto está em uma Comissão e algum Senador apresenta um requerimento em Plenário sobre ele (ex.: de tramitação conjunta, de retirada), a Mesa oficia à Comissão para que lhe envie o processado<sup>340</sup>, a fim de ler e votar o requerimento. Toda decisão do Plenário, seja apoiando, aprovando ou rejeitando uma proposição, ou mesmo destacando alguma emenda para a constituição de projeto em separado (art. 133, IV; art. 300, IX; art. 314, VIII), deve ser anotada com a data respectiva no texto votado e assinada pela Presidência (art. 265). Quando uma proposição é arquivada, anexa-se a ela uma coleção dos avulsos eletrônicos publicados para sua instrução no Senado e, quando for o caso, na Câmara (art. 264).
234. Ocorrendo **extravio de qualquer proposição**, a Presidência deve determinar as providências necessárias à sua **reconstituição**, de ofício ou mediante requerimento de qualquer Senador ou Comissão, independentemente de deliberação do Plenário. Se isso ocorre com projeto oriundo da Câmara, a Mesa do Senado deve solicitar da Casa de origem a remessa de cópias autenticadas dos respectivos autógrafos e de outros documentos que o tenham acompanhado. Ao se realizar a reconstituição dos autos, os pareceres eventualmente já proferidos no Senado devem ser anexados ao novo processo, em cópias autenticadas pelos Presidentes das respectivas Comissões. A reconstituição deve ser feita pelo órgão onde o processado se encontrava por ocasião de seu extravio (art. 267). Hoje, com

---

340 Se a matéria já está em pauta de reunião de Comissão terminativa, muitas vezes a Comissão não manda o processado à Mesa. Neste caso, aprovada a proposição terminativamente, ainda cabe o recurso de um décimo dos Senadores para que a matéria vá ao Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), quando então o requerimento pendente pode ter seguimento.

o processo eletrônico, a reconstituição do processado ficou simplificada.

235. No **início de cada sessão legislativa**, a Presidência deve publicar a **sinopse** de todas as proposições em curso ou resolvidas pelo Senado na sessão legislativa anterior. E, **mensalmente**, ela deve publicar a **resenha** das matérias rejeitadas e as enviadas, no mês anterior, à sanção do Presidente da República, à promulgação e à revisão da Câmara dos Deputados (art. 269).

## XXIII. Rito Ordinário

236. O **rito legislativo ordinário ou comum** é aquele em que os projetos, após o exame **opinativo** das Comissões, são decididos pelos Plenários das Casas legislativas. Vamos estudar neste tópico como se desenvolve tal rito no Senado Federal. O procedimento ordinário é adotado para os projetos de lei, de decreto legislativo e de resolução em geral<sup>341</sup>, ressalvados os casos das matérias que tramitam por outros ritos.
237. Embora o rito ordinário seja muitas vezes lembrado como o procedimento básico de elaboração das leis, hoje os Regimentos das duas Casas estabelecem que, como regra, os projetos de lei ordinária de autoria individual de Parlamentar devem tramitar no procedimento abreviado (art. 24, II, RICD; art. 91, I, RISF). Como tais projetos compõem a **grande maioria** das proposições que tramitam no Congresso Nacional, ocorre que hoje o rito mais utilizado nas duas Casas é o abreviado, tendo o rito ordinário se tornado a exceção, muito embora ele seja chamado também de rito comum, o que pode passar a falsa ideia de que ele seria o mais usual.

---

341 Lembre-se que, em geral, o rito dos projetos de decreto legislativo é semelhante aos dos projetos de lei, apenas **sem** a fase da deliberação executiva (**sanção ou veto**). O mesmo ocorre com o procedimento dos projetos de resolução do Senado, que também não possui fase de deliberação do Poder Executivo e, adicionalmente, caracteriza-se por ser **unicameral**, isto é, desenvolver-se apenas no âmbito da Câmara Alta.

238. No **rito ordinário**, o projeto, após ser apresentado ao Senado, lido em sessão plenária, publicado no Diário da Casa e numerado, é **despachado pelo Presidente a uma ou mais Comissões permanentes**<sup>342</sup> (art. 48, X; art. 253, *caput*, RISF), que opinam sobre a admissibilidade e o mérito da matéria, conforme as regras do RISF. Cada Comissão emite um **parecer opinativo**, o qual normalmente conclui pela **aprovação total** (sem emendas) ou **parcial** (com emendas) ou pela **rejeição** da proposição (art. 133, RISF)<sup>343</sup>. Concluída a fase de instrução da matéria nas Comissões, a proposição é enviada ao **Plenário**, para sua efetiva **deliberação** pela Casa. Em geral, o quórum de aprovação no Plenário para as matérias em rito ordinário é de maioria simples (art. 47, CF; art. 288, *caput*, RISF), mas a Lei Maior prevê alguns casos de quórum qualificado, como a maioria absoluta para as leis complementares (art. 69, CF; art. 288, III, *a*, RISF) e a maioria absoluta ou mesmo de dois terços para as resoluções do Senado sobre alíquotas do ICMS (art. 155, § 2º, IV e V, CF; art. 394, parágrafo único, RISF)<sup>344</sup>.
239. Quanto ao exame de proposições legislativas, as Comissões podem ser de admissibilidade ou de mérito. **Comissão de admissibilidade** é a que analisa os **aspectos formais** de uma proposição, sua **juridicidade** (adequação ao Direito), sem necessariamente pronunciar-se quanto ao mérito (conteúdo)

---

342 Eventualmente o projeto pode ser despachado a uma ou mais **Comissões temporárias internas** (chamadas também de **Comissões especiais**) (art. 74, I; art. 105), caso tenha havido a constituição desse tipo de Comissão para análise de proposições na Casa.

343 Veremos outras possíveis conclusões do parecer de Comissão no capítulo que trata especificamente dos pareceres.

344 Os quóruns qualificados de aprovação, que só podem ser estabelecidos pela Carta Magna (art. 47, CF), são aplicáveis apenas para as votações do Plenário, não para as votações de pareceres opinativos nas Comissões, já que, neste caso, não há verdadeira deliberação sobre a proposição, mas mera emissão de opinião.

da matéria. Já **Comissão de mérito** é a que aprecia os **aspectos materiais**, o objeto ou conteúdo da proposição, a fim de verificar a conveniência política, econômica ou social de sua aprovação. Caso, em determinada situação, uma Comissão analise ambos os aspectos da proposição, ela estará atuando simultaneamente como um Comitê de admissibilidade e de mérito.

240. O atendimento à juridicidade é **condição de admissibilidade** para o trâmite das proposições legislativas<sup>345</sup>. Examinar a admissibilidade de uma proposição significa apreciar certos aspectos preliminares dela que devem anteceder lógica e cronologicamente sua análise de fundo, esta relativa à conveniência política da aprovação de seu conteúdo (análise de mérito). As condições de admissibilidade representam, assim, questões formais das proposições legislativas que devem ser atendidas antes que seu aspecto material seja submetido à deliberação do Parlamento. Não cumpridas essas preliminares, seria necessário, por imposição jurídica, inadmitir a matéria, sem efetuar seu exame de mérito<sup>346</sup>. Não obstante, conforme veremos, no Senado Federal, assim como ocorre na Câmara, a análise de admissibilidade de uma proposição é frequentemente feita após sua análise de mérito<sup>347</sup>. Uma vantagem

---

345 FARHAT, Saïd. **Dicionário Parlamentar e Político – o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996, p. 544.

346 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, p. 9.

347 Na Câmara dos Deputados, é regra regimental que o exame de admissibilidade seja feito após a análise de mérito. A Comissão de Finanças e Tributação (CFT), que analisa a adequação financeira e orçamentária, e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), que verifica a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e a técnica legislativa da matéria, só opinam sobre os projetos em trâmite na Primeira Casa **após a análise de mérito** das Comissões temáticas (art. 53; art. 139, II, RICD).

dessa inversão é que a análise formal feita ao final alcança não só a proposição inicial, mas também as emendas e substitutivos a ela apresentados. Uma desvantagem é que, quando a proposição possui uma inconstitucionalidade insanável (ex.: vício de iniciativa), o exame de admissibilidade feito no início pode identificar essa falha e evitar a tramitação desnecessária de uma matéria que está fadada à inadmissibilidade ou à rejeição.

241. **Em sentido amplo (*lato sensu*)**, a **juridicidade** é a conformidade ao Direito. Dizemos que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e seu conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.<sup>348</sup>
242. A **juridicidade *lato sensu*** engloba vários aspectos. A **constitucionalidade** é o aspecto da juridicidade referente à conformidade da matéria com a CF. A **legalidade** é a adequação do tema às leis infraconstitucionais em vigor (leis ordinárias, leis complementares, medidas provisórias etc.)<sup>349</sup>, sendo chamada

---

348 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, p. 8.

349 Pode parecer estranho falar em análise de legalidade de um projeto, já que este se destina a originar nova lei. Seria, em última instância, uma conformidade de uma lei a outra lei, a fim de avaliar se a primeira é legítima, é legal. Mas não se pode dizer que uma lei posterior é ilegal em face de outra lei anterior, uma vez que se trata de atos de mesma hierarquia jurídica. Nesse caso, seria aplicável a regra do art. 2º, § 1º, da LINDB, de que a lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior; ou a do § 2º desse mesmo artigo, que reza que a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior (cf. OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva, **Ob. cit.**, p. 33). Não obstante, o intuito do legislador pode ser inovar a ordem jurídica sem revogar as regras legais já em

de **regimentalidade**, quando se refere à sua adequação com o Regimento Interno da Casa. Pode-se falar ainda em **juridicidade em sentido estrito** (*stricto sensu*), quanto à observância aos demais aspectos do Direito, entre eles, os **atributos da lei** (novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade)<sup>350</sup>, os **princípios jurídicos** e a **jurisprudência**<sup>351</sup>, notadamente a do STF.<sup>352</sup> Finalmente, a análise da **técnica legislativa** (procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais)<sup>353</sup> também deve ser verificada no processo legislativo. A análise dos requisitos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de uma proposição representa, assim, o seu exame de **admissibilidade**.

243. Em resumo, a **juridicidade em sentido amplo** de uma proposição engloba: i) a **constitucionalidade** (conformidade com a CF); ii) a **legalidade** (observância às leis); iii) a **regimentalidade**

---

vigor, apenas complementando-as, razão pela qual a análise de legalidade pode se tornar relevante no processo legislativo.

350 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva, **Ob. cit.**, p. 23.

351 A jurisprudência não vincula a atividade legislativa: um entendimento consolidado pelo Poder Judiciário pode se tornar superado pela edição de uma nova lei, que altere as regras em vigor. Não obstante, caso não seja essa a intenção do legislador, é interessante verificar o impacto que a futura lei pode causar na jurisprudência em vigor, principalmente a relativa à jurisdição constitucional, de controle de constitucionalidade das leis.

352 Outros aspectos de juridicidade que podem ser verificados em uma proposição são a **organicidade do sistema jurídico** em vigor, a **adequação da espécie legislativa** adotada e a avaliação da **efetividade (eficácia social) da futura norma** a ser gerada. Para saber mais sobre a análise de juridicidade de proposições legislativas, consulte-se: OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**

353 Para a verificação da **técnica legislativa**, são utilizados os parâmetros da **LC nº 95/1998**, a qual, regulamentando o art. 59, parágrafo único, da CF, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

(compatibilidade com o Regimento Interno); iv) a **juridicidade em sentido estrito** (atributos da lei, princípios jurídicos, jurisprudência etc.); e v) a **técnica legislativa** (consonância às técnicas e aos procedimentos redacionais de elaboração dos textos legais)<sup>354</sup>.

244. Por fim, deve-se acrescentar ainda no exame de admissibilidade a verificação da **adequação financeira e orçamentária** da matéria (conformidade às leis financeiras e orçamentárias<sup>355</sup>), principalmente após a aprovação da EC nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal), que tornou **exigência constitucional** a estimativa de impacto orçamentário e financeiro de proposições legislativas (art. 113, ADCT). O **Quadro 34** resume os aspectos de admissibilidade a serem analisados em uma proposição legislativa.

**Quadro 34: Admissibilidade de Proposições Legislativas**

	<b>Requisito</b>	<b>Conceito</b>	
Juridicidade <i>lato sensu</i>	Constitucionalidade	Conformidade à CF	
	Legalidade	Conformidade às leis	
	Regimentalidade	Conformidade ao Regimento	
	Juridicidade <i>stricto sensu</i>		Presença dos atributos da lei
			Conformidade aos princípios jurídicos
			Observância da jurisprudência
			Outros aspectos de juridicidade
Técnica legislativa	Adequada redação do texto legal		
Adequação financeira e orçamentária		Adequação às leis financeiras e orçamentárias	

354 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, p. 9.

355 As principais leis financeiras e orçamentárias são a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei do Plano Plurianual (PPA) (art. 165, CF), a Lei nº 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro) e a LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).



245. No Senado Federal, não tem havido, em geral, a designação pelo Presidente (art. 48, X) de uma Comissão **exclusivamente** de admissibilidade, embora haja previsão regimental de que a CCJ deva cumprir esse papel, no tocante à admissibilidade jurídica (art. 101, I e V; art. 259)<sup>356, 357</sup>. O usual no Senado é que **todas** as Comissões que recebem determinada matéria examinem seu conteúdo, no tocante às suas respectivas pertinências temáticas, podendo também – todas – fazer a análise de admissibilidade, embora o costume seja deixar para a última (que não é necessariamente a CCJ), a tarefa de

---

356 Segundo o RISF, a CCJ opina sobre os aspectos formais de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias a ela submetidas (art. 101, I) e também sobre o mérito de determinados temas, como Direito Civil, Direito Penal e Direito Eleitoral (art. 101, II, *d*). Em princípio, ainda que o conteúdo de uma proposição não seja da pertinência de mérito da CCJ, ela deveria ser distribuída a essa Comissão, para receber parecer de admissibilidade. Na prática, porém, o costume no Senado, para desafogar a CCJ (que possui um enorme volume de matérias a apreciar), tem sido distribuir uma proposição a essa Comissão apenas quando ela tem competência **de mérito** sobre a matéria (caso em que ela aproveita para opinar também sobre os aspectos formais), não sendo a proposição encaminhada à CCJ apenas para exame de admissibilidade. De acordo com o costume do Senado, portanto, a CCJ pode nem sequer estar no despacho de distribuição da matéria feito pelo Presidente da Casa.

357 Na Câmara dos Deputados, a **Comissão de Finanças e Tributação (CFT)** e a **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ)** frequentemente opinam exclusivamente sobre a admissibilidade, quando analisam, respectivamente, a **adequação financeiro-orçamentária** e a **juridicidade *lato sensu*** da matéria (art. 53, II e III; art. 54; art. 139, II, *b* e *c*, RICD), embora elas também atuem, simultaneamente, como Comissões de mérito, quando o assunto da proposição está no âmbito de suas respectivas atribuições temáticas (art. 32, IV e X, RICD). Já no Regimento Interno do Senado Federal não há previsão de parecer de Comissão específico para a admissibilidade orçamentária e financeira (a CAE seria a Comissão pertinente sobre o tema – art. 99, I e IV).

opinar sobre a admissibilidade. Em resumo, no Senado, o usual é que todas as Comissões do despacho de distribuição do Presidente da Casa sejam de **mérito**, acumulando a última<sup>358</sup> delas o papel de Comissão de admissibilidade, sem vedação, contudo, a que as demais opinem também sobre esse aspecto.

246. Não há hoje no RISF definição expressa de que alguma Comissão realize o exame de **adequação financeira e orçamentária** de proposições. A CAE seria o órgão indicado para desempenhar essa tarefa, já que cabe a ela analisar os aspectos econômico e financeiro das matérias que lhe são submetidas e opinar sobre finanças públicas e orçamento (art. 99, I e IV), mas isso nem sempre tem sido feito. Com a aprovação da EC nº 95/2016, é esperado que esse ponto passe a ser mais observado no âmbito da Câmara Alta.<sup>359</sup>
247. A tramitação ordinária de proposições começa pelo exame das Comissões sobre a matéria. Ressalvados os casos em contrário no RISF<sup>360</sup>, o prazo de análise das Comissões sobre as proposições principais é de **vinte dias úteis para a CCJ** e de **quinze dias úteis para as demais Comissões** (art. 118, *caput*). Sobre as **emendas de Plenário**<sup>361</sup>, o prazo para a emissão de parecer é de **quinze dias**

---

358 Por outro lado, quando a CCJ está no despacho, para opinar sobre o mérito, ela costuma ser também a Comissão que examina a admissibilidade, ainda que não seja a última a analisar a proposição, uma vez que ela é a instância que possui regimentalmente essa atribuição (art. 101, I; art. 259).

359 Algumas proposições pretendem modificar o RISF para prever formalmente o exame de adequação orçamentária e financeira pelo Senado Federal, a exemplo dos PRS nºs 37 e 42, ambos de 2017. Vale acompanhar a tramitação dessas matérias.

360 Ex.: art. 374, IV a VI; art. 375, III; art. 401, § 3º; art. 408, § 2º.

361 Após passar pelas Comissões, a matéria vai à Mesa, onde pode receber emendas de qualquer Senador, antes de ser incluída em Ordem do Dia (**emendas de Plenário** ou **emendas PLEN**) (art. 235, II; art. 277, *caput*). Se não há oferecimento de emendas

**úteis** para todas as Comissões, correndo **em conjunto** quando é preciso ouvir mais de uma Comissão<sup>362</sup> (art. 118, § 1º).

248. Se a Comissão não profere o parecer nos prazos acima, pode haver **prorrogação** por igual período, desde que o Presidente do colegiado envie à Mesa, antes do término do prazo, **comunicação escrita**, que é lida no Período do Expediente e publicada no Diário do Senado Federal, sem necessidade de votação sobre a extensão de tempo. Depois disso, **posterior prorrogação** só pode ser concedida por **prazo determinado** (que pode até ser maior que o prazo inicial) e mediante deliberação do Senado (art. 118, § 2º).<sup>363</sup>
249. O prazo para a Comissão emitir parecer fica **suspenso** pelo **encerramento da sessão legislativa**, continuando a correr de onde parou (isto é, pelo saldo) na sessão legislativa imediata, salvo

---

perante a Mesa, a matéria está pronta para figurar na pauta da sessão plenária, observado o interstício regimental de três dias úteis (art. 277, parágrafo único; art. 280); se há, a proposição volta às Comissões, para que elas deem seus respectivos pareceres sobre as emendas PLEN (art. 277, *caput*), e somente após isso a matéria fica em condições de ser incluída na Ordem do Dia do Plenário, observado o interstício regimental (art. 278; art. 280).

362 Ex.: Emendas nºs 6-PLEN, 7-PLEN e 8-PLEN ao PLC nº 99/2013 (Complementar), examinadas simultaneamente pela CCJ e pela CAE.

363 Na prática, os prazos para emissão de parecer das Comissões têm sido ultrapassados sem necessidade de solicitação de prorrogação pelos Presidentes dos Comitês. De qualquer forma, esgotado o prazo regimental sem emissão do parecer, pode haver: i) a dispensa da peça e o envio da matéria à próxima Comissão, por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador (art. 119, *caput*); e ii) se se trata da última ou única Comissão a opinar, a inclusão da matéria sem parecer em Ordem do Dia, também mediante decisão do Plenário (art. 172, I), caso em que o parecer pode ser proferido oralmente em Plenário, por Relator designado pelo Presidente da Mesa (art. 140, II).

quanto aos projetos em urgência constitucional (art. 375)<sup>364</sup> e a outros projetos sujeitos a prazos de tramitação. Por outro lado, esse prazo é **renovado** (reinicia-se do zero) em razão do início de uma **nova legislatura** (período de quatro anos) ou da **designação de novo Relator** para a proposição (art. 118, §§ 3º e 5º).

250. O prazo de exame da Comissão também é **suspenso** durante o período necessário à execução das seguintes medidas (art. 118, § 4º): i) realização de **audiências públicas** com entidades da sociedade civil (art. 58, § 2º, II, CF; art. 90, II, RISF); ii) **convocação de Ministros de Estado** ou outros titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem pessoalmente à Comissão informações sobre assunto previamente determinado (art. 50, *caput*; art. 58, § 2º, III, CF; art. 90, III; art. 397, § 1º, RISF); iii) **comparecimento espontâneo de Ministros de Estado** à Comissão, para exposição de assunto de relevância do Ministério (art. 50, § 1º, CF; art. 90, III; art. 397, § 1º, RISF); iv) solicitação de **depoimento de qualquer autoridade ou cidadão** (art. 58, § 2º, V, CF; art. 90, V, RISF); e v) realização de **diligências** (art. 90, XIII).
251. A designação de Relator, independentemente de qual seja a matéria e de haver reunião da Comissão, deve obedecer à **proporção** das representações partidárias ou dos blocos parlamentares existentes no colegiado<sup>365</sup> e ser **alternada** entre os seus membros.<sup>366</sup>

---

364 Além disso, a própria CF estabelece que os prazos dos projetos em urgência presidencial, para efeito de trancamento da pauta do Plenário da Casa quando ultrapassados, não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional (art. 64, § 4º, CF).

365 Ou seja, quanto maior a representação do partido ou bloco na Comissão, mais matérias ela deve receber para relatar.

366 Esse critério regimental de distribuição das relatorias pode ser flexibilizado por acordo tácito entre as agremiações. Por exemplo, se não há oposição de nenhum

A distribuição das matérias deve ser feita em até **dois dias úteis** após o recebimento do projeto pelo colegiado<sup>367</sup>, salvo nos casos em que o RISF fixe outro prazo (ex.: art. 374, I) (art. 126). A designação de Relatores na Comissão compete ao seu Presidente (art. 89, III), o qual pode também, excepcionalmente, funcionar como Relator, **avocando** para si a relatoria (art. 129). Quando o Presidente funciona como Relator, ele deve antes passar a Presidência da reunião ao seu substituto eventual, enquanto discute ou vota o assunto que relata (art. 89, § 1<sup>a</sup>).

252. Para apresentar seu relatório, o **Relator** tem a **metade** do prazo da Comissão, isto é, dez dias úteis na CCJ e oito dias úteis (arredondamento para mais) nos demais Comitês (art. 120). O relatório na Comissão deve ser oferecido por **escrito** (art. 131). Podem ser Relatores na Comissão **membros titulares ou suplentes** do colegiado (art. 84, § 2<sup>o</sup>; art. 126, *caput*).
253. O suplente de Comissão pode atuar como **Relator** quando estiver **substituindo** o titular por determinados períodos, durante a ausência deste da Casa. Além disso, mesmo que **não esteja substituindo**, o suplente pode ser Relator de matérias em regime de **urgência** ou mesmo de proposições em geral, quando o grande **volume das matérias** na Comissão justificar a distribuição de relatorias aos suplentes (art. 84, § 2<sup>o</sup>), a fim de evitar acumulação e atrasos na tramitação legislativa. De modo geral, é usual que tanto titulares como suplentes de Comissão relatem matérias no Senado.

---

membro do colegiado, o Presidente da Comissão pode direcionar projetos aos Senadores que solicitem sua relatoria ou aos Parlamentares dos Estados envolvidos na matéria da proposição, quando for o caso.

367 Em função do grande número de matérias nas Comissões, esse prazo tem sido excedido.

254. Quando está presente à reunião da Comissão, mas **não** está substituindo (por estarem os titulares presentes), o suplente tem direito apenas a **voto** (pode discutir a matéria, mas não pode votá-la). Todavia, quando há na pauta proposição **relatada por suplente** que **não está em substituição** no momento, o suplente Relator profere **voto** em relação (apenas) à matéria que está relatando. Nesse caso, deixa de participar da deliberação dessa matéria o último dos titulares presentes do partido ou bloco, conforme a lista oficial<sup>368</sup> da Comissão, ou o suplente convocado por último para substituir<sup>369</sup> (art. 84, § 3º).
255. O Relator do projeto na Comissão deve ser também o das **emendas de Plenário** oferecidas à matéria, salvo em caso de ausência ou recusa dele, caso em que o Presidente do Comitê designa outro Relator (art. 126, § 1º). O **autor da proposição, inclusive de emenda, não pode ser seu Relator** (art. 127). Quando o próprio Relator oferece emenda de Plenário à matéria que ele relatou, o Presidente da Comissão designa outro Senador para relatar a emenda, sendo essa circunstância consignada no parecer (art. 126, § 2º).
256. O Presidente da Comissão, de ofício (por iniciativa própria) ou a requerimento de Senador, pode **incluir na pauta** da reunião matéria **não relatada** (isto é, sem parecer escrito apresentado) no prazo regimental, devendo dar conhecimento dessa decisão ao respectivo Relator (art. 121). Neste caso, o Relator ainda pode apresentar seu relatório até o anúncio da matéria na reunião. Caso isso não ocorra, o Presidente pode designar outro Senador

---

368 Quando o partido ou bloco indica seus membros para a Comissão, ele estabelece na lista oficial quem é o primeiro titular, o segundo titular e assim por diante, conforme o número de vagas que tenha no órgão. O mesmo é feito para os suplentes.

369 Por exemplo, se o Relator é o 2º suplente e o 1º suplente está substituindo, este deixa de votar para que o Relator suplente vote.

para relatar a proposição (art. 89, III; art. 128, por analogia – art. 412, VI).<sup>370</sup>

257. As matérias em estudo na Comissão devem constar da **pauta da reunião**, previamente organizada e divulgada, sendo relatadas na ordem em que figuram na pauta, salvo preferência<sup>371</sup> concedida para qualquer delas durante a reunião (art. 130). A apreciação da matéria em cada Comissão é feita em **turno único** de discussão e votação. Inicialmente é feita a **leitura do relatório** pelo Relator. Encerrada a leitura, passa-se à **discussão** da matéria pelos Senadores interessados.
258. O Senador que **não é membro** da Comissão tem direito a **voz** no colegiado, podendo discutir o assunto em debate na reunião e enviar esclarecimentos escritos (art. 112). O não membro não possui, contudo, direito a voto, que é prerrogativa exclusiva dos integrantes do Comitê.

---

370 A Comissão pode autorizar também a inclusão em **extrapauta** de matéria para deliberação na reunião em curso, normalmente algum **requerimento** de autoria do solicitante, proposição que, inclusive, em geral, independe de relatoria (art. 253, parágrafo único). Já o deferimento de inclusão de projeto em extrapauta é mais raro. A inclusão em extrapauta tem sido solicitada pelo interessado de forma **oral**.

371 **Preferência** ou **precedência** é a **primazia para deliberação** de uma matéria antes das demais (art. 159, *caput*, RICD; art. 130; art. 311, RISF). A prioridade de votação entre as diversas proposições, inclusive entre a matéria principal e suas emendas, é estabelecida previamente pelo Regimento (**preferência regimental padrão**), podendo ser alterada mediante **requerimento** de Senador ou Comissão aprovado pelo colegiado onde as proposições se encontram (**preferência por requerimento**), com a consequente quebra da precedência original. O pedido de preferência para algum item da pauta (conhecido como requerimento de **inversão de pauta**) costuma ser feito de forma oral na Comissão. Em capítulo próprio, aprofundaremos o estudo da preferência.

259. Após a leitura do relatório, enquanto não encerrada a discussão, pode haver **pedido de vista do processo** pelos membros da Comissão. **Vista** é a entrega da proposição a um ou mais Senadores para que ele ou eles examinem melhor seu conteúdo, antes de decidir como votar, podendo ser utilizada também como mecanismo de adiamento do trâmite legislativo, enquanto se estabelecem negociações políticas adicionais sobre o tema. Enquanto durar a vista, o trâmite da proposição fica adiado. O prazo regimental de vista no Senado é de **cinco dias**, mas, na prática, estende-se até a reunião da semana seguinte. O pedido de vista pode ser feito por um único Senador (**vista individual**) ou por mais de um Senador (**vista conjunta ou coletiva**), sendo a vista concedida, em qualquer caso, uma única vez (art. 132, §§ 1º e 4º). Estando a matéria em regime de urgência, a vista somente pode ser concedida por meia hora, no caso de urgência tipo 1 (art. 336, I); ou por 24 horas, nos casos de urgência tipos 2 ou 3 (art. 336, II e III) (art. 132, § 2º)<sup>372</sup>. Quando se trata de proposição com prazo determinado, a vista também pode ser concedida por 24 horas, desde que não ultrapasse os últimos dez dias de tramitação da matéria (art. 132, § 3º).
260. Enquanto não encerrada a discussão na Comissão, os membros titulares e suplentes do colegiado podem oferecer **emendas** à proposição (art. 122, I; art. 235, I), inclusive durante o período de vista. As emendas apresentadas após a leitura do relatório devem ser também examinadas pelo Relator. Para isso, ele pode **reformular sua peça**, analisando as novas emendas, ou fazer apenas uma **complementação de voto**, com essa análise. Se o Relator opta

---

372 Na prática, não têm sido aplicadas no Senado as regras de vista de matéria urgente em Comissão, pois a matéria que recebe urgência regimental tem sido submetida diretamente ao Plenário, **com interrupção da fase de Comissões** (ao contrário do que ocorre na Câmara, em que a matéria urgente, embora também vá desde logo ao Plenário, continua seu caminho pelos Comitês – art. 139, III e IV, RICD).



por apresentar novo relatório integral, é cabível pedido de vista do processo, ainda que já tenha havido vista anterior.

261. Encerrada a discussão, realiza-se a **votação** do relatório, pelo processo **simbólico**<sup>373, 374</sup>. A Comissão delibera por maioria de votos, presente a maioria de seus membros (maioria simples ou relativa) (art. 109). O autor da proposição vota normalmente na Comissão (como ocorre também no Plenário), tendo sido revogada a antiga regra regimental<sup>375</sup> que previa que o voto do autor não era computado, consignando-se sua presença apenas para efeito de quórum. O Presidente da Comissão só vota em caso de empate (art. 132, § 9º). Não é usual haver encaminhamento de votação (art. 308) nas deliberações no âmbito das Comissões.
262. Embora haja previsão regimental de votações separadas para o texto principal, os eventuais destaques e as emendas (art. 300, I e XI; art. 314, III), tem sido costume, para dar maior eficiência ao processo, realizar a votação **nos termos do relatório**, ressalvados os

---

373 No **processo simbólico**, o Presidente da reunião ou sessão, ao anunciar a votação da matéria, **solicita aos Senadores que concordam com o tema que “permaneçam como estão”**. Aqueles que aprovam a matéria devem permanecer sentados ou, se estiverem em pé, imóveis; os que rejeitam a proposição devem levantar-se do assento ou, se já estiverem em pé, erguer o braço, manifestando assim sua discordância (art. 293, I). Feito isso, o Presidente examina visualmente se a maioria aprovou ou rejeitou a matéria e proclama o resultado. Em caso de dúvida, qualquer Senador, com o apoio de outros três, pode requerer a **verificação da votação**, caso em que ela é repetida pelo **processo nominal** (art. 293, III e IV), o qual é realizado pelo registro dos votos no painel eletrônico ou por chamada a viva voz, se o painel está inoperante (art. 294).

374 Já em Comissão **terminativa** (Comissão **decisória** do rito abreviado, o qual será estudado em outro capítulo), a votação da matéria é **nominal** (art. 109).

375 Antigo § 8º do art. 132 do RISF, revogado pela RSF nº 39/2014.

eventuais destaques para votação em separado (DVS)<sup>376</sup>. Com isso, o Senador que vota “sim” concorda com a aprovação do parecer sobre a matéria já com as eventuais modificações sugeridas pelo Relator<sup>377</sup>, ressalvados os destaques de partes do relatório, que são votados separadamente.

263. A aprovação de parecer pela adoção de **substitutivo** por Comissão meramente **opinativa** não exige a realização de turno suplementar. Apenas na **Comissão terminativa** (na hipótese do rito abreviado, que estudaremos melhor em capítulo próprio) e no **Plenário** é que há a realização de **turno suplementar**, quando é aprovado um substitutivo no turno único, pelo fato de tais colegiados funcionarem como **instâncias decisórias**, e não apenas opinativas (art. 92; art. 270, parágrafo único; art. 282; art. 317).
264. Os membros da Comissão que não concordam com o relatório podem: i) apresentar **voto em separado**; ou ii) assinar a peça do Relator, uma vez convertida em parecer da Comissão, mas **com restrições, pelas conclusões** ou simplesmente **declarando-se vencidos** (art. 132, § 6º). **Voto em separado** é o elaborado por escrito por um Senador, como proposta alternativa – mas não necessariamente contrária – ao relatório do Relator. **Voto com restrições** é o que concorda com a posição do Relator, salvo apenas

---

376 O **destaque para votação em separado (DVS)** é o tipo mais comum de destaque no Senado. Nessa modalidade de destaque, é requerida a retirada de parte do projeto ou de emenda **para ser votada separadamente**, após a deliberação da matéria principal (art. 312, II; art. 314, III). No caso de deliberação de relatório em Comissão **opinativa**, o destaque recai sobre parte do relatório a ser votado.

377 Por exemplo, se o relatório é pela aprovação do projeto e de duas das emendas apresentadas, com a rejeição das demais emendas, o Senador, ao declarar seu voto favorável nos termos do relatório, concorda com a aprovação do parecer sobre o projeto dessa exata maneira.

quanto a alguns pontos de análise dos quais discorda. **Voto pelas conclusões** é o que não endossa ou mesmo discorda dos argumentos do Relator, mas concorda com suas conclusões para a matéria (ex.: aprovação ou rejeição). Os votos pelas conclusões ou com restrições são considerados, portanto, votos favoráveis à posição do Relator (art. 132, § 7º).

265. O relatório aprovado pela maioria do colegiado torna-se o **parecer da Comissão** (art. 132, *caput*). Se o Relator é **vencido** (derrotado, isto é, se o voto dele não prevalece), o Presidente da Comissão verifica, inicialmente, se há algum **voto em separado** apresentado, caso em que tal peça é posta em votação. Se aprovado o voto em separado, ele passa a constituir o parecer da Comissão. Caso também seja rejeitado, e não haja mais votos em separado a apreciar, o Presidente do colegiado designa um dos membros da posição majoritária (normalmente o que inaugurou a divergência com o Relator), para suceder-lhe na relatoria (art. 128). Neste caso, esse novo Relator elabora o parecer da Comissão, consignando pormenorizadamente o vencido (decidido) pelo colegiado, razão pela qual ele é designado às vezes de **Relator do vencido** e sua peça, de **parecer do vencido**<sup>378</sup>, chamado também, de forma mais clara, de **parecer vencedor** (art. 132, § 5º), já que representa a posição

---

378 Essa denominação costuma causar confusão aos que se iniciam no estudo do processo legislativo, por levar à ideia de que parecer do vencido é a peça do Relator vencido, derrotado em sua posição. No entanto, “vencido” aqui tem o sentido de “decidido” (vencer uma matéria, decidi-la, terminá-la). A partir do início da 56ª Legislatura (2019), a Mesa do Senado, para tornar o Regimento mais compreensível aos que o utilizam, eliminou do RISF o termo vencido com o sentido de decidido, adotando expressões equivalentes que não geram ambiguidades (nova redação dos arts. 128, 317, 318 e 350). Isso foi feito sem alteração formal do Regimento, por resolução da Casa, mas apenas mediante **correção de redação** na consolidação do texto para a nova Legislatura (art. 402, parágrafo único).

que prevaleceu na Comissão<sup>379</sup>. O relatório do Relator derrotado passa a constituir um voto em separado, conhecido como **voto vencido**<sup>380</sup> **em separado** (art. 57, XIII, RICD).

266. Caso o Relator seja derrotado **apenas em relação a parte da proposição principal ou a uma ou mais emendas**, ele **permanece na relatoria**, apenas consignando-se no parecer, pormenorizadamente, o objeto do dissenso na deliberação da Comissão (art. 128). Seja neste caso, seja no caso de o Relator ser integralmente derrotado (caso em que é designado outro Senador para ser o Relator do que foi decidido), o parecer vencedor deve ser apresentado na reunião ordinária seguinte, salvo deliberação em contrário da Comissão (art. 132, § 5º).
267. Quando a matéria é despachada a mais de uma Comissão e a primeira **esgota o prazo** sem se manifestar sobre ela, seu parecer pode ser **dispensado**, por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador. Contudo, se uma das Comissões seguintes, antes de proferir seu parecer, considera **indispensável** o exame da anterior que excedeu o prazo, ela pode apresentar requerimento ao Plenário para que a anterior emita, sim, seu parecer (art. 119).<sup>381</sup>
268. Se os projetos em rito ordinário recebem **pareceres contrários quanto ao mérito de todas** as Comissões às quais foram despachados, eles são tidos como **rejeitados e arquivados**, salvo se há **recurso** de pelo menos **um décimo** do Senado para continuarem

---

379 Ex.: Parecer da CCJ de 19/9/2013 ao PLS nº 298/2013.

380 Neste caso, o termo “vencido” tem o sentido de “derrotado” mesmo.

381 Embora essa regra refira-se às matérias despachadas a **mais de uma Comissão**, ela também se aplica às proposições enviadas a uma única Comissão, por força do art. 172, I, caso em que o parecer faltante é proferido oralmente em Plenário (art. 140, II).

a tramitar. A comunicação desse arquivamento é feita em Plenário pelo Presidente, podendo o recurso ser apresentado no prazo de **dois dias úteis**, contado dessa comunicação<sup>382</sup> (art. 254). Tal recurso é admitido automaticamente, sem necessidade de deliberação do Plenário (direito das minorias). Não havendo o recurso, os projetos nessa condição são considerados definitivamente arquivados. Basta um parecer de mérito favorável para que tais projetos possam seguir para o Plenário.

269. Concluída a apreciação nas Comissões, a matéria em rito ordinário pode ser submetida ao **Plenário**. Antes, porém, há um prazo regimental de cinco dias úteis para o oferecimento de emendas de Plenário perante a Mesa, conforme descrito adiante (art. 277, *caput*). O processado da proposição deve ficar sobre a Mesa durante sua tramitação em Plenário (art. 266).
270. Entre a publicação de avulsos eletrônicos dos pareceres das Comissões e o início da discussão ou votação em Plenário, é previsto um **prazo mínimo** para que os Senadores tomem conhecimento do teor dos pareceres e se preparem para a deliberação plenária. Tal prazo é o chamado **interstício regimental**, sendo ele, em regra, de **três dias úteis** (art. 280). É possível, a qualquer Senador, requerer a dispensa de interstício e de prévia publicação de avulso eletrônico para inclusão de matéria em Ordem do Dia, desde que a proposição esteja há mais de cinco dias em tramitação no Senado. Tal requerimento é deliberado pelo Plenário (art. 281).

---

382 Ex.: PLS nº 543/2015 (Complementar), rejeitado pela CAE, única Comissão que o analisou, o que gerou o Recurso nº 9/2015, para que ele fosse ao Plenário mesmo assim. Essa regra é aplicável também às PECs que recebem parecer contrário da CCJ (art. 354 c/c art. 372) (ex.: PEC nº 55/2012).

271. Como regra, a matéria dependente de exame das Comissões só é incluída em Ordem do Dia depois de emitidos os pareceres<sup>383</sup>, lidos no Período do Expediente e publicados no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, observado ainda o interstício regimental de três dias úteis (art. 171, art. 280).
272. Lidos os pareceres das Comissões sobre as proposições, em turno único, e publicados em avulsos eletrônicos, abre-se o prazo de **cinco dias úteis** para a apresentação, perante a Mesa, de **emendas de Plenário** (emenda PLEN)<sup>384</sup>. Finalizado esse prazo, **não tendo sido a proposição emendada**, ela está **em condições de figurar em Ordem do Dia**, obedecido o interstício regimental de três dias úteis. Por outro lado, **caso tenha havido emendas**, a matéria deve antes **voltar às mesmas Comissões**<sup>385</sup> que apreciaram a matéria principal, agora para o exame dessas emendas. O prazo para emissão de parecer sobre as emendas de Plenário é de quinze dias úteis, correndo **em conjunto** se tiver que ser ouvida mais de uma

---

383 São exceções à obrigatoriedade de prévio parecer escrito de Comissão para inclusão em Ordem do Dia: i) as matérias em regime de urgência; e ii) as matérias em regime normal relacionadas no art. 172. Tais matérias podem receber apenas parecer oral em Plenário (art. 140). Na prática, pode ser admitida também, por acordo entre os Senadores, a inclusão na pauta deliberativa do Plenário de matérias em tramitação normal pendentes de parecer.

384 Quando a matéria é submetida a parecer oral em Plenário (art. 140; art. 172), não se abre o prazo inicial de cinco dias úteis para emendas de Plenário. Neste caso, as emendas PLEN podem ser apresentadas até o final da discussão da proposição em Plenário (art. 172, parágrafo único; art. 348). Os casos mais comuns dessa situação são as matérias em regime de urgência.

385 Caso o projeto tenha sido analisado por Comissão temporária que já tenha sido extinta, as emendas de Plenário podem ser analisadas por outra Comissão com pertinência temática sobre a matéria (ex.: PLS nº 15/2018).

Comissão<sup>386</sup> (art. 118, § 1º). Após os pareceres sobre as emendas serem lidos e publicados no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, a matéria fica **em condições de figurar em Ordem do Dia**, obedecido o interstício regimental (arts. 277, 278 e 280).

273. É de se notar que, no Senado Federal, em princípio, **não** se admite a apresentação de emendas de Plenário a projetos durante a Ordem do Dia. O prazo de cinco dias úteis para as emendas PLEN a projeto ocorre **antes** de a matéria ser incluída na pauta da sessão. Quando a matéria já está em apreciação na Ordem do Dia, não há mais oportunidade de oferecimento de emendas. Representam exceção os projetos submetidos a **parecer oral em Plenário**, notadamente aqueles em regime de **urgência**, quando então as emendas de Plenário podem ser apresentadas **até o final da discussão** plenária, até porque, neste caso, não há o prazo inicial de oferecimento de emendas PLEN (art. 125; art. 141; art. 172; art. 348).<sup>387, 388</sup> Outra exceção são as emendas a substitutivo em **turno suplementar** (art. 282, § 2º), chamadas de emendas S.
274. A apreciação das proposições em curso no Senado é feita em **turno único de discussão e votação**, salvo as PECs, as quais, por exigência constitucional, devem passar por dois turnos (art. 60, §

---

386 Ex.: Emendas nºs 6-PLEN, 7-PLEN e 8-PLEN ao PLC 99/2013 (Complementar), examinadas simultaneamente pela CCJ e pela CAE.

387 Veremos futuramente que, para as PECs, as emendas de Plenário também são apresentadas durante a sessão, pois também não há prazo regimental inicial de emendas PLEN para as PECs.

388 Há precedentes de inclusão de projetos sem urgência regimental em Ordem do Dia por decisão de Líderes sem a prévia abertura do prazo regimental de emendas de Plenário, casos em que se admitiu o oferecimento de emendas PLEN durante a discussão plenária, inclusive com parecer oral sobre elas, como se os projetos estivessem em regime de urgência (ex.: PL nº 3715/2019, PLC nº 27/2017).

2º, CF; art. 270, *caput*; art. 354, *caput*, RISF)<sup>389</sup>. Cada **turno**, portanto, é constituído de **discussão e votação** (art. 271).

275. Para as matérias em turno único, havendo a aprovação de **substitutivo integral**<sup>390</sup> pelo Plenário, a matéria é submetida a um **turno suplementar**, para votar não mais o projeto, mas o substitutivo, conforme detalhado adiante (art. 270, parágrafo único; art. 282, *caput*).
276. Ao ser anunciada a matéria, é dada a palavra aos oradores para a **discussão** (art. 273). A discussão da proposição principal e das suas emendas ocorre **em conjunto** (art. 272). Em princípio, não há limite máximo de oradores, podendo a discussão se prolongar enquanto houver Senadores querendo a palavra para discutir. Por outro lado, a discussão pode terminar sem que ninguém tenha pedido a palavra, se não houver quem queira discutir. Em qualquer caso, **não havendo mais oradores, encerra-se** a discussão (art. 275, I). O encerramento da discussão pode ocorrer também por **deliberação do Plenário**, a requerimento de qualquer Senador, quando já houverem falado pelo menos **três** Senadores a favor da

---

389 Há também o caso da apreciação em dois turnos pela Casa **iniciadora** dos projetos de **autoria de Comissão mista** (art. 143, RCCN). Neste caso, a apreciação pela Casa **revisora** ocorre em turno único (art. 65, *caput*, CF; art. 143, § 1º, RCCN). Os projetos elaborados por Comissão mista são encaminhados, alternadamente, ao Senado e à Câmara dos Deputados (art. 142, RCCN). Portanto, quando o Senado funciona como Casa iniciadora desses projetos, ele aprecia a matéria em primeiro e segundo turnos. São exemplos os PLS nºs 9 a 24, todos de 2018, de autoria da Comissão Mista de Desburocratização, uma Comissão mista especial do Congresso Nacional criada pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara (ATN) nº 3/2016.

390 A expressão “substitutivo integral”, embora empregada pelo RISF, é pleonástica, pois, por definição, substitutivo é uma emenda que substitui integralmente a proposição original (art. 118, § 4º, RICD; art. 246, § 4º, RISF).



matéria e **três** contra ela (art. 275, II).

277. Em princípio, a discussão ocorre de forma contínua, sem interrupções. Não obstante, o RISF prevê que a discussão pode ser **interrompida** nas seguintes hipóteses (art. 274): i) formulação de **questão de ordem** (art. 403); ii) **adiamento da discussão**, nos casos admitidos pelo RISF (art. 279 – ver adiante); iii) tratamento de proposição em **urgência tipo 1** (urgência urgentíssima – art. 336, I); iv) **superveniência de quórum para votação**, quando se tenha anteriormente passado à discussão por ausência de número para deliberação (arts. 304 e 305)<sup>391</sup>; v) **comunicação importante** ao Senado (art. 18, I, c; art. 48, VII); vi) **recepção de visitante** (art. 18, I, d; art. 199, *caput*); vii) votação de **requerimento de prorrogação da sessão** (art. 18, I, e; art. 48, V; art. 180)<sup>392</sup>; e viii) **suspensão da sessão** em caso de **tumulto** no recinto ou **ocorrência grave** no edifício do Senado (art. 18, I, f). Superada a causa da interrupção, a discussão prossegue do ponto em que foi interrompida.
278. As proposições com **todos os pareceres de Comissão favoráveis** podem ter a discussão **dispensada** por deliberação do Plenário, mediante requerimento de **Líder**. A dispensa da discussão deve ser requerida ao ser anunciada a matéria (art. 276).
279. A discussão, **salvo nos projetos em regime de urgência**<sup>393</sup>, pode

---

391 Ocorrendo falta de quórum para as deliberações, passa-se à matéria em discussão (art. 304). Sobrevindo, posteriormente, a existência de número, volta-se à matéria em votação, interrompendo-se o orador na tribuna, salvo se ele está discutindo proposição em regime de urgência e a matéria a votar está em tramitação normal (art. 305).

392 Na prática, quando necessária, tem sido admitida a prorrogação da sessão de ofício pelo Presidente, com a concordância tácita do Plenário.

393 A regra é que não se adia a discussão de matéria em regime de urgência, mas o

ser **adiada**, por requerimento de qualquer Senador ou Comissão, a ser decidido pelo Plenário, para os seguintes fins (art. 279): i) audiência de Comissão que sobre ela não se tenha manifestado; ii) reexame por uma ou mais Comissões por motivo justificado; iii) realização da discussão em dia determinado; iv) preenchimento de formalidade essencial; e v) diligência considerada imprescindível ao esclarecimento da matéria. Nos três primeiros casos acima, o requerimento é apresentado e votado ao se anunciar a matéria. Nos dois últimos casos, o pedido é apresentado e votado em qualquer fase da discussão (art. 279, § 4º). Não havendo número para votação do requerimento de adiamento da discussão, ele fica **prejudicado** (art. 279, § 6º).

280. **Não se admite** requerimento de adiamento da discussão para **audiência de Comissão ou de outro órgão** que **não tenha competência** regimental ou legal para se manifestar sobre a matéria (art. 279, § 2º).
281. O requerimento de adiamento da discussão para **reexame por uma ou mais Comissões** por motivo justificado (art. 279, II) somente pode ser recebido nas seguintes hipóteses: i) superveniência de fato novo que possa justificar a alteração do parecer proferido; ii) omissão ou engano manifesto no parecer; iii) decisão da própria Comissão, pela maioria de seus membros, pela necessidade de reexame da matéria (art. 279, § 3º). É preciso, portanto, que tal requerimento demonstre a ocorrência de uma dessas situações.
282. O adiamento para **realização da discussão em determinado dia futuro** (art. 279, III) não pode ser superior a trinta dias úteis,

---

RISF prevê uma exceção: nos projetos em regime de urgência tipo 3 (art. 336, III), a discussão pode ser adiada para a realização de **diligência**, pelo prazo máximo de quatro sessões (art. 279, *caput*; art. 349).

só podendo ser renovado uma vez, por prazo não superior ao primeiro adiamento, não podendo ultrapassar o período da sessão legislativa (art. 279, § 1º). Quando mais de um requerimento com tal fundamento é apresentado para a mesma proposição, é votado, em primeiro lugar, o de **prazo mais longo**, de modo que, aprovado este, os demais ficam **prejudicados**. Rejeitado ele, aprecia-se o de segundo prazo mais longo, e assim por diante, até que se aprove um dos requerimentos (art. 279, § 5º).

283. O estudo de qualquer proposição no Senado também pode ser **sobrestado (suspensão) temporariamente**, a requerimento de Comissão ou de Senador, para aguardar: i) a decisão do Senado sobre outra proposição com ela conexa; ii) o estudo de alguma Comissão sobre outra proposição com ela conexa; iii) o resultado de alguma **diligência** sobre a matéria (ex.: solicitação de documentos para instrução da proposição); ou iv) o recebimento de outra proposição sobre a mesma matéria (por exemplo, um projeto sobre o assunto que esteja chegando da Câmara) (art. 335, *caput*).
284. O sobrestamento serve para aguardar alguma providência que servirá para subsidiar a tomada de decisão da Comissão ou do Plenário sobre a matéria cuja tramitação se suspende. A deliberação do Senado sobre o requerimento de sobrestamento do estudo de proposição ocorre mediante prévia **inclusão do pedido em Ordem do Dia** (art. 255, II, c, 11). Esse requerimento é pouco usado no Senado.
285. O requerimento de sobrestamento do estudo de proposição de **autoria de Senador** é exceção à regra de que os requerimentos perante o Plenário dispensam a apreciação das Comissões, devendo, assim, antes de ser deliberado pelo Plenário, receber parecer da Comissão competente para o estudo da matéria. Já o pedido de autoria de Comissão dispensa o parecer (art. 253, parágrafo único, II; art. 335, parágrafo único).

286. Encerrada a discussão, passa-se à votação<sup>394</sup>. A votação realiza-se imediatamente após a discussão, quando o RISF não dispõe em sentido diverso (art. 299). Não obstante, ao ser anunciada a votação de qualquer matéria, qualquer Senador pode usar da palavra por cinco minutos (art. 14, VI) para o chamado **encaminhamento da votação** (art. 308). O encaminhamento é **medida preparatória da votação**, a qual só se considera iniciada após o término do encaminhamento (art. 309). Por meio do encaminhamento, os Senadores fazem suas considerações finais sobre a proposição em análise e, no caso dos Líderes, orientam suas bancadas sobre a maneira de deliberar a matéria. No encaminhamento de matéria em urgência (art. 336), somente o Relator de Comissão de mérito e os Líderes de partido ou bloco, ou os Senadores por eles designados, podem encaminhar (art. 14, VII). Na prática, o encaminhamento tem sido feito apenas pelos Líderes ou, na ausência destes, pelos respectivos Vice-Líderes.
287. **Não há encaminhamento de votação nas eleições** nem nos seguintes **requerimentos** (art. 310): de permissão para falar sentado; de prorrogação do tempo da sessão; de prorrogação de prazo para apresentação de parecer; de dispensa de interstício e prévia publicação de avulso eletrônico para inclusão de determinada matéria em Ordem do Dia; de dispensa de publicação de redação final para sua imediata apreciação; de autoria de Senador, de solicitação a órgão estranho ao Senado para remessa de documentos; de autoria de Comissão ou Senador, de solicitação de informações oficiais; de autoria de Comissão ou Senador, de solicitação de publicação de informações oficiais no Diário do Senado Federal; de licença de Senador; de remessa a determinada Comissão de matéria despachada a outra; e de destaque de disposição ou

---

394 As normas e os procedimentos detalhados da votação serão vistos em capítulo adiante.

emenda. Nos demais requerimentos, o encaminhamento de votação é limitado ao signatário e a um representante de cada partido ou bloco parlamentar, salvo nas homenagens de pesar.

288. Conforme dito acima, para as matérias em turno único, havendo a aprovação de **substitutivo** pelo Plenário nesse turno, a matéria é submetida a um **turno suplementar**, para votar não mais o projeto, mas o substitutivo (art. 270, parágrafo único; art. 282, *caput*). Neste caso, o projeto é considerado prejudicado pela aprovação do substitutivo (art. 300, XVI). Terminada a votação com a aprovação de substitutivo, o projeto vai à Comissão competente, a fim de que ela elabore a **redação do vencido** (decidido) para o turno suplementar (art. 317). Em geral, cabe à Comissão Diretora a tarefa de redigir o vencido relativo ao substitutivo aprovado em Plenário (art. 98, V). A redação do vencido neste caso é chamada de **redação para o turno suplementar**.
289. Nos projetos sujeitos a **prazo de tramitação** (ex.: projeto que tenha por fim prorrogar prazo de lei cuja vigência esteja terminando), o turno suplementar realiza-se **dois dias úteis** após a aprovação do substitutivo, se faltam **oito dias**, ou menos, para o término do referido prazo (art. 282, § 1º). Se faltam mais de oito dias, segue-se a regra geral de interstício de três dias úteis (art. 280).<sup>395</sup>
290. No turno suplementar, podem ser oferecidas **emendas ao substitutivo (emendas S) até o final da discussão**, sendo vedada, no entanto, a apresentação de novo substitutivo integral (art. 282, § 2º). Se são oferecidas emendas na discussão suplementar, a matéria volta às Comissões competentes, que também não podem concluir seu parecer por novo substitutivo (art. 283, *caput*). Nos projetos

---

395 Na prática, tem havido acordo para quebra de interstício de realização do turno suplementar.

sujeitos a **prazo de tramitação**, a matéria, após instruída com os pareceres sobre as emendas ao substitutivo, é incluída em Ordem do Dia na sessão deliberativa ordinária seguinte, se faltam **cinco dias**, ou menos, para o término do referido prazo de tramitação, podendo ainda o parecer ser proferido **oralmente em Plenário**, se necessário (art. 283, parágrafo único).

291. Se **não são oferecidas emendas S** na discussão suplementar, o substitutivo é dado como definitivamente adotado, **sem votação** (art. 284). Trata-se de um caso peculiar de turno composto apenas pela etapa de discussão, sem votação. É que, na prática, o objeto de apreciação no turno suplementar são justamente as emendas S, de modo que, não sendo elas apresentadas, dispensa-se a nova votação.<sup>396</sup>
292. Finalizada a votação da matéria, inclusive de sua redação final<sup>397</sup>, é elaborado o **autógrafo** da proposição. **Autógrafo** é o documento oficial com a versão final da proposição (PEC ou projeto) aprovada em definitivo pela Casa legislativa, o qual é **assinado (autografado)**

---

<sup>396</sup> Na prática, tem-se admitido o recebimento de **emendas S de Plenário** tão logo seja anunciado o resultado da aprovação do substitutivo no turno único. Por outro lado, não devem ser admitidas emendas a substitutivo ainda não formalmente aprovado em turno único, embora isso já tenha acontecido (ex.: PLS nº 146/2007), sendo esse inclusive um ponto que gera muitas dúvidas no dia a dia. O que acontece às vezes é uma negociação política com o Relator, para que ele, antes da votação em turno único, reformule seu relatório e incorpore ao substitutivo proposto as emendas pretendidas pelos demais Senadores, reformulando o substitutivo a ser votado, que, desse modo, acaba sendo aprovado já com o atendimento às emendas que seriam (e, com essa incorporação, não serão mais) apresentadas no turno suplementar.

<sup>397</sup> Após a aprovação do mérito do projeto, é elaborada a **redação final** da proposição, a qual, em regra, é também votada pelo Plenário (arts. 320 a 324). Na prática, a votação da redação final tem sido feita imediatamente após a aprovação da matéria.

pelo Presidente da Casa (art. 48, XVII) e remetido à sanção do Presidente da República, à promulgação ou à revisão da Câmara, conforme o caso (art. 328). Os autógrafos do Senado devem reproduzir a **redação final** aprovada pelo Plenário ou o texto oriundo da Câmara dos Deputados e não emendado pelo Senado (art. 329), já que, neste caso, a redação final é, em geral, dispensada (art. 319, parágrafo único). O autógrafo procedente da Câmara (quando se trata de matéria oriunda de lá) fica arquivado no Senado (art. 330), sendo elaborado um novo autógrafo pela Segunda Casa, com a decisão final dos Senadores.

293. O projeto **aprovado** em definitivo pela Câmara Alta é encaminhado, em **autógrafos**, à **sanção ou veto** do Presidente da República, à **promulgação** pelo Presidente do Senado ou à **revisão** da Câmara dos Deputados, conforme o caso (art. 328). Já a matéria **rejeitada** ou considerada **prejudicada** pela Casa é **arquivada**, não havendo que se falar em autógrafos.
294. A matéria aprovada em definitivo pelo Senado vai à **sanção ou veto** do Presidente da República quando se refere a **projeto de lei** cujo trâmite começa pela Câmara<sup>398</sup> (inclusive PLV), se aprovado

---

398 Começam sua tramitação pela Câmara dos Deputados os projetos de lei de autoria extraparlamentar (art. 64, *caput*, CF – regra aplicável também, por analogia, aos projetos de autoria do TCU, do MPU, do TJDF e da DPU) e os projetos de lei de autoria de Deputado Federal ou Comissão da Câmara. No Senado, até 2018, tais projetos levavam a **sigla PLC (projeto de lei da Câmara)**. Também se inicia pela Câmara a tramitação das **MPVs** e de seus correspondentes **PLVs** (art. 62, § 8º, CF; art. 5º, § 5º; art. 7º, *caput*, RCN nº 1/2002). Já os projetos de lei de autoria de Senador ou de Comissão do Senado iniciam a tramitação pelo próprio Senado, onde levavam, até 2018, a sigla **PLS (projeto de lei do Senado)**. Hoje, em ambas as Casas, os projetos de lei ordinária levam a sigla **PL** e os projetos de lei complementar, a sigla **PLP**, independentemente de qual é a Câmara de origem.

**sem emendas de mérito** pelo Senado (art. 66, *caput* e § 1º, CF; art. 52, *caput*, RCCN; art. 91, § 5º; art. 213, I, RISF; art. 13, RCN nº 1/2002).<sup>399</sup> Ademais, as **emendas e substitutivos da Câmara dos Deputados a projetos de lei de autoria do Senado**<sup>400</sup>, se aprovados por este (que é, em tal caso, a Casa iniciadora, atuando em fase de **revisão da revisão** – art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN), incorporam-se ao projeto de lei original, o qual é remetido, então, a sanção ou veto.

295. O projeto aprovado em definitivo pelo Senado vai à **promulgação** pelo Presidente do Senado quando é relativo a: i) **decreto legislativo** oriundo da Câmara e aprovado pelo Senado **sem emendas de mérito**<sup>401</sup> (art. 48, *caput*, CF; art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XXVIII; art. 91, § 5º, RISF); ii) **resolução do Senado** (que tramita apenas na Segunda Casa, de forma unicameral) (art. 48, *caput*, CF; art. 48, XXVIII; art. 91, § 5º, RISF); e iii) **lei decorrente de medida provisória** aprovada pelo Congresso **sem alteração de mérito**

---

399 Também vão a sanção ou veto os **projetos de lei do Congresso Nacional (PLNs)**, referentes a **matéria orçamentária**, quais sejam, os projetos de PPA, LDO e LOA, os que alteram essas leis e os projetos de créditos orçamentários adicionais especiais e suplementares (art. 166, §§ 7º e 8º, CF; arts. 126 e 152, RCN nº 1/2006). Todavia, tais matérias são apreciadas em **sessão conjunta** das duas Casas (art. 166, *caput*, CF; art. 1º, V; art. 100, RCCN; arts. 135 e 137, RCN nº 1/2006).

400 A tramitação de emendas e substitutivos da Câmara dos Deputados a projetos originados no Senado será estudada em capítulo próprio.

401 É de se notar que o art. 65, *caput*, da CF estatui que o projeto de lei aprovado pelas duas Casas será enviado à sanção **ou à promulgação**. Deve-se ler esse dispositivo afastando-se de sua literalidade, interpretando a expressão “projeto de lei” em sentido amplo: tratando-se de **projeto de lei ordinária ou complementar**, a matéria aprovada pelo Congresso é enviada à **sanção**; sendo o caso de **projeto de decreto legislativo**, o texto final é remetido à **promulgação**.



(art. 12, RCN nº 1/2002).<sup>402</sup> Além disso, as **emendas e substitutivos da Câmara dos Deputados a projetos de decreto legislativo de autoria do Senado**<sup>403</sup> (são raros), se aprovados por este (que é, neste caso, a Casa iniciadora), incorporam-se ao projeto de decreto legislativo do Senado originalmente enviado à revisão, o qual é enviado, então, à promulgação.

296. Quando o Presidente do Senado promulga **decretos legislativos e leis decorrentes de medidas provisórias** não alteradas no mérito, ele age na qualidade de **Presidente do Congresso Nacional**; quando promulga **resoluções do Senado**, ele atua na própria condição de **Presidente da Segunda Casa**. Quando a votação de projeto de decreto legislativo ou de MPV sem alteração de mérito<sup>404</sup> é ultimada

---

402 Note-se que nos referimos a sanção ou veto de **projeto** de lei, mas falamos em promulgação de **decreto legislativo, resolução, emenda constitucional** ou **lei** decorrente de MPV (e não em promulgação de **projeto** de decreto legislativo, **projeto** de resolução, **proposta** de emenda à Constituição ou **medida provisória**). Isso porque o nascimento de uma lei ordinária ou complementar ocorre no instante da sanção ou da rejeição do veto, de modo que a sanção e o veto são atos que recaem ainda sobre o **projeto** de lei, não sobre a norma legal já existente. Já a promulgação é ato que recai sobre norma jurídica já existente, embora ainda não em vigor. O nascimento da norma jurídica que não depende de sanção ocorre no momento da última votação da proposição respectiva. Por exemplo, um decreto legislativo nasce no instante em que a Casa que finaliza sua tramitação aprova o respectivo projeto em Plenário. Vale lembrar que a promulgação de leis ordinárias e complementares também recai sobre a lei já existente, nascida com a sanção ou com a rejeição do veto.

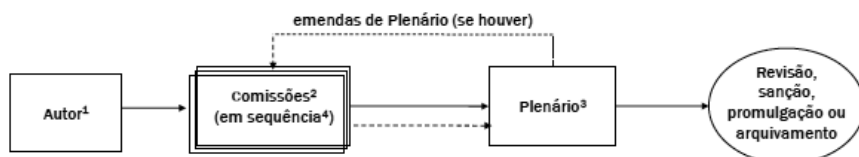
403 A tramitação dessas matérias será estudada no capítulo que trata da apreciação das emendas da Câmara dos Deputados pelo Senado Federal.

404 No caso de medidas provisórias, pode ocorrer de a Câmara aprovar um PLV e o Senado optar por aprovar a MPV original. Neste caso, a matéria retorna à Câmara, que decide se adota o PLV ou a MPV (art. 7º, § 5º, RCN nº 1/2002). Se a Casa iniciado-

na Câmara dos Deputados, esta **comunica** a aprovação da matéria ao Senado, para que o Presidente deste realize a promulgação.

297. Por fim, a matéria aprovada em definitivo pelo Senado vai à **revisão** da Câmara dos Deputados quando o Senado é a Casa iniciadora e, conseqüentemente, a Câmara é a Casa revisora (art. 65, *caput*, CF; art. 134, *caput*, RCCN). No rito ordinário, isso ocorre com os projetos de lei (PLs e PLPs) e de decreto legislativo (PDLs) originados no Senado. Também quando a proposição originária da Câmara é emendada pelo Senado, ela é remetida à Casa de origem, para a **revisão da revisão** (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN), juntamente com os autógrafos do Senado e uma cópia autenticada do autógrafo daquela Casa, salvo se há segunda via, caso em que tal via é devolvida à Câmara (art. 331).

### Fluxograma 1: Rito Ordinário no Senado



1 Senador, Comissão do Senado ou Câmara dos Deputados (projeto oriundo da Câmara).

2 Emendas na Comissão apenas pelos seus membros, até o final da discussão (emendas comuns).

3 Emendas de Plenário perante a Mesa, no prazo de cinco dias úteis (antes da inclusão em OD).

4 Sobre as emendas de Plenário, se houver, a análise das Comissões é simultânea.

---

ra aprova a MPV, ela comunica tal decisão ao Senado, para que o Presidente deste adote as providências para a promulgação da nova lei, uma vez que, neste caso, é dispensada a sanção (art. 12, RCN nº 1/2002).

## XXIV. Emendas

298. **Emendas** são proposições destinadas a alterar o texto de outras proposições, normalmente de PECs e projetos (art. 100, § 1º, RICD; art. 211, VI, RISF). As emendas são consideradas proposições **accessórias** àquelas por elas alteradas, sendo estas chamadas de proposições **principais** (art. 118, *caput*, RICD). A emenda, quando incorporada a uma PEC ou projeto, acaba, indiretamente, convertendo-se em norma jurídica.
299. Segundo o STF (ADI 2681 MC/RJ, ADI 1050 MC/SC, ADI 973 MC/AP), o exercício do **poder de emenda** pelos membros do Parlamento é **prerrogativa inerente à função legislativa** do Estado. A Corte entende que o poder de emendar **não constitui derivação do poder de iniciar** o processo legislativo, mas **prerrogativa autônoma** dos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao exercício dessa competência, às restrições impostas taxativamente (*numerus clausus*) pela Constituição Federal, adiante expostas. O Supremo entende legítimo o exercício do poder de emenda pelos parlamentares mesmo quando se trata de projetos de lei de iniciativa reservada de outros Poderes e órgãos, observadas as restrições constitucionais.
300. O poder de emendar deve observar as restrições para o emendamento impostas pela CF, como a **vedação à emenda que aumente a despesa** pública nos projetos de **iniciativa exclusiva do Presidente da República**, salvo se se tratar de emenda aos projetos de LDO e de LOA (art. 166, §§ 3º e 4º, CF)<sup>405</sup>; e nos projetos sobre **organização**

---

<sup>405</sup> As emendas ao projeto de LOA podem prever o aumento da despesa, mas, como o

**dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais (inclusive o TCU) e do Ministério Público** (art. 63, CF; art. 124, RICD; art. 230, IV, RISF)<sup>406</sup>.

301. Quanto ao seu **efeito**, as emendas podem ser de **mérito**, quando alteram o conteúdo (sentido) da proposição principal, ou meramente de **redação**, quando visam a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso (erro por descuido) manifesto, sem alterar o conteúdo da proposição. As emendas de mérito são chamadas também de emendas **substanciais** e as de redação, emendas **formais** (art. 118, §§ 4º e 8º, RICD). A emenda de redação é submetida às mesmas formalidades regimentais aplicáveis às emendas de mérito. Havendo dúvida sobre se a emenda é de redação ou de mérito, a CCJ é ouvida para resolver a incerteza (art. 234). A emenda de redação pode ser utilizada também para reordenar dispositivos ou suprimir trechos em duplicidade, desde que não se altere o mérito da proposição principal.

---

orçamento deve ser equilibrado (total das receitas igual ao total das despesas), elas devem **indicar os recursos necessários** para esse aumento, seja pela previsão de aumento da receita, seja pelo cancelamento de outra despesa prevista no projeto, sendo, contudo, neste caso, vedado o cancelamento das seguintes despesas: dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida pública – pagamento de juros e amortização do principal dos empréstimos do Governo – e transferências tributárias constitucionais a Estados, Municípios e DF (art. 166, § 3º, II, CF). Outra possibilidade de emenda ao projeto de LOA para aumento da despesa ocorre quando se constata **erro ou omissão** (art. 166, § 3º, III, *a*, CF) na previsão da receita e se efetua a correção disso (por meio de emenda ou de mensagem do Presidente da República – art. 166, § 5º, CF), de modo que os recursos assim “gerados” podem ser apropriados por meio de emendas de aumento de despesa.

- 406 Note-se que tais projetos são também de iniciativa privativa dos respectivos órgãos citados.

302. Há casos em que se torna muito relevante definir se a emenda é de mérito ou de redação, por exemplo, quanto às emendas do Senado a projeto de lei oriundo da Primeira Casa, pois, se as emendas da Câmara Alta são apenas **de redação**, o projeto, após a deliberação desta, vai diretamente à sanção do Presidente da República (art. 65, *caput*, CF; art. 135, RCCN), mas, se essas emendas são de mérito, exige-se o retorno da matéria à Casa iniciadora, para apreciá-las, antes de o projeto ser enviado à sanção (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN; art. 285; art. 331, RISF; STF: ADI 2238 MC/DF).
303. Quanto à **instância** de apresentação, as emendas podem ser **emendas perante Comissão**<sup>407</sup>, apresentadas nas Comissões, enquanto a matéria principal tramita por esses colegiados; ou **emendas perante o Plenário** (chamadas também, simplesmente, de **emendas de Plenário**), oferecidas durante a tramitação da proposição principal no órgão máximo da Casa.
304. Quanto à **autoria**, as emendas podem ser **individuais**, de autoria de um único Parlamentar ou colegiado (Comissão, Mesa etc.); ou **coletivas**, oferecidas por mais de um Parlamentar ou colegiado. A autoria coletiva pode ser obrigatória (iniciativa conjunta), como as emendas a PEC, que exigem a autoria de um terço da Casa<sup>408</sup>; ou facultativa, quando dois ou mais Parlamentares ou órgãos, para

---

407 As emendas perante Comissão podem ser chamadas também de “emendas de Comissão”. Evitamos, contudo, tal denominação, por possuir sentido ambíguo, já que ela pode significar também que a emenda é de **autoria** da Comissão.

408 No Senado, a emenda a PEC apresentada perante a CCJ pode ser inicialmente assinada por um único Senador, porém, se ela é acolhida pela Comissão, o parecer deve conter as assinaturas de ao menos um terço dos Senadores da Casa (ainda que não membros da CCJ), para que a emenda possa ser admitida (art. 356, parágrafo único). Já a emenda a PEC oferecida em Plenário deve conter, desde logo, as assinaturas de 27 Senadores para ser legitimamente aceita (art. 358, § 2º).

dar maior força política à matéria, assinam uma proposição que pode ser de autoria individual.

305. Quanto à **natureza**, as emendas podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. Emenda **supressiva** é a que suprime qualquer parte da proposição emendada. Emenda **aglutinativa** é a que resulta da fusão (aglutinação) de outras emendas **anteriormente apresentadas**, ou destas com o texto principal, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos (o Senado não adota esse tipo de emenda, mas a Câmara, sim). Emenda **substitutiva** é a apresentada como sucedânea (substituta) de parte da proposição principal, denominando-se “**substitutivo**” quando substituir a matéria principal integralmente. Emenda **modificativa** é a que altera a proposição emendada sem a modificar substancialmente. Finalmente, emenda **aditiva** é a que se acrescenta ao texto da proposição principal (art. 118, §§ 1º a 6º, RICD; art. 246, II e § 4º, RISF). Note-se que as emendas aditivas e supressivas, pela sua própria natureza, afetam o mérito da proposição, acrescentando ou retirando conteúdo do texto<sup>409</sup>. A substitutiva, em geral, também afeta o mérito. Já a modificativa, por definição, é emenda de natureza formal, isto é, de mera redação<sup>410</sup>.

---

409 Excepcionalmente, uma emenda supressiva pode ser de redação, por exemplo, quando suprime dispositivo que, por um lapso, consta em duplicidade em um projeto.

410 Pela definição do RICD, a emenda modificativa seria destinada apenas a alterações formais (de redação), restando à emenda substitutiva a função de alterar o mérito da proposição principal. Ocorre que, pelo RICD, a emenda substitutiva pode ser também apenas formal (art. 118, §§ 4º e 5º, RICD). Na prática, pode ser difícil distinguir se uma emenda é, na essência, substitutiva ou modificativa, salvo no caso de substitutivo, que é uma emenda substitutiva integral. José Afonso da Silva entende que a emenda substitutiva é de natureza substancial e a emenda modificativa, de caráter formal. Ele classifica ainda as emendas modificativas em **separativas** ou

306. O **substitutivo** pode alterar substancial ou formalmente a proposição principal. Alteração **substancial** é a que modifica o mérito da matéria. **Formal** é a mudança destinada ao aperfeiçoamento da técnica legislativa ou à correção de vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto (art. 118, §§ 4º e 8º, RICD). Note-se assim que o Regimento da Câmara prevê a possibilidade de um substitutivo apenas de redação<sup>411</sup>, embora, na prática, o substitutivo costume alterar o mérito do projeto. O substitutivo **não modifica a autoria** do projeto original.
307. Pode haver também uma emenda a outra emenda, caso em que ela se denomina **subemenda**. A subemenda pode ser supressiva, substitutiva, modificativa ou aditiva, não devendo, contudo, uma subemenda supressiva incidir sobre uma emenda também supressiva (neste caso, o que se deve fazer é rejeitar a emenda). A subemenda não pode conter matéria estranha à da respectiva emenda. Em geral, as subemendas são oferecidas no âmbito das Comissões (art. 118, § 7º, RICD; art. 231, RISF), mas podem também ser apresentadas em Plenário pelo Relator da matéria sujeita a parecer oral em Plenário (art. 125), sendo o caso mais usual o de projeto em regime de urgência.
308. Pelas regras regimentais, **não se admite emenda sem relação com a matéria** da disposição que se pretenda emendar (emenda sobre matéria estranha, apelidada de “jabuti” ou “contrabando

---

**divisivas** (as que dividem um dispositivo em dois ou mais), **unitivas** ou **reunitivas** (as que reúnem em um só dispositivo o conteúdo de mais de um deles) e **distributivas** (as que apenas redistribuem ou reordenam os dispositivos, capítulos, títulos etc.) (SILVA, José Afonso da. **Ob. cit.**, 2007, pp. 190-191). Na prática, porém, as emendas modificativas também são utilizadas para alterar o mérito da proposição.

411 No Senado também é possível um **substitutivo** apenas de redação. Um exemplo é o substitutivo da CMA ao PLC nº 127/2013.

legislativo”<sup>412</sup>) **nem em sentido contrário** à proposição principal, quando esta é PEC ou projeto (art. 125, RICD; art. 230, I e II, RISF; art. 4º, § 4º, RCN nº 1/2002)<sup>413</sup>. Também o STF já declarou (ADI 2681 MC/RJ, ADI 2305/ES, ADI 1050 MC/SC, ADI 973 MC/AP, ADI 546/DF) que as emendas de iniciativa parlamentar devem guardar relação de pertinência (“afinidade lógica”) com o objeto da proposição principal.<sup>414</sup>

309. O RISF também não admite emenda que diga respeito a mais de um dispositivo, a não ser que se trate de modificações correlatas, de sorte que a aprovação, relativamente a um dispositivo, envolva a necessidade de se alterarem outros (art. 230, III). Neste caso, trata-se de regra puramente regimental.

---

412 O termo “jabuti” vem da anedota sobre alguém colocar um jabuti em cima de uma árvore, já que sozinho ele não sobe. Se jabuti não sobe em árvore, o que está lá em cima foi colocado por alguém. Assim é a emenda sobre matéria estranha: um “jabuti” que alguém insere indevidamente no texto da proposição principal. Já a expressão “contrabando legislativo”, deriva do fato de a emenda sobre matéria estranha representar um assunto que, sem ser objeto da matéria em debate, é inserido nesta indevidamente (há um “contrabando” da emenda para dentro do texto principal).

413 O art. 230, II, do RISF veda emendas contrárias à matéria principal quando esta é PEC, projeto de lei ou projeto de resolução. Entendemos ser tal vedação extensível também aos projetos de decreto legislativo.

414 Não obstante, tais limitações regimentais ao conteúdo das emendas, infelizmente, nem sempre são observadas pelo Parlamento, havendo casos de aprovação de emendas sobre matéria estranha ao objeto das proposições emendadas, mesmo com a existência de diversas decisões do STF declarando ilícito esse tipo de emenda. Apenas no caso de **medidas provisórias**, o Congresso Nacional tem observado a decisão específica do Supremo (ADI 5127/DF) que entende que a inserção de emenda de conteúdo estranho ao objeto da MPV viola o devido processo legislativo constitucional.



310. A emenda não é aceita sem que o autor a tenha justificado por escrito ou oralmente. O usual é a **justificação escrita**. Caso prefira fazer a **justificação oral** em Plenário (procedimento raríssimo), o autor deve fazê-lo durante o Período do Expediente (art. 233).
311. Durante a tramitação das matérias pelas Comissões, os Senadores podem apresentar **emendas**, conforme as regras regimentais. **Qualquer membro da Comissão, titular ou suplente**, pode apresentar emendas perante a Comissão às matérias que nela tramitam (art. 122, I; art. 235, I). Já os Senadores não integrantes da Comissão não podem apresentar tais emendas perante ela. O prazo dessas emendas vai desde o momento em que a proposição chega à Comissão **até o final da sua discussão** no colegiado, durante a reunião em que a matéria está pautada<sup>415</sup>. Encerrada a discussão, encerra-se também o prazo dessas emendas. Na reunião em que a proposição é pautada, o Relator, ao ser anunciada a matéria, lê seu relatório, após o quê é iniciada a discussão, que termina quando mais nenhum Senador quer discutir ou por deliberação da Comissão, após terem falado pelo menos três Senadores a favor da proposição e três contrários a ela (art. 275, por analogia – art. 412, VI). Nesta obra, denominamos essas emendas de **emendas comuns** ou **emendas sem prazo regimental** expresso (pois o prazo de sua apresentação – até o final da discussão – não é expresso no RISF), para diferenciá-las das **emendas de prazo regimental**, apresentadas antes mesmo de que a proposição principal inicie seu trâmite pelas Comissões, conforme explicitado adiante. Uma **emenda comum**, quando **não adotada** pela Comissão, é considerada **inexistente** (art. 124, I)<sup>416</sup>. Se **acatada** pelo colegiado, passa ser

---

415 O RISF não prevê expressamente esse prazo, sendo ele adotado por costume legislativo.

416 Sendo considerada inexistente, a emenda não é analisada pela eventual Comissão subsequente pela qual passa a matéria, muito menos pelo Plenário. Porém, se

considerada **emenda da própria Comissão** (art. 123).

312. A emenda comum não adotada por Comissão (art. 124, I) pode ser **renovada**<sup>417</sup> **em Plenário**, salvo se o parecer pela rejeição tiver sido **unânime** (art. 232). Em se tratando de projeto em regime normal (não urgente), a emenda de Plenário é apresentada no prazo regimental de **cinco dias úteis** (art. 235, II; art. 277), antes da inclusão da matéria em Ordem do Dia.
313. **Qualquer Senador** pode apresentar perante as Comissões as chamadas **emendas de prazo regimental**, quais sejam: i) emendas aos **projetos de código (emendas C** – nomenclatura não adotada oficialmente pelo Senado) (art. 122, II, *a*); ii) emendas aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República com **urgência constitucional** (rito sumário) (art. 64, § 1º, CF; art. 375, RISF) (**emendas U**) (art. 122, II, *b*); iii) emendas aos projetos em **rito terminativo** (art. 91) (**emendas T**) (art. 122, II, *c*); iv) emendas aos projetos de decreto legislativo referentes a **atos internacionais (emendas I** – denominação também não utilizada oficialmente pela Casa) (art. 376, III); e v) emendas aos projetos de resolução de modificação ou reforma do RISF (**emendas R**<sup>418</sup> – terminologia

---

o parecer do colegiado pela rejeição da emenda **não é unânime**, é lícito que um membro da Comissão seguinte apresente, perante esta outra, emenda com igual teor da que foi rejeitada pelo Comitê anterior, ou mesmo que qualquer Senador apresente emenda similar em Plenário, quando a matéria chegar ao órgão máximo de deliberação da Casa, procedimento conhecido como “renovação da emenda” (art. 232), embora se trate, na verdade, não de renovação (repetição) da emenda anterior, mas de apresentação de uma nova emenda, apenas com o mesmo teor daquela.

417 Esse procedimento, conhecido como “**renovação da emenda**” (art. 232) é, na verdade, não a renovação, mas a repetição da emenda anterior, com a apresentação de uma nova emenda, apenas com o mesmo teor daquela.

418 As emendas R não são feitas perante Comissão, mas perante a **Mesa** (art. 401, § 1º),

não empregada pelo Senado) (art. 401, § 1º).<sup>419</sup> Citem-se ainda as **sugestões a projetos de consolidação**, que também podem ser apresentadas por qualquer Senador, no prazo regimental de trinta dias após a publicação do projeto<sup>420</sup> (art. 213-B, § 1º).

314. O **prazo** para a apresentação de **emendas de prazo regimental** conta-se a partir da publicação da matéria no Diário do Senado Federal, sendo de **vinte dias úteis** para os **projetos de código** e de **cinco dias úteis** para os demais casos (art. 122, § 1º; art. 374, III; art. 376, III; art. 401, § 1º). Quando mais de uma Comissão analisa a proposição, essas emendas são apresentadas perante a **primeira Comissão** constante do despacho do Presidente da Casa de distribuição da matéria (art. 375, I, aplicado por analogia – art. 412, VI – a todos os casos, e não só aos projetos em urgência constitucional), salvo no caso das emendas R, que são apresentadas perante a **Mesa** (art. 401, § 1º).
315. O Senador pode apresentar emendas de prazo regimental **ainda que não seja membro** de nenhuma das Comissões por onde a matéria tramitará. Isso porque a lógica do **prazo regimental** dessas emendas é **substituir o prazo de emendas de Plenário** (art. 235, II; art. 277), que não é previsto para as proposições acima citadas (art. 374, IX; art. 375, IV; art. 376, IV)<sup>421</sup>. No rito ordinário padrão,

---

aqui considerada como Comissão em sentido amplo.

419 As emendas T e U recebem essa denominação ao lado de sua numeração, para bem caracterizá-las e diferenciá-las das emendas comuns, apresentadas perante as Comissões durante a discussão (art. 122, I; art. 235, I), por exemplo: Emenda nº 1-T, Emenda nº 2-T; Emenda nº 1-U, Emenda nº 2-U; etc. Já as emendas C, I e R não seguem essa lógica, uma vez que essas denominações não são oficialmente adotadas pelo Senado.

420 Trataremos dos projetos de consolidação em capítulo próprio.

421 No caso dos projetos em rito abreviado, não há prazo de emendas de Plenário pela

qualquer Senador que não tenha tido a oportunidade de emendar a matéria nas Comissões, por não ser membro de nenhum colegiado por onde a proposição passou, pode apresentar sua emenda durante o prazo de emendas de Plenário, oferecendo-a perante a Mesa (art. 235, II, *d e e*; art. 277). Contudo, nos casos em que não há previsão de prazo de emendas de Plenário, o RISF adota a solução do **prazo regimental inicial**, para que os Senadores não integrantes dos Comitês pelos quais a matéria tramitará possam apresentar suas emendas.

316. As **emendas de prazo regimental** têm tratamento diverso, conforme sua natureza. As emendas a projeto de código (**emendas C**), são sempre encaminhadas à deliberação do Plenário, independentemente de o parecer da Comissão ter sido favorável ou contrário a elas (art. 124, II). As emendas a projeto em urgência constitucional (**emendas U**) são submetidas ao Plenário se pelo menos uma Comissão dá parecer favorável a elas. Caso todas as Comissões as rejeitem, esse pronunciamento é final (ou seja, as emendas não são submetidas ao Plenário), ressalvada, porém, a possibilidade de interposição de **recurso** por um décimo do Senado, no sentido de serem as emendas submetidas ao Plenário<sup>422</sup>, sem

---

simples razão de eles serem terminativos nas Comissões. Porém, caso haja recurso de um décimo da Casa para sua deliberação pela totalidade da Casa (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), abre-se o prazo de emendas perante a Mesa (emendas PLEN), antes de o projeto ser incluído em Ordem do Dia (art. 235, II, c). Já no caso dos projetos de resolução de modificação ou reforma do RISF, não está claro no Regimento se deve haver ou não o prazo de emendas PLEN, após a fase de Comissões e antes da inclusão da matéria em Ordem do Dia. Em princípio, poderia haver, com base no art. 401, § 4º, que manda aplicar a tais projetos as normas estabelecidas para os demais projetos de resolução, mas, na prática, a matéria tem sido incluída na pauta do Plenário sem a abertura desse prazo.

422 O projeto de lei em rito sumário já vai a Plenário normalmente, por isso o recurso

discussão sobre esse recurso (art. 124, III). Já as **emendas T** são, em princípio, decididas definitivamente pela Comissão terminativa (última a examinar o projeto). Porém, se é interposto recurso por um décimo da Casa para que a matéria principal vá ao Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), conseqüentemente as emendas T a ela oferecidas, ainda que tenham sido rejeitadas pela última Comissão, passam a ser também deliberadas pelo Plenário, que pode acatá-las ou rejeitá-las (art. 124, IV). Também para as emendas de prazo regimental vale a regra de que, quando adotadas por uma Comissão, passam a ser consideradas emendas de autoria do colegiado (art. 123, por analogia – art. 412, VI).

317. Em atenção ao princípio da publicidade, deve ser consignada no avulso eletrônico da Ordem do Dia a existência de projetos em fase de recebimento de emendas de prazo regimental, com a indicação da Comissão que deve recebê-las, do prazo previsto e do número de dias desse prazo já transcorridos (art. 122, § 2º). Com isso, os Senadores tomam ciência do prazo para emendar tais proposições e podem, se quiserem, apresentar suas emendas perante a respectiva Comissão.
318. Para os projetos, ultrapassada a fase de Comissões, após lidos os pareceres sobre as proposições, em turno único, e publicados em avulsos eletrônicos, abre-se o prazo de **cinco dias úteis** para a apresentação perante a Mesa de **emendas de Plenário** (emendas PLEN)<sup>423</sup>. Finalizado esse prazo, **não tendo sido a proposição**

---

é apenas para que **as emendas U** rejeitadas por todas as Comissões também possam ir ao órgão máximo.

- 423 Quando a matéria é submetida a parecer oral em Plenário (art. 140; art. 172), não se abre o prazo inicial de cinco dias úteis para emendas de Plenário. Neste caso, as emendas PLEN podem ser apresentadas até o final da discussão da proposição em Plenário (art. 172, parágrafo único; art. 348). Os casos mais comuns dessa situação

**emendada**, ela está **em condições de figurar em Ordem do Dia**, obedecido o interstício regimental de três dias úteis. Por outro lado, **caso tenha havido emendas**, a matéria deve antes **voltar às mesmas Comissões** que apreciaram a matéria principal, agora para o exame dessas emendas. O prazo para emissão de parecer sobre as emendas de Plenário é de quinze dias úteis, correndo **em conjunto** se tiver que ser ouvida mais de uma Comissão (art. 118, § 1º). Após os pareceres sobre as emendas serem lidos e publicados no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, a matéria fica **em condições de figurar em Ordem do Dia**, obedecido o interstício regimental (arts. 277, 278 e 280).

319. No Senado Federal, em princípio, **não** se admite a apresentação de emendas de Plenário a projetos durante a Ordem do Dia. O prazo de cinco dias úteis para as emendas PLEN a projeto ocorre **antes** de a matéria ser incluída na pauta da sessão. Quando a matéria já está em apreciação na Ordem do Dia, não há mais oportunidade de oferecimento de emendas. Representam exceção os projetos submetidos a **parecer oral em Plenário**, notadamente aqueles em regime de **urgência regimental**, quando então as emendas de Plenário podem ser apresentadas **até o final da discussão** plenária, mesmo que, neste caso, já tenha havido o prazo de oferecimento de emendas PLEN (art. 125; art. 141; art. 172; art. 348).<sup>424</sup> Outra exceção são as emendas a substitutivo em **turno suplementar (emendas S)** (art. 282, § 2º).
320. No **turno suplementar**, podem ser oferecidas **emendas ao substitutivo** até o final da discussão, sendo vedada, no entanto, a

---

são as matérias em regime de urgência.

424 Veremos futuramente que, para as PECs, as emendas de Plenário também são apresentadas durante a sessão, pois também não há prazo regimental inicial de emendas PLEN para as PECs.

apresentação de novo substitutivo integral (art. 282, § 2º). Se são oferecidas emendas na discussão suplementar, a matéria volta às Comissões competentes, que também não podem concluir seu parecer por novo substitutivo (art. 283, *caput*). As emendas de turno suplementar são denominadas no Senado de **emendas S**<sup>425</sup>.

321. Quando a proposição está sujeita, na forma do RISF, a **parecer em Plenário** (parecer oral – art. 140), o **Relator**, ao proferi-lo, pode oferecer **emenda** ou **subemenda** (art. 125).

---

425 As emendas S recebem essa denominação ao lado de sua numeração, para bem caracterizá-las e diferenciá-las das emendas comuns, apresentadas perante as Comissões durante a discussão (art. 122, I; art. 235, I), por exemplo: Emenda nº 1-S, Emenda nº 2-S etc.

## XXVI. Pareceres

322. **Parecer** é a proposição legislativa por meio da qual uma Comissão (ou outro colegiado legislativo) se pronuncia sobre matéria sujeita a seu estudo (art. 126, RICD), seja ou não tal matéria outra proposição. Caso a matéria em estudo seja outra proposição (ex.: um parecer sobre um projeto de lei), o parecer é considerado uma proposição acessória à proposição principal em estudo.
323. Em geral, as matérias distribuídas às Comissões são examinadas por um **Relator**, membro titular ou suplente da Comissão (art. 56, RICD; art. 84, § 2º; art. 126, RISF), designado pelo Presidente do colegiado (art. 41, VI, RICD; art. 89, III, RISF).
324. **Relator** é o parlamentar da Comissão designado para elaborar uma peça escrita sobre a matéria em apreciação pelo colegiado. Tal peça do Relator é chamada, na Câmara dos Deputados, de **parecer do Relator** (art. 56, RICD) e, no Senado Federal, de **relatório do Relator** (art. 131, RISF). Em ambas as Casas, a peça aprovada pelo colegiado, em geral oriunda da peça do Relator, é chamada de **parecer da Comissão** (art. 57, X, RICD; art. 132, *caput*, RISF). Caso o Parlamentar deixe de integrar o colegiado antes de sua peça ser entregue, a relatoria é redistribuída a outro membro da Comissão.
325. Normalmente, a votação da proposição principal é feita nos termos da peça do Relator, sendo cabíveis eventuais destaques para votação em separado (DVS), quando o colegiado, ou parte dele, não concorda integralmente com o Relator. Por outro lado, se a Comissão não aprova a peça do Relator, o Presidente do colegiado designa outro membro para elaborar o **parecer vencedor** (chamado também de **parecer do vencido** – no sentido de matéria vencida, decidida),



consignando nele o que tiver sido decidido pela Comissão (art. 57, XII, RICD; art. 128; art. 132, § 5º, RISF).

326. O **relatório do Relator** no Senado é composto de três partes: i) **relatório** propriamente dito, que apresenta a descrição da matéria, a justificação do autor, as Comissões às quais a proposição foi distribuída, as emendas apresentadas e o histórico em geral da tramitação; ii) **análise** do assunto, com o exame da admissibilidade<sup>426</sup>, se for o caso<sup>427</sup>, bem como do mérito da matéria principal e das eventuais emendas; e iii) **voto** do Relator, com o posicionamento deste favorável ou contrário à matéria. Em sua peça, o Relator pode ainda oferecer suas próprias emendas, as chamadas **emendas de Relator**. O relatório na Comissão deve ser oferecido por **escrito** (art. 131).
327. Lido o relatório, desde que a maioria se manifeste de acordo com o Relator, passa ele a constituir o **parecer da Comissão** (art. 132). O parecer da Comissão no Senado contém as mesmas três partes do relatório do Relator (relatório, análise e voto), com o acréscimo, ao final, da **decisão da Comissão**, consubstanciando

---

426 Constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa e adequação orçamentária e financeira da matéria.

427 No Senado, embora haja o entendimento consuetudinário (costumeiro) de que todas as Comissões têm competência para opinar sobre a admissibilidade, é costume a última ou única Comissão pela qual passa a proposição efetuar o exame de admissibilidade, especialmente no caso de rito abreviado, em que a última Comissão detém o poder terminativo (decisório) sobre a matéria. Nesse contexto, as demais Comissões realizam apenas a análise de mérito, no tocante às suas respectivas competências temáticas. Regimentalmente, contudo, a análise de admissibilidade jurídica seria tarefa da CCJ (art. 101, I e V; art. 259) e a admissibilidade orçamentária e financeira, embora isso não esteja expresso textualmente, competência da CAE (art. 99, I e VII).

o que foi efetivamente decidido pelo colegiado, normalmente em concordância com o Relator. Entretanto, caso este tenha sido vencido (derrotado), o parecer da Comissão conterà relatório, análise e voto nos termos do parecer vencedor, elaborado por outro Senador, bem como a decisão da Comissão consignando a derrota do Relator e a adoção do voto vitorioso. O parecer deve conter **ementa**<sup>428</sup> indicativa da matéria a que se refere (art. 134).

328. Se a matéria em estudo é outra proposição (caso mais comum, por exemplo, um parecer sobre um projeto de lei), o parecer é proposição **accessória** à proposição principal em estudo; caso contrário (ex.: um parecer que formaliza um estudo da Comissão – art. 90, XI; art. 97, RISF), o parecer é a própria proposição **principal**.
329. Normalmente, o parecer da Comissão é proposição accessória a um projeto ou uma PEC, ou a uma emenda, com a finalidade de opinar sobre a admissibilidade e o mérito da matéria principal ou da emenda. Nesse caso, o que entra como item de deliberação da Ordem do Dia da Comissão ou do Plenário, a ser discutido e votado, é a proposição principal ou a emenda, não o parecer. Não obstante, quando o parecer é a própria proposição principal, ele mesmo é a matéria a ser discutida e votada (art. 228), por exemplo, um parecer que formaliza um estudo da Comissão (art. 90, XI; art. 97) e que a Casa deseje adotar como orientação oficial; ou um que efetua a avaliação de uma política pública no âmbito de uma Comissão (art. 90, IX; art. 96-B). Se o parecer conclui pela apresentação de PEC, projeto, requerimento ou emenda, o que é votado em Plenário é a proposição apresentada em conclusão ao parecer, sendo este considerado a **justificação** da matéria (art. 133, § 2º; art. 228)<sup>429</sup>.

---

428 A **ementa** explicita, de modo conciso e sob a forma de título, o **objeto da proposição** (art. 5º, LC nº 95/1998).

429 O parecer de Comissão que conclui pela apresentação de outra proposição (projeto,

330. Quando o parecer é sobre outra proposição, esta é a matéria principal em deliberação (ex.: um projeto de lei). Pode acontecer, porém, de uma mesma proposição principal ter vários **pareceres discordantes** entre si (ex.: um pela aprovação e outro pela rejeição da matéria). Neste caso, a proposição é votada preferencialmente nos termos do parecer da Comissão que tem a **maior pertinência regimental** para se manifestar sobre a matéria (parecer preferencial, que, por costume no Senado, é geralmente o da última a analisar o assunto). Caso se alegue haver competência concorrente de duas ou mais Comissões (isto é, igual nível de pertinência temática sobre a matéria – alegação rara no Senado), vota-se a proposição preferencialmente nos termos do **último parecer** emitido. Em qualquer caso, porém, qualquer Senador ou Comissão pode requerer ao Plenário a **inversão da ordem de preferência**, por exemplo, que um projeto seja votado nos termos do parecer da primeira Comissão que o analisou (art. 227, § 2º, II, *b*; art. 229; art. 311).
331. Todo parecer deve ser **conclusivo** em relação à matéria a que se refere (art. 133, *caput*). Em geral, a conclusão do parecer é pela **aprovação total**, pela **aprovação parcial** (isto é, com emendas ou mesmo um substitutivo) ou pela **rejeição** (art. 133, I e II). Outra conclusão possível é pelo **arquivamento**, adotada em geral para matérias sobre as quais a Comissão apenas toma conhecimento e então as encaminha ao arquivo, quando não houver outra providência a tomar (ex.: avisos do TCU sobre o resultado de

---

PEC etc.) é votado **na Comissão**, mas não no Plenário. Aprovado o parecer na Comissão, esta apresenta à Mesa a proposição apresentada em conclusão ao parecer como de autoria do colegiado, recaindo a deliberação do Plenário sobre tal proposição, situação em que o parecer faz as vezes de justificção. Um exemplo é o PLS nº 475/2017 (complementar), apresentado pela CAE como conclusão do Relatório (Parecer) nº 5/2017-CAE.

auditorias e avisos do Executivo com o envio de relatórios exigidos por lei). Quando o parecer pelo arquivamento se refere a uma proposição (ex.: um projeto de lei), a opinião (Comissão opinativa) ou decisão (Comissão terminativa) pelo arquivamento equivale à posição pela rejeição da matéria (art. 133, § 1º).

332. O parecer deve analisar inclusive as eventuais **emendas e subemendas** existentes, oferecendo conclusão em relação não só à matéria principal, mas também quanto às emendas e subemendas (art. 133, § 5º). Desse modo, o parecer pode ser, por exemplo, pela aprovação (total) de um projeto e de todas as suas emendas; pela aprovação do projeto, com rejeição das emendas; pela aprovação do projeto e de apenas algumas das emendas; pela aprovação parcial do projeto, com supressão de determinado artigo (neste caso, a supressão ocorre por emenda de Relator); etc.
333. A Comissão, ao se manifestar sobre as **emendas**, pode reunir a matéria da proposição principal e das emendas com parecer favorável em um único texto, com os acréscimos e alterações que visem ao aperfeiçoamento da matéria (art. 133, § 6º). Neste caso, o parecer deve ser pela aprovação da matéria e das emendas selecionadas, nos termos desse único texto, que representa um **substitutivo** à proposição original. Por outro lado, se o parecer da Comissão é **apenas sobre as emendas de Plenário** à matéria principal (art. 277, *caput*; art. 278), não devem ser propostas pelo Comitê novas alterações à parte não emendada do projeto ou da PEC.
334. A conclusão do parecer pela aprovação ou pela rejeição analisa o **mérito** da matéria. Porém, em alguns casos, a Comissão pode considerar, em exame de **admissibilidade**, que a proposição é inconstitucional ou injurídica. Em tal situação, a conclusão do parecer pode ser pela **inconstitucionalidade** ou pela **injuridicidade** da matéria, o que equivale à posição do Comitê pela rejeição e pelo

consequente arquivamento da proposição.

335. Quando a **CCJ** emite parecer pela **inconstitucionalidade** ou pela **injuridicidade** da proposição, a matéria é considerada **rejeitada** (na verdade, **inadmitida**<sup>430</sup>) e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, ainda que essa Comissão não esteja atuando em caráter terminativo (decisório). Porém, se o parecer da CCJ com essa conclusão **não é unânime**, admite-se **recurso** por **um décimo** do Senado, no mínimo, para que a matéria continue a tramitar, o qual deve ser interposto no prazo de **dois dias úteis**, contado da comunicação do arquivamento feita em Plenário pelo Presidente (art. 101, § 1º; art. 254).<sup>431</sup> O parecer de outra Comissão, diversa da CCJ, pela inconstitucionalidade ou pela injuridicidade, não tem o condão de acarretar a rejeição e o consequente arquivamento da matéria, salvo se se trata de Comissão terminativa e não há a interposição de recurso de um décimo do Senado para a matéria ir a Plenário.
336. Quando o Relator **na CCJ** se pronuncia pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da proposição, o autor pode solicitar sua retirada, antes de proferido o parecer definitivo, mediante requerimento ao Presidente da Comissão, que, deferindo-o, encaminha a matéria à Mesa, por meio de ofício, a fim de ser arquivada (art. 257).<sup>432</sup> Isso

---

430 A **inadmissão** ocorre por razões de **injuridicidade**. A **rejeição** ou **aprovação**, por questões de **mérito** (conteúdo).

431 Ocorrendo manifestação da CCJ, unânime ou não, pela inconstitucionalidade ou injuridicidade de proposição, o processado (autos) da matéria, antes do envio a qualquer outra Comissão, deve ser encaminhado ao Plenário, para a leitura do parecer da CCJ e o arquivamento da matéria (parecer unânime) ou a abertura do prazo para recurso (parecer não unânime) (art. 2º da Instrução Normativa da SGM nº 5/2015).

432 Embora essa regra seja referente ao parecer **da CCJ** pela inconstitucionalidade ou

evita a incidência do princípio da **irrepetibilidade**, segundo o qual a matéria constante de projeto de lei **rejeitado** (mas não o retirado) somente pode constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Casa (art. 67, CF; art. 240, RISF).

337. O parecer pode concluir ainda pela **declaração de prejudicialidade**<sup>433</sup> da matéria.<sup>434</sup> Com base na conclusão do parecer, a prejudicialidade deve ser formalmente declarada **em Plenário pelo Presidente da Casa**, após inclusão da proposição na Ordem do Dia, cabendo recurso da declaração ao Plenário (art. 334, §§ 1º e 2º).
338. A conclusão do parecer pode ser também pela **apresentação de uma proposição**, seja ela um projeto, uma PEC, um requerimento,

---

injuridicidade, é possível aplicar o dispositivo, por analogia (art. 412, VI), quando se trata de parecer de Comissão **terminativa**, ainda que não a CCJ, com a mesma conclusão. Na verdade, independentemente da regra do art. 257 do RISF, não há impedimento para o autor, em qualquer caso, requerer a retirada de sua proposição, observadas as condições do art. 256 do RISF.

- 433 **Prejudicialidade** é o fenômeno que prejudica (impede) a decisão da Casa sobre determinada matéria ainda pendente de deliberação, a qual, por isso, deixa de ser decidida. A matéria prejudicada deixa de ser votada por **perda de objeto**, isto é, por não haver mais razão ou interesse em ela ser decidida pelo Parlamento, tendo em vista a ocorrência de **fato superveniente**. A matéria pendente de deliberação do Senado pode ser declarada prejudicada (art. 334, *caput*): i) por a Casa haver **perdido a oportunidade** para sua apreciação; ou ii) em virtude de já ter havido seu **prejulgamento** pelo Plenário em outra deliberação. A proposição prejudicada, portanto, não recebe decisão de mérito (aprovação ou rejeição) e é definitivamente arquivada após a declaração de sua prejudicialidade (art. 334, § 4º).

- 434 Ex.: Parecer nº 812/2016-CMA, ao PLS nº 6/2016; Parecer nº 374/2013-CDH, ao PRS nº 4/2003.

uma emenda ou subemenda, seja uma indicação<sup>435</sup> (art. 133, V, *a*, *b*, *c* e *e*; art. 314, VIII). Um exemplo é o parecer da Comissão que avalia uma política pública (art. 96-B) e conclui pela necessidade de um novo projeto de lei sobre o assunto, o qual é apresentado em conclusão ao parecer. Outro é o parecer favorável sobre indicação, ofício, memorial ou outro documento com sugestão ou solicitação que dependa de alguma proposição legislativa, a qual deve ser formalizada em conclusão (art. 133, § 3º). Do mesmo modo, toda vez que a Comissão conclui seu parecer com sugestão ou proposta que envolva matéria de requerimento ou emenda, ela deve formalizar o requerimento ou a emenda, conforme o caso (art. 133, § 8º). Caso o parecer conclua por apresentar uma PEC, é preciso que ele seja assinado por 27 Senadores, membros ou não da Comissão, para cumprir a exigência constitucional de iniciativa de um terço do Senado para PECs (art. 60, I, CF), tendo em vista que a Carta Magna não autoriza que Comissão seja autora de PEC. O parecer que conclui pela apresentação de proposição é considerado **justificação** da matéria por ele apresentada (art. 133, § 2º).

339. A conclusão do parecer pode ser também pelo **destaque** de parte da proposição principal ou de emenda **para constituição de proposição em separado**, caso em que a matéria destacada é enviada à Mesa para ser lida em Plenário e autuada como nova proposição, de autoria da Comissão, antes de voltar a ser estudada pelas Comissões competentes. O RISF só admite destaque para constituição de proposição em separado de proposição principal originária do próprio Senado (art. 133, IV; art. 139; art. 312, I; art.

---

435 O Regimento prevê a conclusão do parecer pela apresentação de indicação quando esta for resultado da **conversão de projeto** que contenha inconstitucionalidade por **vício insanável de iniciativa** (art. 133, V, *e*; art. 227-A, II). Não obstante, entendemos cabível também a conclusão pelo oferecimento de indicação em outros casos (art. 224).

314, VIII). A parte não destacada, por outro lado, pode receber normalmente parecer da Comissão pela aprovação, parcial ou total, ou pela rejeição.

340. Outra conclusão possível do parecer, também pouco usual, é pela **apresentação de orientação a seguir** em relação à matéria (art. 133, V, *d*), por exemplo, um parecer da CCJ recomendando que projetos autorizativos no Senado sejam considerados inconstitucionais pelas Comissões e pelo Plenário<sup>436</sup> ou um parecer da CAE orientando as Comissões sobre a melhor forma de realizar a análise de adequação orçamentária e financeira das proposições em trâmite no Senado.
341. Finalmente, o parecer da Comissão pode concluir por um **pedido de providências** (art. 138), sendo esta também uma conclusão rara. Se a providência é de audiência (oitiva) de outra Comissão<sup>437</sup>, reunião conjunta com outra Comissão ou diligência interna da própria Comissão (ex.: audiência pública, convocação de Ministro de Estado, elaboração de ato interno da Comissão, envio de ofício a outro órgão etc.), o parecer, após aprovado pelo colegiado, é despachado pelo próprio Presidente da Comissão (art. 138, I), que adota as medidas necessárias à execução da providência. No caso de o parecer concluir pela convocação de Ministro de Estado no âmbito da própria Comissão, deve ser feita a comunicação ao Presidente do Senado, o qual deve dar conhecimento do fato ao Plenário (art. 138, § 1º). Nos demais casos de providência, o parecer adotado pela Comissão é encaminhado à Mesa para despacho da Presidência da Casa ou deliberação do Plenário, conforme o caso

---

436 Por exemplo, o Parecer CCJ nº 903/2015, em resposta à Consulta da CE à CCJ, formulada pelo RCE nº 69/2015.

437 Por exemplo, o Parecer da CDR nº 814/2016, que concluiu, com base no art. 138, I, do RISEF, pelo requerimento de audiência da CCJ sobre a constitucionalidade do PLC nº 51/2014, que se encontrava em exame pela CDR.



(art. 138, II). Se a providência pedida pela Comissão não depende de deliberação do Plenário<sup>438</sup>, ela pode ser tomada independentemente da publicação do parecer (art. 138, § 2º).<sup>439</sup>

342. Um mesmo parecer pode apresentar **diversas conclusões** ao final. Por exemplo, concluir pela aprovação (art. 133, I) de um projeto, ressalvado determinado capítulo, cuja conclusão é pela apresentação de destaque para constituição de projeto em separado (art. 133, V, *a*; art. 314, VIII), por representar matéria diversa da do restante do texto, e, ainda no mesmo parecer, concluir pela realização de audiência pública, na própria Comissão (art. 93, I; art. 138, I), para instrução da matéria não destacada.
343. As **emendas com pareceres contrários** de todas as Comissões são, ainda assim, submetidas ao Plenário, salvo se a decisão das Comissões pela rejeição das emendas é **unânime**, devendo tal circunstância de unanimidade constar expressamente em cada parecer para que haja o arquivamento das emendas (art. 133, § 7º)<sup>440</sup>. Essa é uma regra geral hoje aplicável apenas às **emendas de Plenário**, pois há regras especiais aplicáveis às emendas apresentadas perante Comissões (art. 122; art. 124). As **emendas**

---

438 Ex.: convocação de sessão especial (art. 48, III), envio de correspondência a outro Poder (art. 48, XXIX; art. 54, III).

439 Outra conclusão possível de um parecer é a de **reautuação da matéria** de forma correta, por exemplo, um projeto de lei ordinária que trata de matéria de lei complementar, em que o Relator, em vez de simplesmente concluir pela inconstitucionalidade, opina pelo retorno dos autos à Mesa, para reclassificação do projeto como de lei complementar.

440 Normalmente, a circunstância de unanimidade é demonstrada pelo resultado da votação nominal ou, no caso de votação simbólica, pela inexistência de declaração de voto divergente. Neste caso, por expressa previsão regimental, tal circunstância deve constar expressamente em parecer.

**comuns** (sem prazo regimental expresso), apresentadas durante a discussão da matéria em Comissão (art. 122, I; art. 235, I), se não adotadas pelo colegiado, são consideradas **inexistentes** (art. 124, I), não sendo, portanto, submetidas ao Plenário. As **emendas de prazo regimental** também seguem regras diversas. As emendas a projeto de código (**emendas C**) são **sempre** encaminhadas ao Plenário, independentemente da conclusão do parecer sobre elas (art. 124, II). As emendas a projeto em urgência constitucional (**emendas U**) rejeitadas por todas as Comissões só vão ao Plenário mediante recurso de um décimo do Senado (art. 124, III). Já as **emendas T** (rito terminativo) são, em princípio, decididas definitivamente pela Comissão terminativa, indo a Plenário apenas se é interposto recurso por um décimo da Casa para que a matéria principal vá ao Plenário (art. 58, § 2º, I, parte final, CF; art. 91, §§ 3º e 4º; art. 124, IV, RISF)<sup>441</sup>.

344. Uma vez assinados pelo Presidente da Comissão e pelo Relator e instruídos com a lista de presença dos membros do colegiado, os pareceres são **enviados à Mesa**, juntamente com as eventuais emendas relatadas, declarações de votos e votos em separado (art. 136). Os pareceres das Comissões são então **lidos** em Plenário, **publicados** no Diário do Senado Federal e em avulsos eletrônicos (art. 137, *caput*). No caso de projetos, lidos os pareceres e publicados os avulsos eletrônicos, abre-se o prazo de cinco dias úteis para apresentação de emendas de Plenário (art. 235, II; art. 277). As Comissões podem ainda promover, para **estudos**, a publicação de seus pareceres ao pé da ata da reunião ou em avulsos eletrônicos especiais (art. 137, parágrafo único).

345. Quando se trata de **matéria a ser apreciada em sessão secreta**

---

441 Para saber mais sobre os conceitos de emendas comuns (sem prazo regimental) e emendas de prazo regimental, consultar o capítulo sobre emendas.

(art. 197), **o relatório não deve ser conclusivo**. Após ser lido, a Comissão delibera sobre ele em escrutínio secreto, completando-se o parecer com o resultado da votação, não sendo consignadas restrições, declarações de voto ou votos em separado (art. 116, § 1º; art. 133, § 4º). Essa medida serve para que o voto do Relator não seja conhecido, evitando-se a quebra de sigilo de sua posição. Do mesmo modo, as Comissões podem propor em seus pareceres que o assunto examinado, seja qual for, seja apreciado pelo Senado em sessão secreta, caso em que o respectivo processo é entregue ao Presidente da Mesa com o devido sigilo (art. 135).

346. Como regra, a matéria dependente de exame das Comissões só é incluída em Ordem do Dia depois de emitidos os pareceres, lidos no Período do Expediente e publicados no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, observado ainda o interstício regimental de três dias úteis (art. 171; art. 280). São **exceções à obrigatoriedade de prévio parecer escrito** de Comissão para inclusão em Ordem do Dia: i) as matérias em regime de **urgência**; ii) as matérias em regime normal relacionadas no **art. 172**<sup>442</sup>; e iii) as demais matérias para as quais o RISF expressamente permita essa inclusão (ex.: art. 282, parágrafo único; art. 358, § 1º). Tais matérias podem receber apenas parecer oral em Plenário, por Relator designado pelo

---

442 Segundo o RISF, a inclusão em Ordem do Dia de proposição em rito normal sem parecer de Comissão só é admissível nas seguintes hipóteses: i) por deliberação do Plenário, se a única ou a última Comissão não profere o parecer no prazo regimental; ii) por ato do Presidente, quando se trata de: projeto de lei anual ou que tenha por fim prorrogar prazo de lei que esteja expirando; projeto de decreto legislativo de acordo internacional, com prazo para o Brasil se manifestar acabando; e projetos em geral com prazo se encerrando (art. 172). Excepcionalmente, por acordo dos Senadores, pode ser admitida também a inclusão em Ordem do Dia de matéria em tramitação normal sem parecer.

Presidente da Mesa (art. 140). Nos casos do art. 172, se o Relator, ao ser chamado a emitir parecer de Plenário, requer **diligência** que é deferida, o parecer é proferido após o cumprimento da diligência. Se esta é rejeitada, ele então profere desde logo seu parecer (art. 140, § 1º). O Relator tem trinta minutos para emitir parecer oral em Plenário (art. 140, § 2º). Se o parecer oral conclui pela apresentação de requerimento, projeto ou emenda, o texto respectivo deve ser remetido à Mesa, por escrito, assinado pelo Relator, para as devidas providências (art. 141). Quando a proposição está sujeita a parecer oral em Plenário, o Relator, ao proferi-lo, pode oferecer emenda ou subemenda (art. 125).

## XXVI. Modalidades e Normas de Votação

347. **Votação** é a fase dos trabalhos legislativos em que ocorre a **efetiva deliberação** da Comissão ou do Plenário, com a coleta dos **votos** dos Parlamentares. A votação completa o turno regimental da discussão (art. 180, *caput*, RICD). Em geral, ela ocorre imediatamente após a discussão, se há quórum para a deliberação (art. 180, § 1º, I, RICD; art. 299, RISF).
348. Nenhum Senador presente à reunião ou sessão pode escusar-se de votar, salvo se está em **obstrução**<sup>443</sup> (art. 13, § 2º) ou se possui **interesse pessoal** no assunto, devendo declarar o impedimento decorrente de tal interesse antes da votação. No caso de interesse pessoal, sua presença é computada para efeito de quórum (art. 306).
349. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações (votações) do Plenário e das Comissões são tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (art. 47, CF; art. 109; art. 288, *caput*, RISF). É o **quórum normal de aprovação**, chamado de **maioria simples ou relativa**.
350. A regra do art. 47 da CF é referente ao **processo legislativo**, isto é, à deliberação de proposições que se destinam a se transformar em **normas jurídicas**, não incidindo obrigatoriamente sobre requerimentos e decisões que regimentalmente podem ser adotadas

---

443 **Obstrução** é um mecanismo utilizado para evitar a votação de determinada matéria. A obstrução é anunciada pelo Líder do partido ou bloco parlamentar que se opõe à votação (art. 13, § 2º), o que faz com que a presença dos liderados deixe de ser computada para efeito de quórum, ainda que presentes ao Plenário.

até mesmo **monocraticamente** pelo Presidente da Casa (ex.: art. 48; art. 214, parágrafo único; art. 215, II; art. 405).

351. Nos trabalhos legislativos, há os quóruns (ou números) de abertura, de deliberação e de aprovação. **Quórum de abertura** (ou **de funcionamento**) é o número mínimo de Senadores para o início de uma sessão ou reunião. **Quórum de votação** (ou **de deliberação**) é a quantidade mínima de Parlamentares presentes para **iniciar** a votação de uma matéria. Finalmente, **quórum de aprovação** é número mínimo de votos necessários para uma proposição ser considerada **aprovada**.
352. Apenas a Carta Magna pode estabelecer **quóruns especiais** (qualificados) de aprovação, diversos do de maioria simples (art. 47, CF). Esses quóruns qualificados são aplicáveis apenas para as votações do **Plenário**, não para as realizadas nas Comissões, porque, quando a matéria é sujeita ao órgão máximo da Casa, o que se vota nas Comissões é o **parecer** sobre a proposição, não a matéria principal em si. O art. 288 do RISF elenca os quóruns especiais de aprovação no âmbito do Senado.
353. O quórum de aprovação no Senado é de **dois terços** da Casa (54 Senadores) nos seguintes casos (art. 288, I): i) sentença condenatória por **crime de responsabilidade** (art. 52, I e II, e parágrafo único, CF; art. 378, RISF); ii) fixação de alíquotas **máximas** do **ICMS** das operações **internas**<sup>444</sup> para **resolver conflito específico de interesse** de Estados e do DF (art. 155, § 2º, V, *b*, CF; art. 394, parágrafo único, IV, RISF); e iii) **suspensão de imunidade** de Senadores durante o estado de sítio (art. 53, § 8º, CF; art. 36, RISF).
354. Para a aprovação de **PECs**, o quórum especial é de **três quintos**

---

444 As operações do ICMS podem ser **internas** ao próprio Estado ou ao DF, **interestaduais** e de **exportação**.

dos Senadores (49 votos) (art. 60, § 2º, CF; art. 288, II; art. 354, *caput*, RISF).

355. O número de aprovação no Senado é de **maioria absoluta** da Casa (mais da metade de todos os Senadores, isto é, 41 votos) nas seguintes hipóteses (art. 288, III): i) projeto de **lei complementar** (art. 69, CF); ii) **perda de mandato** de Senador (art. 55, § 2º, CF; art. 32, § 2º, RISF); iii) aprovação de indicado para: Ministro do **STF** (art. 101, parágrafo único, CF), do **STJ** (art. 104, parágrafo único, CF) e do **TST** (art. 111-A, CF)<sup>445</sup>; **PGR** (art. 128, § 1º, CF); **Defensor Público-Geral** (art. 52, III, *f*, CF; art. 6º, Lei Complementar nº 80/1994)<sup>446</sup>; e Conselheiro do **CNJ** (art. 103-B, § 2º, CF) e do **CNMP** (art. 130-A, *caput*, CF); iv) **exoneração de ofício do PGR** antes do término do seu mandato (art. 52, XI; art. 128, § 2º, CF); v) aprovação de ato do Presidente da República que decreta o **estado de defesa** (art. 136, § 4º, CF); vi) autorização para o Presidente da República decretar o **estado de sítio** (art. 137, parágrafo único, CF); vii) estabelecimento de alíquotas do **ICMS** das operações e prestações **interestaduais e de exportação** (art. 155, § 2º, IV, CF; art. 394, parágrafo único, II, RISF); viii) estabelecimento de alíquotas **mínimas do ICMS** nas operações **internas** (art. 155, § 2º, V, *a*, CF; art. 394, parágrafo único, III, RISF); e ix) autorização de **operações de crédito que**

---

445 Note-se que, para a aprovação de Ministro do **STM**, exige-se apenas a maioria simples.

446 A CF não prevê quórum especial para esta hipótese, de modo que, rigorosamente falando, deveria ser adotada a votação por maioria simples (art. 47, CF; art. 288, *caput*, RISF). Todavia, uma aprovação do Senado por maioria absoluta implica haver também a aprovação por maioria relativa, de modo que, neste caso, embora o quórum especial seja uma regra apenas legal e regimental, não há desrespeito à CF na adoção desse número de aprovação. Por outro lado, a situação abre brecha para que o indicado questione uma eventual decisão da Casa em que o número de votos pela aprovação alcance a maioria simples, mas não a maioria absoluta.

**excedam as despesas de capital**, mediante créditos suplementares ou especiais específicos (art. 167, III, CF)<sup>447</sup>.

356. Outras hipóteses constitucionais, embora não relacionadas no RISF, que também exigem a **maioria absoluta** do Senado para a aprovação são as seguintes: i) aprovação de **convocação extraordinária** do Congresso Nacional em caso de urgência ou interesse público relevante (art. 57, § 6º, II, CF); ii) **rejeição de veto** (art. 66, § 4º)<sup>448</sup>; iii) **destituição de ofício do PGJDFT** antes do término do seu mandato (art. 128, § 4º, CF; art. 156, § 2º, LC nº 75/1993)<sup>449</sup>.
357. As deliberações do Senado são tomadas pelo quórum de aprovação de **dois quintos** da Casa (33 Senadores) para a aprovação da **não renovação** da concessão ou permissão de **serviço de radiodifusão** sonora (rádio) ou de sons e imagens (TV) (art. 223, § 2º, CF; art. 288, IV, RISF). Para outorgar ou renovar concessão e permissão de serviço de radiodifusão, aplica-se o quórum normal de maioria simples. Apenas para a **não renovação** é que se exigem os dois quintos.<sup>450</sup>

---

447 A aprovação de projetos de lei de créditos orçamentários suplementares ou especiais é feita em sessão conjunta do Congresso Nacional (art. 166, *caput*, CF; art. 1º, V; art. 100, RCCN; arts. 135 e 137, RCN nº 1/2006), mas o resultado da votação é apurado separadamente para cada Casa (art. 43, *caput*, RCCN).

448 A deliberação sobre vetos é feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, mas o resultado da votação é apurado separadamente para cada Casa (art. 43, *caput*, RCCN).

449 A nomeação do PGJDFT pelo Presidente da República prescinde de aprovação do Senado (art. 128, § 3º, CF; art. 156, *caput*, LC nº 75/1993), mas sua destituição de ofício antes do término do mandato exige a concordância da Câmara Alta, por maioria absoluta, em razão de previsão constitucional e legal (art. 128, § 4º, CF; art. 156, § 2º, LC nº 75/1993).

450 Essa matéria é apreciada no Senado pela CCT, em princípio, em caráter terminativo



358. As deliberações do Senado são tomadas por **maioria de votos, presente um décimo** dos Senadores, nos **requerimentos de prorrogação do tempo da sessão** e nos de **homenagem de pesar**, inclusive levantamento da sessão (art. 180; arts. 218 a 221; art. 288, V; art. 215, III). Essa norma, embora puramente regimental, não fere o art. 47 da CF, porque, conforme dito acima, tal dispositivo da Lei Maior é aplicável ao processo legislativo propriamente dito, isto é, à deliberação de proposições que se destinam a se transformar em **normas jurídicas**, não incidindo obrigatoriamente sobre requerimentos.
359. Os eventuais **votos em branco** (estes próprios das eleições por cédulas) e as **abstenções** nas votações são computados apenas para efeito de **quórum** (art. 288, § 2º). Por exemplo, se estão presentes 41 Senadores no Plenário e um projeto recebe 13 votos “sim”, 12 “não” e 16 abstenções, então a matéria está aprovada, pois foram atendidos os números para deliberação (41) e para aprovação (maioria dos 25 votos “sim” e “não”).<sup>451</sup>

---

(art. 91, III; art. 104-C, VII). Ocorre que a CCT possui 17 membros (art. 77, XI), isto é, menos de dois quintos da Casa. Desse modo, a decisão dessa Comissão pela **não renovação** acarreta a conversão do rito terminativo em rito ordinário, para que o projeto vá obrigatoriamente a Plenário, independentemente de recurso de um décimo da Casa, uma vez que só por dois quintos dos Senadores a Casa pode rejeitar a renovação da concessão ou permissão do serviço de rádio ou TV. Na Câmara, tal entendimento é consubstanciado no Parecer CCJ/CD nº 9/1990.

- 451 No limite, seria possível aprovar uma matéria com um único voto favorável, desde que todos os demais fossem pela abstenção. No Distrito Federal, para evitar situações como essa, o art. 22 da Lei Complementar nº 13/1996 dispõe que nenhum projeto pode ser aprovado se o número de abstenções ou votos em branco for igual ou superior ao número de votos favoráveis. Caso isso ocorra, a Lei Distrital determina a reinclusão do projeto em Ordem do Dia posterior para nova deliberação e, persistindo tal situação na nova votação, estabelece a prejudicialidade do projeto e a vedação à

360. A votação de **redação final** de PEC ou projeto não é sujeita a quórum qualificado (art. 288, § 1º), ainda que se trate de matéria para cuja aprovação é exigido quórum especial. Isso porque a redação final apenas consolida no texto o que já foi decidido pela Casa, sem envolver nova decisão de mérito.
361. As **modalidades de votação** do Senado podem ser ostensivas ou secretas (art. 289). Na **votação ostensiva** (ou **aberta**), ao ser proclamado o resultado, é divulgado como cada Senador votou (sim, não ou abstenção). Na **votação secreta**, o teor dos votos não é divulgado, dando-se publicidade apenas aos nomes dos parlamentares que votaram.
362. Votação secreta (art. 291; arts. 295 a 297) não se confunde com sessão ou reunião secreta (arts. 116 e 117; art. 185; arts. 190 a art. 198; art. 383, § 1º). **Votação secreta** refere-se à forma do escrutínio (método de coleta e apuração de votos) utilizado, no caso, o escrutínio secreto. **Sessão secreta** diz respeito ao conjunto de pessoas autorizadas a presenciar a sessão, na hipótese, apenas os Parlamentares e outras poucas pessoas eventualmente autorizadas (art. 185). Uma votação secreta pode ocorrer em sessão aberta ao público ou em sessão secreta.
363. Nas votações **ostensivas** do Plenário e das Comissões, o Presidente tem apenas **voto de desempate** (art. 48, XXIII; art. 89, XI; art. 132, § 9º; art. 294, V), contando-se, porém, a sua presença para efeito de quórum. Já nas votações **secretas**, o Presidente vota como qualquer Senador (art. 51). Havendo empate em votação secreta, procede-se a nova votação; persistindo o empate, a votação é renovada na sessão ou reunião seguinte ou nas subsequentes, até que se dê o desempate (art. 307). Ocorrendo empate em eleição secreta de

---

sua reapresentação na mesma sessão legislativa (princípio da irrepetibilidade).

Presidente e Vice-Presidente de Comissão, o pleito é repetido no dia seguinte; verificando-se novo empate, é considerado eleito o mais idoso (art. 88, § 2º).

364. Em atenção ao princípio da publicidade, a votação **ostensiva** é a **regra**, sendo utilizada para a deliberação das proposições em geral (art. 290). As hipóteses em que a votação é **secreta** no Senado devem ser taxativamente previstas na CF ou no RISF. São elas: i) **escolha de autoridades** (art. 52, III e IV, CF; art. 291, I, *e*; art. 383, VI e VII, RISF); ii) **exoneração de ofício do PGR** (art. 52, XI, CF; art. 25, parágrafo único, LC nº 75/1993; art. 291, I, *a*, RISF)<sup>452</sup>; iii) **suspensão das imunidades** de Senador durante o estado de sítio (art. 53, § 8º, CF; art. 291, I, *d*, RISF)<sup>453</sup>; iv) **eleições** para os cargos da Casa, por exemplo, membros da Mesa e Presidentes de Comissões (art. 60, *caput*; art. 88, *caput*; art. 291, II)<sup>454</sup>; e v) **determinação do Plenário** (art. 291, III).
365. Também há previsão regimental de **votação secreta** em **reunião secreta de Comissão**, na qual **haja parecer a proferir**. Nesse caso, lido o relatório, que não é conclusivo, a Comissão delibera em **escrutínio secreto**, completando-se o parecer com o resultado da votação, não sendo consignadas restrições, declarações de voto nem votos em separado (art. 116, § 1º). A ausência de conclusão do parecer e de declarações escritas de votos, em tal caso, serve para evitar revelar a posição do Relator e de outros Senadores na

---

452 Para a **destituição de ofício do PGJDFT**, caso similar ao da exoneração de ofício do PGR, não há previsão constitucional, legal nem regimental expressa de votação secreta (art. 128, § 4º, CF; art. 156, § 2º, LC nº 75/1993).

453 A previsão de votação secreta para tal hipótese é puramente regimental.

454 A votação secreta para as eleições internas do Parlamento é regra meramente regimental (art. 57, § 4º; art. 58, § 4º, CF), em analogia com o voto secreto utilizado para as eleições diretas do País (art. 14, *caput*; art. 60, § 4º, II, CF).

votação secreta. O que importa realmente para tal regra, portanto, não é o caráter secreto da reunião, mas o da própria votação, como no caso de escolha de autoridades no âmbito das Comissões (art. 383, VI).

366. O RISF prevê ainda a votação secreta para as hipóteses de **perda de mandato de Senador** (art. 55, § 2º, CF; art. 291, I, *b*, RISF) e de **resolução de prisão de Senador em caso de flagrante de crime inafiançável** (art. 53, § 2º, CF; art. 291, I, *c*, RISF)<sup>455</sup>. Todavia, prevalece hoje no Senado o entendimento de que ambos os casos devem ocorrer por **votação aberta**. Até 2001, era expressa a regra constitucional de votação secreta para a Casa resolver sobre prisão de Senador por flagrante de crime inafiançável, mas a EC nº 35/2001 retirou do Texto Magno a previsão de voto secreto para tal hipótese (art. 53, § 2º, CF). A atual posição do Senado é que, nesse caso, a votação deve ser **aberta e nominal**<sup>456</sup>. Do mesmo modo, até 2013, havia previsão constitucional expressa de votação secreta para decidir sobre a perda de mandato de Senador (art. 55, § 2º, CF). Todavia, a EC nº 76/2013 também retirou a menção expressa ao voto secreto nessa situação, sendo entendimento da Câmara Alta de que o voto passou a ser **aberto e nominal** em tal caso<sup>457</sup>. Em ambas as situações, prevaleceu o entendimento de que, na ausência de menção expressa ao voto secreto na CF, a votação deve seguir a regra geral, isto é, ser aberta, em homenagem ao princípio da publicidade.

---

455 O STF entende (AC 4327/DF, ADI 5526/DF) possível a adoção de **medidas cautelares** diversas da prisão (art. 319, CPP) contra Parlamentar, devendo a Casa legislativa, com base no art. 53, § 2º, CF, pronunciar-se sobre a manutenção ou a suspensão dessas medidas, quando a execução delas impossibilitar, direta ou indiretamente, o exercício regular de mandato.

456 Questão de Ordem nº 7/2015.

457 Ex.: votação de 10/5/2016.

367. Na modalidade de **votação ostensiva** (art. 292, I; arts. 293 e 294), adota-se o processo simbólico ou o nominal. **No processo simbólico** (art. 292, I, *a*; art. 293), **não são coletados individualmente os votos** dos Senadores. Aqueles que aprovam a matéria devem permanecer sentados, levantando-se os que votam pela rejeição (art. 293, I). Se os que rejeitam a proposição já estão de pé, eles levantam o braço, manifestando sua discordância.<sup>458</sup> **O resultado da votação simbólica** (matéria aprovada ou rejeitada) é anunciado pelo Presidente da sessão mediante simples **inspeção visual** do número de Parlamentares que permaneceram como estavam em comparação com a quantidade dos que se levantaram. No processo simbólico, o voto dos Líderes representa o de seus liderados **presentes**, o chamado **voto de liderança**<sup>459</sup>, sendo permitido ainda o encaminhamento de declaração de voto escrita à Mesa,

---

458 Nas votações simbólicas, considera-se a presença constante do **painel eletrônico**, indicando que o Senador está na Casa, ainda que não esteja fisicamente presente na Comissão ou no Plenário por ocasião da votação, pois ele pode estar participando de reunião de outra Comissão no mesmo horário ou atendendo a outros compromissos do mandato. Neste caso, considera-se que o Parlamentar ausente “permaneceu como estava” para efeitos da votação simbólica, isto é, concordou com a aprovação da matéria (art. 293, I). Por outro lado, no processo nominal, ele precisa estar efetivamente presente à votação, para proferir seu voto.

459 Por meio do **voto de liderança**, o Líder do partido ou bloco vota em nome da bancada, sem que o Presidente da Casa precise verificar os votos dos liderados. O Líder só pode votar pelos parlamentares que estiverem presentes à sessão, que, se discordarem do resultado, podem requerer a verificação da votação. O voto de liderança no Senado é previsto apenas para as votações simbólicas. No processo nominal, os Líderes até podem votar em primeiro lugar, para que os Senadores conheçam o voto da sua respectiva liderança, mas o voto do Líder não substitui os dos liderados, que devem votar normalmente, não sendo inválido o voto que contrariar a orientação do Líder.

para publicação, pelo Parlamentar que assim deseje (art. 293, II). Enquanto não é anunciado o resultado, o Senador que penetra no recinto após o início da votação também pode votar (art. 293, VII).

368. Na votação aberta pelo **processo nominal** (art. 292, I, *b*; art. 294), **os votos são individualmente coletados**, em regra, pelo **sistema eletrônico** (art. 294, *caput*), em que cada Senador digita seu voto, o qual é divulgado depois no **painel eletrônico**, no momento da apuração. Se o painel não está funcionando, a votação nominal é feita pelo **sistema de chamada** dos Senadores, que, neste caso, declaram seu voto a **viva voz**, sendo os votos anotados pelos Secretários (art. 294, parágrafo único). Enquanto não é anunciado o resultado, o Senador que penetra no recinto após o início da votação também pode votar (art. 293, VII)<sup>460</sup>. Terminada a apuração da votação nominal, o Presidente proclama o resultado, especificando os votos favoráveis e contrários e as abstenções (art. 298)<sup>461</sup>.
369. A regra é a votação simbólica, sendo o processo nominal adotado nos seguintes casos (art. 294, *caput*): i) matéria com **quórum**

---

460 A regra de que o Senador pode votar enquanto não anunciado o resultado, embora conste do art. 293, que trata da votação simbólica, é aplicável principalmente à votação nominal, em que os votos dos Senadores são individualmente coletados.

461 A referência do art. 298 aos votos brancos e nulos é mais aplicável à votação por cédulas.

**especial de deliberação**<sup>462, 463</sup>, isto é, diverso da maioria simples; ii) **deliberação do Plenário**, a requerimento de qualquer Senador, feito antes de iniciada a votação simbólica; e iii) pedido de **verificação de votação** simbólica (art. 293, III).<sup>464</sup>

370. Na **votação simbólica**, caso alguém discorde da avaliação visual do Presidente, pode ser requerida a **verificação da votação**, caso em que ela deve ser **repetida** pelo **processo nominal** (painel eletrônico ou, na falha deste, chamada a viva voz) (art. 293, III). O requerimento de verificação de votação pode ser feito por **qualquer Senador**, mas só é admissível se é **apoiado por outros três Senadores** (art. 293, IV). O requerimento não é submetido a votos: apresentado o pedido de verificação, ele está **automaticamente aprovado** e a votação se repete nominalmente. Não é admitido requerimento de verificação de votação quando a presidência já anunciou a matéria

---

462 A votação nominal nos casos de **quóruns especiais de deliberação** (maioria absoluta, três quintos e dois terços, conforme o caso) destina-se a garantir que serão cumpridos os comandos constitucionais e regimentais que exigem tais quóruns. Não obstante, trata-se de regra puramente regimental, cujo descumprimento, portanto, não ofende a Constituição Federal. Nesse sentido, o STF já decidiu (ADC nº 33) que a votação simbólica de projeto de lei complementar não invalida a deliberação do Parlamento, pois, quando o art. 69 da CF exige maioria absoluta para a aprovação das leis complementares, ele não impõe uma técnica específica de apuração de votos.

463 Os **quóruns especiais de deliberação** são exigidos **apenas para as votações plenárias**, não para as deliberações das Comissões. Por exemplo, um projeto de lei complementar, que demanda aprovação da maioria absoluta do Plenário, pode ser votado por maioria simples em uma Comissão por onde a matéria passa. É que, neste caso, o que o colegiado vota é apenas o **parecer** sobre a proposição, não o projeto em si. Por isso, inclusive, a votação na Comissão neste caso é **simbólica**.

464 Tem sido admitida também a votação nominal por **iniciativa do Presidente**, não havendo oposição do Plenário.

seguinte (art. 293, VI). Se, ao se processar a verificação (a votação nominal), os que a requereram não estão presentes ou deixam de votar, considera-se que eles **desistiram** da verificação (art. 293, X). Caso isso implique haver menos de quatro Senadores apoiando a verificação, o pedido desta é tornado sem efeito, prevalecendo o resultado da votação simbólica. **Nova verificação** de votação simbólica só é admitida **uma hora depois** de a última ter ocorrido (art. 293, V).<sup>465</sup>

371. Ao ser feita a verificação da votação simbólica, pode ser constatado que **não há número suficiente** de Senadores presentes à sessão para a deliberação em curso. Em tal caso, o Presidente deve suspender a sessão e acionar as campanhas durante dez minutos, a fim de convocar os Senadores presentes na Casa a comparecerem ao Plenário<sup>466</sup>. Feito isso, a sessão é reaberta e procede-se a nova votação (art. 293, VIII). Se, nessa nova verificação, é confirmada a falta de número, a votação da matéria é adiada para ser reiniciada em ocasião futura, quando o assunto voltar à deliberação do Plenário (art. 293, IX), e passa-se então à matéria seguinte da pauta. Caso se constate que não há quórum para mais nenhuma deliberação (art. 288), e não havendo mais matéria em fase de discussão, a Ordem do Dia pode ser suspensa ou mesmo encerrada (arts. 303 e 304).<sup>467</sup>

---

465 Segundo o Regimento Interno (art. 293, V), **constatada a existência de número**, só se permite nova verificação após uma hora. Essa constatação se dá justamente pela realização da votação nominal, de modo que o termo inicial para a contagem do prazo de uma hora deve ser a **conclusão** da votação nominal decorrente da verificação.

466 As campanhas de convocação ao Plenário são instaladas por todo o Senado Federal, para alertar os Senadores que estejam desenvolvendo outros trabalhos parlamentares de que sua presença é requerida para a votação plenária.

467 Essas regras de verificação de quórum são adotadas não só para os casos de verifi-



372. Para a **votação nominal** pelo **sistema eletrônico**, há dois apregoadores (painéis) eletrônicos instalados, lateralmente, de cada lado do Plenário, nos quais são apresentados individualmente os nomes dos Senadores. Quando o Parlamentar está presente, seu nome fica aceso no painel (cor branca); em caso de ausência, o nome se mantém apagado (tonalidade cinza). Durante as votações nominais pelo painel, são registrados individualmente: os votos **favoráveis**, em **verde**; os votos **contrários**, em **vermelho**; e as **abstenções**, em **amarelo** (art. 294, I).<sup>468</sup>
373. Para votar, o Parlamentar utiliza um dos dispositivos (**teclados**) próprios, localizados em cada cadeira de Senador no Plenário, digitando sua senha e seu voto no teclado. Embora o RISF diga que cada Senador deva votar de seu próprio lugar fixo no Plenário (art. 294, II), é possível ao Parlamentar inserir a senha e o voto em qualquer dispositivo disponível. No sistema eletrônico, é costume todos votarem ao mesmo tempo, à medida que inserem seu respectivo voto em cada teclado, sendo a regra regimental, que prevê que os Líderes votam em primeiro lugar e que, conhecido o voto das lideranças, votam os demais Senadores (art. 294, III e IV), mais aplicável aos demais sistemas do processo nominal (chamada, cédulas e esferas).
374. Nas votações ostensivas, o Presidente só vota para **desempatar**. Havendo empate em votação eletrônica ostensiva, verificado pelo registro no painel de controle localizado na mesa, o Presidente comunica o fato ao Plenário e a desempata, transferindo, em seguida, o resultado para o painel eletrônico (art. 48, XXIII; art.

---

cação de votação, mas também para aqueles em que a votação já é, desde o início, nominal.

468 Atualmente as Comissões também têm utilizado painéis eletrônicos para o registro da presença de seus membros e para as votações nominais.

89, XI; art. 132, § 9º; art. 294, V). Concluída a votação, após a proclamação do resultado (art. 298), o Presidente desliga o quadro, liberando o sistema para o processamento de nova votação. O resultado da votação é encaminhado à Mesa em listagem especial, onde ficam registrados a matéria deliberada, a data da votação, o voto individual de cada Senador, o resultado da votação e o total dos votantes. O Primeiro-Secretário rubrica essa listagem e determina sua anexação aos autos da matéria (art. 294, VI a VIII).

375. Na modalidade de **votação secreta** (art. 292, II; arts. 295 a 297), emprega-se sempre o **processo nominal** (coleta individual dos votos). Normalmente os votos são recolhidos por meio do **sistema eletrônico** (art. 292, II, *a*; art. 295, *caput*). Neste caso, porém, como a votação é secreta, o painel não divulga o voto de cada Senador no momento da apuração, indicando apenas se o Parlamentar votou ou não e a quantidade de votos favoráveis e contrários e as abstenções (art. 298).
376. Se o painel não está funcionando, a **votação secreta** é feita pelo **sistema de esferas** (art. 292, II, *c*; art. 297, *caput*). Utilizam-se esferas **brancas** para representar os votos **favoráveis** e esferas **pretas** para representar os votos **contrários**. A esfera utilizada para exprimir o voto é lançada em uma urna e a que não é usada é depositada em outra urna, a qual serve para conferência do resultado da votação (art. 297, I e II). Se o número de esferas de uma cor na primeira urna é igual ao número de esferas da outra cor na segunda urna, realizando-se tal exame para ambas as cores, está conferido o resultado.
377. Já nas **eleições**, que ocorrem sempre por votação **secreta** (art. 291, II), não se utiliza o painel nem as esferas, mas o **sistema de cédulas** (art. 60, § 2º; art. 292, II, *b*; art. 296). Terminada a apuração da eleição, o Presidente proclama o resultado, especificando os votos favoráveis, contrários, em branco, nulos e as abstenções (art.

298). Modernamente, porém, a eleição para Presidente da Mesa (e do Senado) pode ser feita com o uso de **urna eletrônica**, com a publicação do resultado no painel, e a eleição para os demais cargos, geralmente constituídos em **chapa única**, diretamente com o uso do painel eletrônico, votando cada Senador de seu próprio (ou de outro) assento, onde há o teclado de votação. Assim, para as eleições, o uso de cédulas hoje figura como um meio alternativo ao sistema eletrônico, caso este não seja utilizado. Já para a eleição secreta dos Presidentes e Vice-Presidentes das Comissões (art. 88, *caput*), é comum haver prévio acordo político entre os partidos e blocos, substituindo-se a votação secreta pela eleição por **aclamação** (isto é, com dispensa de votação). O **Quadro 35** resume as modalidades, os processos e os sistemas de votação no Senado Federal.

**Quadro 35: Modalidades, Processos e Sistemas de Votação no Senado**

<b>Modalidade</b>	<b>Processo</b>	<b>Sistema</b>
Ostensiva	Simbólico	-
	Nominal, com divulgação individual dos votos	Eletrônico
		Chamada (falha do painel)
Secreta	Nominal, sem divulgação individual dos votos	Eletrônico
		Esferas (falha do painel)
		Cédulas (eleições)

378. A **interrupção da votação** só deve acontecer em dois casos: **término do tempo da sessão** ou **falta de quórum para deliberar** (art. 303). No caso de **término do tempo da sessão**, porém, se já **iniciada** a votação de determinada matéria, esta deve ser ultimada antes do encerramento da sessão (art. 178). A interpretação sistemática dos arts. 303 e 178 leva à conclusão de que a votação só deve

ser interrompida pelo término do tempo da sessão se ainda não iniciada a colheita dos votos. Além disso, estando em **apreciação** (seja já em votação, seja ainda em discussão) matéria em urgência tipo 1 ou 2 (art. 336, I e II), a sessão só pode ser encerrada quando ultimada essa deliberação (art. 179).

379. Ocorrendo **falta de número para as deliberações**, interrompe-se a votação da proposição em curso e passa-se à próxima matéria em fase de **discussão**, se houver. Esgotada esta, ou não a havendo, e persistindo a ausência de quórum para deliberar, a presidência verifica inicialmente se há matéria na Ordem do Dia de grande relevância a ser votada. Em caso negativo, pode haver o encerramento da Ordem do Dia. Havendo, porém, matéria de especial relevância, a presidência pode decidir **suspender a sessão** por prazo de até **uma hora** ou **conceder a palavra** a Senador que dela queira fazer uso, enquanto aguarda a superveniência de quórum para votação no Plenário (art. 304). Sobrevindo a existência de número, volta-se à matéria em votação, interrompendo-se o eventual orador que ocupa a tribuna, salvo se ele discute proposição em regime de urgência e a matéria a votar é de tramitação normal, quando então se permite que o Senador termine seu pronunciamento (art. 305).
380. O Regimento Interno estabelece uma série de **regras de votação** (art. 300). Para cada proposição, a previsão regimental é de votar-se em primeiro lugar o texto principal, ressalvados os destaques dele requeridos e as emendas existentes (art. 300, I). Ou seja, em regra, há uma primeira fase de votação para o texto principal, depois outra para os destaques para votação em separado (DVS)<sup>469</sup> e, finalmente,

---

469 O **destaque para votação em separado (DVS)** é o tipo mais comum de destaque no Senado. Nessa modalidade de destaque, é requerida a retirada de parte do projeto ou de emenda **para ser votada separadamente**, após a deliberação da matéria principal (art. 312, II; art. 314, III). Há, portanto, no DVS, duas votações: uma para

outra para as emendas (art. 300, XI; art. 314, III). Não obstante essa regra regimental, tem sido costume, para dar maior eficiência ao processo, realizar a votação da proposição **nos termos do parecer da Comissão** que tem a preferência (normalmente o parecer do último Comitê que analisou a matéria<sup>470</sup>), ressalvados os eventuais destaques. Com isso, o Senador que vota “sim” concorda com a aprovação da matéria já com as eventuais modificações sugeridas pela Comissão<sup>471</sup>, ressalvados os destaques.

381. **Destaque** é o mecanismo do processo legislativo que permite fracionar a deliberação de um projeto<sup>472</sup>, por meio da retirada

---

aprovar o requerimento de destaque e outra para votar o mérito da matéria destacada, aprovando-a ou rejeitando-a. Outras modalidades, mais raras, são o **destaque para aprovação** e o **destaque para rejeição** (art. 312, III), em que a aprovação do requerimento de destaque já acarreta, desde logo, a aprovação ou a rejeição, conforme o caso, da matéria destacada, sem necessidade de nova votação em separado, isto é, a votação do destaque já entra no mérito do texto destacado, aprovando-o ou rejeitando-o. Além dessas, há ainda o destaque para constituição de proposição autônoma ou simplesmente **destaque para proposição em separado (DPS)** (art. 312, I), também pouco usado na Casa. Em capítulo próprio, detalharemos melhor as espécies de destaques no Senado Federal.

470 Quando os pareceres sobre a matéria são discordantes, pode haver requerimento de Senador ou Comissão para dar preferência de votação da matéria com base em outro parecer, diverso do último (art. 227, § 2º, II, *b*, *c/c* o art. 229).

471 Por exemplo, se o parecer do colegiado é pela aprovação do projeto e de duas das emendas apresentadas, com a rejeição das demais emendas, o Senador, ao declarar seu voto favorável nos termos do parecer, concorda com a aprovação do projeto dessa exata maneira.

472 Falamos aqui – e adiante no texto – em “projeto”, para facilitar a apresentação das regras de votação, mas entenda-se esse termo como referente a qualquer proposição principal, seja projeto, PEC ou outra.

(destaque) de partes da proposição<sup>473</sup>, em geral para votação em separado (DVS)<sup>474</sup>. Neste caso, vota-se inicialmente o projeto, ressaltando-se os destaques. Aprovada a proposição principal, votam-se então os trechos destacados, os quais, se aprovados, reincorporam-se ao texto principal e, se rejeitados, são dele excluídos definitivamente. Se o texto principal de uma matéria é rejeitado, os destaques ainda podem ser votados e aprovados. Por tal razão, o Regimento prevê que o destaque só é possível quando o texto destacado forma sentido completo<sup>475</sup> (art. 313, parágrafo único). O dispositivo destacado do projeto para votação em separado independe de parecer e sua votação precede a votação das emendas (art. 300, XI)<sup>476</sup>. O destaque pode ser utilizado para

---

473 A parte destacada não precisa ser um dispositivo (artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item) completo, podendo ser tão somente uma expressão ou palavra isolada de um dispositivo.

474 Há outros tipos de destaques, além do destaque para votação em separado (DVS), mas são menos usuais. Em capítulo próprio, aprofundaremos o estudo das espécies de destaques no Senado Federal.

475 Não obstante, tem sido admitido o destaque de palavra, expressão ou mesmo dispositivo que, isoladamente, **não** forma sentido completo, especialmente quando o intuito é rejeitar a parte destacada, após a aprovação do texto-base. Neste caso, se, eventualmente, o texto-base é rejeitado, a parte destacada não pode ser votada, já que ela, sozinha, não possui sentido completo. Em tal situação, o destaque deve ser considerado **prejudicado**.

476 No caso de existirem **emendas ao texto destacado**, pode haver, para maior eficiência do processo, consenso para que a votação em separado deste se dê em conjunto com aquelas, de modo que a aprovação do trecho destacado ocorra já com a incorporação de suas respectivas emendas. Frise-se que a vedação regimental de destaque de dispositivo que tenha recebido emenda refere-se aos **destaques para aprovação ou rejeição** (art. 314, VI, a, 1), modalidades diversas – e raras – de destaques, e não ao **destaque para votação em separado (DVS)**, que é o mais usual.

separar da proposição dispositivos para os quais ainda não há consenso para votação. Desse modo, consegue-se, por exemplo, votar desde logo a parte da matéria em que já há consenso para aprovação e, destacadamente, a parte para a qual ainda não se obteve consenso.

382. Ao ser anunciada a votação de texto destacado, seja ele um dispositivo do projeto ou uma emenda, o autor do requerimento de destaque deve pedir a palavra para **encaminhar** (fazer suas considerações sobre) a matéria destacada, sob pena de ser **tornado sem efeito** o requerimento de destaque. Em tal caso, considera-se como tendo o Plenário concordado com o parecer da Comissão, tomando a matéria destacada a sorte (o destino) do texto principal ou do grupo de emendas<sup>477</sup> a que pertence (art. 300, XVII)<sup>478</sup>.
383. As **emendas**, em princípio, também são votadas após a aprovação da proposição principal, mas, conforme dito acima, é usual, para agilidade dos trabalhos, o Presidente decidir pela votação em conjunto da matéria e de suas emendas, **nos termos do parecer** da Comissão, ressalvados os eventuais destaques. Se o texto principal

---

477 Adiante explicamos o que são os grupos de emendas.

478 Por exemplo, seja um projeto aprovado integralmente pelo Plenário, nos termos do parecer da Comissão, ressalvado um de seus artigos, cujo destaque para votação em separado foi requerido por um Senador e aprovado pelo Plenário. Após a aprovação do projeto, deve ocorrer a votação do texto destacado, momento em que o autor do destaque deve encaminhar essa votação. Caso ele não o faça, fica prejudicado o requerimento de destaque e o artigo que havia sido destacado é considerado aprovado, já que o projeto também teve essa mesma sorte (foi aprovado). Vale notar, contudo, que essa regra regimental permite a reincorporação do texto ao projeto sem que ele tenha sido regularmente votado, o que pode gerar questionamentos quanto à constitucionalidade. Melhor seria, portanto, que o Regimento não autorizasse a reversão do destaque quando o texto-base já tivesse sido aprovado.

de uma matéria é rejeitado, suas emendas ficam prejudicadas, pois elas são proposições acessórias à principal<sup>479</sup> (art. 301). Não é submetida a votos emenda declarada inconstitucional ou injurídica pela CCJ, salvo se, não sendo unânime o parecer dessa Comissão, requeiram a votação da emenda Líderes que representem, no mínimo, a maioria do Senado (art. 300, XVIII).

384. A **votação do projeto**, em regra, ocorre **em globo**, salvo deliberação diversa do Plenário, podendo ainda a presidência dividir a proposição, quando conveniente (art. 300, II). **Votação em globo** é aquela feita sobre a proposição como um todo, em seu conjunto, e não de forma parcelada, por exemplo, artigo por artigo, seção por seção, capítulo por capítulo etc.
385. Se a votação do projeto se faz separadamente em relação a cada artigo (seção, capítulo, título etc.), o texto deste é votado antes das emendas a ele correspondentes, salvo se são supressivas ou substitutivas, as quais são votadas antes do texto principal a que se referem (art. 300, XII). Aprovada uma emenda supressiva, o artigo respectivo do texto principal fica suprimido, não sendo mais votado; aprovada uma emenda substitutiva, considera-se aprovado o artigo do texto principal nos termos da redação da emenda<sup>480</sup>.
386. A rejeição do art. 1º de um projeto votado artigo por artigo prejudica os demais quando eles são uma consequência daquele<sup>481</sup> (art. 302).

---

479 Tal regra não se aplica, porém, ao **substitutivo** (que é um tipo de emenda). Rejeitado o projeto, o substitutivo pode ser submetido a votação.

480 Com o costume de realizar a **votação nos termos do parecer** da Comissão, tais regras passaram a ser de rara utilização, ficando como diretrizes a serem seguidas em caso de falta de acordo para a votação da matéria.

481 Por exemplo, o art. 1º de um projeto (votado artigo por artigo) aumenta a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o art. 2º estabelece que esse



Não sendo este o caso, os artigos subsequentes continuam a ser votados. A regra vale também para quaisquer artigos que dependam de outro. Por exemplo, se os arts. 11 e 12 dependem do art. 10 e este é rejeitado, aqueles ficam prejudicados.

387. A **votação das emendas** (quando não ocorre juntamente com a votação do projeto, nos termos do parecer preferencial) pode ser feita por **grupos de emendas** ou **uma a uma (separadamente ou destacadamente)**. Nesse caso, as emendas com **pareceres concordantes** de todas as Comissões (seja pela aprovação, seja pela rejeição) são votadas em **grupos**, segundo o sentido dos pareceres, ressalvadas as que forem destacadas de seu grupo (art. 300, III). São dois grupos de emendas: o grupo das que têm **pareceres favoráveis** de todas as Comissões e o daquelas com **pareceres contrários** de todos os Comitês. O Presidente põe em votação inicialmente um grupo e depois o outro, sendo as emendas do mesmo grupo deliberadas em conjunto.<sup>482</sup> Já as emendas que possuem **pareceres discordantes** e aquelas **destacadas** são votadas **uma a uma** (art. 300, III).
388. No grupo das emendas de parecer **favorável**, incluem-se as emendas de **autoria de Comissão**, quando sobre elas não há manifestação em contrário de outra (art. 300, IV). São incluídas no grupo das emendas de parecer **contrário** aquelas sobre as quais todas as Comissões tenham se manifestado pela rejeição no **mérito**, ainda que tenham sido consideradas constitucionais (art. 300, V).

---

aumento só valerá para determinados produtos. Rejeitado o art. 1º, o art. 2º fica naturalmente prejudicado.

- 482 Para a votação do grupo de emendas com pareceres **contrários**, o Presidente pode adotar uma variante da votação simbólica, solicitando que os Senadores que **rejeitam** as emendas permaneçam como estão.

389. São votadas **destacadamente** as eventuais emendas com parecer pela **constituição de projeto em separado** (art. 300, IX). Além disso, o Plenário pode conceder, a requerimento de qualquer Senador, que a votação das emendas se faça uma a uma, ou destacadamente (por outro tipo de fracionamento de votação), ainda que se trate de emendas com todos os pareceres concordantes (art. 300, VIII).
390. A **votação das emendas** deliberadas **uma a uma** ocorre na seguinte **ordem, para cada dispositivo emendado**: supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas (art. 246, II; art. 300, III). Expliquemos a lógica dessa ordem de votação. Inicialmente, são votadas as emendas **supressivas**, porque, se elas são aprovadas, não há como substituir ou modificar os dispositivos suprimidos, nem como adicionar algo a eles. Com isso, as eventuais emendas substitutivas, modificativas e aditivas ao dispositivo que restou suprimido ficam prejudicadas, por perda de objeto. Rejeitadas as supressivas, votam-se as emendas **substitutivas**, que, se aprovadas, ocupam o lugar dos dispositivos anteriormente existentes na proposição principal. Isso pode prejudicar, por exemplo, as emendas modificativas que pretendiam modificar os trechos substituídos. Não sendo acolhidas as substitutivas, chega a vez então das emendas **modificativas**, que fazem a alteração dos dispositivos que indicam, caso eles já não tenham sido suprimidos ou substituídos pelas emendas anteriores. Por fim, são votadas as emendas **aditivas**, que apenas acrescentam dispositivos ao projeto original e, em princípio, não são afetadas pelas emendas anteriores. Pode acontecer, no entanto, em função das alterações já produzidas pelas demais emendas, de o resultado da adição ao dispositivo não ser exatamente o que seria antes das demais modificações. Por isso, essas emendas são analisadas por último.<sup>483</sup>

---

483 Conforme explicado antes no texto, quando não são votadas separadamente, as emendas são votadas **em dois grupos**, conforme tenham pareceres **favoráveis** ou

391. Quando são apresentadas ao mesmo dispositivo **várias emendas da mesma natureza** (ex.: todas supressivas ou todas aditivas), caso tenham de ser deliberadas **uma a uma**, têm preferência na votação as emendas de Comissão sobre as de Plenário e, dentre as emendas de Comissão, aquelas do colegiado de maior competência sobre a matéria (art. 300, X), o qual normalmente é o último que examinou a proposição.
392. Em princípio, as **emendas com subemendas** também são votadas **uma a uma**, ainda que tenham pareceres concordantes, salvo deliberação do Plenário, mediante proposta (requerimento) de qualquer Senador ou Comissão. Caso se decida por votá-las juntamente com o grupo a que pertencem (no caso de emendas com pareceres convergentes), sendo aprovado o grupo, essas emendas são consideradas aprovadas com as modificações das

---

pareceres **contrários** de **todas** as Comissões (as destacadas e as que têm pareceres divergentes são votadas uma a uma) (art. 300, III). Mesmo na votação em grupos, deve ser observada, dentro de cada grupo, a ordem de precedência quanto à natureza das emendas (supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas). No grupo das emendas de parecer contrário, o usual é elas serem todas rejeitadas (salvo as destacadas, que são analisadas separadamente), embora o Plenário possa discordar do parecer, é claro. No grupo daquelas de parecer favorável, o habitual é a Casa aprová-las (exceto também as destacadas). Aprovado o grupo, as emendas que possuem natureza preferencial (ex.: supressivas sobre modificativas) **prejudicam** as demais do grupo que incidam sobre o mesmo dispositivo. Em outras palavras, aprova-se o grupo inteiro, sem que se verifique previamente qual emenda tem ou não a precedência sobre as demais. Depois de concluída a votação, a Casa verifica quais emendas do grupo ficaram prejudicadas, conforme sua natureza (embora constantes do grupo que foi aprovado), e prepara a redação final do texto. Normalmente os pareceres elegem emendas sem que haja essa contradição entre elas, tornando desnecessária a aplicação das regras de precedência e prejudicialidade descritas nesta nota. Todavia, caso seja preciso, pode ser adotada a lógica acima apresentada.

respectivas subemendas (art. 300, VI).<sup>484</sup>

393. Se a **emenda com subemenda** é votada **separadamente**, isso ocorre, em regra, **antes da subemenda** e com ressalva desta, ou seja, vota-se primeiramente a emenda, sem prejuízo da deliberação posterior sobre a subemenda. Rejeitada a emenda, fica prejudicada a subemenda (por ser acessória à emenda); aprovada aquela, vota-se esta, que pode ser rejeitada ou aprovada, neste caso, modificando a emenda. Tal regra, porém, é aplicável quando a subemenda é **modificativa** ou **aditiva**. Se a subemenda é **supressiva** ou **substitutiva**, ela é votada **antes da emenda** (art. 300, VII). A lógica é a mesma das emendas supressivas e substitutivas ao texto principal (art. 300, XII, *in fine*): aprovada uma subemenda supressiva, a emenda fica suprimida, não sendo mais votada; aprovada uma subemenda substitutiva, considera-se aprovada a emenda com o texto proposto pela subemenda.
394. Havendo **substitutivo com pareceres favoráveis** de todas as Comissões, ele tem preferência sobre o projeto original para ser votado antes, embora o Plenário possa decidir que o projeto ou outro substitutivo eventualmente existente tenha a preferência. Por outro lado, quando o substitutivo tem pareceres **discordantes**, o projeto original, em princípio, mantém a preferência, mas o Plenário também pode deliberar pela preferência desse substitutivo (art. 300, XIII; art. 311, III e IV). Se há **mais de um substitutivo de Comissão** (isto é, se mais de uma Comissão opina pela apresentação de seu próprio substitutivo), a preferência é regulada pela ordem inversa de apresentação deles, ou seja, o primeiro substitutivo a

---

484 Frise-se novamente que tais regras hoje têm aplicação residual, ante o costume de realizar a votação **em globo** do projeto e das emendas (inclusive com suas subemendas, se houver), **nos termos do parecer**, ressalvados os eventuais destaques.

ser votado<sup>485</sup> é o último a ser apresentado<sup>486</sup>, salvo deliberação em sentido diverso. Por outro lado, o substitutivo de Comissão, salvo decisão em contrário, tem preferência sobre o substitutivo de autoria individual de Senador oferecido em Plenário, embora este seja apresentado por último<sup>487</sup> (art. 300, X, *a*; e XIV; art. 311). Assim como o projeto, o substitutivo integral<sup>488</sup>, salvo deliberação diversa, é votado **em globo**. Aprovado o substitutivo, ficam prejudicados o projeto e as outras emendas a este oferecidas (art. 300, XV e XVI), ressalvados os eventuais destaques.<sup>489</sup>

---

485 Em princípio, esse primeiro substitutivo só é votado caso o projeto original seja rejeitado. Como, neste caso, há mais de um substitutivo, nenhum deles teve a aprovação unânime das Comissões. Assim, o projeto original mantém a precedência sobre todos eles. Somente se rejeitado o projeto é que os substitutivos passam a ser apreciados, conforme a ordem de precedência entre eles. Não obstante, com o costume de votação nos termos do último parecer, o eventual substitutivo apresentado pela última Comissão tem sido votado antes do projeto original.

486 Vale lembrar que, por costume, as Comissões do Senado que examinam a matéria são ordenadas conforme sua pertinência temática sobre a proposição, de modo que a última a opinar é a de maior pertinência e a primeira, a de menor competência temática.

487 Após a fase de Comissões, há, em regra, o prazo de cinco dias úteis para apresentação de emendas de Plenário (art. 235, II; art. 277, *caput*). Nada impede que um Senador ofereça uma emenda PLEN que seja um substitutivo.

488 A expressão “substitutivo integral”, embora empregada pelo RISF, é pleonástica, pois, por definição, substitutivo é uma emenda que substitui integralmente a proposição original (art. 118, § 4º, RICD; art. 246, § 4º, RISF).

489 Há ainda o caso de substitutivo oferecido em Plenário como conclusão de parecer oral **em substituição às Comissões**, por exemplo, por estar a matéria em urgência (art. 140, I; art. 346, § 2º). Neste caso, o substitutivo é de Comissão e pode ou não ter a concordância de todos os Comitês (o parecer de Plenário pode estar substituindo apenas as Comissões que não puderam opinar antes da concessão da urgência).

395. A votação pode ser **adiada** a requerimento de qualquer Senador ou Comissão<sup>490</sup>. O requerimento de adiamento da votação deve ser apresentado e votado como **preliminar**, ao ser anunciada a matéria que se deseja adiar. Não havendo número para a votação da matéria principal (e, conseqüentemente, do requerimento de adiamento), o requerimento fica **sobrestado**, devendo ser deliberado quando aquela for posta novamente em votação. No mais, o adiamento da votação obedece aos mesmos princípios do adiamento da discussão (art. 279; art. 315).
396. Como regra, os votos dos Parlamentares nas votações ostensivas não são veiculados em documentos escritos, sendo coletados pelo painel eletrônico ou, na falha deste, a viva voz. Não obstante, após ser proclamado o resultado da votação ostensiva, é lícito ao Senador encaminhar à Mesa uma **declaração de voto** escrita, para publicação e divulgação das razões de seu posicionamento sobre a matéria (art. 316). A declaração de voto é inserida por extenso na **ata** da sessão (art. 202, I, *b*). Não é lícito incluir documento de natureza **sigilosa** em declaração de voto, já que esta é tornada pública (art. 20).
397. **Declaração de voto**, assim, é a explicação **escrita** das razões do voto de um Senador, apresentada por ele **após** o resultado da votação **ostensiva**, para registro oficial da posição que o Parlamentar adotou na votação (art. 116, § 1º; art. 293, II; art. 316). Não confundir a

---

Havendo concordância de todas as Comissões (parecer de Plenário que substitui os de todas elas), o substitutivo tem a preferência; não havendo, deve-se, em princípio, aprovar um requerimento de preferência para esse substitutivo, caso se deseje que ele seja votado antes do projeto original. Na prática, porém, por acordo, admite-se que, mesmo neste caso, o substitutivo possa ser votado preferencialmente, independentemente de aprovação de requerimento de inversão de preferência.

490 Ex.: RQS nº 982/2013, RQS nº 981/2013.

declaração de voto com o **voto em separado** (art. 132, § 6º, I). Este é um voto (relatório) alternativo ao do Relator, apresentado **antes** de se iniciar a votação, como proposta de parecer caso o Relator seja vencido.

398. A declaração de voto não pode ser feita nas votações **secretas**, pois, neste caso, os votos dos Senadores não são divulgados<sup>491</sup>. Se a deliberação não se completa por falta de número, não há encaminhamento de declaração de voto, que pode, porém, ser feita posteriormente, quando a deliberação for ultimada. Não há tampouco envio de declaração de voto quando a votação não é suscetível de encaminhamento, como nos casos das eleições e da votação de determinados requerimentos (art. 180, § 3º; art. 310) (art. 116, § 1º; art. 316, parágrafo único).
399. Nas matérias sujeitas a **dois turnos** de deliberação, quais sejam, as **PECs**, que se submetem a primeiro e segundo turnos (art. 60, § 2º, CF; art. 318, II; art. 354, RISF), e os **projetos de autoria de Comissão mista**, também submetidos a primeiro e segundo turnos **na Casa iniciadora** (art. 143, *e e f*, e § 1º, RCCN), após a aprovação em primeiro turno, deve ser feita a **redação do vencido** (decidido), que expressa o texto a ser votado em segundo turno, já com a incorporação das eventuais emendas aprovadas no primeiro turno. A redação do vencido, neste caso, é chamada de **redação para o segundo turno**.
400. Também é feita a **redação do vencido** no Senado quando a matéria, inicialmente em turno único, é aprovada pela **instância decisória (Plenário, no rito ordinário; ou Comissão terminativa,**

---

491 Nada impede o Senador de divulgar o teor do seu voto secreto, se assim o desejar. O que o Regimento Interno veda é o encaminhamento da declaração de voto para publicação quando a votação é secreta.

no rito abreviado) na forma de um **substitutivo**, caso em que esse substitutivo deve ser submetido a um **turno suplementar** (art. 92; art. 270, parágrafo único; art. 282, *caput*; art. 317; art. 318, I e III; art. 350) (o turno único, neste caso, converte-se em primeiro turno). Terminada a votação em Plenário, inicialmente em turno único, com a aprovação de um substitutivo, a matéria vai à Comissão competente a fim de redigir o decidido para o turno suplementar (art. 317). Quando a votação é no âmbito da Comissão terminativa, ela própria redige o vencido para o turno suplementar (art. 92 c/c art. 282, *caput*). A redação do vencido, neste caso, é chamada de **redação para o turno suplementar**. Na prática, a redação do texto do substitutivo aprovado em turno único consiste apenas em dar publicidade ao que foi aprovado pela Comissão ou pelo Plenário.

401. **Redação do vencido**, portanto, é a redação do texto final **decidido em primeiro turno** pelo colegiado (Comissão ou Plenário), antes de sua apreciação no turno seguinte, nas matérias sujeitas a dois turnos de deliberação. O turno seguinte pode ser o segundo turno, quando a matéria, desde logo, é sujeita a dois turnos, ou o turno suplementar, quando a matéria é inicialmente de turno único, mas há a aprovação de um substitutivo em Comissão terminativa ou no Plenário. Só há redação do vencido para PECs e projetos. A redação do vencido, portanto, pode ser chamada, conforme o caso, de **redação para o segundo turno** ou **redação para o turno suplementar**.
402. Após a **aprovação** da matéria no último turno de deliberação (turno único, segundo turno ou turno suplementar, conforme o caso), é elaborada a **redação final** do texto aprovado (arts. 317 a 324; art. 329). **Redação final**, assim, é o texto de uma proposição aprovado definitivamente pela Casa, com todas as alterações introduzidas durante sua tramitação (emendas, destaques etc.), e já revisado pelo setor competente quanto aos aspectos de gramática e técnica legislativa. Por outro lado, quando a matéria é **rejeitada**



ou considerada **prejudicada** pela Casa, não há elaboração de redação final, sendo a proposição **arquivada**. Só há redação final para PECs e projetos.

403. Em regra, a redação final é elaborada pela **Comissão Diretora** (art. 98, V). Todavia, é privativa da Comissão específica para o estudo da matéria a tarefa de redigir o vencido e elaborar a redação final nos casos de: i) reforma do Regimento Interno; ii) PEC<sup>492</sup>; e iii) projeto de código ou de sua reforma (art. 318). A Comissão específica para o estudo de projetos de resolução de **reforma do Regimento Interno** é a **Comissão Diretora** ou uma **Comissão temporária (especial)** criada para esse fim (art. 401); para o exame das **PECs**, a Comissão competente é a **CCJ** (arts. 356, 359, 364 e 365); no caso de projeto de código, a competência para a análise é de uma **Comissão especial** (art. 374).<sup>493</sup>
404. Aprovada em definitivo uma PEC ou um projeto, sua redação final, segundo o Regimento, deve ser lida no **Período do Expediente** (de sessão futura, portanto) e ficar sobre a Mesa para oportuna

---

492 A partir do início da 56ª Legislatura (2019), a Mesa do Senado, para tornar o Regimento mais compreensível aos que o utilizam, eliminou do RISF o termo vencido com o sentido de decidido, adotando expressões equivalentes que não geram ambiguidades (nova redação dos arts. 128, 317, 318 e 350). Isso foi feito sem alteração formal do Regimento, por resolução da Casa, mas apenas mediante **correção de redação** na consolidação do texto para a nova Legislatura (art. 402, parágrafo único). Alerta-se, porém, que, no caso das PECs, houve impropriedade na forma como foi feita a correção de redação no art. 318, pois a redação do vencido para essas proposições deve ser chamada, conforme dito, de “**redação para o segundo turno**” e não de “redação para o turno suplementar” (art. 318, II).

493 Na prática, para maior agilidade dos trabalhos, a CDIR tem elaborado a redação do vencido e a redação final em Plenário também nos casos de competência privativa de outra Comissão, imediatamente após a aprovação da matéria respectiva.

inclusão em Ordem do Dia, após publicação no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, observado o interstício regimental (art. 320, *caput*). Figurando a redação final na Ordem do Dia, se sua discussão é encerrada sem emendas<sup>494</sup> ou retificações, ela é considerada definitivamente aprovada, **sem votação**, a não ser que algum Senador requeira que o texto final seja submetido a votos (art. 324). Não obstante tais regras, o RISF permite, para maior agilidade, que a redação final chegue à Mesa no decorrer da própria sessão em que a matéria respectiva é aprovada e que, em tal caso, o Plenário, por proposta do Presidente, autorize a **leitura da redação final após o final da Ordem do Dia** da mesma sessão (art. 320, parágrafo único). Além disso, a discussão e a votação da redação final podem ser feitas **imediatamente após a leitura**, por deliberação do Senado (art. 321), sendo que essa votação **não está sujeita a quórum qualificado**, mesmo que se trate de matéria cuja aprovação exija tal quórum (PECs, projetos de leis complementares etc.) (art. 288, § 1º).<sup>495</sup>

405. Em regra, a **redação final** dos projetos de lei oriundos da Câmara **destinados à sanção** (isto é, que não tenham sido emendados pelo

---

494 Não se admitem emendas de mérito ao texto da redação final, apenas emendas de redação, uma vez que se trata de matéria já definitivamente aprovada pelo Senado. As eventuais emendas de redação oferecidas (situação raríssima) devem receber parecer da Comissão que elaborou a redação final. Se há dúvida sobre se a emenda é de redação ou de mérito, deve-se ouvir a CCJ (art. 101, IV; art. 234, parágrafo único; art. 323).

495 Na prática, em nome da eficiência, a redação final tem chegado à Mesa imediatamente após a aprovação da matéria respectiva, ainda durante a Ordem do Dia e antes de se anunciar o próximo item da pauta, situação em que o Presidente, de ofício, submete desde logo a redação final a discussão e votação, sendo o texto final aprovado pelo Plenário neste momento, sendo raríssimo algum Senador pedir a palavra para discutir ou oferecer emendas.

Senado) é **dispensada**, já que, neste caso, a Câmara Alta não aprova emendas de mérito ao texto enviado pela Primeira Casa. Essa regra também se aplica a outras proposições oriundas da Câmara e não emendadas pelo Senado que, se aprovadas pela Câmara Alta sem emendas de mérito, não vão à sanção, mas diretamente à **promulgação**, como decretos legislativos, MPVs<sup>496</sup> e emendas constitucionais. Como exceção, há a elaboração de redação final se é feita alguma **emenda de redação** à matéria vinda da Câmara para **corrigir vício de linguagem, defeito ou erro manifesto** no texto (art. 319, parágrafo único).

406. Nos projetos de lei (inclusive PLVs) ou de decreto legislativo iniciados na Câmara e emendados (no mérito) pelo Senado, a **redação final** limita-se às **emendas do Senado**, destacadamente, sem a incorporação delas ao texto da proposição que veio da outra Casa (art. 319)<sup>497</sup>. Isso porque, quando o projeto oriundo da Câmara é emendado pela Segunda Casa, a matéria que é submetida à Casa

---

496 A medida provisória (MPV) aprovada pelas duas Casas sem emendas de mérito é promulgada diretamente pelo Presidente do Congresso Nacional, dispensando-se a sanção do Presidente da República (art. 12, RCN nº 1/2002). Apenas quando há qualquer alteração **de mérito** no texto da MPV é que deve ser elaborado um **projeto de lei de conversão (PLV)**, o qual é, ao final, enviado à sanção (art. 62, § 12, CF; art. 5º, § 4º, I; art. 13, RCN nº 1/2002).

497 Por essa razão, quando a redação final é de **emendas ou substitutivo do Senado** a projeto de lei ou de decreto legislativo **oriundo da Câmara**, não se admitem, em regra, emendas à redação final referentes a dispositivo não emendado pelo Senado. Como exceção, pode haver apenas **emendas de redação** aos dispositivos não emendados e às **emendas que sejam simples decorrência** de emenda do Senado aprovada a outro dispositivo (art. 322). Por exemplo, uma emenda do Senado que altera valores de multas previstos no artigo emendado autoriza uma emenda à redação final para alterar esses mesmos valores citados em outro artigo que, por um lapso, não foi emendado pela Casa revisora.

iniciadora **para apreciação**<sup>498</sup> consiste **apenas nas emendas da Casa revisora** (art. 65, parágrafo único, CF; art. 137, RCCN; art. 123; art. 138, IV; art. 210, RICD; art. 7º, §§ 3º e 6º, RCN nº 1/2002), para que aquela Casa as aprove ou as rejeite e, em qualquer caso, elabore ela mesma a redação final da matéria destinada à sanção ou à promulgação, incorporando as emendas do Senado porventura aprovadas pela Primeira Casa. A parte não emendada pelo Casa revisora não pode mais ser alterada pela Casa iniciadora nessa derradeira fase do processo legislativo (fase da revisão da revisão).

407. Finalizada a redação final, deve ser elaborado o autógrafo da proposição. **Autógrafo** é o documento oficial com a versão final da proposição (PEC ou projeto) aprovada pela Casa legislativa, o qual é assinado (autografado) pelo Presidente da Casa (art. 48, XVII). Os autógrafos do Senado devem reproduzir a **redação final** aprovada pelo Plenário ou o texto oriundo da Câmara dos Deputados e não emendado pelo Senado (art. 329), já que, neste caso, a redação final é, em geral, dispensada (art. 319, parágrafo único). O autógrafo procedente da Câmara (quando se trata de matéria oriunda de lá) fica arquivado no Senado (art. 330), sendo elaborado um novo autógrafo pela Segunda Casa, com a decisão final dos Senadores.
408. A proposição **aprovada** em definitivo pela Câmara Alta é encaminhada, em **autógrafos**, à **sanção ou veto** do Presidente da República, à **promulgação** pelo Presidente do Senado (ou, no

---

498 Havendo emendas da Casa revisora, o projeto inteiro volta à Casa de origem (art. 136, RCCN; art. 331, RISF), mas **apenas as emendas daquela são apreciadas por esta**. A parte não emendada fica aguardando o resultado da votação da Casa iniciadora sobre as emendas da Casa revisora. Ao final dessa deliberação, a Casa iniciadora elabora a redação final e envia a matéria à sanção do Presidente da República (projetos de lei ordinária ou complementar) ou à promulgação pelo Presidente do Senado (decretos legislativos).

caso de emenda constitucional, pelas Mesas das duas Casas) ou à **revisão** da Câmara dos Deputados, conforme o caso (art. 328). Só há autógrafo para PECs e projetos. Já a matéria **rejeitada** ou considerada **prejudicada** pela Casa é **arquivada**, não havendo que se falar em autógrafos.

409. A matéria aprovada em definitivo pelo Senado vai a **sanção ou veto** do Presidente da República quando se refere a **projeto de lei** cujo trâmite começa pela Câmara<sup>499</sup>, se aprovado **sem emendas de mérito** pelo Senado (art. 66, *caput* e § 1º, CF; art. 52, *caput*, RCCN; art. 91, § 5º; art. 213, I, RISF; art. 13, RCN nº 1/2002).<sup>500</sup> Ademais, as **emendas e substitutivos da Câmara dos Deputados a projetos de lei de autoria do Senado**, se aprovados por este (que é, neste caso, a Casa iniciadora), incorporam-se ao projeto de lei original, o qual é remetido, então, à sanção ou ao veto.
410. A matéria aprovada em definitivo pelo Senado vai à **promulgação**

---

499 Começam sua tramitação pela Câmara dos Deputados os projetos de lei de autoria extraparlamentar (art. 64, *caput*, CF – regra aplicável também, por analogia, aos projetos de autoria do TCU, do MPU, do TJDFT e da DPU) e os projetos de lei ou de decreto legislativo de autoria de Deputado Federal ou Comissão da Câmara. No Senado, tais projetos, até 2018, levavam a **sigla PLC (projeto de lei da Câmara)**. Também se inicia pela Câmara a tramitação das **MPVs** e de seus correspondentes **PLVs** (art. 62, § 8º, CF; art. 5º, § 5º; art. 7º, *caput*, RCN nº 1/2002). Já os projetos de lei de autoria de Senador ou de Comissão do Senado iniciam a tramitação pelo próprio Senado, onde, até 2018, levavam a sigla **PLS (projeto de lei do Senado)**.

500 Também vão a sanção ou veto os **projetos de lei do Congresso Nacional (PLNs)** referentes a **matéria orçamentária**, quais sejam, os projetos de PPA, LDO e LOA, os que alteram essas leis e os projetos de créditos orçamentários adicionais especiais e suplementares (art. 166, §§ 7º e 8º, CF; arts. 126 e 152, RCN nº 1/2006). Todavia, tais matérias são apreciadas em **sessão conjunta** das duas Casas (art. 166, *caput*, CF; art. 1º, V; art. 100, RCCN; arts. 135 e 137, RCN nº 1/2006).

pelo Presidente do Senado (ou, no caso de emenda à Constituição, pelas Mesas das duas Casas) quando é relativa a: i) **decreto legislativo** oriundo da Câmara e aprovado pelo Senado **sem emendas de mérito**<sup>501</sup> (art. 48, *caput*, CF; art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XXVIII; art. 91, § 5º, RISF); ii) **resolução do Senado** (que tramita apenas na Segunda Casa, de forma unicameral) (art. 48, *caput*, CF; art. 48, XXVIII; art. 91, § 5º, RISF); iii) **emenda constitucional** (art. 60, § 3º, CF; art. 1º, III; art. 85, RCCN; art. 203, parágrafo único, RICD; art. 369, RISF); e iv) **lei decorrente de medida provisória** aprovada pelo Congresso **sem alteração de mérito** (art. 12, RCN nº 1/2002).<sup>502</sup> Além disso, as **emendas e substitutivos da Câmara dos Deputados a projetos de decreto**

---

501 É de se notar que o art. 65, *caput*, da CF estatui que o projeto de lei aprovado pelas duas Casas será enviado à sanção **ou à promulgação**. Deve-se ler esse dispositivo afastando-se de sua literalidade, interpretando a expressão “projeto de lei” em sentido amplo: tratando-se de **projeto de lei ordinária ou complementar**, a matéria aprovada pelo Congresso é enviada à **sanção**; sendo o caso de **projeto de decreto legislativo**, o texto final é remetido à **promulgação**.

502 Note-se que nos referimos a sanção ou veto de **projeto** de lei, mas falamos em promulgação de **decreto legislativo, resolução, emenda constitucional** ou **lei** decorrente de MPV (e não em promulgação de **projeto** de decreto legislativo, **projeto** de resolução, **proposta** de emenda à Constituição ou **medida provisória**). Isso porque o nascimento de uma lei ordinária ou complementar ocorre no instante da sanção ou da rejeição do veto, de modo que a sanção e o veto são atos que recaem ainda sobre o **projeto** de lei, não sobre a norma legal já existente. Já a promulgação é ato que recai sobre norma jurídica já existente, embora ainda não em vigor. O nascimento da norma jurídica que não depende de sanção ocorre no momento da última votação da proposição respectiva. Por exemplo, um decreto legislativo nasce no instante em que a Casa que finaliza sua tramitação aprova o respectivo projeto em Plenário. Vale lembrar que a promulgação de leis ordinárias e complementares também recai sobre a lei já existente, nascida com a sanção ou com a rejeição do veto.

**legislativo de autoria do Senado** (são raros), se aprovados por este (que é, neste caso, a Casa iniciadora), incorporam-se ao projeto de decreto legislativo originalmente enviado à revisão, o qual é enviado, então, à promulgação.

411. Quando o Presidente do Senado promulga **decretos legislativos e leis decorrentes de medidas provisórias** não alteradas no mérito, ele age na qualidade de **Presidente do Congresso Nacional**; quando promulga **resoluções do Senado**, ele atua na própria condição de **Presidente da Segunda Casa**. Quando a votação de projeto de decreto legislativo, de MPV sem alteração de mérito<sup>503</sup> ou de PEC é ultimada na Câmara dos Deputados, esta **comunica** a aprovação da matéria ao Senado, para que o Presidente deste adote as providências para a promulgação, as quais, no caso de emenda constitucional, incluem a convocação de **sessão conjunta** de caráter **solene** para a promulgação (art. 60, § 3º, CF; art. 1º, III e § 2º; art. 85, RCCN; art. 203, parágrafo único, RICD; art. 48, III; art. 369, RISF).
412. Por fim, a matéria aprovada em definitivo pelo Senado vai à **revisão** da Câmara dos Deputados quando o Senado é a Casa iniciadora e, conseqüentemente, a Câmara é a Casa revisora. Isso ocorre nos projetos de lei e de decreto legislativo originados no Senado e nas PECs originadas na Segunda Casa ou por ela emendadas<sup>504</sup>. Quando

---

503 No caso de medidas provisórias, pode ocorrer de a Câmara aprovar um PLV e o Senado optar por aprovar a MPV original. Neste caso, a matéria retorna à Câmara, que decide se adota o PLV ou a MPV (art. 7º, § 5º, RCN nº 1/2002). Se a Casa iniciadora aprova a MPV, ela comunica tal decisão ao Senado, para que o Presidente deste adote as providências para a promulgação da nova lei, uma vez que, neste caso, é dispensada a sanção (art. 12, RCN nº 1/2002).

504 Não há primazia da Casa iniciadora no processo legislativo das PECS, ao contrário do que ocorre na tramitação dos projetos de lei e de decreto legislativo, nos quais a

a proposição originária da Câmara é emendada pelo Senado, ela é remetida à Casa de origem juntamente com os autógrafos do Senado e uma cópia autenticada do autógrafo daquela Casa, salvo se há segunda via, caso em que tal via é devolvida à Câmara (art. 331).

---

Casa iniciadora dá a última palavra. Uma PEC só se transforma em emenda constitucional se ambas as Casas efetivamente concordam com seu texto. Quando a Casa revisora aprova emendas de mérito ao texto de uma PEC, considera-se que se trata de **nova PEC**, reiniciando-se todo o processo (art. 60, § 2º, CF; art. 203, *caput*, RICD; art. 367, RISF). Ou seja, devolve-se a matéria integral à Casa de origem, que tem competência para analisar e emendar qualquer parte do texto, e não apenas as emendas da Casa revisora. Por isso é que uma PEC originada na Câmara e emendada pelo Senado tem de ir novamente à apreciação da Câmara, **a título de revisão**. Caso Câmara e Senado não consigam chegar a um acordo sobre o texto final da PEC, a proposição fica tramitando indefinidamente, num eterno vai e vem entre as Casas. Neste caso, pode-se usar o artifício do fatiamento da PEC em duas, promulgando-se a parte incontroversa e promovendo-se a reautuação da parte restante como nova PEC, conhecida como **PEC paralela**, procedimento que é detalhado no capítulo que trata das PECs.



## XXVII. Apreciação de Emendas e Substitutivos da Câmara dos Deputados pelo Senado Federal

413. Quando um **projeto de lei ou de decreto legislativo** é aprovado na Casa iniciadora, ele segue para a Casa revisora, para nova apreciação, na chamada **fase da revisão** (art. 65, *caput*, CF; art. 134, *caput*, RCCN; art. 200, *caput*, RICD; art. 328, RISF). Aprovado o projeto na Casa revisora com **emendas de mérito**<sup>505</sup> desta, a matéria retorna à Casa iniciadora, para apreciação de tais emendas, na denominada **fase da revisão da revisão** (art. 65, parágrafo único, CF; art. 137, RCCN; art. 123; art. 138, IV; art. 210, RICD; art. 285; art. 331, RISF; art. 7º, §§ 3º e 6º, RCN nº 1/2002)<sup>506</sup>. Em tal

---

505 A aprovação de emendas apenas **de redação** pela Casa revisora não exige o retorno da matéria à Casa iniciadora (art. 65, *caput*, CF; art. 135, RCCN; ADI 2238 MC/DF). Neste caso, o projeto aprovado por aquela pode ir diretamente à sanção (projeto de lei) ou à promulgação (decreto legislativo).

506 Em 5/10/2017, o Senado adotou o entendimento de que é possível ao Plenário da Casa promover a **impugnação de matéria estranha** em projeto de lei oriundo da Câmara, sem que isso configure emenda supressiva da Casa revisora e, portanto, **sem que seja necessário o retorno do projeto à Casa iniciadora** em razão dessa impugnação (ex.: PLC nº 110/2017). Essa possibilidade já vinha sendo adotada desde 2015 para o caso de matéria estranha em **projeto de lei de conversão (PLV)** de medida provisória (Questão de Ordem nº 6/2015), com base no art. 62, § 5º, da CF, que prevê que a deliberação da Casa sobre o mérito de MPV depende do juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais; e do art. 7º, II, da LC nº 95/1998, o qual reza que a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. O RISF também não admite emenda sem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar nem

momento, a Casa iniciadora aprecia **apenas as emendas**<sup>507</sup> da outra Casa, aprovando-as ou rejeitando-as, **não podendo mais rejeitar o projeto e nem mesmo propor novas modificações de mérito.**

414. Havendo emendas (inclusive na forma de substitutivo) de mérito da Casa revisora, o projeto inteiro volta à Casa de origem (art. 136, RCCN; art. 331, RISF), mas apenas as emendas daquela são apreciadas por esta. A parte não emendada pela Casa revisora não pode mais ser alterada pela Casa iniciadora nessa derradeira fase do processo legislativo (salvo emendas de redação) e deve ficar aguardando o resultado da votação da Casa de origem sobre as emendas da outra Casa. Nesta derradeira fase da revisão da revisão, a Casa iniciadora pode apenas acatar ou rejeitar as alterações da Casa revisora (havendo a rejeição, restabelece-se o texto correlato do projeto inicialmente aprovado pela Casa iniciadora), podendo,

---

emenda em sentido contrário à proposição, quando se trate de PEC, projeto de lei ou de resolução (e, por extensão, de decreto legislativo) (art. 230, I e II). O art. 62, § 5º, da CF refere-se apenas às MPVs, mas os fundamentos da LC nº 95/1998 e do RISF podem justificar a impugnação de matéria estranha em qualquer proposição oriunda da Casa iniciadora. A inovação do entendimento do Senado é a não configuração da impugnação como emenda supressiva e, por isso, a desnecessidade do retorno do projeto à Casa iniciadora, permitindo que a matéria seja enviada à sanção, mesmo com a supressão do trecho impugnado.

- 507 Embora o art. 65, parágrafo único, da CF/88 não esclareça que a Casa iniciadora deve apreciar apenas as emendas da Casa revisora, não podendo inovar na matéria, isso decorre do costume legislativo brasileiro, o qual inclusive era positivado nas Constituições anteriores (art. 69, CF/46; art. 61, § 1º, CF/67; art. 58, § 1º, CF/69), embora não conste mais expressamente na atual Carta Magna, a não ser no art. 64, § 3º, da CF, que trata dos projetos em urgência constitucional, o qual ainda fala em apreciação **das emendas** do Senado pela Câmara dos Deputados. Hoje esse ponto é detalhado mais pelas normas regimentais (art. 137, RCCN; art. 123; art. 138, IV; art. 210, RICD; art. 285, RISF; art. 7º, §§ 3º e 6º, RCN nº 1/2002).

no máximo, apresentar emendas meramente de redação.

415. Em suma, a Casa de origem pode apenas aprovar ou rejeitar, total ou parcialmente, as emendas (ou o substitutivo) da Casa de revisão, sendo que, no caso de aprovação de quaisquer dessas emendas, a Casa iniciadora deve fazer, na redação final, a composição do texto por ela originalmente aprovado com as modificações da Casa revisora porventura acatadas, sem promover inovações de mérito a nenhuma parte do texto, sendo possíveis apenas meros ajustes redacionais, se necessários, antes do envio da matéria à sanção (projeto de lei) ou à promulgação (decreto legislativo). Assim, se aprovadas essas emendas, o processo segue para a sanção ou promulgação com as alterações inseridas pela Casa revisora; se rejeitadas, a matéria é enviada ao Executivo ou ao Presidente do Senado com o texto originalmente aprovado pela Casa inicial.
416. Quando a Casa iniciadora é o Senado Federal, o projeto de lei ou de decreto legislativo aprovado pela Casa segue para a revisão da Câmara dos Deputados. Neste caso, a Câmara Baixa, no papel de revisora, conforme dito, pode aprovar emendas ou mesmo um substitutivo ao projeto vindo do Senado. As emendas ou o substitutivo da Câmara retornam ao Senado para que este, no papel de Casa de origem, dê a última palavra sobre essas emendas, antes de enviar a matéria à sanção ou à promulgação.
417. **Até o final da 54<sup>a</sup> Legislatura (2011-2015), as emendas e substitutivos da Câmara** aos projetos de lei iniciados no Senado, quando retornavam à Câmara Alta para a fase de **revisão da revisão** (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN), tramitavam no Senado com as siglas **ECD** (emendas da Câmara) ou **SCD** (substitutivo da Câmara) **com o número do processo original**<sup>508</sup>, regra que ainda

---

508 Por exemplo, as emendas da Câmara ao PLS 129/2012 foram autuadas no Senado

hoje consta do RISF (art. 246, IV). **Durante a 55ª Legislatura (2015-2019)**, essas proposições mantiveram a abreviatura ECD ou SCD, mas passaram a ter **numeração própria**, a partir da data de sua leitura na Casa, recebendo, portanto, numeração anual em **série específica**, relativa ao ano em que retornavam ao Senado<sup>509</sup>. Por extensão, a mesma regra valia para as emendas e substitutivos da Câmara aos projetos de decreto legislativo iniciados no Senado (antigos **EDS** e **SDS**, respectivamente – raríssimos). Finalmente, **a partir da 56ª Legislatura (2019-2023)**, tais matérias passaram a ser anexadas ao processado (autos) do projeto primitivo com a **manutenção da sigla** (atualmente PL, PLP ou PDL, conforme o caso) e da **numeração iniciais**<sup>510</sup>, inserindo-se, porém, a observação adicional de que se trata de emendas ou substitutivo da Casa

---

como ECD 129/2012, ainda que elas tenham retornado à Segunda Casa já em 2013. Do mesmo modo, o Substitutivo da Câmara ao PLS nº 41/1993 foi autuado como SCD nº 41/1993, embora tenha dado entrada no Senado em 2014.

509 Por exemplo, o substitutivo da Câmara ao PLS 260/2013 foi autuado no Senado como SCD 1/2016, por ter sido o primeiro SCD a dar entrada na Segunda Casa em 2016. Da mesma maneira, as emendas da Câmara ao PLS nº 406/2013 foram autuadas como ECD nº 1/2015, por terem sido as primeiras emendas da Casa revisora a darem entrada no Senado em 2015. Inclusive as ECDs e os SCDs autuados até o final da 54ª Legislatura (2011-2015) que ainda se encontravam em tramitação no início da 55ª Legislatura (2015-2019) foram reautuados em 21/3/2015 com a nova numeração (comunicação da Presidência do Senado de 20/3/2015): o SCD 147/2004 tornou-se o SCD 1/2011; a ECD 126/1998 converteu-se na ECD 1/2011; o SCD 180/2004 virou o SCD 2/2011; o SCD 264/1999 transformou-se no SCD 3/2011; o SCD 316/2003 foi reautuado como o SCD 1/2012; o SCD 275/2008 tornou-se o SCD 2/2012; o SCD 184/2003, o SCD 1/2013; a ECD 295/2013, a ECD 1/2014; o SCD 189/2003, o SCD 1/2014; a ECD 464/2011, a ECD 2/2014; o SCD 293/2012, o SCD 2/2014; a ECD 274/2008, a ECD 3/2014; e a ECD 3/2010, a ECD 4/2014 (Diário do Senado Federal, 21/3/2015, págs. 140-141).

510 Ex.: PL nº 693/2019 (Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PL nº 693/2019).

revisora (art. 3º, ACJ nº 1/2018).

418. A discussão e a votação das emendas da Câmara a projeto do Senado são feitas, como regra, **em globo**. Não obstante, se os pareceres das Comissões sobre a matéria são discordantes (alguns favoráveis e outros contrários), a votação das emendas se faz em **grupos**, segundo os pareceres. Também pode haver a aprovação de **destaque** para a votação de qualquer emenda da Câmara. É possível o destaque até mesmo de **parte** da emenda, mas, neste caso, a emenda da Câmara só pode ser votada em parte quando o seu texto é suscetível de divisão, isto é, quando a parte votada separadamente forma sentido completo (art. 286).
419. O substitutivo da Câmara a projeto do Senado é considerado **série de emendas**, razão pela qual pode ser votado, separadamente, por dispositivos (artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens), em correspondência aos respectivos dispositivos do projeto emendado, salvo aprovação de requerimento para votação em globo ou por grupos de dispositivos<sup>511</sup>. Em qualquer caso, a votação do substitutivo por partes só é possível quando o texto votado separadamente é suscetível de divisão (art. 287).
420. A emenda ou o substitutivo da Câmara a projeto do Senado **não** pode sofrer modificação por meio de **subemenda** (art. 285). Isso decorre da vedação à inovação de mérito pelo Senado nesta fase do processo legislativo (revisão, pela Casa iniciadora, da revisão da Casa revisora). No entanto, a vedação se aplica a modificações **de mérito** pelo Senado, sendo permitidas emendas e subemendas **de redação** neste momento (art. 135, RCCN, por analogia – art. 412, VI, RISF).

---

511 Muitas vezes, por questão de eficiência, tem sido adotada como padrão a votação **em globo** do substitutivo da Câmara, sem prejuízo da aprovação de requerimento de destaque ou de votação por partes.

421. Finalmente, frise-se que as emendas ou substitutivos da Câmara a **PECs** do Senado seguem uma lógica diferente da apresentada neste capítulo. Não há primazia da Casa iniciadora no processo legislativo das PECs, como ocorre no trâmite dos projetos de lei e de decreto legislativo. Uma PEC só se transforma em emenda constitucional se ambas as Casas efetivamente concordam com seu texto. Se a Casa revisora altera **o mérito** do texto, considera-se que se trata de **nova PEC**, reiniciando-se todo o processo (art. 203, *caput*, RICD; art. 367, RISF). Ou seja, devolve-se a matéria integral à Casa de origem, que tem competência para analisar e emendar qualquer parte do texto, e não apenas as emendas da Casa revisora. Na verdade, neste caso, a Casa de origem se converte em Casa revisora e vice-versa.<sup>512</sup>

---

512 Para saber mais, consulte-se o capítulo específico que trata das PECs.

## XXVIII. Rito Abreviado (Terminativo)

422. O rito (ou procedimento) legislativo **abreviado** é aquele que, a princípio, **dispensa a apreciação do Plenário**, de modo que o processo legislativo possa ser conduzido integralmente no âmbito das Comissões. Tal procedimento leva esse nome justamente por dispensar a deliberação do colegiado máximo da Casa, abreviando a tramitação. Ele é previsto na própria Carta Magna (art. 58, § 2º, I, CF), sendo denominado rito **terminativo** no Senado Federal (art. 49, *caput*; art. 90, I; arts. 91 e 92, RISF) e rito **conclusivo** na Câmara dos Deputados (art. 24, II e § 1º; art. 58; art. 107, § 2º, RICD)<sup>513</sup>.
423. O rito abreviado representa uma **delegação interna corporis**<sup>514</sup> da

---

513 Há, na Câmara Baixa, os chamados **pareceres terminativos** da CFT e da CCJ, que analisam a **admissibilidade** da proposição, respectivamente, quanto à **adequação financeira e orçamentária** e quanto à **constitucionalidade** e à **juridicidade** (arts. 53 e 54, RICD). Tais pareceres levam esse nome porque acarretam o término da tramitação da matéria naquela Casa, caso sejam contrários no tocante às citadas preliminares e não haja recurso ao Plenário (art. 144, RICD). Não se deve, portanto, confundir o parecer terminativo da Câmara dos Deputados com o procedimento terminativo do Senado Federal. São nomes iguais para coisas diferentes. Pode haver parecer terminativo na Câmara tanto sobre projetos submetidos ao rito abreviado como sobre matérias que tramitam sob o rito comum, que exige a apreciação do Plenário.

514 A **delegação legislativa** feita pelo Parlamento pode ser **interna corporis**, às suas próprias Comissões, para a apreciação de proposições mediante o **rito abreviado** (art. 58, § 2º, I, CF; art. 24, II, RICD; art. 91, RISF); ou **externa corporis**, ao Presidente da República, para a edição de **leis delegadas** (art. 68, CF; art. 116, RCCN).

função legislativa, feita pelo Plenário da Casa a suas Comissões. Essa delegação *interna corporis* funciona como técnica de descongestionamento da pauta do Plenário, para evitar que este se torne um gargalo do processo legislativo. Por outro lado, não obstante a autorização constitucional, o Parlamento não é obrigado a delegar poderes decisórios a suas Comissões. O Regimento Interno pode prever que todo projeto que tramite pela Casa deva ser submetido ao Plenário<sup>515</sup>.

424. Por meio do rito abreviado, compete às Comissões efetivamente **discutir e votar** (e não apenas opinar sobre) projetos de lei que, na forma do respectivo Regimento Interno, **dispensem a competência do Plenário**. Todavia, em tal caso, deve haver a possibilidade de **recurso de 1/10 (um décimo)** dos membros da Casa (52 Deputados, na Câmara; nove Senadores, no Senado), para que a matéria seja submetida ao Plenário (art. 58, § 2º, I, CF; art. 58; art. 132, § 2º, RICD; art. 49; art. 90, I; art. 91, RISF).
425. No rito abreviado, o projeto, após ser apresentado pelo autor, lido em Plenário, publicado no Diário da Casa e numerado, é despachado pelo Presidente a uma ou mais Comissões (art. 139, RICD; art. 48, X; art. 253, *caput*, RISF), as quais, em substituição ao Plenário, efetivamente **votam** (não apenas opinam) sobre a admissibilidade e o mérito da matéria, conforme as regras do Regimento Interno. Concluída a votação no âmbito das Comissões, a matéria está, a princípio, aprovada ou rejeitada pela Casa. Todavia, conforme dito, cabe **recurso** dessa decisão, interposto por **um décimo** dos parlamentares, para que a proposição seja submetida ao Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 58; art. 132, § 2º, RICD; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF).

---

515 É o caso, por exemplo, da CLDF, Casa na qual não há previsão regimental de rito abreviado.



426. As regras regimentais da Câmara e do Senado sobre o **rito abreviado** são significativamente diferentes. Na Primeira Casa, todas as Comissões de mérito devem concordar sobre a aprovação ou a rejeição do projeto para que ele seja deliberado conclusivamente; quando não o fazem (**pareceres divergentes**), a matéria perde o rito conclusivo, passando à competência deliberativa do Plenário (isto é, o rito transforma-se em ordinário), sem necessidade de recurso de um décimo da Casa (art. 24, II, g, RICD). Na Câmara Alta, por outro lado, o Presidente, ao despachar o projeto terminativo às Comissões, indica qual delas possui maior pertinência temática sobre o projeto e que, por isso, deve ficar com o poder de efetivamente decidir sobre a matéria (**Comissão decisória**), ficando os demais Comitês (se houver) como instâncias meramente opinativas (**Comissões opinativas**) (art. 49, I, RISF). Por costume, essa Comissão decisória no Senado, que é conhecida como **Comissão terminativa**, é a última a examinar a proposição.
427. No Senado, havendo o **recurso** em face de decisão terminativa, sua admissão é **automática**, independentemente de decisão do Plenário (direito das minorias); já na Câmara, por expressa previsão regimental, o recurso contra decisão conclusiva deve ser **deliberado** pelo Plenário (art. 58, § 4º; art. 132, § 2º, RICD)<sup>516</sup>. Na Segunda Casa, portanto, esse recurso não depende de deliberação, sendo provido automaticamente, se apresentado conforme seus requisitos formais, quais sejam, a tempestividade (no Senado, **cinco dias úteis** a partir da publicação da decisão da Comissão – art. 91, § 3º, RISF) e o número mínimo de subscritores de **um décimo** da Casa (nove Senadores). Havendo a apresentação do recurso no Senado, ou seu provimento na Câmara, o rito abreviado **transforma-se em**

---

516 Cite-se o exemplo do recurso contra a decisão das Comissões sobre o PL nº 1645/2019, o qual, no entanto, foi rejeitado pelo Plenário da Câmara, mantendo a matéria assim seu rito abreviado. O mesmo aconteceu naquela Casa com o PL nº 2673/2007.

**ordinário**, de modo que a decisão das Comissões converte-se de deliberativa em meramente **opinativa**, passando o Plenário a ser a instância decisória sobre a matéria.

428. Embora a CF preveja o rito abreviado apenas para projetos de **lei** (art. 58, § 2º, I, CF), o art. 91 do RISF, em interpretação ampliada do dispositivo constitucional, prevê esse procedimento também para certos projetos de **resolução** e de **decreto legislativo**, conforme detalharemos adiante. Na Câmara, o Regimento Interno prevê expressamente que apenas projetos de lei, com algumas exceções (art. 24, II, RICD), são submetidos ao rito abreviado, mas lá também os projetos de **decreto legislativo** sobre outorga ou renovação de serviços de **radiodifusão** (rádio e TV) seguem tal procedimento, conforme posição da CCJ daquela Casa (Parecer CCJ/CD nº 9/1990).
429. Os Regimentos das duas Casas do Congresso Nacional estabelecem que, como regra, os projetos de lei ordinária de **autoria individual** de Parlamentar devem tramitar no rito abreviado (art. 24, II, RICD; art. 91, I, RISF). Como tais projetos compõem a **grande maioria** das proposições que tramitam no Congresso, ocorre que hoje o rito mais utilizado nas duas Casas é o abreviado, tendo o rito ordinário se tornado a exceção, muito embora este seja chamado também de rito comum, o que pode passar a falsa ideia de que ele seria o mais usual.
430. Em Comissão com poder decisório, o que é votado não é o relatório ou o parecer, mas o **próprio projeto**. Ou seja, no desempenho da atribuição terminativa, a Comissão não é apenas um colegiado opinativo, mas uma verdadeira **instância decisória**, substituindo o Plenário na votação do projeto. Apenas quando há **recurso** de um décimo da Casa é que o projeto vai à decisão do Plenário, passando a Comissão terminativa a ser uma Comissão apenas opinativa,

pois, interposto o recurso<sup>517</sup>, o rito abreviado se converte em rito ordinário.

431. Vamos nos concentrar, a partir de agora, no rito terminativo no Senado Federal. Na distribuição de matérias sob o rito abreviado, o Presidente do Senado designa como Comissão terminativa a de **maior pertinência temática** sobre o assunto, a qual deve sobre ela **decidir** (e não apenas opinar) (art. 48, X; art. 49, I; art. 252, III), sendo esse colegiado, por costume, o último a analisar a proposição, quando há mais de uma Comissão no despacho do Presidente.<sup>518</sup> A Comissão terminativa substitui o Plenário do Senado na deliberação da matéria. As demais Comissões porventura existentes agem como instâncias apenas **opinativas**. A Comissão terminativa pode ser uma das Comissões permanentes do Senado ou mesmo uma Comissão temporária criada para o estudo da matéria<sup>519</sup>.
432. Embora menos usual, o Presidente do Senado pode também, ao distribuir **proposição terminativa** cujo mérito seja vinculado a **mais de uma Comissão**, determinar no despacho que o estudo da matéria seja feito em **reuniões conjuntas**, presididas pelo Presidente mais idoso das Comissões envolvidas (art. 49, II; art.

---

517 Na Câmara dos Deputados, esse recurso deve ser não só interposto por um décimo da Casa, mas também **provido** pelo Plenário, para que o rito se converta de abreviado em ordinário (art. 132, § 2º, RICD).

518 Na prática, o despacho do Presidente elenca as Comissões que devem apreciar a matéria, na ordem de apreciação, expressando que cabe à última Comissão do despacho a decisão terminativa.

519 Por exemplo, a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), conhecida à época como Comissão da **Agenda Brasil**, criada pelo RQS nº 935/2015 e extinta ao término da sessão legislativa ordinária de 2016. Essa Comissão apreciou terminativamente diversos projetos de lei, por exemplo, PLS nº 336/2013, PLS nº 136/2015, PLS nº 397/2015, PLC nº 79/2016, entre outros.

113, *caput*). Em tal hipótese, cada Comissão deve estar presente pela maioria absoluta de seus membros. Embora o estudo da proposição ocorra em conjunto, a votação deve ser feita separadamente por Comissão, na ordem constante do despacho. Conforme o que as Comissões acordem, pode ser escolhido um Relator único para a matéria ou um Relator para cada Comissão envolvida. Assim, pode haver um **único parecer conjunto** para todos os Comitês, mas consignando-se nele a manifestação de cada uma delas; ou um **parecer separado para cada** colegiado. Em qualquer caso, devem ser mencionados no parecer os votos **vencidos**, os votos **em separado**, os votos **pelas conclusões** e os votos **com restrições**<sup>520</sup> (art. 113, parágrafo único).

433. No início da tramitação da matéria terminativa, **qualquer Senador** pode apresentar as chamadas **emendas T**<sup>521</sup> (T de “terminativo”) (art.

---

520 **Voto vencido** é o que expressa posição diversa da adotada pela Comissão. Ocorre normalmente em relação ao voto do Relator que não é acolhido pelo colegiado. **Voto em separado** é o elaborado por escrito por um Senador, como proposta alternativa – mas não necessariamente contrária – ao relatório do Relator. Caso o Relator seja vencido (derrotado) na votação, o eventual voto em separado existente pode vir a ser acolhido pela Comissão, tornando-se o parecer vencedor (art. 57, XII, RICD; art. 132, § 5º, RISF). O voto vencido do Relator passa a ser considerado também um voto em separado (art. 57, XIII, RICD), salvo quando vencido apenas **em parte**, quando então o Relator reelabora seu texto, consignando o que foi decidido pela Comissão (art. 57, XI, RICD; art. 128, RISF). **Voto pelas conclusões** é o que não endossa ou mesmo discorda dos argumentos do Relator, mas concorda com suas conclusões para a matéria (ex.: aprovação ou rejeição), sendo considerado favorável à peça do Relator (art. 57, XIV, *a*, RICD; art. 132, §§ 6º e 7º, RISF). **Voto com restrições** é o que concorda com a posição do Relator, salvo apenas quanto a alguns pontos de análise dos quais discorda, sendo, portanto, também um voto favorável em relação ao Relator (art. 57, XIV, *a*, e XV, RICD; art. 132, §§ 6º e 7º, RISF).

521 As emendas T recebem essa denominação ao lado de sua numeração, para bem

122, II, c). O prazo para a apresentação dessas emendas, chamado comumente de **prazo regimental**<sup>522</sup>, conta-se da publicação da matéria no Diário do Senado Federal, sendo de **cinco dias úteis** (art. 122, § 1º). A apresentação das emendas T é feita perante a **primeira** Comissão do despacho, quando há mais de uma (art. 375, I, por analogia – art. 412, VI). Após o prazo regimental, o projeto passa a ser analisado pelas Comissões e, a partir daí, somente os membros destas podem apresentar **emendas comuns**<sup>523</sup> perante os respectivos colegiados (art. 122, I; art. 235, I), até o final da discussão no Comitê em que a proposição esteja tramitando.

434. O Senador pode apresentar emendas T ainda que não seja membro de nenhuma das Comissões por onde a matéria tramitará. Isso porque a lógica do prazo regimental dessas emendas é **substituir o prazo de emendas de Plenário** (art. 277), o qual, em princípio, não será aberto, pelo exato fato de a matéria ser terminativa nas Comissões. Porém, caso haja, após a fase de Comissões, o recurso de

---

caracterizá-las e diferenciá-las das emendas comuns, apresentadas perante as Comissões durante a discussão (art. 122, I; art. 235, I), por exemplo: Emenda nº 1-T, Emenda nº 2-T etc.

- 522 As **emendas de prazo regimental perante Comissões** são: i) as do rito terminativo (**emendas T**) (art. 122, II, c); ii) as do procedimento sumário, de urgência constitucional (**emendas U**) (art. 122, II, b; art. 375, I); iii) as do rito dos projetos de lei de código (**emendas C**) (art. 122, II, a; art. 374, III); iv) as do procedimento dos projetos de decreto legislativo de atos internacionais (**emendas I**) (art. 376, III); e v) as do rito dos projetos de resolução de modificação ou reforma do RISF (**emendas R**) (art. 235, II, a; art. 401, § 1º). As nomenclaturas de emendas C, I e R não são oficialmente adotadas pelo Senado.

- 523 Para entender melhor a diferença entre **emendas comuns** (sem prazo regimental expresso), apresentadas nas Comissões durante a discussão da matéria, e **emendas de prazo regimental** (das quais as emendas T são um exemplo), consultar o capítulo que trata especificamente das emendas.

um décimo da Casa para a deliberação da proposição pelo Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), abre-se o prazo de emendas PLEN perante a Mesa, antes de o projeto ser incluído em Ordem do Dia, não obstante tenha havido o prazo regimental inicial de emendas T (art. 235, II, c).

435. No avulso eletrônico da Ordem do Dia, devem constar os projetos em **fase de recebimento de emendas T** perante Comissões terminativas, indicando a Comissão que recebe as emendas para cada projeto, o prazo de apresentação das emendas e o número de dias já transcorridos desse prazo. Devem constar do avulso também os projetos em **fase de apresentação de recurso contra decisão terminativa** de Comissão, também com o prazo de apresentação do recurso e o número de dias já decorridos (art. 122, § 2º; art. 170, §§ 2º e 3º).
436. Quando há mais de uma Comissão examinando um projeto terminativo, os Comitês meramente opinativos, ainda que deem parecer pela rejeição das **emendas T**, não as eliminam do processo<sup>524</sup>, devendo, por isso, tais emendas, em qualquer caso, seguir à análise da Comissão terminativa (a última a examinar a matéria). Também para as emendas T vale a regra de que, quando adotadas por uma Comissão, passam a ser consideradas emendas de autoria do colegiado (art. 123, por analogia – art. 412, VI). As emendas T são, em princípio, decididas definitivamente pela Comissão decisória, indo a Plenário apenas se é interposto recurso por um décimo da Casa para que **a matéria principal** vá ao colegiado máximo da Casa (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º; art. 124, IV,

---

524 Sendo, portanto, inaplicável às emendas T (e, de resto, a qualquer emenda de prazo regimental) a regra de que elas são consideradas inexistentes quando não adotadas pela Comissão (art. 124, I), preceito incidente apenas sobre as emendas **comuns**, apresentadas em cada Comissão, durante a discussão (art. 122, I; art. 235, I).

RISF). O recurso, portanto, é sobre o projeto, não sobre a emenda, a qual, por ser proposição acessória (art. 18, *caput*, RICD), segue o destino da principal.

437. No Senado, tramitam sob o **rito terminativo** as seguintes proposições (art. 91, *caput*): i) projetos de lei ordinária de **autoria de Senador** (são os grandes representantes desse rito), ressalvados os projetos de código e de consolidação (art. 213-C, *caput*); ii) projetos de resolução do Senado (PRS) de **suspensão de lei** considerada **inconstitucional** pelo STF (art. 52, X, CF; arts. 386 a 388, RISF); e iii) projetos de decreto legislativo de autorização de outorga ou renovação de serviços de **radiodifusão (rádio e TV)** (art. 223, § 1º, CF). Além disso, o Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, **pode** dar rito terminativo às seguintes matérias (art. 91, § 1º): iv) projetos de decreto legislativo sobre **tratados internacionais** (art. 49, I, CF)<sup>525</sup>; v) projetos de decreto legislativo de autorização de exploração de **recursos hídricos e minerais em terras indígenas** (art. 49, XVI, CF); vi) projetos de decreto legislativo de aprovação de alienação ou concessão de **terras públicas** com mais de **2.500 hectares**<sup>526</sup> (art. 49, XVII, CF); vii) projetos de lei da Câmara (isto é, iniciados naquela Casa) de **iniciativa parlamentar e aprovados na Primeira Casa pelo rito abreviado**<sup>527</sup>; e viii) **proposições diversas**

---

525 Na prática, os projetos de decreto legislativo sobre tratados internacionais **não têm sido terminativos** no Senado.

526 O **hectare** (símbolo ha) é uma unidade de medida agrária equivalente a um hectômetro quadrado (hm<sup>2</sup>), isto é, um quadrado de lado igual a 100 metros, totalizando 10.000 m<sup>2</sup>.

527 Na prática, os projetos de lei da Câmara, com poucas exceções (ex.: PLCs nºs 161/2017, 79/2016, 115/2014, 52/2013, 69/2011, 130/2009), **não têm sido terminativos** no Senado, ainda que sejam de iniciativa parlamentar e tenham sido aprovados na Primeira Casa pelo rito abreviado.

para as quais não se exija outro rito<sup>528</sup>.

438. Além disso, o RISF expressamente exclui da tramitação terminativa as PECs<sup>529</sup>, os projetos de resolução de alteração do RISF e os projetos de resolução sobre matéria financeira (art. 52, V a IX, CF; arts. 389 a 393, RISF) ou tributária (art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V, CF; art. 394, RISF<sup>530</sup>). Ademais, também são terminativas no Senado a **avaliação do Sistema Tributário Nacional** pela CAE (art. 52, XV, CF; art. 99-A; art. 393-F, *caput*, RISF), as **propostas de fiscalização e controle (PFS)**, deliberadas pela CTFC (arts. 102-B e 102-C), e as **indicações internas**<sup>531</sup>, salvo, quanto a estas, se a indicação é encaminhada a

---

528 O RISF abre brecha para que **quaisquer proposições**, salvo as exceções expressamente previstas, tramitem pelo rito terminativo (art. 91, § 1º, V), inclusive projetos oriundos da Câmara que lá foram remetidos ao Plenário.

529 Até porque para as PECs não é possível a tramitação terminativa, já que elas devem ser aprovadas por três quintos do Senado (art. 60, § 2º, CF; art. 354, *caput*; art. 288, II, RISF), o que exige sua remessa ao Plenário. Do mesmo modo, embora não ressalvados textualmente pelo Regimento, os **projetos de lei complementar** não tramitam pelo rito terminativo, pois devem ser aprovados pela maioria absoluta da Casa (art. 69, CF; art. 288, III, *a*, RISF).

530 Embora não sejam mencionadas no RISF, parece-nos que as resoluções do Senado que definem **alíquotas mínimas do IPVA** (art. 155, § 6º, I, CF) também não devem tramitar no procedimento abreviado, por analogia (art. 412, VI) com a regra das resoluções sobre alíquotas do ITCD e do ICMS.

531 **Indicação** é a proposição legislativa por meio da qual Senador ou Comissão: i) sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de proposição sobre matéria de sua iniciativa exclusiva (**indicação externa**); ou ii) sugere a Comissão ou órgão competente do Senado que determinado assunto seja objeto de providência ou estudo, para seu esclarecimento ou para a formulação de proposição legislativa de iniciativa da Casa (**indicação interna**) (art. 211, IV; art. 224). A indicação, portanto, interna ou externa, é uma **sugestão** para que seu destinatário adote alguma providência sobre determinado



mais de uma Comissão e os pareceres são discordantes (art. 227, § 2º, II). O **Quadro 36** resume as proposições submetidas ao rito terminativo no Senado.

### **Quadro 36: Proposições em Rito Terminativo no Senado Federal**

<b>Proposições</b>	<b>Dispositivos</b>
Projetos de lei ordinária de autoria de Senador (salvo projetos de códigos e de consolidação)	Art. 91, I; art. 213-C, <i>caput</i> .
Projetos de resolução de suspensão de lei inconstitucional	Art. 91, II.
Projetos de resolução de avaliação do Sistema Tributário Nacional	Art. 393-F, <i>caput</i> .
Projetos de decreto legislativo de rádio e TV	Art. 91, III.
Projetos de decreto legislativo de tratados internacionais*	Art. 91, § 1º, I.
Projetos de decreto legislativo de autorização de exploração de recursos hídricos e minerais em terras indígenas*	Art. 91, § 1º, II.
Projetos de decreto legislativo de aprovação de alienação ou concessão de terras públicas com mais de 2.500 ha*	Art. 91, § 1º, III.
Projetos de lei ordinária da Câmara de iniciativa parlamentar submetidos ao rito abreviado na Primeira Casa*	Art. 91, § 1º, IV.
Proposições diversas para as quais não se exija outro rito*	Art. 91, § 1º, V.
Propostas de fiscalização e controle	Arts. 102-B e 102-C.
Indicações internas (salvo pareceres divergentes das Comissões)	Art. 227, § 2º, II.

\* Rito terminativo opcional

439. Em princípio, os projetos de decreto legislativo de rádio e TV são submetidos ao **rito abreviado** (art. 91, III, RISF). Todavia, se a

---

assunto. Apenas as indicações internas são despachadas às Comissões; as externas, após sua leitura em Plenário, são enviadas diretamente ao outro Poder (art. 226).

decisão da CCT é pela **não renovação** de concessão ou permissão já outorgada (algo muito raro), a matéria deve ir a Plenário, **independentemente de recurso** de um décimo dos Senadores. É que tal decisão pela não renovação exige quórum qualificado de **dois quintos** da Casa (33 Senadores), não podendo ser decidida no âmbito da CCT, que possui apenas 17 membros (art. 223, § 2º, CF; Parecer CCJ/CD nº 9/1990; art. 77, XI; art. 288, IV, RISF).<sup>532</sup>

440. Destaque-se também que os projetos de decreto legislativo de **radiodifusão** tramitam **simultaneamente nos ritos sumário (urgência constitucional) e abreviado** (art. 64, § 2º, CF; art. 375, *caput*, RISF). Para tais matérias, porém, o trancamento da pauta do Plenário, decorrente da eventual não deliberação da Casa sobre o projeto no prazo de 45 dias da urgência constitucional<sup>533</sup>, só acontece se a matéria passa à competência decisória do Plenário, isto é, deixa de ser terminativa, o que só ocorre se é apresentado **recurso** de um décimo da Casa (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF) em face da decisão terminativa da CCT (fato raro); ou se a decisão dessa Comissão é pela **não renovação** de concessão ou permissão já outorgada, pois tal decisão, conforme dito, exige quórum qualificado de **dois quintos** da Casa (art. 223, § 2º, CF; art. 288, IV, RISF) (caso também raro). Nesses casos, a proposição é incluída em Ordem do Dia, sobrestando-se a partir daí a deliberação sobre as demais matérias, até que o Plenário vote o projeto de autorização de serviço de rádio ou TV (art. 375, VIII, RISF).

441. As Comissões deliberam por maioria de votos, presente a maioria

---

532 Estudaremos melhor a lógica de aprovação ou rejeição de renovação de concessão de serviços de rádio e TV no capítulo específico sobre essa matéria.

533 Regra própria do rito sumário, o qual será estudado mais profundamente em capítulo próprio sobre esse rito.

absoluta de seus membros, ou seja, pelo quórum de **maioria simples** (art. 47, CF; art. 109, RISF). As **Comissões opinativas** votam os projetos pelo **processo simbólico**<sup>534</sup>, mas, no rito abreviado, a **Comissão terminativa** deve adotar o **processo nominal** (art. 109, *in fine*). Como essa Comissão efetivamente decide sobre o projeto, em substituição ao Plenário, a votação nominal permite maior segurança jurídica na deliberação, ao exigir que a maioria absoluta do colegiado esteja efetivamente presente no momento da deliberação<sup>535</sup>.

442. A aprovação de **substitutivo** no turno único por Comissão terminativa<sup>536</sup>, por se tratar de **instância decisória**, exige a realização de **turno suplementar**, para nova votação do substitutivo (art. 92 c/c art. 282, *caput*). Em tal caso, terminada a votação com a aprovação de substitutivo, o colegiado elabora a **redação para o turno suplementar** (art. 317). O substitutivo pode receber **emendas S** durante a discussão desse turno na Comissão, vedada a apresentação de novo substitutivo integral (art. 92 c/c art. 282, § 2º). Nos projetos sujeitos a prazo de tramitação, o turno suplementar deve ocorrer dois dias úteis após

---

534 Nas votações simbólicas, computa-se a presença constante do painel eletrônico, indicando que o Senador está na Casa, ainda que não esteja fisicamente presente na Comissão ou no Plenário por ocasião da votação. Neste caso, considera-se que o Parlamentar ausente “permaneceu como estava” para efeitos da votação simbólica, isto é, concordou com a aprovação da matéria (art. 293, I). Por outro lado, no processo nominal, ele precisa estar efetivamente presente à votação para dar seu voto.

535 Excepcionalmente, a deliberação da Comissão terminativa pela **prejudicialidade** da proposição pode ser feita pelo processo **simbólico** (art. 1º da Instrução Normativa da SGM nº 5/2015). É que, neste caso, a declaração final de prejudicialidade não pode ser feita pela Comissão, em caráter terminativo, devendo ser feita pelo Presidente do Senado, em **Plenário**, mediante inclusão da matéria em Ordem do Dia (art. 334, *caput* e § 1º, RISF).

536 A aprovação de substitutivo por Comissão do Senado meramente **opinativa não** exige a realização de turno suplementar.

a aprovação do substitutivo, caso faltem oito dias ou menos para o término do prazo (art. 92 c/c art. 282, § 1º).

443. As **emendas S** podem ser apresentadas por **qualquer Senador** perante a Comissão terminativa, mesmo que o Parlamentar não seja membro desse Comitê. O prazo de emendas se inicia a partir da publicação da comunicação sobre a decisão da Comissão de aprovação do substitutivo no turno único<sup>537</sup> e vai até o encerramento da discussão nesse colegiado. **Não sendo oferecidas emendas** na discussão suplementar, o substitutivo é dado como definitivamente adotado pela Comissão terminativa, **sem votação** (art. 92 c/c art. 284). É que, na prática, o objeto de apreciação no turno suplementar são justamente as emendas S, de modo que, não sendo elas apresentadas, dispensa-se a nova votação.<sup>538</sup>
444. Após deliberar sobre a matéria, seja pela aprovação, seja pela rejeição, a Comissão terminativa comunica ao Presidente do Senado a decisão tomada terminativamente, enviando à Mesa o parecer adotado e os demais documentos referentes à matéria, para que seja dada a ciência ao Plenário, e promovida a publicação da decisão da Comissão no Diário do Senado Federal (art. 91, § 2º).

---

537 Na prática, tem-se admitido o recebimento de **emendas S** tão logo seja anunciado o resultado da aprovação do substitutivo no turno único.

538 Em princípio, não devem ser admitidas emendas a substitutivo ainda não formalmente aprovado em turno único, embora isso já tenha acontecido (ex.: PLS nº 146/2007), sendo esse inclusive um ponto que gera muitas dúvidas no dia a dia. O que acontece às vezes é uma negociação política com o Relator, para que ele, antes da votação em turno único, reformule seu relatório e incorpore ao substitutivo proposto as emendas pretendidas pelos demais Senadores, reformulando o substitutivo a ser votado, que, desse modo, acaba sendo aprovado já com o atendimento às emendas que seriam (e, com essa incorporação, não serão mais) apresentadas no turno suplementar.

Publicada a comunicação da Comissão terminativa ao Presidente do Senado, abre-se o prazo de **cinco dias úteis** para a interposição de recurso por **um décimo** (ou mais) da Casa (ou seja, no mínimo **nove** Senadores) contra a decisão do Comitê, sendo o recurso dirigido ao Presidente do Senado (art. 58, § 2º, I, parte final, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF). Os recorrentes podem ser quaisquer Senadores, não necessariamente membros da Comissão terminativa.<sup>539</sup>

445. Se não há recurso em face da decisão da Comissão terminativa, o projeto, se **aprovado**, é, conforme o caso, encaminhado à **sanção** do Presidente da República<sup>540</sup>, à **promulgação** pelo Presidente do Senado<sup>541</sup> ou à **revisão** da Câmara dos Deputados<sup>542</sup>. Por outro lado,

---

539 Os nove Senadores recorrentes não precisam necessariamente concentrar suas assinaturas em um único recurso. Admite-se a soma das assinaturas em mais de um recurso, desde que o total alcance pelo menos um décimo do Senado (ex.: R.S nº 2/2019 contra a apreciação terminativa do PLS nº 429/2017; recursos contra a apreciação terminativa do PLC nº 79/2016).

540 A matéria vai à **sanção** caso se trate de: i) projeto de lei oriundo da Câmara aprovado sem emendas de mérito pelo Senado; ou ii) emendas ou substitutivo da Câmara a projeto de lei originado no Senado, hipótese em que tal projeto é remetido à sanção, com as emendas da Câmara eventualmente confirmadas pelo Senado.

541 Ocorre a remessa à **promulgação** se se tratar de: i) decreto legislativo oriundo da Câmara aprovado sem emendas de mérito pelo Senado; ii) emendas ou substitutivo da Câmara a projeto de decreto legislativo originado no Senado, situação em que o decreto legislativo é remetido à promulgação, com as emendas da Câmara eventualmente confirmadas pelo Senado; ou iii) resolução do Senado.

542 A proposição é enviada à **revisão** caso se trate de: i) projeto de lei ou de decreto legislativo iniciado no Senado; ou ii) emendas ou substitutivo do Senado a projeto de lei ou de decreto legislativo oriundo da Câmara, hipótese em que tais emendas devem ser analisadas derradeiramente pela Casa de origem (revisão da revisão), antes do envio da matéria à sanção (projeto de lei) ou à promulgação (decreto legislativo).

se o projeto é **rejeitado** pelo Comitê decisório e não há recurso ao Plenário, a matéria é **arquivada** (art. 91, § 5º).

446. Havendo **recurso** contra a decisão terminativa, a Comissão decisória converte-se em instância opinativa e o rito muda de abreviado para **ordinário**, devendo a matéria ser submetida ao Plenário. Em tal caso, as **emendas de Plenário** são oferecidas perante a Mesa, no **prazo regimental de cinco dias úteis**, contado a partir da publicação dos pareceres das Comissões em avulso eletrônico (art. 235, II, c; arts. 277 e 278). Com isso, fica havendo na tramitação duas oportunidades para que **qualquer** Senador ofereça emendas ao projeto: o prazo regimental inicial de emendas T, próprio do rito abreviado; e o prazo regimental de emendas PLEN, típico do rito ordinário, procedimento no qual o rito terminativo se transformou com o recurso<sup>543</sup>.
447. Caso a Comissão terminativa aprove um substitutivo, inclusive com a realização do turno suplementar, e haja recurso para a matéria ir a Plenário, pode ocorrer de o substitutivo ser novamente aprovado pelo Plenário. Neste caso, deve haver **novo turno suplementar em Plenário** (art. 270, parágrafo único; art. 282, *caput*), mesmo já tendo havido turno suplementar na Comissão que era (e deixou de ser) terminativa.
448. Os projetos de lei ordinária de autoria de Senador em rito abreviado (todos, exceto os projetos de código e de consolidação – art. 91, I; art. 213-C, *caput*) e os projetos de resolução de suspensão de lei inconstitucional (art. 91, II) só podem ser apreciados em regime de **urgência regimental** (arts. 336 e seguintes) quando **perdem o**

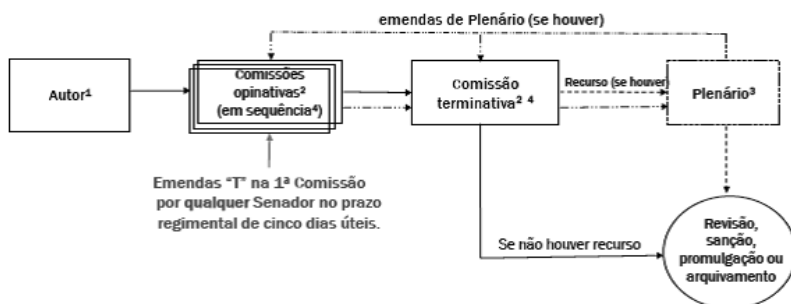
---

543 Isso sem falar do prazo de emendas **comuns** em cada Comissão, em que apenas os membros do respectivo Comitê podem oferecer emendas, até o final da discussão no colegiado.

**caráter terminativo** (art. 336, parágrafo único). A perda do caráter terminativo pode ocorrer: i) pela interposição de **recurso** por um décimo (ou mais) da Casa para que a proposição seja decidida pelo Plenário, conforme já visto; ou ii) pelo apensamento da matéria terminativa a outra que segue o rito ordinário, para **tramitação conjunta**, pois, neste caso, o regime de tramitação ordinária desta **estende-se àquela** (art. 260, § 1º). Após interposto o recurso ou realizado o apensamento, conforme o caso, pode ser requerida a urgência regimental.

449. Não há impedimento para a concessão de **urgência regimental** para as proposições para as quais o rito abreviado é **opcional** (art. 91, § 1º) nem para os projetos de decreto legislativo de radiodifusão (art. 91, III). Lembre-se, contudo, que estes já tramitam em urgência **constitucional** (art. 223, § 1º, CF; art. 375, *caput*, RISF). Em qualquer caso, concedida a urgência regimental a uma matéria em rito abreviado, ela perde o caráter terminativo, pois sua deliberação passa a ser da competência do Plenário (art. 345, *caput*). Os projetos em urgência regimental podem receber **emendas PLEN** durante a discussão plenária (art. 348, *caput*) e também **parecer oral** em Plenário, caso alguma Comissão não tenha ainda emitido seu parecer (art. 140, I; art. 346, § 2º).
450. No mais, aplicam-se subsidiariamente à tramitação das proposições submetidas ao procedimento terminativo as disposições em geral relativas ao rito ordinário (art. 92).

## Fluxograma 2: Rito Abreviado no Senado



1 Senador ou câmara dos Deputados (projeto oriundo da câmara).

2 Após o prazo de emendas "T", emendas comuns apenas pelos membros da Comissão, até o final da discussão.

3 Análise do Plenário apenas se houver recurso de 1/10 da Casa. Neste caso, emendas de Plenário perante a Mesa, no prazo de cinco dias úteis (antes da inclusão em OD).

4 Sobre as emendas de Plenário, se houver, a análise das comissões é simultânea.



## XXIX. Rito Sumário (Urgência Constitucional)

451. O **Presidente da República** pode solicitar urgência para a apreciação dos **projetos de lei de sua iniciativa**<sup>544</sup>, mesmo que não sejam de iniciativa privativa (art. 64, § 1º, CF; art. 204, RICD; art. 375, RISF). É o regime de **urgência constitucional** (por ser previsto na própria Carta Magna) ou **urgência presidencial** (por ser proposto pelo Presidente da República), o qual faz o projeto tramitar de maneira mais **célere**, no chamado **rito legislativo sumário**<sup>545</sup>, que possui **prazos exíguos**. Não confundir a urgência constitucional com a urgência regimental, prevista apenas no Regimento Interno e solicitada pelos Parlamentares (arts. 336 e seguintes), a qual será estudada em capítulo próprio.
452. Discute-se se a solicitação de urgência constitucional do chefe do Executivo poderia ser **recusada** pelo Congresso Nacional, fato que até hoje não ocorreu. Em caso negativo, tratar-se-ia não de mera solicitação, mas de verdadeira **requisição** de urgência ao Parlamento. A urgência presidencial pode ser solicitada **no momento da apresentação** do projeto de lei ao Congresso ou **posteriormente**, durante sua tramitação. Neste caso, os prazos do procedimento sumário começam a correr a partir da solicitação,

---

544 São exemplos de projetos que tramitaram em urgência constitucional no Senado os PLCs nºs 57/2017, 2/2015, 32/2014, 29/2014, 21/2014 e 16/2010.

545 Não confundir procedimento sumário com procedimento abreviado. O primeiro refere-se ao trâmite acelerado (com prazos escassos) solicitado pelo Presidente da República para os projetos de sua iniciativa; o segundo, ao rito realizado apenas no âmbito das Comissões (rito terminativo), com dispensa da apreciação do Plenário.

na Casa em que a matéria estiver tramitando (art. 204, § 1º, RICD). Também é possível ao Presidente da República requerer a **retirada da urgência**<sup>546</sup> anteriormente requerida, caso em que o projeto volta a tramitar no rito que lhe é próprio na ausência desse tipo de urgência.

453. O **procedimento sumário** é adotado também para os **projetos de decreto legislativo** sobre outorga ou renovação de serviços de **radiodifusão (rádio e TV)**, sendo que estes já possuem urgência constitucional **independentemente de solicitação** do Presidente da República, por expressa previsão da Lei Maior (art. 223, § 1º, CF; art. 375, *caput*, RISF).
454. Nos projetos em urgência constitucional, a Câmara e o Senado têm, **cada um, 45 dias**, a partir do recebimento da matéria, para se manifestar sobre a proposição, sendo que a tramitação do projeto, por ser de autoria do Executivo, começa pela Câmara dos Deputados (art. 64, *caput*, CF). Esgotado o prazo, ficam **sobrestadas** as demais deliberações legislativas **do Plenário** da Casa onde se encontra o projeto<sup>547</sup> (trancamento da pauta), até que se ultime a votação deste

---

546 Ex.: Mensagem nº 350/2019, do Presidente da República, que solicitou à Câmara dos Deputados o cancelamento da urgência constitucional anteriormente concedida para o PL nº 3723/2019; Mensagem nº 169/2021, do Presidente da República, que solicitou ao Congresso Nacional o cancelamento da urgência constitucional anteriormente concedida para o PL nº 4199/2020.

547 As matérias em trâmite **na outra Casa** e as em análise nas **Comissões** da Câmara onde está o projeto com prazo esgotado podem continuar a tramitar normalmente. Apenas a pauta **do Plenário** da Casa **em que se encontra o projeto** fica trancada após os 45 dias. Os projetos em **rito abreviado**, portanto, podem ser deliberados normalmente pela Casa, ficando sua tramitação trancada apenas em caso de remessa ao Plenário, mediante recurso de um décimo dos Parlamentares da Casa (Câmara: QO nº 609/2005; Senado: QO nº 1/2006).

pela Casa, salvo as matérias que possuam prazo constitucional determinado (art. 64, § 2º, CF; art. 204, I, RICD; art. 375, VIII, RISF), as quais são representadas hoje apenas pelas **medidas provisórias** (art. 62, § 3º, CF)<sup>548</sup>, que, inclusive, em razão disso, aparecem no art. 163 do RISF como o único caso de precedência superior à dos projetos em urgência presidencial para inclusão na Ordem do Dia<sup>549</sup>. Aprovado o projeto na Primeira Casa e recebida a matéria pela Segunda Casa, inicia-se novo prazo de 45 dias para que esta delibere sobre a proposição, isto é, são **dois prazos sucessivos de 45 dias**, um para cada Casa.

455. Caso o Senado (Casa revisora) aprove emendas de mérito ao projeto em rito sumário, a apreciação dessas emendas pela Câmara (fase de revisão da revisão) ocorre no prazo de **dez dias**, também sob pena de trancamento da pauta do Plenário (salvo MPVs) (art. 64, § 3º, CF; art. 204, II, RICD). Os prazos do rito sumário **não correm**

---

548 Também possuem prazo constitucional determinado os **vetos** (art. 66, § 4º, CF) e os **projetos de leis orçamentárias** (PPA, LDO e LOA) (art. 35, § 2º, ADCT). Todavia, essas matérias são apreciadas em **sessão conjunta** do Congresso Nacional (art. 66, § 4º; art. 166, *caput*, CF; art. 1º, V; art. 100, RCCN; arts. 135 e 137, RCN nº 1/2006), não ficando, portanto, trancadas por projetos de lei com urgência constitucional, que tramitam em **sessões separadas** das duas Casas.

549 A maior precedência é reservada às MPVs que já estejam também em regime de **urgência**, isto é, que tenham mais de 45 dias de vigência (art. 62, § 6º, CF), o que geralmente ocorre no Senado, pois, ao contrário do que ocorre com os projetos em urgência presidencial, o prazo de 45 dias de urgência das MPVs não se renova para o Senado, que, por isso, normalmente já recebe a matéria com o prazo esgotado. Essa urgência das MPVs também é de natureza constitucional, já que prevista na própria Lei Maior, mas costuma-se reservar a expressão “urgência constitucional” para os projetos que tramitam no rito sumário. De qualquer forma, mesmo MPVs com menos de 45 dias de vigência não são trancadas por projetos de lei com urgência constitucional.

**durante o recesso** do Congresso Nacional **nem se aplicam aos projetos de código**<sup>550</sup> (art. 64, § 4º, CF; art. 204, § 2º, RICD).

456. Os **projetos de lei** ordinária ou complementar em urgência constitucional (rito sumário) não tramitam sob o procedimento abreviado, devendo, portanto, ser apreciados pelo Plenário (art. 24, II, *h*; art. 204, I, RICD; art. 375, IV e VIII, RISF). Já os **projetos de decreto legislativo** sobre outorga ou renovação de serviços de **radiodifusão**, embora em urgência presidencial, são também submetidos ao **rito abreviado** (Parecer CCJ/CD nº 9/1990; art. 91, III, RISF). Todavia, para estes, se a decisão das Comissões (no Senado, a **CCT** – art. 104-C, VII, RISF) é pela **não renovação** de concessão ou permissão já outorgada, a matéria deve ir a Plenário, independentemente de recurso de um décimo dos Parlamentares, pois, neste caso, a decisão de não renovação exige quórum qualificado de **dois quintos** de cada Casa (206 Deputados Federais, na Câmara; 33 Senadores, no Senado), número superior ao das Comissões (a CCT do Senado, por exemplo, possui 17 membros) (art. 223, § 2º, CF; Parecer CCJ/CD nº 9/1990; art. 288, IV, RISF).

---

550 Não basta um projeto de lei promover alterações pontuais a um código em vigor para ser considerado projeto de código. É considerado projeto de código aquele que se destina a instituir novo código ou a substituir ou, ao menos, reformar substancialmente um código em vigor. O projeto de código de origem no Senado, para ser considerado como tal, deve ser decorrente de texto elaborado por juristas, comissão de juristas, comissão ou subcomissão especial criada para esse fim, além de ter sido amplamente divulgado antes de sua apresentação (art. 274, parágrafo único). Já o projeto de código oriundo da Câmara, como tramitou nessa condição na Primeira Casa, costuma também receber esse *status* no Senado. Na Câmara, a Mesa só recebe projeto de lei para tramitação na forma de projeto de código, quando a matéria, por sua complexidade ou abrangência, deva ser apreciada como tal (art. 205, § 8º, RICD).

457. Para os projetos de decreto legislativo de rádio e TV, o **trancamento da pauta** do Plenário, decorrente da eventual não deliberação do projeto no prazo de 45 dias da urgência constitucional (art. 64, § 2º, CF; art. 375, VIII, RISF), só ocorre se a matéria passa à **competência decisória do Plenário**, ou seja, se ela perde o rito abreviado. Isso acontece se é apresentado **recurso de um décimo** da Casa (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 58; art. 132, § 2º, RICD; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF) em face da decisão conclusiva/terminativa das Comissões (fato raro); ou se a decisão das Comissões é pela **não renovação** de concessão ou permissão já outorgada (caso também raro), pois, conforme dito, tal decisão exige quórum qualificado de **dois quintos** da Casa (art. 223, § 2º, CF; art. 288, IV, RISF). Nestes casos, a proposição é incluída em Ordem do Dia, sobrestando-se a partir daí a deliberação sobre as demais matérias, até que o Plenário vote o projeto de decreto legislativo (art. 64, § 2º, CF; art. 204, I, RICD; art. 375, VIII, RISF).
458. Vamos nos concentrar agora no rito sumário no âmbito do Senado. Quando o projeto em urgência constitucional chega à Segunda Casa, ele é lido no Período do Expediente e distribuído pelo Presidente do Senado às Comissões competentes (art. 48, X; art. 375, I). No caso de projetos de decreto legislativo de **radiodifusão**, a matéria é distribuída apenas à **CCT** (art. 104-C, VII).
459. Distribuído o projeto em urgência constitucional às Comissões, é aberto o **prazo regimental** inicial de **cinco dias úteis**, contado da publicação da matéria no Diário do Senado Federal, para que **qualquer Senador**, ainda que não membro de nenhuma das Comissões que analisarão a matéria, ofereça **emendas** ao projeto. Essas emendas são conhecidas como **emendas U**<sup>551</sup> (U de “urgência

---

551 No caso dos projetos de decreto legislativo de radiodifusão, que tramitam simultaneamente nos ritos abreviado e sumário, as emendas do prazo regimental (que,

constitucional”<sup>552</sup>). Caso haja mais de um Comitê examinando a proposição, tais emendas são apresentadas perante a **primeira Comissão** constante do despacho (art. 122, II, *b*, e § 1º; art. 375, I). Finalizado o prazo regimental, apenas os membros das Comissões por onde tramita o projeto podem apresentar **emendas comuns**<sup>553</sup>, perante os respectivos colegiados, até o final da discussão na Comissão (art. 122, I; art. 235, I).

460. O Senador pode apresentar emendas U ainda que não seja membro de nenhuma das Comissões por onde a matéria tramitará, porque a lógica do prazo regimental dessas emendas é **substituir o prazo de emendas de Plenário** (art. 277), o qual **não é aberto**, pelo fato de a matéria ser de tramitação urgente, com prazos exíguos. Com a apresentação prévia das emendas por todos os Senadores e, conseqüentemente, a apreciação delas, desde logo, pelas Comissões, o trâmite da matéria tende a ser mais rápido do que se o prazo geral

---

neste caso, são raras) podem ser consideradas emendas U ou emendas T ou, ainda, **emendas U/T**. As emendas U recebem essa denominação ao lado de sua numeração, para bem caracterizá-las e diferenciá-las das emendas comuns, sem prazo regimental expresse, apresentadas perante as Comissões durante a discussão (art. 122, I; art. 235, I), por exemplo: Emenda nº 1-U, Emenda nº 2-U etc.

552 Ou, para alguns, U de “prazo único”, já que esses projetos tramitam simultaneamente pelas Comissões, conforme explicado adiante no texto, sendo único para todas o prazo regimental de apresentação de emendas U. Como os demais prazos regimentais de emendas também são únicos (emendas T, I, R e C – respectivamente, emendas de prazo regimental a projetos em rito **terminativo**, projetos de aprovação de atos **internacionais**, projetos de alteração do **Regimento Interno** e projetos de **código**), entendemos melhor interpretar o U como sendo referente à urgência constitucional.

553 Para entender melhor a diferença entre **emendas comuns**, apresentadas nas Comissões durante a discussão da matéria, e **emendas de prazo regimental** (das quais as emendas U são um exemplo), consultar o capítulo que trata especificamente das emendas.

de emendas ocorresse somente após a fase de Comissões, como no rito ordinário, em que as emendas PLEN apresentadas fazem o projeto retornar às Comissões. No caso dos projetos de decreto legislativo de radiodifusão, há ainda o fato adicional de que, em princípio, não há a fase de Plenário, já que essas matérias tramitam também no rito abreviado. Como não há prazo de emendas de Plenário perante a Mesa após a fase de Comissões, encerrada a apreciação desses colegiados, a matéria, salvo no caso dos PDLs de rádio ou TV, pode ser incluída em Ordem do Dia, sem abertura de prazo de emendas PLEN (art. 375, IV).

461. Após o prazo regimental das emendas U, o projeto e as eventuais emendas apresentadas passam a ser analisados **simultaneamente** pelas Comissões, se houver mais de uma, sendo feitas tantas autuações do processo quantas forem necessárias, uma para cada Comissão (art. 375, II). Os Comitês devem apresentar seus pareceres até o **25º dia** contado do recebimento do projeto no Senado (art. 375, III). Publicados os pareceres em avulso eletrônico e decorrido o interstício regimental de três dias úteis (art. 280), ou dispensado este (art. 281), o projeto é incluído em Ordem do Dia (art. 375, IV). Não sendo emitidos todos os pareceres no prazo de 25 dias, o projeto pode ser incluído em Ordem do Dia mesmo sem parecer, por ato do Presidente, caso em que os pareceres pendentes são dados oralmente em Plenário (art. 140, II; art. 172, II, *d*; art. 375, V). Além disso, esgotado o prazo constitucional de 45 dias, contado do recebimento da proposição pela Câmara Alta, sem que tenha sido concluída sua votação pela Casa, deve a matéria ser inserida em Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação das demais matérias do Plenário, ressalvadas as MPVs, até que se ultime a votação do projeto em urgência constitucional (art. 64, § 2º, CF; art. 375, VIII, RISF).
462. A regra regimental de suspensão do prazo durante o recesso de fim de ano para a Comissão emitir parecer não se aplica aos projetos

em urgência constitucional (art. 118, §§ 3º e 5º). Por outro lado, a CF estabelece que os prazos dessas matérias, para efeito de trancamento da pauta do Plenário da Casa quando ultrapassados, não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional (art. 64, § 4º, CF).

463. As **emendas U** são submetidas ao Plenário se pelo menos uma Comissão dá parecer favorável a elas. Caso **todas as Comissões as rejeitem**, esse pronunciamento é **final** (ou seja, as emendas não vão a Plenário), ressalvada, porém, a possibilidade de interposição de **recurso** por um décimo do Senado, para que essas emendas sejam, sim, apreciadas pelo Plenário, sem discussão sobre esse recurso (art. 124, III). Ou seja, as emendas U rejeitadas por todas as Comissões só vão ao Plenário mediante recurso. O projeto de lei em rito sumário já vai a Plenário normalmente, por isso o recurso é apenas para que **as emendas U** rejeitadas por todas as Comissões também possam ir ao órgão máximo. Já as **emendas comuns**, apresentadas no âmbito da respectiva Comissão (art. 122, I; art. 235, I), são consideradas inexistentes quando não adotadas pelo colegiado (art. 124, I) e, caso sejam por ele adotadas, são consideradas emendas da própria Comissão (art. 123), indo também à apreciação do Plenário. Também para as emendas U vale a regra de que, quando adotadas por uma Comissão, passam a ser consideradas emendas de autoria do colegiado (art. 123, por analogia – art. 412, VI).
464. Como as Comissões analisam o projeto de lei em urgência presidencial **simultaneamente**, os pareceres são enviados à Mesa à medida que são concluídos por cada Comissão. Quando todos os pareceres chegam à Mesa e são publicados em avulso eletrônico, a matéria, após decorrido o interstício regimental (art. 280), fica pronta para ser incluída em Ordem do Dia. Não há abertura de prazo de emendas PLEN perante a Mesa (art. 375, IV), ao contrário do que ocorre no rito ordinário (art. 235, II). Não é cabível, tampouco, em princípio,



a apresentação de emendas de Plenário durante a discussão em turno único na sessão, salvo se a matéria estiver também em regime de **urgência regimental** (art. 348, *caput*). O eventual adiamento de discussão ou de votação em Plenário de matéria em rito sumário só pode ser feito por até 24 horas (art. 375, VI).

465. Não há impedimento para a aprovação de requerimento de **urgência regimental** (art. 336 e seguintes) a proposições que estejam também em urgência presidencial<sup>554</sup>. Por outro lado, é conferida **urgência regimental tipo 2** (art. 336, II) aos projetos de lei sob rito sumário, **independentemente de requerimento**, quando faltam **dez dias** para o término do prazo de 45 dias que o Senado tem para deliberar sobre eles (art. 353, parágrafo único)<sup>555</sup>. Ou seja, chegado esse momento, a matéria entra automaticamente em urgência regimental, devendo ser deliberada pelo Plenário, mesmo que os pareceres das Comissões não tenham sido ainda proferidos (art. 345, *caput*). Neste caso, na falta de pronunciamento de algum Comitê, o parecer pode ser proferido **oralmente** em Plenário, por Relator designado pelo Presidente da Mesa (art. 140, I; art. 346, § 2º), podendo o Relator oferecer **emenda ou subemenda** ao apresentar seu relatório oral (art. 125), além de também serem admitidas **emendas PLEN** de qualquer Senador até o final da discussão (art. 348, *caput*). Por outro lado, não tem sido aplicada a concessão automática (sem requerimento) da urgência regimental tipo 2 aos projetos de decreto legislativo de radiodifusão, porque essas proposições estão submetidas ao rito abreviado (art. 336, parágrafo único, por analogia – art. 412, VI). Apenas se essa matéria perde o caráter terminativo (fato raríssimo), a urgência tipo 2 é atribuída a ela automaticamente, caso falem dez dias ou menos para o término do prazo de 45 dias.

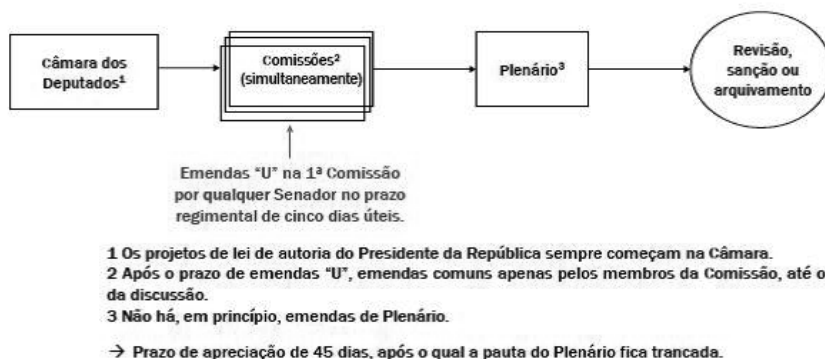
---

554 Ex.: PLC nº 57/2017.

555 Ex.: PLC nº 2/2015.

466. Na confecção da pauta deliberativa do Plenário (Ordem do Dia), os projetos de lei em urgência constitucional devem ser incluídos logo após as medidas provisórias com mais de 45 dias de vigência (MPVs em regime de urgência – art. 62, § 6º, CF) (art. 163, II).
467. Havendo aprovação de emendas de mérito do Senado ao projeto, o que exige seu retorno à Câmara (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN; art. 331, RISF), a redação final das emendas deve ser apresentada em Plenário em até 48 horas após a votação (art. 375, VII)<sup>556</sup>. Já se o projeto é aprovado pela Segunda Casa sem emendas, ou apenas com emendas de redação, podendo, portanto, ir à sanção (projeto de lei) ou à promulgação (projeto de decreto legislativo), a redação final é dispensada, salvo quando há vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir (art. 319, parágrafo único).
468. No mais, aplicam-se subsidiariamente à tramitação das proposições submetidas ao procedimento sumário as disposições em geral relativas ao rito ordinário.

### Fluxograma 3: Rito Sumário no Senado



<sup>556</sup> Na prática, a Mesa tem conseguido apresentar a redação final imediatamente após a votação da matéria em Plenário, inclusive para as proposições que tramitam em outros ritos.

### XXX. Projetos de Autoria de Comissão

469. A iniciativa parlamentar de **projetos de lei** ordinária ou complementar cabe não apenas aos Deputados Federais e Senadores, mas também às **Comissões** (e, por extensão, às **Mesas**) da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional (art. 61, *caput*, CF). De modo geral, essa iniciativa é extensível não apenas aos projetos de lei, mas também aos **projetos de decreto legislativo e de resolução**<sup>557</sup>, conforme previsto nos Regimentos Internos (art. 142, RCCN; art. 15, XI e XVII; art. 104, § 3º; art. 159, § 3º, RICD; art. 96, § 2º; art. 98, III; art. 101, III; art. 102-C, I; art. 150, § 1º; art. 235, II, *f*; art. 256, II; art. 245; art. 386, III; art. 388; art. 390, I; art. 393, parágrafo único; art. 394, parágrafo único, I; art. 401, *caput*, RISF). Por outro lado, as propostas de emenda à Constituição (PECs) não podem ser de autoria de Comissão nem de Mesa, porque esses colegiados não são previstos pela Carta Magna como possíveis autores de PECs (art. 60, *caput*, CF).
470. Os projetos de autoria parlamentar, portanto, podem ser apresentados não só por congressistas, mas também por **Comissões do Senado**, da **Câmara** ou do **Congresso** (Comissões mistas) (art. 142, RCCN); sejam elas **permanentes**, sejam **temporárias**<sup>558</sup> (especiais), inclusive CPIs<sup>559</sup> (art. 37, I, RICD; art. 150, § 1º, RISF). Também as **Mesas** das duas Casas e a do Congresso têm legitimidade

---

557 Ex.: PRS n<sup>os</sup> 12/2017, 5/2018 e 10/2018; PDS n<sup>os</sup> 38/2017 e 2/2018.

558 Ex.: PLS n<sup>os</sup> 430/2015, 440/2015 e 449/2016.

559 Ex.: PLS n<sup>os</sup> 292/2013 e 293/2013. A CPI autora desses projetos era também uma Comissão mista, ou seja, uma Comissão parlamentar mista de inquérito (CPMI).

para apresentar projetos (art. 128, *a*, RCNN; art. 15, XI e XVII; art. 104, § 3º; art. 159, § 3º, RICD).

471. Em regra, cabe às Comissões e às Mesas a iniciativa geral de projetos sobre qualquer matéria, respeitada a iniciativa privativa dos Poderes Executivo e Judiciário e dos órgãos independentes (TCU, MPU e DPU), e sem prejuízo da iniciativa reservada dos colegiados legislativos para certos temas<sup>560</sup> (art. 98, III; art. 101, III; art. 386, III; art. 388; art. 390, I; art. 393, parágrafo único; art. 394, parágrafo único, I, RISF).
472. O rito dos projetos de autoria de Comissão, embora apresente particularidades em sua tramitação, não caracteriza um rito especial, sendo apenas uma **variação do procedimento ordinário**.
473. Considera-se de autoria de Comissão a proposição por ela apresentada com esse caráter (art. 245, *caput*). A proposição apresentada por Comissão é considerada de **autoria individual**, não de autoria coletiva. A proposição de autoria de Comissão do Senado deve ser **assinada pelo seu Presidente** e instruída com a **lista dos presentes** à reunião em que ocorreu sua apresentação, totalizando essa lista pelo menos a **maioria de seus membros** (art. 245, parágrafo único), em atenção ao quórum de maioria simples, que exige a presença da maioria absoluta do colegiado para deliberação (art. 47, CF; art. 109, RISF). Por analogia (art. 412, VI), aplicam-se essas regras de proposição de autoria de Comissão também às proposições de autoria da **Mesa**.

---

560 A iniciativa reservada das Comissões é de natureza apenas regimental, ao contrário da iniciativa reservada dos demais Poderes e dos órgãos independentes, que tem previsão constitucional.

474. Caso uma Comissão do Senado queira **retirar**<sup>561</sup> a proposição de sua autoria já em curso na Casa, deve ser apresentado um requerimento de autoria do Presidente do colegiado ou do Relator<sup>562</sup> da matéria no Comitê, com a declaração expressa de que assim procede devidamente autorizado pela Comissão (art. 256, II).
475. No Senado, os projetos de autoria de Comissão da Casa, em regra, **não tramitam em rito abreviado** (art. 91, *a contrario sensu*), devendo, assim, ser deliberados pelo Plenário. A **exceção** são os projetos de resolução do Senado de **suspensão de lei inconstitucional** (art. 52, X, CF; arts. 386 a 388, RISF), que são **terminativos** na CCJ (art. 91, II), ainda que sua autoria seja dessa Comissão<sup>563</sup> (art. 101, III; art. 386, III; art. 388). Já os projetos oriundos da Câmara, ainda que de autoria de Comissão (daquela Casa), podem receber rito terminativo no Senado, especialmente se tiverem sido também apreciados sob o procedimento abreviado na Casa de origem (art. 91, § 1º, IV).
476. Como regra, os projetos de autoria de Comissão do Senado são submetidos **diretamente ao Plenário** da Casa<sup>564</sup>, sem necessidade de receber parecer de outras Comissões, sendo exceção à regra de

---

561 **Retirada** é o cancelamento de uma proposição apresentada, mediante requerimento, normalmente do autor da matéria.

562 Normalmente, o projeto de autoria da Comissão é oferecido como conclusão de um parecer por ela adotado ao estudar determinado assunto, servindo esse parecer como justificção do projeto (art. 133, § 2º). O Relator a que se refere o texto é o que elaborou o relatório que deu origem a esse parecer da Comissão autora, não o Relator de outra Comissão que eventualmente tenha examinado o projeto apresentado.

563 A CCJ, inclusive, tem a iniciativa privativa dessa matéria (art. 101, III; art. 386, III; art. 388).

564 Com exceção dos projetos de resolução do Senado de suspensão de lei inconstitucional, de autoria da CCJ (art. 52, X, CF; arts. 386 a 388, RISF), os quais, conforme dito no texto, são terminativos nessa Comissão (art. 91, II).

que, antes da deliberação plenária, a matéria deve ser examinada pelas Comissões competentes para o seu estudo (art. 171; art. 253, *caput*). Entende-se, neste caso, que a matéria já possui a opinião da própria Comissão autora (pela aprovação, por óbvio), sendo suprida a necessidade de parecer.<sup>565</sup>

477. Publicado o projeto de autoria de Comissão no Diário do Senado Federal, como, em geral, ele dispensa a fase de Comissões, é aberto desde logo o **prazo regimental de cinco dias úteis** para a apresentação de **emendas de Plenário** perante a Mesa (art. 235, II, *f*)<sup>566</sup>. Caso a matéria seja emendada durante esse prazo, ela volta à **Comissão autora**<sup>567</sup>, para exame das emendas. Lido e publicado o parecer sobre as emendas, a proposição está em condições de figurar em Ordem do Dia, obedecido o interstício regimental de três dias úteis (art. 280). Se o projeto não recebe emendas no prazo regimental, ele pode desde logo ser inserido em Ordem do Dia, observado o interstício (arts. 277 e 278).
478. Embora não seja necessário, o Presidente da Casa pode decidir em seu despacho que o projeto de autoria de Comissão deva receber parecer de outras Comissões temáticas competentes para a análise de mérito da matéria, antes de ir ao Plenário<sup>568</sup>. Se isso ocorre, o prazo de emendas de Plenário desse tipo de projeto (art. 235, II, *f*)

---

565 Não obstante, os projetos da **CDH** oriundos de **sugestões legislativas** devem, em regra, passar por outras Comissões, conforme explicado adiante no texto.

566 É de se lembrar que, para os projetos que tramitam obrigatoriamente pelas Comissões, o prazo de emendas PLEN só é aberto após a publicação dos pareceres dos colegiados (art. 235, II, *c a e*; art. 277, *caput*).

567 Caso o projeto tenha sido apresentado por Comissão temporária que já tenha sido extinta, as emendas de Plenário podem ser analisadas por outra Comissão com pertinência temática sobre a matéria (ex.: PLS nº 15/2018).

568 Ex.: PLS nºs 68/2017, 405/2016, 797/2015, 399/2014, 398/2014 e 397/2014.

pode ou não ser transferido para após a publicação dos pareceres das Comissões (art. 235, II, *d*). Por outro lado, caso a abertura de prazo de emendas PLEN ocorra antes de o projeto ser encaminhado às Comissões, pode-se dispensar a abertura de novo prazo de emendas de Plenário após a publicação dos pareceres, embora não seja vedado haver também esse novo prazo<sup>569</sup>.

479. Admite-se que algum Senador apresente requerimento para que um projeto de autoria de Comissão seja remetido ao exame de outros colegiados, antes de ser decidido pelo Plenário (art. 255, II, *c*, 12; art. 279, I; art. 310, X). Neste caso, o prazo de emendas PLEN (art. 235, II, *f*) pode ou não já ter ocorrido. Se já tiver sido oferecido, é possível dispensar novo prazo de emendas de Plenário após os pareceres das Comissões, embora não seja vedada a sua abertura (art. 235, II, *d*). Por outro lado, se não tiver havido o prazo regimental de emendas antes de a matéria ser enviada às Comissões, deve-se obrigatoriamente abri-lo após o exame dos Comitês, para que todos os Parlamentares tenham a oportunidade de oferecer emendas à matéria.
480. Os **projetos de resolução de alteração do RISF** podem ser de autoria de Senador, da **Comissão Diretora** ou de **Comissão temporária** criada para esse fim (art. 401, *caput*). Embora sem expressa previsão regimental, também tem sido admitida a autoria deles por **Comissão permanente**<sup>570</sup>. Para esses projetos, mesmo quando de autoria individual de Senador, o prazo de emendas PLEN perante a Mesa ocorre no prazo de **cinco dias úteis** após sua publicação em avulso eletrônico, **antes** de eles serem despachados às Comissões (art. 235, II, *a*; art. 401, §§ 1º e 2º). Em princípio, após o exame dos colegiados, não há a abertura de novo prazo

---

569 A abertura de dois prazos de emendas PLEN, neste caso, decorre da interpretação conjunta das alíneas *d* e *f* do inciso II do art. 235 do RISF, ambas aplicáveis à hipótese.

570 Ex.: PRS nºs 46/2017, PRS 14/2016, PRS 8/2014.

de emendas de Plenário, embora haja essa possibilidade (art. 235, II, *d*; art. 277, *caput*; art. 401, § 4º).<sup>571</sup>

481. No caso dos **projetos de lei de código**, mesmo quando de autoria de **Comissão**<sup>572</sup>, a matéria deve ser enviada a uma **Comissão especial** destinada a examinar a proposição, não podendo ir diretamente ao Plenário (art. 374, *caput*)<sup>573</sup>. Não há prazo regimental de emendas de Plenário a projetos de código, nem antes nem depois do parecer da Comissão especial, devendo as emendas ser apresentadas perante esse colegiado, por qualquer Senador da Casa, durante o prazo regimental; ou apenas pelos membros da Comissão, após esse prazo<sup>574</sup> (art. 122, I e II, *a*; art. 374, III e IX).<sup>575</sup>
482. Os **projetos de autoria da CDH** oriundos de **sugestão legislativa**

---

571 O rito dos projetos de resolução de alteração do RISF será detalhado em capítulo próprio.

572 O projeto de código de origem no Senado, para tramitar como tal, deve ser decorrente de texto elaborado por **juristas, comissão de juristas, Comissão especial** ou **subcomissão especial** criadas com essa finalidade (art. 374, parágrafo único). Como juristas, comissão de juristas e subcomissão não podem ser autores de projetos de lei (art. 61, *caput*, CF), a proposição, neste caso, deve ser “adotada” por um Senador ou uma Comissão, que apresenta formalmente o projeto, tornando-se o autor da matéria. Por outro lado, se o projeto de código não é elaborado por juristas, comissão de juristas, Comissão especial ou subcomissão especial, a matéria não precisa ser distribuída a uma Comissão especial, podendo ser enviada normalmente às Comissões permanentes relativas ao tema, se de autoria de Senador; ou mesmo ir diretamente ao Plenário, se de autoria de Comissão.

573 Ex.: PLS nº 258/2016.

574 Por outro lado, se é aprovado requerimento de urgência ao projeto de código, pode haver emendas PLEN durante a discussão na sessão plenária (art. 348, *caput*).

575 Aprofundaremos o estudo do procedimento legislativo dos projetos de código em capítulo específico.



(SUG), embora sejam de autoria de Comissão, devem ser despachados às Comissões temáticas competentes (art. 102-E, parágrafo único, I e III), salvo na especial hipótese de o Presidente entender que a própria CDH é a única Comissão competente para opinar sobre o mérito, enviando, neste caso, a matéria diretamente ao Plenário.<sup>576</sup> Até meados de 2017, o prazo de emendas PLEN para esses projetos só era aberto após a publicação dos pareceres das Comissões<sup>577</sup> (art. 235, II, *d*; art. 277, *caput*), exceto se apenas a CDH fosse competente para analisar a matéria, caso em que era possível abrir, desde logo, o prazo regimental de emendas de Plenário. A partir de então, os projetos decorrentes de SUG passaram a receber prazo inicial de emendas PLEN antes de irem às Comissões<sup>578</sup> (art. 235, II, *f*).<sup>579</sup>

483. Os **projetos de lei e de decreto legislativo**<sup>580</sup> **de autoria de Comissão do Congresso (Comissão mista)** são encaminhados, **alternadamente**, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados

---

576 O despacho a outras Comissões de projeto da CDH oriundo de SUG decorre do fato de que essa Comissão pode receber sugestões legislativas da sociedade organizada a respeito de qualquer tema (art. 102-E, I e II). Desse modo, o conteúdo desse tipo de proposição frequentemente não é da competência temática da CDH, devendo, por isso, ser ouvidos os Comitês que têm a atribuição regimental de opinar sobre o assunto.

577 Ex.: PLS nº 307/2017, PLS nº 234/2016, PLS nº 252/2014.

578 Ex.: PLS nº 228/2018, PLS nº 169/2018, PLS nº 514/2017.

579 Estudaremos melhor o rito das sugestões legislativas (SUGs) futuramente.

580 Quanto ao **projeto de decreto legislativo de prestação de contas anuais do Presidente da República** (art. 49, IX, CF), de autoria da Comissão Mista de Orçamentos (CMO), discute-se no STF (MS 33729/DF) se ele deve continuar a ser votado em sessões separadas das duas Casas (PDL) ou passar a ser deliberado em sessão conjunta (PDN). O Relator, Ministro Roberto Barroso, sinalizou que tal matéria deveria ser apreciada em sessão conjunta, mas o Plenário do Supremo ainda não se manifestou definitivamente sobre a questão.

(art. 142, RCCN)<sup>581</sup>. Essas proposições também vão **diretamente ao Plenário** das Casas, sem necessidade de receber parecer de outras Comissões (art. 143, RCCN)<sup>582</sup>. Para tais projetos, não há prazo inicial de emendas PLEN antes de sua inclusão em Ordem do Dia, podendo a Casa inserir a proposição na pauta do Plenário após recebê-la da Comissão mista e publicá-la no respectivo Diário. Nesse caso, as emendas podem ser oferecidas **até o final da discussão plenária** (art. 143, *a e c*, RCCN). Os projetos de Comissão do Congresso são sujeitos a **dois turnos** de deliberação na **Casa iniciadora** (art. 143, *f*, RCCN)<sup>583</sup> e a turno único na Casa revisora (art. 65, *caput*, CF; art. 143, § 1º, RCCN). Já os **projetos de resolução de Comissão**

---

581 Essa regra de alternância das Casas não se aplica a projeto de lei de conversão (PLV) de medida provisória nem a projeto de decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas decorrentes de MPV não convertida em lei, ambos elaborados pela Comissão mista temporária que aprecia a medida provisória, pois, neste caso, a Casa iniciadora é a Câmara dos Deputados (art. 62, § 8º, CF; art. 5º, § 4º, II, e § 5º; art. 21, RCN nº 1/2002).

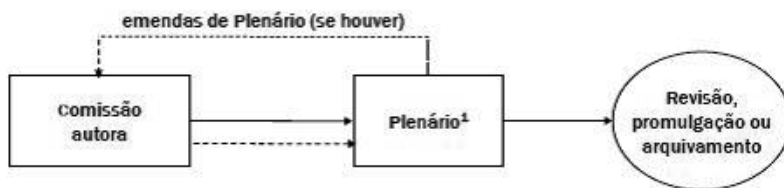
582 Como exceção, os projetos de decreto legislativo de autoria da CMO sobre relatórios de informações do TCU a respeito de fiscalização de obras e serviços com indícios de irregularidades graves (ex.: PDNs nºs 1/2017, 3/2017 e 5/2017) têm caráter **terminativo**, salvo se há recurso ao Plenário do Congresso Nacional, assinado por 1/10 dos membros de cada Casa na CMO e interposto no prazo de cinco dias úteis a partir da publicação do avulso do parecer dessa Comissão (art. 123, RCN nº 1/2006). Note-se ainda que, como o recurso é ao Plenário do Congresso, a apreciação desses projetos, caso haja o recurso, é feita em **sessão conjunta**, sendo exceção à regra do envio alternado às duas Casas (art. 142, RCCN).

583 Portanto, quando o Senado funciona como Casa iniciadora de projetos de lei ou de decreto legislativo de autoria de Comissão mista, ele aprecia a matéria em **primeiro e segundo turnos**. São exemplos os PLS nºs 9 a 24, todos de 2018, de autoria da Comissão Mista de Desburocratização, uma Comissão mista especial do Congresso Nacional criada pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara (ATN) nº 3/2016.

**mista** (projetos de resolução do Congresso – PRNs) são votados mediante o **rito concentrado**, isto é, em **sessão conjunta** (art. 1º, XII; art. 119, § 2º; art. 120; art. 121, parágrafo único; art. 128, §§ 2º e 4º; art. 129, RCCN).

484. No mais, aplicam-se à tramitação dos projetos de autoria de Comissão as disposições em geral relativas ao rito ordinário.

#### **Fluxograma 4: Rito do Projeto de Autoria de Comissão no Senado**



**1** Emendas de Plenário perante a Mesa, no prazo de cinco dias úteis (antes da inclusão em OD).

## XXXI. Sugestões Legislativas

485. **Sugestão legislativa (SUG)** é a proposição apresentada às **Comissões de Legislação Participativa** das Casas do Congresso Nacional pelas **entidades da sociedade civil organizada**<sup>584</sup> sobre algum tema de interesse da coletividade, no intuito de que a Comissão acolha a sugestão como proposição (normalmente um projeto de lei) de sua autoria. Trata-se de mecanismo de **legislação participativa**, para permitir uma maior participação da sociedade organizada no processo de formação das leis.
486. Na **Câmara** dos Deputados, cabe à **Comissão de Legislação Participativa (CLP)** receber as sugestões legislativas da sociedade civil e opinar sobre elas (art. 32, XII, *a*; art. 254, RICD); no **Senado** Federal, essa tarefa é desempenhada pela **Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH)** (art. 102-E, I e II, e parágrafo único, RISF).
487. O Regimento Interno do Senado Federal prevê a possibilidade de que associações, órgãos de classe, sindicatos, partidos políticos (estes desde que sem representação no Congresso Nacional<sup>585</sup>) e

---

584 Entende-se por **sociedade civil organizada** o conjunto de entidades, frentes e movimentos que exercem **atividades de interesse social e sem fins lucrativos** e que atuam em defesa dos direitos de seus associados ou dos cidadãos em geral. Compreende associações, sindicatos, órgãos de classe, organizações não governamentais, partidos políticos e outras.

585 Na Câmara dos Deputados, os partidos políticos, mesmo sem representação no Congresso Nacional, **não** são legitimados a apresentar sugestões legislativas (art.

outras **entidades organizadas da sociedade civil** (ex.: fundações, organizações religiosas, organizações não governamentais – ONGs) apresentem à CDH **sugestões legislativas** de proposições, bem como pareceres técnicos, exposições e propostas, estes podendo ser oferecidos também por **entidades científicas e culturais** (art. 102-E, I e II). O art. 5º, VI, do Ato da CDH nº 1/2006 prevê que as entidades científicas **sem fins lucrativos** também podem apresentar SUGs à CDH, não apenas pareceres técnicos, exposições e propostas.

488. Note-se que nem entes públicos nem sociedades (entidades com fins lucrativos), sejam estas públicas ou privadas, podem ofertar sugestões legislativas à CDH. Quanto aos entes públicos, contudo, são ressalvadas as **entidades científicas mantidas pelo Estado** (art. 6º, parágrafo único, Ato da CDH nº 1/2006). As entidades não legitimadas a oferecer sugestões legislativas à CDH podem, no entanto, como qualquer outra entidade, apresentar a qualquer Comissão do Senado (e não apenas à CDH) petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 58, § 2º, IV, CF; art. 90, IV, RISF).
489. Geralmente a sugestão legislativa apresentada à CDH é matéria de lei ordinária ou complementar, mas nada impede a apresentação de sugestão sobre assunto de decreto legislativo, de resolução do Senado ou mesmo de emenda constitucional.<sup>586</sup> As sugestões

---

32, XII, a, RICD).

586 Embora não haja previsão regimental expressa, a sugestão legislativa pode também requerer a **adoção de providência** diversa da apresentação de projeto ou PEC, por exemplo, a realização de uma audiência pública ou de um procedimento de fiscalização. Neste caso, a SUG pode ser encaminhada **diretamente à Comissão competente** para adotar a providência, **ainda que não seja a CDH** (ex.: SUG nº 10/2013 – encaminhada à CAS – e SUG nº 10/2014 – remetida à CCJ). Tal procedimento pode ser baseado no art. 6º, *caput*, da RSF nº 19/2015, o qual dispõe que as **manifestações**

aprovadas pela CDH convertem-se em **projetos** de autoria dessa Comissão ou, se for o caso, em **PECs**<sup>587</sup>.

490. A **PEC** oriunda de sugestão legislativa **não pode ser de autoria da CDH**, porque as Comissões não são legitimadas a apresentar PECs e, além disso, a CDH possui apenas dezenove membros (art. 77, VI), menos do que o terço do Senado exigido para a apresentação de PECs (art. 60, I, II e III, CF; art. 212, RISF). Por isso, o parecer da CDH que conclui pela aprovação da sugestão de PEC deve conter as assinaturas de no mínimo um terço do Senado, sejam os signatários membros ou não da Comissão, de modo que a PEC seja de autoria formal dos 27 (ou mais) Senadores (art. 12 do Ato da CDH nº 1/2006).
491. Ao examinar as sugestões legislativas, a CDH deve se manifestar a respeito da **admissibilidade** (constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade) e do **mérito** da matéria, antes de decidir se a **SUG** deve ser convertida em efetivo projeto ou se deve ser arquivada (art. 10 do Ato da CDH nº 1/2006).
492. A sugestão que recebe **parecer contrário** da CDH é **arquivada**, sem virar proposição (art. 102-E, parágrafo único, II). Já a **SUG** que recebe **parecer favorável** da Comissão é transformada em **proposição de autoria da CDH** (se PEC, de 27 Senadores) e encaminhada à Mesa para tramitação, sendo a matéria então enviada aos Comitês competentes para o exame de mérito. A tramitação do projeto oriundo de **SUG** segue as regras regimentais dos projetos de

---

**de cidadãos** no âmbito do Programa e-Cidadania (outra fonte de sugestões legislativas, conforme explicado adiante no texto) podem ser encaminhadas às Comissões pertinentes, recebendo destas o tratamento previsto no RISF.

587 Ex.: **SUG** nº 6/2012, que originou a **PEC** nº 63/2012; e **SUG** nº 15/2017, que deu origem à **PEC** nº 51/2017.

autoria de Comissão, salvo quanto à possibilidade de envio da matéria diretamente ao Plenário, sem oitiva dos colegiados de mérito pertinentes, após o decurso do prazo inicial de emendas de Plenário<sup>588</sup> (art. 235, II, *f*) (art. 102-E, parágrafo único, I e III). Ou seja, os projetos da CDH oriundos de SUG, embora de autoria de Comissão, devem, após o prazo inicial de emendas PLEN<sup>589</sup>, ser despachados às Comissões temáticas competentes<sup>590</sup> (art. 102-E, parágrafo único, I e III). Superada a fase de Comissões, há abertura de novo prazo de emendas de Plenário para esses projetos, após a emissão dos pareceres (art. 235, II, *d*; art. 277, *caput*).

---

588 O trâmite de **projetos de autoria de Comissão** possui, em regra, um **prazo inicial de emendas PLEN** de cinco dias úteis perante a Mesa (art. 235, II, *f*), tendo em vista que eles podem ser enviados diretamente ao Plenário, sem análise das Comissões, por já possuírem manifestação da Comissão autora, considerando-se, por isso, suprida a regra de que, antes da deliberação plenária, a matéria deve receber parecer dos Comitês competentes para seu estudo (art. 171; art. 253, *caput*). No caso dos projetos da CDH oriundos de sugestões, porém, as Comissões de mérito competentes, após o prazo de emendas PLEN, devem sempre ser ouvidas (art. 102-E, parágrafo único, I e III), salvo se a própria CDH é o único colegiado competente para opinar sobre o assunto.

589 Até meados de 2017, os projetos da CDH oriundos de SUG eram remetidos às Comissões sem o prazo inicial de emendas PLEN decorrente de se tratar de projeto de autoria de Comissão (art. 235, II, *f*). Neste caso, as emendas de Plenário eram apresentadas somente após a fase de Comissões (art. 235, II, *d*; art. 277, *caput*) (ex.: PLS nº 252/2014, PLS nº 234/2016, PLS nº 307/2017). A partir de meados de 2017, a tramitação de tais projetos passou a incluir o prazo inicial de emendas PLEN, antes de ir às Comissões, sem prejuízo de abertura de novo prazo para essas emendas, após emitidos os pareceres (ex.: PLS nº 514/2017, PLS nº 169/2018, PLS nº 228/2018).

590 Salvo na especial hipótese de o Presidente da Casa entender que a própria CDH é a única Comissão competente para opinar sobre o mérito, enviando, neste caso, a matéria diretamente ao Plenário, após o prazo de emendas PLEN (art. 235, II, *f*).

493. O despacho a outras Comissões de projeto da CDH oriundo de SUG decorre do fato de que essa Comissão pode receber sugestões legislativas da sociedade organizada a respeito de qualquer tema (art. 102-E, I e II). Desse modo, o conteúdo desse tipo de proposição muitas vezes não é da competência temática da CDH, devendo, por isso, ser ouvidos os Comitês que têm a atribuição regimental de opinar sobre o assunto. No caso de PEC decorrente de SUG, a CCJ deve ser ouvida, pois esse colegiado tem a competência regimental de emitir parecer sobre as PECs (art. 356).
494. A apresentação de sugestões legislativas à CDH com base no art. 102-E do RISF é restrita às **entidades da sociedade organizada sem fins lucrativos**. Por esse dispositivo, a CDH não estaria autorizada a receber, por exemplo, sugestões de grupos de cidadãos não organizados em torno de alguma entidade civil. Não obstante, o art. 6º, parágrafo único, da Resolução do Senado nº 19/2015 reza que a **ideia legislativa** recebida de qualquer pessoa por meio do portal do Senado, no âmbito do **Programa e-Cidadania**<sup>591</sup>, e que obtém **apoio de 20.000 cidadãos em quatro meses** tem **tratamento análogo ao das sugestões legislativas**, sendo encaminhada à CDH. Do mesmo modo, o art. 20, parágrafo único, da Resolução do Senado nº 42/2010 (Programa Senado Jovem Brasileiro) prevê que a proposição legislativa apresentada por aluno de ensino médio de escola pública no âmbito do **Projeto Jovem Senador**<sup>592</sup> devidamente aprovada pelo Plenário simulado dos jovens senadores e publicada no Diário do Senado Federal também recebe o **tratamento de sugestão legislativa**.

---

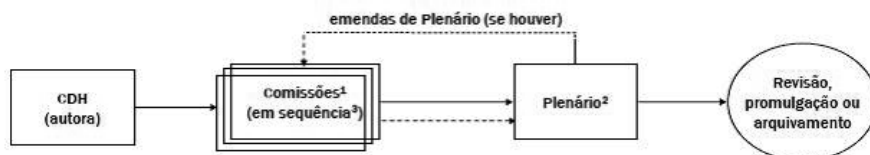
591 Para saber mais sobre o **Programa e-Cidadania**, consultar a **RSF nº 19/2015**, que regulamenta esse programa, e o site [www.senado.leg.br/ecidadania](http://www.senado.leg.br/ecidadania).

592 O **Projeto Jovem Senador** integra, juntamente com o Concurso de Redação do Senado Federal, o **Programa Senado Jovem Brasileiro**. Para saber mais, consultar a **RSF nº 42/2010** e o site [www.senado.leg.br/jovemSenador](http://www.senado.leg.br/jovemSenador).



495. Assim, a CDH pode receber e analisar sugestões legislativas apresentadas por: i) **entidades da sociedade civil organizada** (art. 102-E, I e II, e parágrafo único, RISF); ii) pessoas no âmbito do **Programa e-Cidadania**, com **apoio de 20.000 cidadãos em quatro meses** (art. 6º, parágrafo único, RSF nº 19/2015); e iii) alunos de ensino médio de escolas públicas no âmbito do **Projeto Jovem Senador** (art. 20, parágrafo único, RSF nº 42/2010).

### Fluxograma 5: Rito do Projeto Oriundo de Sugestão no Senado



- 1 Emendas na Comissão apenas pelos seus membros, até o final da discussão (emendas comuns).
- 2 Emendas de Plenário perante a Mesa, no prazo de cinco dias úteis (antes da inclusão em OD).
- 3 Sobre as emendas de Plenário, se houver, a análise das Comissões é simultânea.

## XXXII. Requerimentos

496. **Requerimento** é a proposição (art. 100, § 1º, RICD; art. 211, III, RISF) por meio da qual um Senador ou uma Comissão solicita alguma **providência** de natureza administrativa ou legislativa. Normalmente os requerimentos são feitos **por escrito** (art. 215), mas o RISF prevê alguns casos de requerimentos **orais** (arts. 214, parágrafo único; art. 293, III).
497. Os requerimentos no Senado podem ser apresentados no âmbito do Plenário (**requerimentos de Plenário ou perante o Plenário** – levam a sigla **RQS**) ou na esfera interna da Mesa ou das Comissões (**requerimentos perante a Mesa ou Comissão**<sup>593</sup> – recebem sigla correspondente à Comissão em que são propostos<sup>594</sup>). O RISF às

---

593 Não confundir requerimento **perante** a Comissão com requerimento **de autoria** da Comissão. O primeiro é apresentado à Comissão, em geral por um membro dela, sendo o pedido decidido, a depender da matéria, pelo próprio colegiado, por maioria simples (art. 47, CF; art. 109, RISF), ou por seu Presidente (art. 89, I; art. 257). O segundo é apresentado perante o Plenário pela Comissão, por decisão também da maioria simples desta, sendo o pedido despachado pelo Presidente do Senado ou decidido pela Mesa ou pelo Plenário, conforme o caso. A dúvida pode surgir ao se utilizar a expressão “requerimento da Comissão”, que não esclarece se se trata de requerimento de Senador proposto perante a Comissão de que faz parte ou de requerimento de autoria da Comissão apresentado perante o Presidente da Casa, a Mesa ou o Plenário.

594 **Até 2018**, os requerimentos perante a Mesa eram identificados como RQM e os apresentados perante as Comissões recebiam as siglas correspondentes a cada colegiado: para a CDIR, RQD; para a CCJ, RQJ; para a CAE, RQE; para a CAS, RAS; para a CE,

vezes refere-se ao requerimento como **proposta, solicitação** ou **pedido** (art. 40, §§ 1º a 3º; art. 41; art. 43, II; art. 60, § 4º; art. 67; art. 73; art. 75; art. 101, II, *h*; art. 119, parágrafo único; art. 154, § 7º; art. 156, § 1º, III; art. 178; art. 185; art. 197, II; art. 247; art. 294; art. 300, VI; art. 320, parágrafo único; art. 338; art. 344). A proposta feita pelo Presidente da sessão ou reunião, durante os trabalhos, costuma ser feita de forma **oral**.

498. A **autoria dos requerimentos** pode ser individual ou coletiva. Quando o Regimento Interno permite que um único Senador ou Comissão<sup>595</sup> apresente o pedido, a autoria é **individual**. Caso outros Senadores ou Comissões, conforme o caso, assinem também uma proposição que pode ser de autoria individual, temos uma autoria **coletiva facultativa**, mas, neste caso, o tratamento regimental dado ao requerimento continua sendo de autoria individual. Não

---

RCE; para a CTFC, RTG; para a CDH, RDH, para a CRE, RRE; para a CI, RQI; para a CDR, RDR; para a CRA, RRA; para a CCT, RCT; para a CMA, RMA; e para a CSF, RFF.

**A partir de 2019**, os requerimentos perante esses colegiados passaram a receber a sigla REQ, com a identificação da Comissão perante a qual são propostos (ex.: REQ nº 1/2019-CCT, REQ nº 1/2019-CAS, REQ nº 2/2019-CDH). Os requerimentos mais usuais perante Comissão são os que solicitam: i) a realização de audiência pública pelo colegiado (art. 93); ii) a apresentação ao Plenário de requerimento, em nome da Comissão, de concessão de urgência (art. 338, IV) para matéria aprovada pelo colegiado; e iii) a inclusão em extrapauta de matéria para deliberação na reunião em curso, normalmente algum requerimento de autoria do solicitante, proposição que, inclusive, em geral, independe de relatoria (art. 253, parágrafo único). Os dois últimos casos têm sido solicitados à Comissão de forma **oral**.

- 595 O requerimento apresentado por Comissão ao Plenário é considerado formalmente de autoria **individual** do Comitê, sendo assinado pelo seu Presidente e instruído com a lista dos presentes à reunião em que ocorreu a decisão de apresentação do pedido, totalizando pelo menos a maioria dos membros da Comissão (art. 245, parágrafo único).

havendo regra expressa, a autoria de um requerimento pode ser de qualquer Senador ou Comissão.

499. Um pedido formulado ao Senado por agente externo à Casa não pode ser autuado como requerimento, que é proposição legislativa de autoria exclusiva de Senadores e Comissões da Casa. Neste caso, a comunicação recebida, seja Mensagem, Ofício ou expediente de outra natureza, é tratada genericamente como pedido ou solicitação, e normalmente autuada como Mensagem (SF) (MSF), quando oriunda do Presidente da República, ou como Ofício “S” (OFS), quando originada de outra autoridade.
500. Se há exigência da CF ou do RISF de **número mínimo de subscritores** (art. 243), a autoria do requerimento é **coletiva obrigatória** ou **conjunta** (art. 58, § 3º, CF; art. 114, ADCT; art. 1º, parágrafo único; art. 60, § 4º; art. 145, *caput*; art. 152; art. 154, § 7º; art. 199; art. 222, § 1º; art. 293, IV; art. 312, parágrafo único; art. 332, § 1º; art. 338, I a III; art. 352, parágrafo único, I e II, RISF). Não se consideram para o número mínimo de subscrições as assinaturas declaradas como de mero **apoio** (art. 243, *in fine*). Em alguns casos, somente autores **específicos** (Líder, autor do projeto a que se refere o pedido, Comissão, Presidente de Comissão etc.) podem propor o requerimento individual ou coletivo (art. 57, § 6º, II, CF; art. 60, § 4º; art. 154, § 7º; art. 185; art. 245, parágrafo único; art. 256, *caput*; art. 257; art. 276; art. 300, XVIII; art. 338, I a III; art. 344, II e III; art. 352, parágrafo único, I e II; art. 374, XVI; art. 405, RISF).
501. Não há exigência regimental de **ementa** para os requerimentos (art. 237, *a contrario sensu*). Eles também **dispensam justificção** (art. 238), embora o autor possa fazê-la, por escrito ou mesmo oralmente, caso ache conveniente. Por outro lado, a solicitação de autoria de Comissão pode ser formulada como **conclusão de parecer**, servindo este, em tal caso, como **justificção** do pedido (art. 133, V, *b*, e §§ 2º e 8º; art. 228, *caput*). Do mesmo modo, se um **parecer oral** em

Plenário conclui pela apresentação de requerimento, o parecer faz as vezes de justificção oral da sollicitação, devendo o texto desta ser remetido à Mesa, **por escrito**, assinado pelo Relator (art. 141).

502. A **apresentação de requerimentos** de Plenário (RQS) ocorre em momentos diversos. Os pedidos de licença dos Senadores (art. 13; arts. 43 a 44-A), as sollicitações não relacionadas com as proposições constantes da Ordem do Dia e outros requerimentos que, regimentalmente, não devam ser apresentados em outra fase da sessão são oferecidos **no Período do Expediente**<sup>596</sup> (art. 156, § 1º, I e III; art. 235, III, *a*, 4). São apresentados **durante a Ordem do Dia** os requerimentos que digam respeito à ordenação das matérias da pauta deliberativa em curso ou a alguma proposição dela constante (art. 235, III, *b*, 1). **Após a Ordem do Dia**, é o momento regimental de apresentação de pedidos referentes à inclusão em Ordem do Dia (de sessão futura) de matéria em condições de nela figurar (art. 167; art. 235, III, *c*, 1), o qual, inclusive, é feito de forma oral (art. 214, parágrafo único, III); e de dispensa de publicação de redação final para imediata deliberação do Plenário<sup>597</sup> (art. 235, III, *c*, 2; art. 310, V; art. 320).
503. Os seguintes requerimentos têm sua **apresentação na fase da sessão em que a matéria a eles relativa é anunciada** (art. 235, III, *d*): i) adiamento de discussão (art. 279) ou votação (art. 315); ii) encerramento de discussão (art. 275, II); iii) dispensa de discussão (art. 276); iv) votação por determinado processo (ex.: nominal, em

---

596 Na prática, esses pedidos podem ser apresentados à Secretaria-Geral da Mesa (SGM) ainda que fora do horário da sessão.

597 Na prática, esse requerimento está em desuso, porque o próprio Presidente, de ofício, com a concordância tácita do Plenário, tem posto a redação final em deliberação imediatamente após a aprovação da matéria respectiva, ainda durante a Ordem do Dia, antes de passar ao próximo item da pauta.

vez de simbólico) (art. 294, *caput*); v) votação em globo ou parcelada (art. 286, II; art. 287; art. 300, II, VI e VIII; art. 302); vi) destaque de dispositivo ou emenda para aprovação, rejeição, votação em separado (DVS) ou constituição de proposição em separado (DPS) (art. 310, XI; art. 312, *caput*); e vii) retirada de proposição constante da Ordem do Dia (art. 255, II, c, 10; art. 256, I e II, e § 2º, II e III). Pelo teor dos assuntos, nota-se que normalmente essas solicitações ocorrem durante a **Ordem do Dia**.

504. Já os requerimentos de leitura de matéria sujeita ao conhecimento do Senado e de permissão para falar sentado são **apresentados em qualquer fase da sessão** (art. 235, III, *e*), sendo tais pedidos orais e despachados pelo Presidente (art. 48, XXVI; art. 214, parágrafo único, I e IV; art. 252, II). Por fim, o requerimento de prorrogação da sessão<sup>598</sup> (art. 180, II) deve ser **apresentado antes do término desta** (art. 235, III, *f*), sendo decidido pelo Plenário por maioria simples, presente 1/10 da Casa (art. 215, III, *b*; art. 288, V).
505. Os requerimentos perante o Plenário são **despachados** (decididos), conforme o caso, pelo **Presidente** da Casa (art. 41; art. 48, XXV e XXVI; art. 207; art. 210, II; art. 214, parágrafo único; art. 215, II; art. 252, II; art. 256, § 2º, I; art. 267), pela **Mesa** (art. 1º, parágrafo único; art. 40, § 5º; arts. 43, 44 e 44-A; art. 215, I; art. 216, III; art. 217; art. 258, *caput*) ou pelo **Plenário** (art. 40, *caput*; art. 215, *caput*, e III). Já os requerimentos perante a Mesa ou Comissão são decididos pelo colegiado, por maioria simples (art. 47, CF; art. 109, RISF), ou por seu Presidente (art. 89, I; art. 257), dependendo de qual seja a matéria. Há também alguns casos de requerimentos de **deferimento automático**, isto é, que **não precisam ser decididos**, elencados adiante.

---

598 A previsão de duração da sessão plenária é de 4h30min (art. 155). Na prática, esse tempo tem sido flexibilizado mesmo sem proposta formal de prorrogação.

506. O requerimento que solicita a **retirada de requerimento** anterior depende apenas de despacho do Presidente, ainda que o pedido a ser retirado tenha parecer de Comissão ou conste da Ordem do Dia (art. 48, XXVI; art. 215, II, c).
507. Quando há requerimento sobre outra proposição, a deliberação desta pode depender da votação prévia do requerimento, o qual configura, portanto, neste caso, uma **preliminar** de apreciação da matéria principal. Por exemplo, o pedido de adiamento de votação deve ser deliberado como preliminar ao ser anunciada a matéria cuja votação se pretende adiar (art. 315, § 1º). Do mesmo modo, um pedido de retirada de uma matéria deve preceder a votação desta (art. 256, § 2º). Quando é apresentado requerimento em Plenário (ex.: de tramitação conjunta) e a matéria de que trata o pedido está em Comissão, a Mesa oficia ao colegiado, solicitando o processado da matéria, para que ele fique sobre a Mesa durante a tramitação do requerimento (art. 266)<sup>599</sup>.
508. Como regra, a decisão sobre os requerimentos **independe de parecer** de Comissão (art. 253, parágrafo único), sendo exceções o pedido de **ausência do Senador** para representação ou missão externa, quando solicitada **pelo próprio interessado ou pelo Líder** de seu partido ou bloco (art. 40, § 4º); e o requerimento de **sobrestamento de estudo** de proposição, se feito **por Senador** (art. 253, parágrafo único, II; art. 335, parágrafo único).
509. Em regra, a aprovação de requerimentos pelo Plenário é feita pelo número padrão de **maioria simples**, isto é, pela maioria dos presentes, com a presença da maioria absoluta da Casa (art. 47,

---

599 Em alguns casos, a Comissão não tem enviado o processado à Mesa quando a matéria já está na pauta deliberativa da próxima reunião, principalmente se se trata de Comissão terminativa.

CF; art. 215, *caput*; art. 288, *caput*), mas há hipóteses de pedidos deliberados pelo Plenário em votação por maioria dos presentes, com a presença mínima de apenas **um décimo** dos Senadores, quais sejam, os de prorrogação do tempo da sessão e os de homenagem de pesar, inclusive de levantamento da sessão (art. 215, III; art. 288, V)<sup>600</sup>.

510. A **deliberação de requerimentos** pelo Plenário pode ser feita nas diversas fases da sessão, conforme o caso. Os requerimentos que, apresentados, devam ser objeto de **imediate deliberação** (art. 255, III) são lidos **integralmente** antes de serem colocados em votação (art. 241). O requerimento de **autoria individual de Senador**, salvo o de licença e o de autorização para representação ou missão, só é lido quando **presente seu autor** (art. 242).
511. No **Período do Expediente**, só podem ser objeto de **deliberação do Plenário** os requerimentos que: i) não dependem de parecer das Comissões<sup>601</sup>; ii) não dizem respeito a proposições constantes da Ordem do Dia; ou iii) não precisam, por determinação regimental, ser submetidos ao Plenário em outra fase da sessão (art. 159). Terminados os discursos do Período do Expediente, são lidos os documentos que eventualmente ainda existam sobre a Mesa. Quando há, entre esses documentos, requerimentos a votar, e se mais de um Senador pede a palavra para encaminhar a votação,

---

600 Essa norma, embora puramente regimental, não fere o art. 47 da CF, que prevê que apenas a Carta Magna pode excepcionar o quórum de deliberação de maioria de votos, presente a maioria absoluta. É que tal dispositivo constitucional é aplicável ao processo legislativo propriamente dito, isto é, à deliberação de proposições que se destinam a se transformar em normas jurídicas, não incidindo obrigatoriamente sobre requerimentos.

601 Conforme dito, como regra, os requerimentos não dependem de parecer de Comissão para serem submetidos ao Plenário (art. 253, parágrafo único).



esta fica adiada para após a Ordem do Dia (art. 161).

512. São **decididos pelo Plenário durante a Ordem do Dia** os requerimentos que tenham sido incluídos na pauta deliberativa do Plenário (art. 255, II, c) e aqueles apresentados nesta fase da sessão e que devam ser objeto de imediata deliberação (art. 235, III, b, 1, d, e e f; art. 255, III).
513. São **decididos pelo Plenário, após a Ordem do Dia**, os requerimentos (art. 255, I): i) de urgência tipo 2 (art. 336, II; art. 340, II); e ii) os de realização de sessão deliberativa extraordinária, sessão especial ou sessão secreta<sup>602</sup> (art. 187, *caput*; art. 199, *caput*; art. 190, *caput*; art. 191; art. 197, II).
514. Há certos requerimentos que, para serem deliberados pelo Plenário na Ordem do Dia, devem, em princípio, ser **incluídos formalmente na pauta** deliberativa dessa fase da sessão, mediante publicação no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico **antes do início da sessão** respectiva (art. 170, *caput*). A deliberação do Senado sobre requerimentos é feita mediante **inclusão em Ordem do Dia** quando se trata de pedidos de (art. 255, II, c): i) urgência tipo 3<sup>603</sup> (art. 336, III; art. 340, III); ii) inclusão em Ordem do Dia de matéria que não tenha recebido parecer no prazo regimental (art. 172, I)<sup>604</sup>; iii) dispensa de parecer da Comissão que haja esgotado o

---

602 Em alguns casos, esses requerimentos têm sido incluídos pelo Presidente em extrapauta da Ordem do Dia, com a concordância tácita do Plenário. Já o requerimento de sessão secreta está em desuso.

603 Em alguns casos, o requerimento de urgência tipo 3 tem sido incluído pelo Presidente em extrapauta da Ordem do Dia, com a concordância tácita do Plenário.

604 Ao ser anunciado o requerimento de inclusão em Ordem do Dia de matéria que não tenha recebido parecer no prazo regimental (art. 172, I; art. 255, II, c, 3), deve ser dada a palavra ao Presidente da Comissão em que se ache o projeto, para que

prazo a ela destinado (art. 119, *caput*); iv) audiência de Comissão que não tenha oferecido parecer no prazo regimental (art. 119, parágrafo único); v) constituição de Comissão temporária interna ou externa<sup>605</sup> (arts. 74 e 75); vi) voto de aplauso ou semelhante a ser enviado **em nome do Senado**<sup>606</sup> (art. 222, §§ 1º e 2º); vii) tramitação conjunta, quando há sobre alguma das matérias parecer aprovado em Comissão<sup>607</sup> (art. 258, parágrafo único, *in fine*); viii) comparecimento ao Plenário de Ministro de Estado ou outro titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República (art. 50, *caput*, CF; art. 397, I); ix) retirada de proposição com parecer de Comissão (art. 256, § 2º, III); x) sobrestamento do estudo de proposição (art. 335); e xi) remessa a determinada Comissão de matéria despachada a outra.<sup>608</sup>

515. A **inclusão de requerimentos na Ordem do Dia**, quando é o caso (art. 255, II, c), é feita a juízo do Presidente da Casa, segundo a antiguidade e a importância da solicitação (art. 163, *caput*). Como regra, os requerimentos figuram na Ordem do Dia após as PECs (art. 372), os projetos e os pareceres constantes da pauta. Entre os

---

ele se manifeste sobre a providência requerida (art. 255, parágrafo único).

605 Por outro lado, o requerimento de criação de **CPI** independe de votação do Plenário, bastando a apresentação do pedido por um terço dos Senadores, por ser considerado direito das minorias (art. 58, § 3º, CF; art. 145, *caput*, RISF; STF: ADI 3619/SP, MS 26441/DF).

606 Já o requerimento de voto de aplauso ou semelhante a ser encaminhado **em nome do autor** não precisa ser deliberado, sendo automaticamente deferido após sua leitura no Período do Expediente (art. 222, *caput*).

607 Se alguma das matérias a apensar já consta da Ordem do Dia, com ou sem parecer, o requerimento pode ser submetido à deliberação do Plenário imediatamente (art. 255, III).

608 Havendo concordância dos Senadores, os requerimentos citados podem também ser deliberados em extrapauta do Plenário.

requerimentos, a precedência é definida pela maior antiguidade no Senado (art. 163, § 4º, II, e § 5º). As solicitações da pauta não apreciadas entram na Ordem do Dia da sessão deliberativa ordinária seguinte, com precedência sobre novos requerimentos (art. 166).<sup>609</sup>

516. Conforme dito, há alguns **requerimentos que não precisam ser decididos, sendo automaticamente deferidos**. É o caso do **requerimento de voto de aplauso ou semelhante** quando o objetivo é que a homenagem seja encaminhada **em nome do autor**. Neste caso, após a leitura da proposição no Período do Expediente, o voto é enviado ao destinatário (art. 222, *caput*). Por outro lado, se o que se almeja é que esse tipo de voto seja encaminhado **em nome do Senado**, o pedido deve ser **aprovado pelo Plenário**<sup>610</sup> (art. 222, §§ 1º e 2º).
517. Do mesmo modo, **não é votado o requerimento de verificação de votação** simbólica, para que a deliberação seja repetida pelo processo nominal. Solicitada a verificação pelo Parlamentar, com o **apoio de outros três Senadores**, a votação é desde logo repetida nominalmente. Esse pedido é feito de forma **oral**, logo após ser anunciado o resultado da deliberação simbólica (art. 293, III e IV).
518. Outro pedido que **independe de aprovação** é o **requerimento de destaque de autoria de partido (destaque de bancada)**<sup>611</sup>,

---

609 Não obstante essas regras de precedência regimental, muitas vezes a elaboração da Ordem do Dia não segue com tanto rigor tais critérios, por decisão do Presidente da Casa, geralmente em comum acordo com as lideranças.

610 Nesta hipótese (envio do voto em nome da Casa), o requerimento de voto de aplauso ou semelhante deve ser de autoria de Comissão permanente ou de um terço do Senado e dizer respeito a ato público ou acontecimento de alta significação nacional ou internacional (art. 222, §§ 2º e 3º).

611 Já o destaque de autoria individual de Senador deve ser aprovado pelo Plenário

observada a **proporcionalidade regimental**: para cada item da pauta, partidos com três a oito Senadores têm direito a um destaque desse tipo; partidos com nove a quatorze membros, dois destaques de bancada; e partidos com mais de quatorze Parlamentares na Casa, três desses destaques. O partido com menos de três Senadores não tem direito a destaque de bancada (art. 312, parágrafo único).

519. Também **independe de deliberação** o requerimento para que **emenda declarada inconstitucional ou injurídica pela CCJ seja votada pelo Plenário**. Esse pedido deve ser de autoria de **Líderes** que representem no mínimo a **maioria da Casa**. Não havendo a solicitação, a emenda nessa situação não é submetida a votos (art. 300, XVIII).
520. Finalmente, também **não precisa ser votado**, sendo deferido automaticamente após a leitura e a publicação, o **requerimento de criação ou prorrogação de CPI**, o qual deve ser de autoria de ao menos **um terço dos Senadores** (art. 58, § 3º, CF; art. 145, *caput*; art. 152, RISF). Neste caso, o STF já decidiu (ADI 3619/SP, MS 26441/DF) que a garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária ou de qualquer outro órgão da Casa, não podendo a maioria parlamentar frustrar o exercício do direito constitucional das minorias legislativas à investigação parlamentar. O STF proclamou existir na Carta Magna um verdadeiro **estatuto constitucional das minorias parlamentares** (materializado pelo art. 58, § 3º, da CF, que cuida das CPIs), o qual assegura a participação ativa no Congresso Nacional dos grupos minoritários para fiscalizar o exercício do Poder, sem necessidade de concordância da maioria parlamentar.<sup>612</sup>

---

(art. 312, *caput*).

612 Não obstante, o Presidente pode **inadmitir** o requerimento de CPI quando constatar **inconstitucionalidade** ou **ilegalidade** no pedido, por exemplo, uma CPI federal

521. No Senado, os **pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República** podem ser **requeridos à Mesa** por qualquer Senador ou Comissão (art. 8º, II; art. 216, III; art. 1º, AMS nº 1/2001). O requerimento é dirigido à Mesa porque, por determinação constitucional, é desse colegiado a competência para encaminhar essa modalidade de pedido ao Executivo (art. 50, § 2º, CF). A própria Mesa também pode ter a iniciativa de enviar o requerimento de informações. A solicitação à autoridade de **remessa de documentos** equipara-se ao de pedido de informações (art. 217, RISF; art. 6º, AMS nº 1/2001).
522. Os **requerimentos de informações a Ministros de Estado**<sup>613</sup> são admissíveis para esclarecimento de qualquer assunto submetido à apreciação do Senado ou atinente à sua competência fiscalizadora. Não podem, entretanto, conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação especulativa sobre propósito da autoridade a quem se dirija. A solicitação pode ser feita ao Ministro de Estado ainda que contenha pedido relativo a órgão ou entidade da **administração indireta** sob sua supervisão. O pedido deve ser referente a um único Ministério. Após ser lido no Período do Expediente, o requerimento feito por Senador ou Comissão é

---

para investigar atos praticados por administração pública estadual ou municipal, os quais, em função da autonomia política dos entes federativos (art. 18, *caput*, CF), devem ser apurados pela respectiva Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores. Em tal caso, cabe recurso da decisão do Presidente ao Plenário, que decide após a audiência da CCJ (art. 48, XI).

613 Por economia de linguagem, quando nos referirmos a “requerimentos de informações a Ministros de Estado”, estaremos nos referindo aos requerimentos (ou pedidos) escritos de informações a Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República de que trata o art. 50, § 2º, da CF.

**despachado à Mesa** para decisão (art. 216, I a III, RISF; arts. 1º e 2º, AMS nº 1/2001).

523. Aprovado pela Mesa o envio do pedido de informações ao Ministro de Estado, o expediente é enviado à autoridade, para que ela preste as informações no prazo de **trinta dias**. Se a solicitação se refere a esclarecimento de matéria em curso no Senado (ex.: um projeto de lei), fica interrompida sua tramitação até a chegada das informações, as quais, ao chegarem, são incorporadas ao respectivo processo. Por outro lado, se o pedido é **indeferido**<sup>614</sup> pela Mesa, o requerimento é **arquivado**, sendo feita a comunicação do fato ao Plenário (art. 216, IV e V).
524. A **recusa** expressa ou o **não atendimento** do Ministro de Estado ao pedido de informações da Mesa no prazo de **trinta dias**, bem como a prestação de **informações falsas**, importa em **crime de responsabilidade** da autoridade. Neste caso, ao fim dos trinta dias, o Senado deve se reunir, dentro de três dias úteis, para declarar a ocorrência do fato e adotar as providências cabíveis<sup>615</sup> (art. 50, §

---

614 É muito raro a Mesa indeferir, **no mérito**, um requerimento de Senador ou Comissão sobre pedido escrito de informações a Ministro de Estado. Por outro lado, o indeferimento pode ocorrer quando há alguma **ilegalidade** no pedido, por exemplo, uma solicitação de dados ao Presidente da República ou a autoridade de outro Poder que não o Executivo, pois a previsão constitucional é de que a Mesa pode enviar o pedido apenas a Ministro de Estado ou a outro titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República (art. 50, § 2º, CF). Do mesmo modo, a Mesa pode indeferir o pedido quando a matéria não é de competência do Senado Federal (art. 216, I, RISF), por exemplo, um assunto relativo à administração pública estadual ou municipal.

615 Uma das prováveis providências é comunicar o fato ao PGR, a quem cabe denunciar o Ministro de Estado perante o STF por crimes de responsabilidade (art. 102, I, c; art. 129, I, CF; art. 46, parágrafo único, III, LC nº 75/1993).

2º, CF; art. 13, 4, Lei nº 1.079/1950; art. 216, §§ 1º e 2º, RISF).

525. Há também no Senado os requerimentos de **homenagem de pesar** (arts. 218 a 221) e os de **voto de aplauso ou semelhante** (art. 222). Esses requerimentos cumprem o papel de **moções**, proposições por meio das quais a Casa legislativa se manifesta sobre determinado assunto, por exemplo, para hipotecar apoio ou solidariedade, reivindicar providências ou protestar sobre determinado fato ou evento. As moções são mais utilizadas pelos Legislativos das esferas subnacionais (ex.: art. 144 do Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF; art. 154 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de SP; art. 102 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do RJ; art. 228 do Regimento Interno da Câmara Municipal de SP). No Senado Federal, não há previsão regimental de moções<sup>616</sup>, sendo utilizados requerimentos para as citadas manifestações da Casa. A Câmara dos Deputados também não prevê as moções em seu Regimento Interno, valendo-se de requerimentos para a aprovação de votos de pesar, regozijo ou louvor (art. 117, XVIII e XIX, RICD).

526. Os **requerimentos de homenagem de pesar** no Senado podem consistir em pedido de **inserção do voto em ata**, em razão de: i) **luto nacional** decretado pelo Poder Executivo; ou ii) **falecimento**, mesmo sem luto oficial, de altas autoridades públicas, ainda que já tenham deixado o cargo, ou de personalidades de relevo nacional ou internacional. A inserção em ata do Senado de voto de pesar **por falecimento** é admitida para as seguintes pessoas: i) ex-Presidente ou ex-Vice-Presidente da República<sup>617</sup>; ii) ex-membro

---

616 Embora haja o caso isolado da Moção do Senado Federal (MOS) nº 1/2001.

617 No caso de falecimento de Presidente ou Vice-Presidente da República, **ainda no cargo**, também é cabível a inserção em ata do voto de pesar, porque, neste caso, há **luto nacional** decretado pelo Poder Executivo (art. 74 do Decreto nº 70.274/1972,

do Congresso Nacional<sup>618</sup>; iii) Ministro ou ex-Ministro do STF; iv) Presidente ou ex-Presidente de Tribunal Superior da União (STJ, TST, TSE e STM) ou do TCU<sup>619</sup>; v) Ministro ou ex-Ministro de Estado; vi) Governador ou ex-Governador de Estado, do DF ou de Território; vii) Presidente ou ex-Presidente de Assembleia Legislativa (ou da Câmara Legislativa do DF); viii) Presidente ou ex-Presidente de Tribunal de Justiça estadual (ou do TJDF); ix) Chefe de Estado ou de governo estrangeiro; x) Chefe de Missão Diplomática de país estrangeiro acreditada junto ao Governo Brasileiro; xi) Chefe de Missão Diplomática do Brasil junto a governo estrangeiro, falecido no posto; e xii) personalidade de relevo na vida político-administrativa internacional<sup>620</sup> (art. 218).

527. Ao serem prestadas as homenagens de pesar na sessão, pode ser observado **um minuto de silêncio**, em memória do extinto, após usarem da palavra todos os oradores (art. 14, IX e XII, b, 3; art. 158, § 2º; art. 219). Além disso, o Plenário pode autorizar: i) a **apresentação**

---

que trata das normas do cerimonial público). Além disso, em tal hipótese, pode ser requerido ainda o **levantamento (encerramento) da sessão** (art. 220).

- 618 É cabível também a inserção em ata do voto de pesar por falecimento de **membro atual** do Congresso Nacional, falecido durante o mandato, inclusive por se tratar de personalidade de relevo na vida político-administrativa nacional (art. 218, VII, por analogia – art. 412, VI). Ademais, em tal hipótese, pode ser requerido também o **levantamento da sessão** (art. 220). No caso de **Senador** falecido no cargo, há homenagens adicionais previstas nos arts. 26 e 27 do RISEF.

- 619 É cabível também a inserção em ata do voto de pesar por falecimento de **membro** de Tribunal Superior da União ou do TCU, ainda que não seja seu Presidente, por se tratar de personalidade de relevo na vida político-administrativa nacional (art. 218, VII, por analogia – art. 412, VI).

- 620 Admite-se também a inserção em ata do voto de pesar por falecimento de personalidade de relevo na vida político-administrativa **nacional** (art. 218, VII, por analogia – art. 412, VI).



**de condolências** em nome do Senado à família do falecido, ao Estado onde tenha nascido ou exercido sua atividade, ao partido político e a altas entidades culturais a que haja pertencido; e ii) a **representação oficial** da Casa em funerais e cerimônias levadas a efeito em homenagem à memória do extinto (art. 221). No caso de falecimento do Presidente da República, do Vice-Presidente da República ou de membro do Congresso Nacional, pode ser requerido também, como homenagem de pesar, o **levantamento (encerramento) da sessão** (art. 220).

528. Em resumo, as **homenagens de pesar** prestadas pelo Senado em razão do falecimento de autoridade pública ou pessoa de relevo podem consistir em: i) **inserção em ata** de voto de pesar; ii) observância de **um minuto de silêncio** durante a sessão; iii) apresentação de **condolências**; iv) **representação oficial** em funerais e cerimônias; e v) **levantamento da sessão**, no caso de falecimento do Presidente ou Vice-Presidente da República ou de Congressista.
529. Os requerimentos de homenagem de pesar, inclusive de levantamento da sessão, dependem de votação por maioria dos presentes, com a presença, no mínimo, de **um décimo** da composição do Senado (art. 215, III, c; art. 288, V). Não há limite expresso de oradores para o encaminhamento de votação de requerimentos de homenagem de pesar (art. 310, parágrafo único, *in fine*).
530. Os requerimentos de **voto de aplauso ou semelhante** podem ser de aplauso, congratulações, louvor, solidariedade ou censura (art. 222). Embora não expresso no RISF, podem ser ainda de apoio, regozijo, protesto, repúdio ou pesar<sup>621</sup>.

---

621 Há diferença regimental entre “voto de homenagem de pesar” e “voto de pesar”. O primeiro é relativo a luto nacional ou falecimento de autoridade ou pessoa de relevo,

531. No Senado, em regra, o requerimento de **voto de aplauso ou semelhante não depende de deliberação**: após a apresentação do requerimento pelo Parlamentar e sua leitura no Período do Expediente, o voto é encaminhado ao destinatário **em nome do autor** (art. 222, *caput*). Por outro lado, se o intuito é que esse tipo de voto seja encaminhado **em nome da Casa**, então é preciso que o Plenário aprove o requerimento, o qual, neste caso, deve ser de autoria de Comissão permanente ou de um terço dos Senadores e ser referente a ato público ou acontecimento de alta significação nacional ou internacional (art. 222, §§ 1º e 2º). Em tal hipótese, a deliberação do Senado ocorre mediante inclusão do requerimento em Ordem do Dia<sup>622</sup> (art. 255, II, c, 7). Se o Plenário não aprecia esses requerimentos até o final da sessão legislativa, eles são arquivados definitivamente (art. 222, § 3º). O **Quadro 37** apresenta os principais requerimentos perante o Plenário do Senado Federal (RQS).

---

para inserção de voto de pesar na ata, entre outras homenagens (art. 218 a 221); o segundo é referente a acontecimento negativo em geral, inclusive falecimento, para encaminhamento do voto ao destinatário (art. 222, *caput*).

622 Salvo concordância expressa ou tácita do Plenário para inclusão em extrapauta.

### Quadro 37: Principais Requerimentos de Plenário no Senado Federal

Assunto	Formato	Autoria	Competência deliberativa	Quórum de votação	Dispositivos
Adiamento da discussão	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Plenário	Maioria simples	Art. 235, III, d, 1; art. 279.
Adiamento da votação	Escrito	Qualquer Senador	Plenário	Maioria simples	Art. 235, III, d, 1; art. 315.
Audiência de Comissão que não tenha oferecido parecer no prazo regimental	Escrito	Comissão interessada em emitir o parecer	Plenário	Maioria simples	Art. 119, p. único; art. 255, II, c, 4.
Ausência de Senador para representação ou missão, com ônus para a Casa	Escrito	Presidente, Senador interessado, Líder ou Comissão	Plenário <sup>a</sup>	Maioria simples	Art. 40, <i>caput</i> e § 1º; art. 41; art. 48, XXV.
Ausência de Senador para representação ou missão, sem ônus para a Casa	Escrito	Presidente, Senador interessado, Líder ou Comissão	Mesa <sup>b</sup>	Maioria simples	Art. 13, <i>caput</i> ; art. 40, § 1º; art. 41; art. 48, XXV.
Autorização para que outras pessoas assistam a sessão secreta	Escrito <sup>c</sup>	Presidente ou Líder	Plenário	Maioria simples	Art. 185.
Comparecimento ao Plenário de Ministro de Estado	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Plenário	Maioria simples	Art. 50, <i>caput</i> , CF; art. 255, II, c, 9; art. 397, I.

Criação de Comissão temporária externa	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Plenário	Maioria simples	Art. 74, II; art. 75; art. 105; art. 255, II, c, 6.
Criação de Comissão temporária interna (Comissão especial).	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Plenário	Maioria simples	Art. 74, I; art. 75 (analogia); art. 105; art. 255, II, c, 6.
Criação de CPI ou prorrogação do seu prazo	Escrito	1/3 dos Senadores	Independente de votação	-	Art. 58, § 3º, CF; art. 74, III; art. 105; art. 145, <i>caput</i> ; art. 152.
Concessão de urgência tipo 1	Escrito	Mesa, maioria do Senado ou Líderes que representem esse nº	Plenário	Maioria simples	Art. 336, I; art. 338, I; art. 340.
Concessão de urgência tipo 2	Escrito	Comissão, 2/3 do Senado ou Líderes que representem esse nº	Plenário	Maioria simples	Art. 255, I, a; art. 336, II; art. 338, II e IV; art. 340.
Concessão de urgência tipo 3	Escrito	Comissão, 1/4 do Senado ou Líderes que representem esse nº	Plenário	Maioria simples	Art. 255, II, c, 1; art. 336, III; art. 338, III e IV; art. 340.

Concessão de urgência para autorização para operações de crédito	Escrito	CAE	Plenário	Maioria simples	Art. 336; art. 338, V; art. 340; art. 33, RSF nº 43/2001.
Desarquivamento de proposição arquivada ao final da 1ª legislatura de tramitação	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Plenário	Maioria simples	Art. 332, § 1º (analogia).
Desarquivamento de proposição arquivada ao final da 2ª legislatura de tramitação	Escrito	1/3 dos Senadores	Plenário	Maioria simples	Art. 332, § 1º.
Destaque de bancada de dispositivo ou emenda	Escrito	Partido	Independente de votação	-	Art. 235, III, d, 6; art. 312, p. único.
Destaque simples de dispositivo ou emenda	Escrito	Qualquer Senador	Plenário	Maioria simples	Art. 235, III, d, 6; art. 310, XI; art. 312, <i>caput</i> .
Dispensa da discussão	Escrito	Líder	Plenário	Maioria simples	Art. 235, III, d, 3; art. 276.
Dispensa de interstício e prévia publicação de avulso eletrônico, para inclusão de matéria em Ordem do Dia	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Plenário	Maioria simples	Art. 281; art. 310, IV.

Dispensa de parecer de Comissão que haja esgotado o prazo a ela destinado	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Plenário	Maioria simples	Art. 119, <i>caput</i> ; art. 255, II, c, 5.
Encerramento da discussão	Escrito	Qualquer Senador	Plenário	Maioria simples	Art. 235, III, d, 2; art. 275, II.
Esclarecimento sobre atos da administração interna do Senado	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Presidente	-	Art. 48, XXVI; art. 215, II, b; art. 252, II.
Funcionamento do Senado em local diverso da sede	Escrito	Maioria dos Senadores	Mesa	Maioria simples	Art. 1º, p. único.
Homenagem de pesar	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Plenário	Maioria simples, presente 1/10 do Senado	Art. 215, III, c; arts. 218 a 221; art. 288, V.
Inclusão em Ordem do Dia de matéria em condições de nela figurar	Oral	Qualquer Senador	Presidente	-	Art. 48, XXVI; art. 167; art. 214, p. único, III; art. 235, III, c, 1; art. 252, II.
Inclusão em Ordem do Dia de matéria que não tenha recebido parecer no prazo regimental	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Plenário	Maioria simples	Art. 172, I; art. 255, II, c, 3.

Informações ou documentos a Ministro de Estado	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Mesa	Maioria simples	Art. 50, § 2º, CF; art. 8º, II; art. 215, I, a; arts. 216 e 217; art. 252, I; AMS nº 1/2001.
Inversão da pauta da Ordem do Dia	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Plenário	Maioria simples	Art. 175, IV; art. 311, I.
Leitura integral de documento durante o Período do Expediente	Escrito <sup>e</sup>	Qualquer Senador	Presidente	-	Art. 156, § 2º; art. 235, III, e, 1.
Leitura de matéria sujeita ao conhecimento do Plenário	Oral	Qualquer Senador	Presidente	-	Art. 48, XXVI; art. 214, p. único, I; art. 235, III, e, 1; art. 252, II.
Licença de Senador	Escrito	Senador interessado	Mesa <sup>b</sup>	Maioria simples	Art. 13; art. 40, § 5º; art. 41; arts. 43 a 44-A; art. 48, XXV; art. 215, I, b; art. 252, I; art. 310, IX.

Permissão para falar sentado	Oral	Qualquer Senador	Presidente	-	Art. 48, XXVI; art. 214, p. único, IV; art. 235, III, e, 2; art. 310, I; art. 252, II.
Preferência de votação para parecer ou indicação	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Plenário	Maioria simples	Art. 227, § 2º, II, b; art. 229.
Preferência de votação para projeto ou substitutivo	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Plenário	Maioria simples	Art. 300, XIII; art. 311, III e IV.
Prorrogação da sessão	Escrito <sup>c</sup>	Presidente ou qualquer Senador	Plenário	Maioria simples, presente 1/10 do Senado	Art. 48, V; art. 180; art. 215, III, b; art. 235, III, f; art. 310, II; art. 288, V.
Prorrogação do prazo de Comissão temporária	Escrito	Comissão temporária interessada	Plenário	Maioria simples	Art. 76, § 1º.
Prorrogação de prazo para apresentação de parecer	Escrito	Comissão interessada	Plenário	Maioria simples	Art. 118, § 2º; art. 245; art. 310, III.
Publicação de documentos no Diário do Senado Federal para transcrição nos Anais	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Presidente	-	Art. 48, XXVI; art. 215, II, f; art. 210, II; art. 252, II.



Publicação de informações oficiais no Diário do Senado Federal	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Presidente	-	Art. 48, XXVI; art. 215, II, <i>a</i> ; art. 252, II; art. 310, VIII.
Reabertura de exame de documento arquivado	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Plenário	Maioria simples	Art. 143, § 2º.
Realização de sessão de debates temáticos	Escrito <sup>c</sup>	Presidente, 1/3 dos Senadores ou Líderes que representem esse nº	Plenário	Maioria simples	Art. 154, § 7º.
Realização de sessão deliberativa extraordinária	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Plenário	Maioria simples	Art. 187, <i>caput</i> ; art. 255, I, <i>b</i> .
Realização de sessão especial	Escrito	Seis Senadores	Plenário	Maioria simples	Art. 199, <i>caput</i> ; art. 255, I, <i>b</i> .
Realização de sessão secreta	Escrito <sup>c</sup>	Presidente, qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Plenário	Maioria simples	Art. 190, <i>caput</i> ; art. 191; art. 197, II; art. 255, I, <i>b</i> .
Reconstituição de proposição extraviada	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Presidente	-	Art. 48, XXVI; art. 215, II, <i>d</i> ; art. 252, II; art. 267.

Remessa a determinada Comissão de matéria despachada a outra	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Plenário	Maioria simples	Art. 255, II, c, 12; art. 279, I; art. 310, X.
Representação externa do Senado	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Plenário	Maioria simples	Art. 67.
Retificação da ata	Oral	Qualquer Senador	Presidente	-	Art. 48, XXVI; art. 207; art. 214, p. único, II; art. 252, II.
Retirada de indicação ou requerimento	Escrito	Único ou 1º signatário (autoria de Senador) ou Presidente ou Relator da Comissão (autoria de Comissão)	Presidente	-	Art. 48, XXVI; art. 215, II, c; art. 235, III, d, 7; art. 252, II; art. 256, I e II.
Retirada de proposição com parecer ou constante da OD	Escrito	Único ou 1º signatário (autoria de Senador) ou Presidente ou Relator da Comissão (autoria de Comissão)	Plenário	Maioria simples	Art. 255, II, c, 10; art. 235, III, d, 7; art. 256, I e II, e § 2º, II e III.

Retirada de proposição sem parecer nem constante da OD	Escrito	Único ou 1º signatário (autoria de Senador) ou Presidente ou Relator da Comissão (autoria de Comissão)	Presidente	-	Art. 48, XXVI; art. 215, II, e; art. 252, II; art. 256, I e II, e § 2º, I.
Sobrestamento do estudo de proposição	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Plenário	Maioria simples	Art. 253, p. único, II; art. 255, II, c, 11; art. 335.
Tramitação conjunta de matérias com parecer ou constantes da OD	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Plenário	Maioria simples	Art. 255, II, c, 8; art. 258, p. único.
Tramitação conjunta de matérias sem parecer nem constantes da OD	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão	Mesa <sup>f</sup>	Maioria simples	Art. 98, VI; art. 215, I, c; art. 252, I; art. 258, <i>caput</i> .
Verificação de votação simbólica	Oral	Qualquer Senador, apoiado por mais três	Independente de votação	-	Art. 293, III e IV; art. 294, <i>caput</i> .
Votação de emenda declarada inconstitucional ou injurídica pela CCJ	Escrito	Líderes que representem a maioria do Senado	Independente de votação	-	Art. 300, XVIII.

Votação de emendas com subemendas por grupos	Escrito	Qualquer Senador	Plenário	Maioria simples	Art. 235, III, d, 5; art. 300, VI.
Votação de proposição artigo por artigo ou parcelada	Escrito	Qualquer Senador	Plenário	Maioria simples	Art. 235, III, d, 5; art. 300, II; art. 302.
Votação destacada de emendas	Escrito	Qualquer Senador	Plenário	Maioria simples	Art. 235, III, d, 5; art. 286, II; art. 300, VIII.
Votação em globo ou por grupos de dispositivos de SCD ou SDS <sup>e</sup>	Escrito	Qualquer Senador	Plenário	Maioria simples	Art. 235, III, d, 5; art. 287.
Votação nominal	Escrito	Qualquer Senador	Plenário	Maioria simples	Art. 235, III, d, 4; art. 294, <i>caput</i> .
Voto de aplauso ou semelhante a ser enviado em nome do autor	Escrito	Qualquer Senador ou Comissão <sup>d</sup>	Independente de votação	-	Art. 222, <i>caput</i> .
Voto de aplauso ou semelhante a ser enviado em nome do Senado	Escrito	Comissão permanente ou 1/3 dos Senadores	Plenário	Maioria simples	Art. 222, § 1 <sup>o</sup> e 2 <sup>o</sup> ; art. 255, II, c, 7.

<sup>a</sup> Não havendo votação em duas sessões deliberativas ordinárias consecutivas, por falta de número, ou estando o Senado em recesso, o pedido pode ser despachado pelo **Presidente** (art. 41; art. 48, XXV).

<sup>b</sup> Não havendo decisão da Mesa, por falta de número, no prazo de duas sessões deliberativas ordinárias consecutivas, ou estando o Senado em recesso, o pedido pode ser despachado pelo **Presidente** (art. 41; art. 48, XXV).

<sup>c</sup> A proposta feita pelo Presidente pode ser oral.

<sup>d</sup> Em algumas hipóteses, o RISF não deixa expresso que uma Comissão pode ser autora do requerimento, mas em muitos casos isso decorre de sua competência regimental geral para apresentar proposições (art. 245).

<sup>e</sup> Na prática, para evitar burocracia, esse requerimento pode ser oral.

<sup>f</sup> O RISF é contraditório quanto a essa atribuição ser da CDIR (art. 98, VI) ou da Mesa (art. 258, *caput*). Entendemos que essa atribuição deve ser interpretada como sendo da **Mesa**, por ser ela o órgão de direção dos trabalhos **legislativos** da Casa, ao passo que à CDIR compete, principalmente, dirigir os trabalhos **administrativos** do Senado (art. 98, I).

<sup>g</sup> Essa votação em globo também pode ser feita por iniciativa do Presidente, para maior agilidade dos trabalhos.

### XXXIII. Projetos de Código

532. Entre as principais técnicas utilizadas para dar **organicidade**<sup>623</sup> ao ordenamento jurídico, temos a **codificação** e a **consolidação** das normas. Podemos definir **código** como uma lei que se destina a regular, com completude e organicidade, certo ramo do Direito<sup>624</sup>. Vale destacar que não é a extensão da norma, nem sua denominação de “código”, que a caracteriza como tal. O importante é que ela constitua um conjunto de regras harmônicas e coerentes entre si da área jurídica que regulamenta. Já **consolidação** é a mera reunião em um diploma único de normas esparsas relativas a determinada área do Direito<sup>625</sup>. Enquanto a elaboração de um código exige maior rigor científico e preocupação com a sistematização da norma, a consolidação possui um caráter mais prático, de mera organização das normas vigentes, mas nem por isso dotada de menos importância, uma vez que dá maior transparência e organização ao ordenamento positivo<sup>626</sup>.

---

623 Para cumprir adequadamente seu papel, o Direito deve possuir **organicidade**, isto é, sistematização, coerência e unicidade, caracterizando-se como um **sistema**, um conjunto de elementos coordenados entre si, formando uma estrutura organizada e sem antinomias ou contradições (cf. OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, p. 82).

624 Ex.: Código Civil (Lei nº 10.406/2002), Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941), Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966).

625 Ex.: Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943. Trataremos dos projetos de consolidação em capítulo próprio.

626 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, p. 56.

533. Em geral, a lei deve tratar de um único objeto, mas os códigos são exceção a essa regra (art. 7º, I, LC nº 95/1998), justamente porque eles se destinam a regular amplamente determinados segmentos jurídicos. O Código Civil, por exemplo, trata de pessoas, empresas, contratos, coisas, família, sucessões etc. Não obstante, há uma relação lógica entre os diversos objetos da codificação, qual seja, pertencerem ao mesmo ramo do Direito.<sup>627</sup>
534. A elaboração dos projetos de lei de códigos segue **rito especial** próprio, tanto na Câmara dos Deputados (arts. 205 a 211, RICD), como no Senado Federal (art. 374, RISF). Rigorosamente falando, o rito especial dos projetos de código poderia ser visto como uma variação do procedimento ordinário, mas entendemos haver diferenças suficientes para qualificá-lo como um rito especial.
535. Não basta um projeto de lei promover alterações pontuais a um código em vigor para ser considerado projeto de código. É considerado como tal aquele que se destina a **instituir novo código** ou a **substituir** ou, ao menos, **reformular substancialmente** um código em vigor. O projeto de código de origem no Senado, para receber esse *status* pela Câmara Alta, deve ser elaborado por **juristas, comissão de juristas**<sup>628</sup>, **Comissão especial** (de

---

627 Por outro lado, certa matéria do ramo do Direito codificado pode também ser regulada por lei autônoma, em razão de sua característica de **microssistema jurídico**, isto é, de um segmento do Direito dotado, ele mesmo, de organicidade, princípios e institutos próprios que o particularizam (OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, p. 57). São exemplos o Código de Defesa do Consumidor (CDC – Lei nº 8.078/1990) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069/1990), que tratam de matérias vinculadas ao Direito Civil. Não obstante, os microssistemas devem também estar em harmonia com o ramo de Direito ao qual se vinculam e com o sistema jurídico como um todo.

628 O termo “juristas” deve ser interpretado em sentido amplo, como “especialistas”.

Senadores) ou **subcomissão especial** (de Senadores), criadas para essa finalidade<sup>629, 630</sup>, além de ter sido amplamente divulgado antes de sua apresentação (art. 374, parágrafo único). Já o projeto de código oriundo da Câmara, como tramitou nessa condição na Primeira Casa, costuma também receber tal natureza no Senado<sup>631</sup>.

---

Isso porque determinadas matérias exigem mais do que o conhecimento jurídico para serem estudadas e sistematizadas. Por exemplo, um código sanitário necessita de conhecimentos médicos e veterinários para ser elaborado; já um código de obras precisa da *expertise* de engenheiros. Nesses casos, a participação de médicos, veterinários, engenheiros e outros profissionais, conforme o caso, em uma **comissão de especialistas** é essencial à elaboração de um texto inicial adequado para o projeto de código. Um exemplo foi a Comissão de especialistas criada pelo ATS nº 11/2015 para elaborar o anteprojeto do novo Código Brasileiro de Aeronáutica (que se transformou no PLS nº 258/2016).

629 A criação de comissão de juristas ou de Comissão especial de Senadores (Comissão temporária interna – art. 74, I; art. 105) pode ser feita mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador ou Comissão (art. 255, II, c, 6, aplicável à comissão de juristas por analogia – art. 412, VI). A comissão de juristas pode ser instituída também diretamente por Ato do Presidente do Senado (ex.: ATS nº 192/2010; ATS nº 11/2015). Já a criação de subcomissão especial de Senadores decorre de decisão da Comissão à qual pertencerá o subcomitê, por requerimento de qualquer integrante da Comissão (art. 73, *caput*).

630 Não necessariamente um projeto elaborado por juristas ou Comissão de juristas precisa tramitar como projeto de código. Um exemplo é o PLS nº 513/2013 (projeto da nova Lei de Execução Penal), que foi elaborado pela Comissão de juristas criada pelo RQS nº 848/2012 e tramitou sob o rito ordinário. Não obstante, seria possível também que esse projeto tivesse tramitado como projeto de código. Vale lembrar que não é a denominação de “código” dada a uma lei que a caracteriza como tal. A Lei de Execução Penal é uma norma que regula com bastante amplitude e harmonia a execução das penas no Brasil, podendo ser vista como nosso código penitenciário.

631 A Câmara dos Deputados adota esse mesmo critério para os projetos de código



Na Câmara, a Mesa só recebe projeto de lei para tramitação na forma de projeto de código quando a matéria, por sua complexidade ou abrangência, deva ser apreciada como tal (art. 205, § 8º, RICD). As emendas ou o substitutivo da Câmara dos Deputados a projeto de código iniciado no Senado também tramitam na Câmara Alta sob o rito especial de projeto de código<sup>632</sup>.

536. Por outro lado, os projetos de instituição ou modificação substancial de código, se não são elaborados por juristas, comissão de juristas, Comissão especial ou subcomissão especial; e, de forma geral, os projetos que promovem apenas modificações pontuais a códigos em vigor **não** recebem o tratamento de projeto de código no Senado. Logo, tais proposições não tramitam no rito especial, seguindo o rito ordinário ou o abreviado, conforme o caso, com seu envio normal às Comissões permanentes relativas ao tema, se de autoria de Senador (art. 253, *caput*); ou mesmo diretamente ao Plenário, se de autoria de Comissão<sup>633</sup>.
537. Por vedação constitucional, os projetos de código, mesmo se de autoria do Presidente da República, **não podem ser submetidos ao rito sumário** (urgência constitucional), devendo seguir os prazos próprios previstos regimentalmente (art. 64, § 4º, CF; art. 204, § 2º, RICD; art. 374, RISF). Por determinação regimental, esses

---

oriundos do Senado (art. 210, § 5º, RICD).

632 Ex.: SCD nº 166/2010 (referente ao PLS nº 166/2010 – projeto do novo Código de Processo Civil).

633 Normalmente, o projeto de autoria de Comissão não recebe parecer de outros colegiados (embora isso não seja vedado), considerando-se satisfeita, pelo próprio parecer do Comitê autor que conclui pela apresentação do projeto (art. 133, V, *a*, e § 2º), a exigência de pronunciamento prévio de Comissão antes de a matéria seguir para o Plenário (art. 171; art. 253, *caput*). Para saber mais sobre esse ponto, consultar o capítulo que trata de projetos de autoria de Comissão.

projetos também **não tramitam sob o rito abreviado** em nenhuma das Casas, mesmo que, no Senado, sejam de autoria individual de Senador<sup>634</sup> (art. 24, II, *b*, RICD; art. 91, I, *in fine*, RISF).

538. Na sessão do Senado em que é lido o projeto de código, a **Presidência** deve designar uma **Comissão temporária interna** (Comissão especial – art. 74, I; art. 105) para seu estudo, composta de **onze membros titulares e onze suplentes**<sup>635</sup>, e fixar o **calendário de tramitação** da matéria (art. 374, *caput*). O projeto de código, mesmo se de autoria de Comissão, deve ser enviado à citada Comissão especial, não podendo ir diretamente ao Plenário (art. 374, *caput*)<sup>636</sup>.
539. Constituída a Comissão temporária, após seus membros terem sido indicados pelos Líderes dos partidos e blocos, e designados pelo Presidente da Casa (art. 80; art. 82, I), o colegiado deve se reunir até o dia útil seguinte<sup>637</sup> para eleger seu **Presidente** e seu

---

634 Embora o projeto de código de origem no Senado só seja considerado como tal quando elaborado por juristas, comissão de juristas, Comissão especial ou subcomissão especial (art. 274, parágrafo único), ele pode ser formalmente de autoria de Senador, quando oferecido por juristas ou comissão de juristas, que não são legitimados a apresentar projetos de lei (art. 61, *caput*, CF). Neste caso, os juristas elaboram um **anteprojeto**, o qual é “adotado” por um Senador (ou uma Comissão), que, ao apresentar formalmente a proposição à Casa, se torna oficialmente seu autor.

635 O art. 374, *caput*, fala apenas em onze membros (titulares) para a Comissão especial de código. A designação de suplentes, neste caso, pode ser feita por analogia – art. 412, VI – com o art. 83, *caput* (ex.: Comissão Temporária para Reforma do Código Penal – PLS nº 236/2012; Comissão Temporária para Reforma do CPC – PLS nº 166/2010).

636 Ex.: PLS nº 258/2016 (projeto do novo Código Brasileiro de Aeronáutica).

637 Trata-se de **prazo impróprio**, que eventualmente pode atrasar, à espera das negociações políticas para a definição de funções na Comissão ou em razão de outros

**Vice-Presidente** e, em seguida, designar o **Relator geral** e tantos **Relatores parciais** quantos necessários ao exame do projeto de código (art. 374, I).

540. Devem ser **anexadas** (apensadas) ao projeto de código, normalmente por despacho do Presidente, outras proposições em curso ou sobrestadas na Casa que envolvam matéria com ele relacionada (art. 374, II). A razão disso é permitir que o Senado se pronuncie de forma completa sobre a área do Direito que se busca codificar, decidindo conjuntamente sobre todos os projetos na Casa a respeito da matéria. Pelo mesmo motivo, a Câmara Alta **não faz tramitação simultânea de projetos de código** nela originados sobre o mesmo ramo jurídico (art. 374, XV), podendo o Presidente recusar a nova proposição sobre o mesmo código<sup>638</sup> (art. 48, XI). Não obstante, se, por alguma razão, há dois ou mais projetos em trâmite que pretendem instituir ou substituir um código, ambos podem ser apensados para **tramitação conjunta** (art. 258), dando-se ao projeto mais antigo, que tem a precedência (art. 260, II, *b*), o *status* de projeto de código<sup>639</sup>.

---

motivos. Prazo impróprio é aquele previsto na norma como mero parâmetro para a prática do ato, de modo que, em princípio, sua inobservância não acarreta nenhuma consequência ou sanção, nem torna inválido o ato praticado além do prazo. A maioria dos prazos do Regimento Interno são dessa natureza.

- 638 Quanto aos projetos de código oriundos da Primeira Casa e às emendas e substitutivos desta a projetos de código nascidos na Câmara Alta, o Presidente do Senado, em princípio, não pode deixar de pôr em tramitação essas proposições recebidas da outra Casa. Neste caso, havendo outro projeto de código sobre o mesmo tema em curso no Senado, pode-se apensar as duas matérias para tramitação conjunta (art. 258; art. 260, II).

- 639 Vale lembrar que, na tramitação conjunta, não necessariamente a proposição que tem precedência deve ser a escolhida para aprovação, podendo ser aprovada qualquer matéria dentre as apensadas, inclusive sob a forma de um substitutivo

541. Publicado o projeto de código no Diário do Senado Federal, **qualquer Senador** pode oferecer, **perante a Comissão especial, emendas de prazo regimental (emendas C** – nomenclatura não adotada oficialmente pelo Senado), no prazo de **vinte dias úteis**, contado a partir da publicação da matéria (art. 122, II, *a*, e § 1º; art. 374, III). O emendamento é facultado a qualquer Senador, ainda que não membro do Comitê temporário, porque **não há** prazo de emendas de Plenário (art. 277) para projetos de código<sup>640</sup>, nem antes nem depois do parecer da Comissão especial (art. 374, IX). Finalizado o prazo regimental, as emendas C são publicadas em avulso eletrônico (art. 374, V, *in fine*). Depois disso, apenas os membros da Comissão, titulares ou suplentes, podem oferecer **emendas comuns**<sup>641</sup>, até o final da discussão da matéria no colegiado (art. 122, I; art. 235, I).
542. As **emendas C** são sempre encaminhadas à deliberação do Plenário, independentemente de o parecer da Comissão especial ser favorável ou contrário a elas (art. 124, II). Já as **emendas comuns**, se não adotadas pelo colegiado, são consideradas **inexistentes** (art. 124, I), não sendo, portanto, submetidas ao Plenário<sup>642</sup>. Também para

---

composto por partes de cada uma delas.

640 Por outro lado, caso se aprove a **urgência regimental** para o projeto de código, pode haver o oferecimento de emendas PLEN à matéria até o final da discussão no Plenário (art. 348, *caput*). Estudaremos as regras da urgência regimental em capítulo próprio.

641 Para relembrar as diferenças entre as emendas de prazo regimental e as emendas comuns, consultar o capítulo que trata especificamente das emendas no Senado Federal.

642 Em geral, a emenda comum não adotada por Comissão (art. 124, I) pode ser **renovada em Plenário**, salvo se o parecer pela rejeição tiver sido unânime (art. 232). Todavia, essa regra só é aplicável quando há oportunidade de oferecimento de emendas de Plenário, o que, no caso de projetos de código, só ocorre se é aprovada a urgência

as emendas C vale a regra de que, quando adotadas pela Comissão, passam a ser consideradas emendas de autoria do colegiado (art. 123, por analogia – art. 412, VI).

543. Encerrado o prazo regimental de emendas C, a matéria é distribuída aos **Relatores parciais**. Cada um deles analisa uma parte do projeto, devendo emitir um relatório parcial a ser encaminhado ao **Relator geral**, que consolida os trabalhos de todos os Relatores parciais em um relatório geral, a ser apresentado à Comissão para deliberação (art. 374, IV e V). É usual, antes da apresentação dos relatórios, a realização de **audiências públicas** com a sociedade civil, para instrução da matéria (art. 93, I), inclusive diante da complexidade usual do projeto.
544. Os Relatores parciais têm **dez dias úteis**, a partir do fim do prazo regimental inicial de emendas, para encaminhar as conclusões de seus trabalhos ao Relator geral. Após isso, este possui **cinco dias úteis** para finalizar seu estudo, consolidar as peças parciais em um único relatório, sobre o projeto e as emendas oferecidas, e apresentá-lo à Comissão. O relatório geral, os relatórios parciais e as emendas comuns<sup>643</sup> oferecidas ao projeto durante a discussão são então publicados em avulso eletrônico (art. 374, IV e V). A Comissão tem **cinco dias úteis** para deliberar sobre a matéria e encaminhar à Mesa o parecer final sobre o projeto e todas as emendas apresentadas (art. 374, VI). Os prazos dos Relatores parciais podem ter seu início adiado para após a realização das audiências públicas de instrução da matéria, se houver. Além disso, todos os prazos de tramitação dos projetos de código podem

---

regimental para a matéria (art. 348, *caput*).

643 Já as **emendas C**, embora não esteja claro no RISF, costumam ser publicadas em avulso eletrônico anterior, divulgado tão logo se encerre o prazo regimental dessas emendas, antes, portanto, da elaboração dos relatórios.

ser aumentados até o **quádruplo**, por deliberação do Plenário, a requerimento da Comissão (art. 374, XVI), pedido que, inclusive, pode ser apresentado mais de uma vez. De qualquer forma, esses prazos, por serem meramente regimentais (não previstos na CF), são **impróprios**<sup>644</sup>, isto é, se eventualmente ultrapassados, não invalidam os relatórios apresentados.

545. A discussão da matéria na Comissão deve ser organizada conforme a divisão adotada para a designação dos Relatores parciais. Cada membro do colegiado pode usar da palavra uma vez, por dez minutos. Cada Relator parcial pode se pronunciar duas vezes, por igual prazo. Já o Relator geral pode falar também por duas vezes, mas por quinze minutos cada vez (art. 374, VII).
546. Encerrada a discussão da matéria na Comissão, inicia-se a votação do relatório. Embora haja previsão regimental de votações separadas para o texto principal, os eventuais destaques e as emendas (art. 300, I, III e XI; art. 314, III; art. 374, VIII), tem sido costume, para dar maior eficiência ao processo, realizar a votação **nos termos do relatório**, ressalvados os eventuais destaques para votação em separado (DVS). Com isso, o Senador que vota “sim” concorda com a aprovação da matéria já com as eventuais modificações sugeridas pelo Relator<sup>645</sup>, ressalvados os destaques de partes do

---

644 Como ocorre, de forma geral, com os prazos regimentais. Apenas quando o prazo é também constitucional, ele deve ser rigidamente observado, sob pena de inconstitucionalidade. Sendo, por outro lado, um prazo **puramente regimental** (isto é, previsto apenas no Regimento Interno), sua inobservância não invalida o processo legislativo.

645 Por exemplo, se o relatório é pela aprovação do projeto e de algumas das emendas apresentadas, com a rejeição das demais emendas, o Senador, ao declarar seu voto favorável nos termos do relatório, concorda com a aprovação do projeto dessa exata maneira.

relatório. Os destaques na Comissão devem ser requeridos pelo autor da matéria a destacar (se integrante do colegiado), com o apoio de pelo menos cinco membros da Comissão; ou por Líder, sem necessidade de apoio (art. 374, VIII).

547. Caso a Comissão decida seguir à risca as regras regimentais de votação (art. 300), a votação das emendas ocorre após a do texto principal e a dos destaques. Neste caso, as emendas e subemendas são votadas, sem encaminhamento, em grupos, segundo o sentido consignado no relatório (grupo de emendas com voto favorável e grupo de emendas com voto contrário do Relator), ressalvados os destaques (art. 374, VIII). Em razão da complexidade de um projeto de código, é usual que a Comissão especial aprove o parecer pela adoção de um **substitutivo**, conforme proposta do Relator, consubstanciando em um texto único a proposição original e as emendas acolhidas.<sup>646</sup>
548. Embora não haja previsão regimental expressa, tem se admitido que, após a leitura em Plenário e a publicação do parecer da Comissão especial, o projeto de código seja despachado pelo Presidente também à **Comissão permanente** com competência temática para a análise da matéria<sup>647</sup>. Esse envio pode ocorrer também em virtude de requerimento de algum Senador ou Comissão<sup>648</sup> (art. 255, II, c, 12; art. 279, I; art. 310, X). Na nova Comissão, seus membros podem oferecer emendas comuns, durante a discussão no colegiado.

---

646 Caso se queira saber mais detalhes sobre os procedimentos de deliberação da matéria na Comissão, consultar o capítulo referente ao rito ordinário, cujas regras se aplicam subsidiariamente ao rito especial de projeto de código.

647 Ex.: PLS nº 236/2012 (projeto do novo Código Penal), despachado pelo Presidente, de ofício, à CCJ, após a análise da Comissão especial.

648 Ex.: PLS nº 156/2009 (projeto do novo Código de Processo Penal), enviado à CCJ, após a análise da Comissão especial, em razão da aprovação de requerimento.

549. Lido e publicado em avulso eletrônico o parecer da Comissão especial, e, se for o caso, o da Comissão permanente que também tenha analisado o projeto de código, a matéria, após o interstício regimental de três dias úteis (art. 280), é incluída **com exclusividade** na Ordem do Dia, isto é, há uma sessão plenária apenas para a apreciação do projeto, que entra, portanto, como **item único** da pauta deliberativa. Não há abertura de prazo de emendas PLEN antes da inclusão em Ordem do Dia, uma vez que já houve o prazo regimental inicial de emendas C para todos os Senadores da Casa (art. 163, § 6º; art. 374, IX). Por outro lado, caso se aprove **urgência regimental** (art. 336) para o projeto de código, pode haver o oferecimento de emendas PLEN à matéria até o final da discussão no Plenário<sup>649</sup> (art. 348, *caput*).
550. A **discussão em Plenário** do projeto de código é feita sobre o projeto e as emendas, em **turno único**, podendo o Relator geral ou Relator parcial por ele indicado usar da palavra sempre que necessário, independentemente de inscrição (art. 374, X). A discussão, salvo ausência de oradores (art. 275, I), dura pelo menos **três sessões deliberativas consecutivas**, após o quê ela pode ser encerrada por autorização do Plenário, a requerimento de Líder (art. 374, XI). Encerrada a discussão, passa-se à **votação**, sendo que os **destaques** de Plenário só podem ser requeridos por **Líder**, pelo **Relator geral** ou por **vinte Senadores** (art. 374, XII).
551. Se aprovado **substitutivo** no turno único (é o usual, neste caso), a matéria volta à **Comissão especial** que analisou o projeto, para a

---

649 Caso haja o oferecimento de emendas de Plenário durante a discussão de projeto de código em regime de urgência, a matéria deve, antes de ser votada pela Casa, retornar à Comissão especial, para emissão de parecer sobre essas emendas (art. 277, *caput, in fine*), podendo, alternativamente, esse parecer ser proferido oralmente em Plenário, por Relator designado pelo Presidente (art. 140, I; art. 346, § 2º).



**redação para o turno suplementar**<sup>650</sup> (art. 270, parágrafo único; art. 282, *caput*; art. 317; art. 318, III). Publicada essa redação, a matéria retorna ao Plenário, podendo ser oferecidas emendas ao substitutivo (**emendas S**) até o final da discussão suplementar, vedada a apresentação de novo substitutivo integral (art. 282, § 2º). Não sendo oferecidas emendas S (muito raro em caso de projetos de códigos), o substitutivo é dado como definitivamente adotado, sem votação (art. 284). Sendo elas oferecidas, a matéria vai novamente à **Comissão especial**, que não pode concluir seu parecer por novo substitutivo (art. 283, *caput*). Publicado o parecer sobre as emendas, realiza-se a votação do substitutivo e das emendas S. A elaboração da **redação final** do projeto de código é feita também pela Comissão especial, no prazo de **cinco dias úteis**, sendo essa redação, após publicada em avulso eletrônico, incluída em Ordem do Dia para deliberação final, obedecido o interstício regimental<sup>651</sup> (art. 318, III; art. 374, XIII e XIV).<sup>652</sup>

552. Conforme dito, todos os prazos de tramitação dos projetos de código podem ser aumentados até o **quádruplo**, por deliberação do Plenário, a requerimento da Comissão especial (art. 374, XVI), podendo tal prorrogação ser concedida mais de uma vez.

---

650 Na prática, para dar maior agilidade aos trabalhos, admite-se que a **Comissão Diretora**, caso tenha condições, elabore em Plenário a redação para o turno suplementar, imediatamente após a aprovação do substitutivo no turno único.

651 Na prática, em nome da eficiência processual, a **CDIR** pode elaborar em Plenário a **redação final** do projeto, logo após a aprovação do substitutivo no turno suplementar ou – mais raro – da aprovação do projeto e suas emendas no turno único, votando-se a redação final neste momento.

652 Caso se deseje mais detalhes sobre os procedimentos de deliberação da matéria em Plenário, consultar o capítulo referente ao rito ordinário, cujas regras se aplicam subsidiariamente ao rito especial de projeto de código, bem como o capítulo sobre modalidades e normas de votação.

553. Como os projetos de código tratam, em geral, de matéria de alta complexidade, sua tramitação pode ser bastante demorada no Congresso Nacional, ante os debates, estudos e reuniões que naturalmente ocorrem sobre a proposição<sup>653</sup>. Caso o projeto esteja em fase de **revisão da revisão** na Casa iniciadora (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN; art. 123, RICD; art. 285; art. 331, RISF), pode ser constatada a necessidade de se promoverem **atualizações de juridicidade** ao texto, para adequação às alterações constitucionais e legais que entraram em vigor desde a apresentação do projeto, sob pena de o novo código já nascer com inconstitucionalidades ou injuridicidades. Ocorre que, neste momento, não se admitem mais novas emendas de mérito à matéria<sup>654</sup>, o que pode gerar óbice à realização da citada adequação.
554. Uma solução para essa questão é a Casa iniciadora, na revisão da revisão, realizar as atualizações de juridicidade do projeto sob o rótulo de **emendas de redação**, que podem ser feitas nesta fase (art. 135, RCCN, por analogia – art. 412, VI). Adicionalmente a isso, o **art. 139-A do RCCN** estabelece um procedimento para promover tais atualizações, que chamaremos de incidente de adequação de juridicidade de projeto de código (IAJ), conforme descrito a seguir.

---

653 É emblemático o exemplo do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002), cujo projeto foi apresentado em 1975 à Câmara dos Deputados (PL nº 634/1975), enviado apenas em 1984 à revisão do Senado (PLC nº 118/1984), devolvido somente em 1997 à Câmara para a revisão da revisão (EMS nº 634/1975), e, finalmente, remetido em 2001 à sanção do Presidente da República. No total, o projeto tramitou por sete legislaturas.

654 Quando a Casa iniciadora aprecia as emendas da Casa revisora, ela pode apenas aprovar ou rejeitar, total ou parcialmente, essas emendas, não podendo apresentar novas modificações de mérito ao projeto. Nesta derradeira fase, admitem-se à matéria apenas emendas **de redação** da Casa iniciadora (art. 135, RCCN, por analogia – art. 412, VI).

555. O projeto de código em tramitação no Congresso Nacional há **mais de três legislaturas** deve ser, antes de sua discussão final na Casa que o encaminhará à sanção (em geral, a Casa iniciadora, em fase de revisão da revisão), submetido a uma revisão para sua **adequação às alterações constitucionais e legais** promulgadas desde a sua apresentação (art. 139-A, *caput*, RCCN). Trata-se do **incidente de adequação de juridicidade (IAJ)**.
556. O IAJ de projeto de código pode abranger a compatibilidade da proposição com as **normas constitucionais** em vigor, os novos **princípios jurídicos** que tenham sido desenvolvidos, os **entendimentos jurisprudenciais** da atualidade e os aspectos relativos à **efetividade (eficácia social)** da futura norma, isto é, sua aderência à nova realidade social que se desenvolveu ao longo do período de tramitação do projeto, evitando-se que o futuro código não tenha efetividade, por ter sido apresentado em época diversa da existente quando de sua entrada em vigor.<sup>655</sup>
557. Para dar início ao **IAJ**, o Relator do projeto de código em curso há mais de três legislaturas, na Casa que ultimar a tramitação no Congresso (em geral, a Casa iniciadora, em fase de revisão da revisão – art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN), antes de apresentar seu relatório perante a Comissão respectiva, encaminha ao Presidente da Casa um **relatório preliminar** que aponte as alterações necessárias para atualizar o texto do projeto em face das alterações constitucionais e legais aprovadas durante o curso de sua tramitação. Esse relatório é encaminhado pelo Presidente à outra Casa, que o submete à respectiva **CCJ** (art. 139-A, §§ 1º e 2º, RCCN). Esta então deve, em cinco dias, oferecer parecer sobre a matéria, limitando-se a verificar se as alterações propostas no relatório preliminar se restringem a promover a necessária

---

655 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, pp. 77-78.

atualização dos aspectos constitucionais e legais do projeto (art. 139-A, § 3º, RCCN). Esse parecer é votado pelo Plenário da Casa da CCJ, em cinco dias, sendo vedado fazer emendas ou modificações, após o quê a Casa que realizou tal revisão comunica o resultado da votação à Casa ultimante do processo legislativo, onde se encontra sobrestado o projeto de código, para que esta, então, dê prosseguimento à tramitação da matéria, com a incorporação das alterações aprovadas pela outra Casa (art. 139-A, §§ 4º e 5º, RCCN).

558. O art. 139-A do RCCN foi incorporado ao Regimento Comum pela RCN nº 1/2000, principalmente para resolver as questões de inconstitucionalidade e injuridicidade constatadas no projeto do Código Civil de 2002 na fase final de sua tramitação na Câmara dos Deputados (EMS nº 634/1975). Mais recentemente, a tramitação dos projetos de código tem sido menos demorada<sup>656</sup>, de maneira que parece improvável a necessidade de futura aplicação do IAJ.<sup>657</sup>

---

656 Por exemplo, o projeto do atual CPC (Lei nº 13.105/2015) tramitou inicialmente no Senado (Casa iniciadora) por cerca de seis meses (PLS nº 166/2010), na Câmara dos Deputados por pouco mais de três anos (PL nº 8046/2010) e, no retorno à Casa iniciadora, por apenas mais onze meses (SCD nº 166/2010), num total de menos de cinco anos de tramitação.

657 A nosso ver, a constitucionalidade do IAJ quando a Casa ultimante é a Casa iniciadora, na fase de revisão da revisão, tem por pressuposto o enquadramento das citadas atualizações do texto do projeto de código em face das alterações constitucionais e legais como **emendas de redação**, uma vez que novas emendas de mérito não são permitidas nesta derradeira fase do processo legislativo. Por outro lado, é usualmente admitida a inserção de emendas apenas de redação sem a necessidade de retorno ou mesmo de consulta à outra Casa para **projetos em geral** (art. 135, RCCN) – inclusive para os de código, portanto –, seja na fase de revisão da revisão pela Casa iniciadora (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN), seja na fase anterior, de análise da Casa revisora (art. 65, *caput*, CF; art. 134, *caput*, RCCN). Desse modo, parece-nos que a classificação das atualizações jurídicas do projeto como emendas

559. Finalmente, os projetos de código **não são arquivados ao final da legislatura**, apesar de não estarem ressalvados expressamente no art. 332 do RISF, que trata das proposições de legislaturas anteriores. Nos termos do art. 3º, § 3º, do Ato da Mesa nº 2/2014, os projetos de código continuarão tramitando na legislatura subsequente, mas as proposições a eles anexadas (apensadas) serão analisadas individualmente, procedendo-se à desanexação daquelas sujeitas a arquivamento.

### Fluxograma 6: Rito do Projeto de Código no Senado



1 Comissão especial, Câmara dos Deputados (projetos oriundos da Câmara) ou, no caso de anteprojeto elaborado por juristas ou comissão de juristas, Senador ou Comissão do Senado que "adote" a matéria.

2 Após o prazo de emendas "C", emendas comuns apenas pelos membros da Comissão, até o final da discussão.

3 Não há emendas de Plenário. Ordem do Dia exclusiva para o projeto.

---

**de redação** dispensaria a realização do IAJ, podendo tal incidente ser considerado uma **consulta política** à outra Casa, para dar maior legitimidade ao processo.

#### XXXIV. Projetos de Consolidação

560. Vimos no capítulo anterior que, entre as principais técnicas utilizadas para dar **organicidade** ao ordenamento jurídico, temos a **codificação** e a **consolidação** das normas. Podemos definir **código**<sup>658</sup> como uma lei que se destina a regular, com completude e organicidade, certo ramo do Direito<sup>659</sup>. Vale destacar que não é a extensão da norma, nem sua denominação de “código”, que a caracteriza como tal. O importante é que ela constitua um conjunto de regras harmônicas e coerentes entre si da área jurídica que regulamenta. Já **consolidação** é a mera reunião em um diploma único de normas esparsas relativas a determinada área do Direito<sup>660</sup>. Enquanto a elaboração de um código exige maior rigor científico e preocupação com a sistematização da norma, a consolidação possui um caráter mais prático, de mera organização das normas vigentes, mas nem por isso dotada de menos importância, uma vez que dá maior transparência e organização ao ordenamento positivo.<sup>661</sup>

561. Em geral, a lei deve tratar de um único objeto, mas, assim como os códigos, as consolidações são exceção a essa regra (art. 7º, I, LC nº 95/1998, por analogia), justamente porque elas se destinam a reunir

---

658 Tratamos dos projetos de código em capítulo anterior.

659 Ex.: Código Civil (Lei nº 10.406/2002), Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941), Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966) etc.

660 Ex.: Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943.

661 OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, p. 56.

em um só diploma as diversas leis existentes sobre um segmento jurídico. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT – Decreto-Lei nº 5.452/1943), por exemplo, trata de Direito Material do Trabalho, organização sindical, processo judicial trabalhista, Ministério Público do Trabalho etc. Não obstante, há uma relação lógica entre os diversos objetos da consolidação, qual seja, pertencerem ao mesmo ramo do Direito<sup>662</sup>.

562. A **Lei Complementar nº 95/1998**, regulamentando o parágrafo único do art. 59 da CF, dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a **consolidação** das leis. Segundo essa norma, as leis federais devem ser reunidas em **codificações e consolidações**, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a **Consolidação da Legislação Federal** (art. 13, *caput*, LC nº 95/1998). A Lei Complementar reza ainda que, na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Mesa do Congresso Nacional deve promover a atualização da **Consolidação das Leis Federais Brasileiras**, incorporando às coletâneas que a integram as emendas constitucionais, leis, decretos legislativos e resoluções promulgadas durante a legislatura imediatamente anterior, ordenados e indexados sistematicamente (art. 15, LC nº 95/1998).<sup>663</sup>
563. Podemos definir **projeto de lei de consolidação** como aquele que se destina a integrar diversas leis esparsas sobre determinada matéria ou ramo do Direito em um único diploma legal, revogando-se formalmente as leis consolidadas, **sem modificação do conteúdo ou do alcance** dos dispositivos consolidados **nem interrupção de sua força normativa** (art. 13, §§ 1º e 2º, LC nº 95/1998).

---

662 Ou, no caso da CLT, a dois ramos do Direito, embora inter-relacionados: Direito (Material) do Trabalho e Direito Processual do Trabalho.

663 Esse trabalho de consolidação das normas federais ainda carece de conclusão.

564. No projetos de lei de consolidação, podem ser feitas apenas **alterações redacionais** nos dispositivos consolidados, tais como: introdução de novas divisões do texto legal base; diferentes colocação e numeração dos artigos consolidados; fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; atualização do valor de penas pecuniárias; eliminação de ambiguidades decorrentes do mau uso do vernáculo; homogeneização terminológica do texto; supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo STF em controle abstrato ou suspensos por resolução do Senado (art. 52, X, CF); indicação de dispositivos não recepcionados pela CF; declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores ou cuja eficácia (efeitos) ou validade esteja prejudicada; inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes (art. 13, § 2º; art. 14, § 3º, LC nº 95/1998).
565. A supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo STF ou suspensos pelo Senado (art. 52, X, CF), a indicação de dispositivos não recepcionados pela CF e a declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados devem ser expressa e fundamentada **justificadas**, com indicação precisa das **fontes de informação** que lhes serviram de base (art. 13, § 3º, LC nº 95/1998). Isso porque a lei de consolidação não se destina a revogar normas em vigor nem a alterar seu mérito, mas apenas a consolidar regras existentes e tornar expressa a revogação ou perda de eficácia de normas antigas. Embora uma lei seja instrumento legítimo para alterar ou revogar outra lei (art. 2º, § 1º, LINDB), isso deve ser evitado nas leis de consolidação, que devem se destinar tão somente a reunir em um único diploma a legislação esparsa sobre determinado tema.
566. Antes da formulação de um projeto de consolidação, é interessante que haja um **estudo** para identificar as normas a serem consolidadas,



de modo que o projeto já seja apresentado da forma mais completa possível. A Lei Complementar nº 95/1998 prevê que o Poder Executivo ou o Poder Legislativo faça o **levantamento da legislação federal** em vigor e formule projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados<sup>664</sup> (art. 14, I, LC nº 95/1998). Não devem ser objeto de consolidação as **medidas provisórias** ainda não convertidas em lei, já que elas ainda podem ser alteradas durante sua tramitação no Congresso Nacional ou mesmo ser revogadas ou perder sua eficácia (art. 14, § 1º, LC nº 95/1998).

567. O projeto de consolidação pode ser apresentado pelo Presidente da República, pelas Mesas do Congresso, do Senado e da Câmara ou por qualquer Congressista ou Comissão, permanente ou temporária, da Câmara, do Senado ou do Congresso (art. 61, *caput*, CF; art. 14, § 1º, LC nº 95/1998; art. 212, *caput*, RICD; art. 213-A, RISF). A Casa iniciadora segue a regra geral do processo legislativo, conforme o autor do projeto: Câmara dos Deputados, para os projetos de autoria do Presidente da República (art. 64, *caput*, CF), da Mesa da Câmara ou de Deputado ou Comissão da Câmara; Senado Federal, para as proposições de autoria da Mesa do Senado ou de Senador

---

664 No Congresso Nacional, foi criada a **Comissão Mista Permanente de Consolidação da Legislação Federal (CMCF)**, instituída provisoriamente pelo Ato Conjunto (ATN) nº 1/2017 das Mesas do Senado e da Câmara, enquanto se aguarda a deliberação do PRN nº 1/2017, que criará definitivamente a Comissão. Até maio de 2021, essa Comissão ainda não havia iniciado seus trabalhos. Na Câmara, existe um colegiado permanente, composto por Deputados, para o exame dos projetos de consolidação, o **Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis**, que analisa essas proposições, antes do exame da CCJ daquela Casa (arts. 212 e 213, RICD). Esse Grupo da Câmara pode inclusive receber diretamente **sugestões de qualquer cidadão** a respeito dos projetos de consolidação (art. 212, § 2º, RICD).

ou Comissão do Senado; e alternância entre as Casas, para as matérias de autoria de Comissão mista (art. 142, RCCN).

568. É prevista a adoção regimental de um **procedimento legislativo simplificado** para a apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo, visando a dar celeridade aos trabalhos (art. 14, II, LC nº 95/1998). No Senado Federal, esse procedimento é detalhado nos arts. 213-A a 213-E do RISF. Por determinação regimental, os projetos de consolidação **não tramitam sob o rito abreviado** em nenhuma das Casas, ainda que sejam, no Senado, de autoria individual de Senador (art. 213, *caput* e § 6º, RICD; art. 213-C, *caput*, RISF).
569. Qualquer Senador ou Comissão do Senado pode apresentar à Casa projeto de lei de consolidação, atendidos os princípios dos arts. 13, 14 e 15 da LC nº 95/1998, notadamente, a **vedação à alteração de mérito** das normas que servem de base para a consolidação (art. 213-A). Após ser lido, numerado e publicado, o projeto de consolidação é distribuído à Comissão de maior pertinência temática sobre a matéria<sup>665</sup>, que deve se pronunciar sobre o atendimento ao **princípio de preservação do conteúdo original** das normas consolidadas (art. 213-B, *caput*).
570. No **prazo regimental de trinta dias** após a publicação do projeto de lei de consolidação, **qualquer Senador ou Comissão**<sup>666</sup> pode oferecer, perante a Comissão encarregada de seu exame, sugestões

---

665 Essa Comissão pode ser uma das Comissões permanentes da Casa (art. 72) ou um colegiado temporário, criado especificamente para essa tarefa (art. 74, I; art. 105).

666 Note-se aqui a previsão regimental de que uma **Comissão** seja a **autora inicial** de uma emenda a um projeto, o que não ocorre em outros procedimentos legislativos no Senado. A apresentação dessa emenda à Comissão que analisa o projeto de consolidação deve seguir as regras do art. 245 do RISF.

(emendas) de: i) **redação**, isto é, que não alterem o mérito da matéria original; ii) **incorporação** de normas que não foram objeto de consolidação; e iii) **retirada** de normas que foram objeto de consolidação (art. 213-B, § 1º). Finalizado o prazo regimental, apenas os membros da Comissão podem oferecer **emendas comuns**<sup>667</sup>, até o fim da discussão no colegiado (art. 122, I; art. 235, I), desde que apenas de redação ou de incorporação ou retirada de normas a consolidar, conforme citado. As emendas que envolvam alteração no mérito de qualquer norma a ser consolidada devem ser consideradas rejeitadas (art. 213-B, § 2º).

571. Aprovado o parecer da Comissão sobre o projeto de lei de consolidação, a matéria é encaminhada ao Plenário (art. 213-C, *caput*). Lido e publicado o parecer da Comissão, abre-se o prazo de cinco dias úteis para emendas PLEN (art. 235, II, *d*; art. 277, *caput*). Só podem ser apresentadas emendas de Plenário para correção da redação do projeto que afronte o mérito da matéria a ser consolidada (art. 213-C, § 1º, 1ª parte). Não sendo emendada, a proposição está em condições de figurar em Ordem do Dia, obedecido o interstício regimental de três dias úteis (art. 277, parágrafo único; art. 280).
572. Havendo emendas PLEN, a matéria vai à CCJ (e não mais à Comissão original, salvo se esta foi a própria CCJ), para emissão de parecer sobre essas emendas (art. 213-C, § 1º, 2ª parte; art. 277, *caput*, *in fine*). As emendas de correção de erro de redação julgadas improcedentes pela CCJ são dadas como **rejeitadas** (art. 213-C, § 2º), não sendo, portanto, submetidas ao Plenário, salvo, não sendo unânime o parecer, se é aprovado requerimento de Líderes

---

667 Para entender melhor a diferença entre **emendas comuns**, apresentadas nas Comissões durante a discussão da matéria, e **emendas de prazo regimental**, consultar o capítulo que trata especificamente das emendas.

que representem no mínimo a maioria do Senado para que essas emendas sejam deliberadas pela Casa (art. 300, XVIII). Lido e publicado o parecer da CCJ sobre as emendas, a matéria fica em condições de figurar em Ordem do Dia, observado o interstício regimental (art. 278; art. 280).

573. Após a entrada em vigor da lei de consolidação, todos os projetos vinculados à matéria devem passar a lhe fazer remissão expressa (art. 213-D). Por exemplo, um projeto que pretenda alterar determinada lei que foi consolidada deve passar a prever a alteração no dispositivo respectivo da lei de consolidação. Essa alteração pode ser proposta, por exemplo, pelo Relator do projeto, por meio de emenda de redação.
574. Os procedimentos acima também se aplicam aos projetos de lei de consolidação oriundos da Câmara em revisão no Senado e às emendas ou substitutivos da Câmara a projetos de lei de consolidação originários do Senado (art. 213-E). No mais, aplicam-se aos projetos de lei de consolidação as regras regimentais referentes à tramitação dos projetos de lei em geral (art. 213-B, § 3º).

## XXXV. Projetos de Decreto Legislativo Referentes a Atos Internacionais

575. **Tratados internacionais**<sup>668</sup> são acordos de Direito Internacional celebrados entre Estados soberanos ou organizações internacionais<sup>669</sup> com outros Estados ou organismos. É competência da União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (art. 21, I, CF). Cabe privativamente ao Presidente da República, na condição de chefe de Estado, manter essas relações do Brasil com outros países e organismos e celebrar **tratados, convenções e atos internacionais**<sup>670</sup> (art. 84, VII e VIII, CF).
576. Para vigorar em nosso País, os tratados internacionais celebrados pelo chefe do Executivo devem ser previamente aprovados pelo Congresso Nacional, por **decreto legislativo**, especialmente quando

---

668 Utilizaremos neste capítulo as expressões “tratado internacional”, “acordo internacional”, “convenção internacional” ou, simplesmente, “ato internacional” como referência a qualquer tratado, acordo, convenção, pacto, convênio, protocolo ou outro ato internacional celebrado pelo Brasil. Não nos deteremos aqui nas diferenças doutrinárias entre os diversos tipos de atos internacionais.

669 São exemplos de entidades, organismos ou **organizações internacionais**: Organização das Nações Unidas (ONU); Organização dos Estados Americanos (OEA); Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); União Europeia (UE); e Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

670 Caso o Presidente da República celebre tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação, ou viole tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras, ele incide em **crime de responsabilidade** contra a existência política da União (art. 5º, 6 e 11, Lei nº 1.079/1950).

acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I; art. 84, VIII, *in fine*, CF; art. 32, III, *a*, *in fine*; VI, *a*; XV, *a e c*; XVIII, *j*; XX, *g*; art. 151, I, *j*; art. 159, § 2º, IV, RICD; art. 91, § 1º, I; art. 103, I; art. 104-C, IV; art. 172, II, *c*; art. 376, RISF). Após sua aprovação pelo Parlamento da União, os tratados são **internalizados** como normas jurídicas em nosso território, mediante **promulgação** feita por **decreto do Executivo** (art. 84, IV e VIII, CF).<sup>671</sup>

577. A Carta Magna prescreve que o Congresso Nacional deve referendar os tratados internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I; art. 84, VIII, CF). Não esclarece, contudo, a quem cabe avaliar inicialmente se o ato internacional gera ou não esses gravames ao País. Hoje essa avaliação e, conseqüentemente, a decisão sobre o envio ou não do acordo internacional ao Parlamento fica à discricionariedade do Presidente da República. Na prática, todos os tratados celebrados pelo Brasil têm sido submetidos ao Parlamento. Todavia, os atos complementares aos tratados, os chamados **acordos executivos**, já autorizados por ato internacional anterior ou constituintes de mera execução deste (ex.: ajuste complementar a acordo internacional de cooperação técnica), não têm sido remetidos ao Congresso. Os decretos legislativos que aprovam o tratado base costumam prever que os ajustes complementares, quando acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, também ficam

---

671 Ex.: Decreto do Executivo nº 9.055/2017, que promulgou o Tratado de Extradicação entre o Brasil e a Índia, aprovado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 187/2012; Decreto do Executivo nº 9.724/2019, que promulgou o Tratado entre o Brasil e a Costa Rica sobre cooperação jurídica internacional em matéria civil, aprovado pelo Congresso pelo Decreto Legislativo nº 155/2018. Note-se que pode passar um longo tempo entre a aprovação do acordo pelo Congresso Nacional e sua promulgação pelo Executivo.

sujeitos à aprovação do Congresso. Pode-se discutir, portanto, se esses acordos executivos deveriam também ser enviados ao Parlamento, para que os Congressistas analisassem se tais atos acarretam ou não ônus ao Brasil.

578. A vigência de um tratado internacional no Brasil depende da colaboração dos Poderes Executivo e Legislativo. Inicialmente, o Presidente da República, representando o Brasil como seu chefe de Estado, **celebra o tratado internacional** com outros Países ou organismos internacionais (art. 84, VIII, CF). Após isso, ele envia ao Congresso Nacional uma **Mensagem**, com a respectiva **Exposição de Motivos**, comunicando a celebração do acordo. A tramitação da matéria começa pela Câmara dos Deputados (art. 64, *caput*, CF, por analogia). Na Primeira Casa, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) é, em geral, o primeiro Comitê a analisar a Mensagem presidencial, sendo seu parecer, normalmente, pela apresentação de um **projeto de decreto legislativo**<sup>672</sup> aprovando o tratado (art. 151, I, *j*; art. 159, § 2º, IV, RICD). O projeto é então submetido às demais Comissões competentes da Câmara Baixa e votado pelo Plenário, após o quê a matéria é remetida ao Senado Federal para revisão (art. 65, *caput*, CF; art. 134, *caput*, RCCN; art. 200, *caput*, RICD; art. 328, RISF), seguindo na Câmara Alta o rito detalhado adiante.

579. Depois de o decreto legislativo que aprova o tratado internacional ser aprovado pelo Congresso Nacional e promulgado pelo Presidente do Senado<sup>673</sup> (art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XVIII; art. 328, RISF), é enviada ao Presidente da República uma Mensagem

---

672 Portanto, normalmente, esse projeto de decreto legislativo é de autoria da CREDN da Câmara dos Deputados.

673 Ao promulgar decretos legislativos, o Presidente do Senado age na condição de Presidente do Congresso Nacional.

do Presidente do Senado comunicando a promulgação do decreto legislativo. Feito isso, o chefe do Executivo promove, no plano internacional, a **ratificação externa** do tratado, mediante a troca ou o depósito do instrumento de ratificação no foro internacional competente. Finalmente, o Presidente da República deve realizar a **ratificação interna**<sup>674</sup> do acordo, por meio de sua **promulgação**, o que ocorre mediante a edição de um Decreto do Executivo, **internalizando** o tratado internacional em nosso ordenamento e permitindo, assim, sua vigência e aplicação no território brasileiro (art. 84, IV e VIII, CF). A promulgação de um tratado internacional no Brasil ocorre, portanto, por meio de um ato solene: o Decreto do Presidente da República.<sup>675, 676</sup>

---

674 Não há prazo para o Presidente da República editar o decreto de ratificação interna do tratado internacional. Não há nem mesmo a obrigatoriedade de o Executivo ratificar o tratado, uma vez que, por exemplo, as condições fáticas que justificaram a celebração do acordo podem ter mudado durante a tramitação da matéria no Congresso Nacional.

675 Esse procedimento revela que o Brasil adota a posição do **dualismo moderado** para os tratados internacionais, uma vez que a promulgação do acordo por decreto do Executivo (ato infralegal) é suficiente para internalizá-lo no Direito brasileiro, sem a necessidade de edição de lei ordinária (ou outro ato de nível legal) que veicule o inteiro teor do tratado (o que configuraria a corrente do **dualismo radical ou extremo**). Note-se que a aprovação congressual por decreto legislativo, embora esse ato possua *status* legal, não é suficiente para caracterizar o dualismo radical, uma vez que o decreto legislativo não reproduz o teor integral do tratado, apenas se limita a aprová-lo, com ou sem ressalvas. Por outro lado, a corrente **monista** (não adotada no Brasil) defende que os atos internacionais celebrados pelo País possuem vigência imediata no ordenamento interno, sem a necessidade de qualquer procedimento de internalização.

676 No caso de autorização de **operações financeiras externas** de interesse dos entes federativos (U-E-DF-M) ou dos Territórios (normalmente empréstimos que o ente



580. Os tratados internacionais podem vigorar em nosso território com três *status* normativos. Em geral, eles têm **força de lei ordinária** (*status legal*). Não obstante, aqueles referentes a **direitos humanos** possuem, segundo o STF (RE 349703/RS, RE 466343/SP, HC 87585/TO), **nível supralegal**, isto é, intermediário entre a lei ordinária e a Constituição Federal. Além disso, os tratados e convenções internacionais sobre **direitos humanos** aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em **dois turnos**, por **três quintos** dos votos dos respectivos membros<sup>677</sup>, entram em vigor no País, após promulgados pelo Executivo, com **status equivalente ao das emendas constitucionais**<sup>678</sup> (art. 5º, § 3º, CF).

---

deseja contrair no exterior), cabe apenas ao **Senado Federal** (e não às duas Casas do Congresso Nacional) se pronunciar sobre a operação (art. 52, V, CF; arts. 389 a 392, RISF). O processo começa com o envio ao Senado (e não ao Congresso) de uma Mensagem do Presidente da República solicitando autorização para a operação, após o ente federativo interessado ter feito esse pedido à União, se for o caso. A decisão do Senado sobre a matéria é materializada por uma **resolução** da Casa, não por um decreto legislativo (ex.: RSF nºs 23/2017, 22/2017, 20/2017). Não há necessidade de posterior ratificação do Executivo para a realização da operação financeira internacional. Estudaremos melhor essa matéria no capítulo que trata de projetos de resolução do Senado sobre matéria financeira ou tributária.

677 Ou seja, pelo mesmo rito legislativo aplicável às PECs (art. 60, § 2º, CF; art. 202, §§ 6º e 7º, RICD; art. 354, *caput*, RISF).

678 A previsão constitucional para esse rito especial é apenas para os tratados internacionais sobre **direitos humanos** (TIDH), não para os acordos sobre outros assuntos (tributação, comércio internacional, relações trabalhistas etc.). São exemplos de TIDH com *status* de emenda constitucional: i) a **Convenção de Nova York sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo**, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e promulgada pelo Decreto nº 6.949/2009; e ii) o **Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao**

581. No Senado Federal, os projetos de decreto legislativo sobre atos internacionais recebidos da Câmara são usualmente submetidos **apenas à CRE**<sup>679</sup>, colegiado ao qual compete emitir parecer sobre proposições referentes a atos e relações internacionais (art. 103, I; art. 376, II). O projeto deve chegar ao Senado acompanhado de cópia autenticada, em português, do texto do ato internacional, bem como da respectiva Mensagem de encaminhamento do Presidente da República, com a exposição de motivos (art. 376, I). Embora o RISF autorize a tramitação terminativa desses projetos (art. 91, § 1º, I), não é usual na Casa a atribuição do rito abreviado à matéria. Usualmente, portanto, após a análise da CRE, o projeto segue para a deliberação do Plenário.

582. Após o projeto de decreto legislativo sobre ato internacional ser

---

**Texto Impresso**, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 261/2015 e promulgado pelo Decreto nº 9.522/2018. Admite-se também que um TIDH já em vigor no Brasil sem *status* de emenda constitucional (ex.: Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica –, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 27/1992 e promulgado pelo Decreto nº 678/1992) seja novamente aprovado pelo Congresso Nacional por um decreto legislativo submetido ao rito especial do art. 5º, § 3º, da CF, para que o tratado passe a vigorar com força constitucional.

679 Nada impede, porém, que o Presidente do Senado entenda cabível despachar a proposição também a outras Comissões com competência temática sobre o assunto; ou que algum Senador solicite a remessa da matéria a outra Comissão (art. 255, II, c, 12; art. 279, I; art. 310, X). Por exemplo, compete à CCT opinar sobre proposições relativas a acordos de cooperação e inovação com outros países e organismos internacionais nas áreas de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática. Já a CAE pode ser ouvida a respeito de acordos econômicos ou tributários internacionais (art. 99, VII). Do mesmo modo, a CAS pode ser instada a emitir parecer sobre tratados a respeito de relações de trabalho (art. 100, I). Neste caso, é interessante que a CRE seja a última Comissão a se pronunciar sobre a matéria, por ser o colegiado com maior *expertise* para opinar sobre tratados internacionais.

lido no Período do Expediente e publicado em avulso eletrônico, abre-se o **prazo regimental** de cinco dias úteis para que **qualquer Senador** ofereça perante a CRE **emendas** ao projeto (art. 376, III). Nesta obra, chamamos essas emendas do prazo regimental de **emendas I** (I de “internacional” – terminologia não adotada oficialmente pela Casa). O prazo de emendas I substitui o prazo de emendas de Plenário (art. 277, *caput*), que não é aberto para esse tipo de matéria (art. 376, IV). Decorrido o prazo de emendas I, podem ser apresentadas somente **emendas comuns**<sup>680</sup> perante a CRE, apenas pelos seus membros, até o final da discussão no colegiado.

583. A aprovação congressional dos tratados internacionais representa, na verdade, uma função de **fiscalização e controle**, embora materializada pela função legislativa. Por isso, as **emendas** a esses projetos de decreto legislativo são mais limitadas do que as emendas aos projetos em geral. O Congresso Nacional não emenda o texto do tratado, mas sim o do projeto do decreto legislativo que o aprovará. Por isso, não é possível ao Parlamento inovar o texto do acordo, incluindo novas regras ou alterando as celebradas na negociação internacional. O Poder Legislativo pode apenas aprovar ou rejeitar o tratado, embora possa fazê-lo parcialmente: admite-se que o decreto legislativo estabeleça **ressalvas**<sup>681</sup>, caso o Congresso não concorde com alguma cláusula (que, por ter sido ressalvada, não é aprovada pelo Legislativo), ou insira **cláusulas**

---

680 Para entender melhor a diferença entre **emendas comuns**, apresentadas nas Comissões durante a discussão da matéria, e **emendas de prazo regimental** (das quais as emendas I são um exemplo), consultar o capítulo que trata especificamente das emendas.

681 Ex.: Decreto Legislativo nº 263/2000 (aprova o Tratado de Extradicação entre o Brasil e a Coreia do Sul).

**interpretativas**<sup>682</sup>, esclarecendo como determinada regra do acordo deve ser interpretada no Brasil.<sup>683</sup> As emendas a essa matéria, portanto, podem ser apenas de ressalva ou de interpretação.

584. Para opinar sobre o projeto e as emendas, a CRE tem o prazo de **quinze dias úteis**, prorrogável por igual período (art. 376, III). Esse prazo é **impróprio**, de modo que, se ultrapassado, não invalida o parecer emitido após seu transcurso. O que ocorre é que, não se pronunciando a Comissão em tal prazo, a matéria pode ser incluída em Ordem do Dia, mesmo sem parecer, especialmente se faltarem dez dias ou menos para o término do prazo no qual o Brasil deve manifestar-se sobre o ato (art. 172, II, c; art. 376, V).
585. Publicado o parecer da CRE e decorrido o interstício regimental de três dias úteis (art. 280), o projeto sobre tratado internacional pode ser **incluído em Ordem do Dia**<sup>684</sup> (art. 376, IV). Não há a

---

682 Ex.: Decreto Legislativo nº 206/2010 (aprova a Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública).

683 Aprovado o decreto legislativo com ressalvas ou cláusulas interpretativas, o Executivo, ao ratificar o tratado, só pode fazê-lo com essas reservas impostas pelo Congresso Nacional.

684 Embora não seja a prática, caso o projeto de decreto legislativo de tratado internacional tramite no Senado pelo **rito abreviado** (art. 91, § 1º, I), encerrada a apreciação terminativa da CRE, a decisão da Comissão é comunicada ao Presidente do Senado para ciência do Plenário e publicação no Diário do Senado Federal. Feito isso, abre-se o prazo de cinco dias úteis, contado a partir da publicação dessa comunicação no avulso eletrônico da Ordem do Dia, para a interposição do recurso de um décimo dos Senadores para a apreciação da matéria pelo Plenário. Apresentado o recurso, o rito abreviado se converte em ordinário, o parecer da CRE assume natureza meramente opinativa e a deliberação final da Casa sobre a matéria passa a caber ao Plenário. Por outro lado, esgotado o prazo sem a interposição do recurso, o decreto legislativo, caso aprovado pela CRE sem emendas de mérito, é enviado à promulgação.

abertura de prazo para emendas PLEN, tendo em vista que já houve o prazo regimental inicial de emendas I. Aprovado pela Casa sem emendas de mérito em relação ao texto recebido da Câmara dos Deputados, o decreto legislativo vai à **promulgação** (art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XVIII; art. 328, RISF). Se há a aprovação de **emendas** da Segunda Casa (situação muito rara), o projeto **retorna à Câmara** para a apreciação das emendas (revisão da revisão) (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN; art. 91, §§ 2<sup>a</sup> a 5<sup>a</sup>, RISF).

586. Pode ser concedida a urgência regimental (art. 336) para os projetos de decreto legislativo referentes a atos internacionais. Além disso, é conferida a **urgência tipo 2** (art. 336, II) a essas proposições, **independentemente de requerimento**, quando faltam **dez dias ou menos** para o término do prazo no qual o Brasil deve se manifestar<sup>685</sup> (art. 353, parágrafo único). Caracterizada a urgência, podem ser apresentadas emendas PLEN à matéria durante a discussão no Plenário (art. 348, *caput*).
587. No mais, aplicam-se subsidiariamente à tramitação dos projetos de decreto legislativo referentes a atos internacionais as disposições em geral relativas ao rito ordinário.
588. Não há impedimento a que o Parlamento **se retrate** da aprovação do acordo internacional, ou estabeleça ressalvas ou cláusulas interpretativas não inseridas na aprovação inicial, **enquanto não ocorre a ratificação** do texto por decreto de promulgação do Presidente da República. Para isso, é preciso que o Congresso aprove novo decreto legislativo, de iniciativa de qualquer Parlamentar

---

685 Em geral, não há prazo para o Brasil se pronunciar sobre os tratados internacionais celebrados, podendo, contudo, tal prazo ser estabelecido politicamente, por negociação entre o Executivo e o Legislativo.

ou Comissão, que revogue ou altere o que tenha aprovado anteriormente o tratado.

589. Depois da promulgação do acordo internacional pelo Executivo, a decisão do Parlamento que aprovou o tratado torna-se **irretratável**. Neste caso, a modificação dos termos do tratado depende de nova negociação do Executivo no plano internacional, bem como de nova aprovação pelo Congresso Nacional. É possível, por outro lado, a revogação do tratado ou de parte dele por lei posterior ou por emenda à Constituição.
590. Se o Brasil não deseja mais fazer parte do tratado, ele pode realizar sua retirada unilateral do acordo, mediante **denúncia**. A denúncia do tratado internacional pelo Brasil **não tem sido submetida ao Congresso Nacional**, sendo feita hoje por simples decreto do Executivo. Por uma questão de paralelismo de formas, pode-se argumentar que, se o Congresso aprovou a entrada do País no acordo internacional, ele deveria também aprovar sua retirada. Até porque a saída do Brasil de um tratado benéfico ao País pode configurar ato que gera encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I, CF). Além disso, a denúncia por mera decisão do Executivo gera a situação de uma norma de hierarquia inferior (decreto infralegal) extinguir a vigência no País de uma norma de hierarquia superior (tratado com força legal, supralegal ou constitucional, conforme o caso). Alguns argumentam ainda que os tratados relativos à proteção de direitos humanos não admitem denúncia brasileira, por se tornarem cláusulas pétreas quando incorporados ao nosso ordenamento (art. 5º, § 2º; art. 60, § 4º, IV, CF). A questão sobre o procedimento de denúncia de tratados internacionais pelo Brasil está atualmente em discussão no STF (ADI 1625/UF<sup>686</sup>).

---

686 A ADI 1625/UF questiona a validade do Decreto nº 2.100/1996, que torna pública a denúncia, pelo Brasil, da **Convenção da Organização Internacional do Trabalho**

591. Finalmente, os projetos de decreto legislativo sobre matéria de iniciativa não parlamentar, como é o caso dos que versam sobre tratados internacionais, **não são arquivados ao final da legislatura**. Nos termos do art. 3º, § 4º, do Ato da Mesa nº 2/2014, tais projetos continuarão tramitando na legislatura subsequente, mesmo que já estejam tramitando há duas legislaturas.

### Fluxograma 7: Rito do Projeto de Decreto Legislativo de Ato Internacional no Senado



- 1 Os PDL de apreciação de atos internacionais sempre começam na Câmara.
  - 2 Após o prazo de emendas "I", emendas comuns apenas pelos membros da Comissão, até o final da discussão.
  - 3 Não há, em princípio, emendas de Plenário.
- O RISF permite que tal PDL seja terminativo, mas não tem sido essa a prática.

---

(OIT) nº 158, relativa ao Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 68/1992 e promulgada pelo Decreto nº 1.855/1996.

## **XXXVI. Projetos de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos de outros Poderes**

592. A Constituição Federal, complementada pelos Regimentos Internos, elenca como **competências exclusivas do Congresso Nacional**, entre outras, as seguintes: i) **sustar os atos normativos do Poder Executivo** que exorbitem do **poder regulamentar** ou dos limites de **delegação legislativa** (art. 49, V, CF; art. 24, XII, RICD; art. 90, VII, RISF); ii) **fiscalizar e controlar**, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do **Poder Executivo**, incluídos os da **Administração Indireta** (art. 49, X, CF; art. 22, I; art. 24, IX e XI; arts. 60 a 61-A, RICD; art. 90, IX e X; arts. 102-B e 102-C, RISF); e iii) **zelar pela preservação de sua competência legislativa** em face da **atribuição normativa dos outros Poderes** (art. 49, XI, CF).
593. Essas competências constitucionais, interpretadas em conjunto, autorizam o Congresso Nacional a adotar uma série de medidas no âmbito de sua **função fiscalizadora ou de Controle Externo**, sendo a principal delas a **sustação de atos normativos dos outros Poderes** (não só os do Executivo, como veremos) que exorbitem de sua competência regulamentar ou normativa em geral.
594. As competências exclusivas do Congresso Nacional (art. 49, CF) são exercidas por meio de **decreto legislativo** (art. 109, II, RICD; art. 213, II, RISF), cujo projeto deve ser aprovado pelas duas Casas e, ao contrário do projeto de lei, **prescinde de sanção** do Poder Executivo (art. 48, *caput*, CF; art. 52, parágrafo único, RCCN). As atribuições acima citadas (art. 49, V, X e XI, CF) são, portanto, tarefas **fiscalizadoras** do Parlamento materializadas por meio da função **legislativa**.



595. O **poder regulamentar** é a competência privativa<sup>687</sup> do Presidente da República para **expedir regulamentos** para a fiel execução das leis (art. 84, IV, CF). Tal atribuição é exercida por meio da edição de **decretos**, chamados, neste caso, de **decretos regulamentares**<sup>688</sup>. O poder regulamentar é uma espécie do gênero poder normativo<sup>689</sup>,

---

687 A competência privativa do chefe do Executivo para expedir regulamentos é **in-delegável** (art. 84, parágrafo único, CF, *a contrario sensu*), razão pela qual alguns preferem dizer que se trata de uma atribuição **exclusiva**.

688 **Decreto** é o ato de competência exclusiva do chefe do Executivo por meio do qual ele adota decisões gerais ou individuais decorrentes de suas competências constitucionais e legais. Uma das principais utilizações do decreto é justamente a expedição de regulamentos de leis (decretos regulamentares) (art. 84, IV, CF). Não obstante, há vários outros casos em que o decreto é utilizado pelo Presidente da República, por exemplo: i) nomeação e exoneração de autoridades (art. 84, I e XIII a XVII, CF); ii) promulgação de tratados internacionais para que entrem em vigor no Brasil (art. 84, IV e VIII, CF); iii) organização da Administração Pública federal, desde que não haja aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e extinção de funções e cargos públicos vagos (decreto autônomo, com força de lei) (art. 84, VI, CF); iv) decretação de estado de defesa, estado de sítio e intervenção federal (art. 84, IX e X, CF); v) concessão de indulto e comutação de penas (art. 84, XII, CF); vi) autorização de emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) (art. 84, XIII; art. 142, *caput*, CF; art. 15, LC nº 97/1999); vii) concessão de condecorações e distinções honoríficas (art. 84, XXI, CF); viii) abertura ou reabertura de créditos orçamentários adicionais e remanejamento de recursos orçamentários de uma categoria de programação para outra (art. 167, §§ 2º e 5º, CF; art. 42, Lei nº 4.320/1964); ix) declaração de imóveis como de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação (art. 6º, Decreto-Lei nº 3.365/1941; art. 5º, Lei nº 4.132/1962); x) declaração de luto oficial no País (art. 84, IV, CF; art. 18, I, Lei nº 5.700/1971); etc.

689 O **poder normativo**, no âmbito administrativo, é a competência para a edição de normas atribuída a diversos órgãos e entidades estatais, autorizando a produção de

que é o poder de editar normas, isto é, atos que veiculam comandos gerais, abstratos e, em geral, imperativos<sup>690</sup>. O **regulamento** é, assim, a norma produzida exclusivamente pelo chefe do Poder Executivo para detalhar, esclarecer e orientar a forma de aplicação de uma lei. Os regulamentos das leis produzidas pela União são editados privativamente pelo Presidente da República. Por simetria, nas demais esferas de governo, os respectivos chefes do Executivo também exercem o poder de regulamentar as leis editadas por seus entes políticos (leis estaduais, distritais e municipais).<sup>691</sup>

---

atos normativos em geral pela Administração Pública, como instruções, portarias e decisões normativas, além dos próprios regulamentos do Executivo, já que o poder regulamentar é um tipo de poder normativo.

690 **Generalidade** é o atributo da norma de ser aplicável a destinatários indeterminados, isto é, a qualquer um que se enquadre na regra prescrita. A norma geral opõe-se à **individual**, dirigida a um ou mais sujeitos determinados. **Abstratividade** (ou **abstração**) refere-se à qualidade da norma de se destinar a situações hipotéticas (em tese), que podem ou não ocorrer no mundo real. Surgindo um caso concreto que se amolde à situação descrita, a regra deve ser aplicada (**subsunção** do fato à norma). A abstração opõe-se à **concretude**, característica da regra de ser aplicável apenas a um ou mais casos específicos, não a reiteradas situações semelhantes. Generalidade é diferente de abstração: a primeira refere-se à aplicação da norma a **indivíduos** indeterminados; a segunda, à incidência do comando a **situações** inespecíficas. Já **imperatividade** é a possibilidade de imposição da lei ao indivíduo, por meio da previsão de uma **sanção** (penalidade) legal em caso de inobservância da norma (cf. OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, pp. 26-30).

691 Em atenção ao princípio da separação dos Poderes, o regulamento do Executivo é de observância obrigatória no âmbito desse Poder, mas não necessariamente na esfera dos demais. O Legislativo e o Judiciário, bem como os órgãos independentes (Ministério Público e Tribunal de Contas), podem adotar interpretação diversa da lei para suas atividades, por meio da edição do ato próprio de regulamentação, equivalente ao decreto do Executivo. Podem também, por outro lado, adotar expressa ou

596. O regulamento é ato normativo **secundário, infralegal**, que retira sua validade da lei regulamentada. Enquanto a norma legal, por ser ato **primário**, possui o poder de **innovar** o ordenamento, isto é, de criar novos direitos e obrigações, o regulamento não pode ir além da lei que detalha<sup>692</sup>. Se isso ocorre, o decreto regulamentar é **ilegal** e, por isso, pode ser **sustado**, no todo ou em parte<sup>693</sup>, mediante decreto legislativo<sup>694</sup>, por exorbitância do poder regulamentar<sup>695</sup> (art. 49, V, 1ª parte, CF; art. 24, XII, RICD; art. 90, VII, RISF<sup>696</sup>).

---

tacitamente a interpretação do Presidente da República, seja mediante a edição de ato próprio que preveja a aplicação do regulamento do Executivo a suas respectivas esferas (adoção expressa), seja pela aplicação direta do decreto regulamentar a suas atividades (adoção tácita). No âmbito do Legislativo, a regulamentação da lei pode ser feita por **ato da Mesa ou da Comissão Diretora** ou por **ato do Presidente da Casa**.

692 Os atos normativos **primários** são os que derivam **diretamente** da Constituição Federal ou de emenda constitucional e se situam no nível **legal** na hierarquia das normas. Os atos normativos **secundários** são os que derivam diretamente de um ato primário e, indiretamente, da norma constitucional, situando-se no patamar **infralegal** ou **administrativo** (regulamentos, instruções, portarias etc.). Apenas normas constitucionais e legais podem inovar o Direito, isto é, apenas estas possuem o atributo da **novidade** ou **inovação** (cf. OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Ob. cit.**, p. 24).

693 Caso apenas parte do ato extrapole a competência regulamentar (ex.: um artigo ou um parágrafo), apenas essa parte é objeto da sustação.

694 Não confundir decreto regulamentar (ato secundário editado pelo Poder Executivo) com decreto legislativo (ato primário editado pelo Poder Legislativo).

695 Ex.: Decreto Legislativo nº 3/1992, que sustou o Decreto nº 430/1992; Decreto Legislativo nº 3/1989, que sustou parcialmente o Decreto nº 97.455/1989.

696 Embora os Regimentos Internos da Câmara e do Senado estabeleçam que compete às Comissões a apresentação de projetos de decreto legislativo de sustação de atos normativos do Executivo (art. 24, XII, RICD; art. 90, VII, RISF), isso não exclui a competência dos Parlamentares de também oferecerem essas proposições (art. 61,

597. Já a **delegação legislativa** consiste na autorização do Congresso Nacional ao Presidente da República para que este elabore uma **lei delegada**, ato primário com força de lei (art. 59, IV, CF). O chefe do Executivo deve **solicitar** ao Parlamento essa delegação (iniciativa solicitadora<sup>697</sup>) (art. 68, *caput*, CF; art. 116, RCCN), que é concedida por meio de **resolução do Congresso Nacional**, a qual deve **especificar o conteúdo, os termos e o prazo do exercício da delegação** (art. 68, § 2º, CF; art. 119, § 2º, RCCN). Essa delegação da função legislativa é **externa corporis**<sup>698</sup>, pois o Parlamento delega a competência para a elaboração da norma a um agente externo ao Poder Legislativo (o Presidente da República). Caso o conteúdo da lei delegada exorbite dos limites da delegação, ela pode ser **sustada**, total ou parcialmente, por decreto legislativo (art. 49, V, 2ª parte, CF).<sup>699</sup>
598. A **sustação** da norma do Executivo por decreto legislativo (art. 49, V, CF) consiste na **suspensão de sua eficácia**, isto é, de seus efeitos.

---

*caput*, CF; art. 226, I, RICD; art. 8º, I, RISF).

697 Moraes, Alexandre de. **Ob. cit.**, p. 726.

698 Há também a **delegação interna corporis** da função legislativa, feita pela Casa a suas próprias Comissões, quando atribui a elas o **poder terminativo** (chamado de conclusivo, na Câmara) para votar projetos de lei com dispensa da competência do Plenário, mediante o chamado **rito abreviado** (art. 58, § 2º, I, CF; art. 24, II, RICD; art. 91, RISF).

699 Não há exemplo de decreto legislativo federal que tenha sustado os efeitos de lei delegada. Frise-se que a lei delegada é espécie legislativa em desuso, tendo em vista que o Presidente da República possui a faculdade de expedir **medidas provisórias** com força de lei (art. 62; art. 84, XXVI, CF), independentemente de solicitar e receber delegação legislativa. Por outro lado, não se admite a sustação de MPV por decreto legislativo, seja por ausência de previsão constitucional, seja porque o Congresso Nacional pode, neste caso, **rejeitar** a medida provisória para fazer cessar seus efeitos (art. 62, § 10, CF).

O ato sustado não é anulado nem revogado, continua a existir no ordenamento jurídico, mas seus efeitos ficam interrompidos, de modo que ele não pode mais ser aplicado. A norma sustada continua a existir, mas em estado vegetativo, podendo inclusive ser formalmente revogada depois por norma da mesma natureza ou por ato de hierarquia jurídica superior. A sustação da norma por decreto legislativo é conhecida doutrinariamente como **veto legislativo**. Seus efeitos são *ex nunc*<sup>700</sup>, isto é, operam a partir da entrada em vigor do decreto legislativo, sem desfazer os resultados anteriores já produzidos pela norma sustada.

599. O poder de veto legislativo representa um **controle de constitucionalidade repressivo**<sup>701</sup> exercido pelo Parlamento (**controle político**<sup>702</sup> **de constitucionalidade**). Deve, portanto, ser

---

700 A expressão do latim *ex nunc* significa “desde agora”. É empregada para dizer que determinada norma ou decisão possui efeitos que **não retroagem** a momento anterior ao de sua edição, valendo somente a partir de seu surgimento, para o futuro, isto é, com efeitos **prospectivos**. Opõe-se à expressão também latina *ex tunc*, que se traduz como “desde então”, utilizada para expressar que uma norma ou decisão tem efeitos que **retroagem** a um instante anterior ao de sua edição, ou seja, com efeitos **retroativos**, em geral para modificar ou invalidar outra norma ou decisão anteriormente editada desde o início da vigência desta.

701 O controle de constitucionalidade das normas, quanto ao momento em que ocorre, pode ser **preventivo**, quando incidente sobre norma ainda em elaboração (ex.: análise da CCJ sobre um projeto de lei); ou **repressivo**, quando tem por objeto ato já existente no ordenamento (ex.: ação direta de inconstitucionalidade perante o STF contra uma lei em vigor).

702 O controle de constitucionalidade pode ser classificado, quanto ao órgão que o exerce, como **controle jurisdicional**, quando exercido por órgãos do Poder Judiciário; e **controle político**, quando realizado por órgãos não integrantes desse Poder (Comissões e Plenários das Casas legislativas, Presidente da República, Tribunal Constitucional não integrante do Judiciário etc.).

usado pelo Congresso Nacional quando há inconstitucionalidade ou ilegalidade<sup>703</sup> na produção da norma pelo Executivo, não quando há apenas mera discordância do Parlamento quanto ao mérito do ato, sem exorbitância no exercício da competência pelo Presidente da República<sup>704</sup>.

600. Como a Carta Magna atribui textualmente ao Congresso Nacional a competência para sustar as normas do Poder Executivo que exorbitem do **poder regulamentar** ou dos limites da **delegação legislativa** (art. 49, V, CF), isso poderia levar ao entendimento de que apenas **regulamentos** (decretos regulamentares) e **leis delegadas** do Executivo poderiam ser sustados pelo exercício dessa competência. Todavia, no caso do “poder regulamentar”, o dispositivo é interpretado em sentido amplo, entendendo-se essa expressão como “**poder normativo**” em geral dos órgãos do Executivo e das entidades administrativas a ele vinculadas. Desse modo, **qualquer norma administrativa desse Poder**, inclusive das entidades da **Administração Indireta** (art. 49, X, CF<sup>705</sup>; art. 24, XI;

---

703 No caso de um regulamento que extrapole os limites da lei regulamentada, temos uma ilegalidade direta do decreto regulamentar e uma inconstitucionalidade apenas reflexa ou indireta.

704 Em caso de discordância de mérito sobre o regulamento, o Congresso pode editar nova lei que altere ou revogue a lei regulamentada, tornando caduco (prejudicado) o decreto do Executivo, que passará a regulamentar norma legal que não existe mais. Discordando no mérito do teor de lei delegada, o Parlamento pode buscar a revogação dessa norma por meio da aprovação de uma lei ordinária. Neste caso, se o Presidente da República veta o projeto de lei, o Congresso tem ainda que derrubar o veto. Não obstante, há casos em que o projeto de decreto legislativo de sustação de ato normativo tem sido usado por razões predominantemente de mérito (ex.: PDS nº 61/2018, nº 29/2018, nº 22/2018 e nº 31/2017).

705 A fiscalização e o controle pelo Congresso Nacional dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta, com base no inciso X do art. 49 da Carta

art. 60, II, RICD; art. 90, X, RISF), que extrapole os limites legais pode ser objeto de um decreto legislativo de sustação de eficácia.<sup>706</sup> Podem ser sustados por decreto legislativo inclusive decretos que não sejam expressão do poder regulamentar, caso se verifique que o Presidente da República extrapou sua competência normativa, por exemplo, um decreto que crie diretamente cargos ou órgãos públicos, matéria reservada à lei (art. 48, X e XI, CF).

601. Entendemos que o Congresso Nacional pode suspender a eficácia de atos normativos não apenas do Executivo, mas também de **outros Poderes**, do **Ministério Público** e do **TCU**, se a competência normativa do Poder ou órgão independente extrapola seus limites constitucionais ou legais ou representa afronta à competência legislativa do Parlamento. Neste caso, o fundamento não é o inciso V, mas o **inciso XI** do art. 49 da CF, o qual prevê a atribuição exclusiva do Congresso Nacional para **zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes**. Zelar é preservar, cuidar, tomar conta com o máximo cuidado. Caso uma norma de outro Poder afronte a competência legislativa do Congresso, uma das medidas de zelo que o Parlamento pode adotar – mas não só ela<sup>707</sup> – é a aprovação

---

Magna, abrangem, em princípio, qualquer tipo de mecanismo de controle, inclusive a sustação de atos normativos (art. 49, V, CF). Esse inciso X permite que até mesmo **atos concretos** do Executivo sejam objeto do Controle Externo **direto** do Parlamento (exercido pelo próprio Congresso, ainda que sem o auxílio do TCU – art. 71, CF), uma vez que o dispositivo não restringe a fiscalização apenas aos atos normativos.

706 Ex.: Decreto Legislativo nº 177/2017, que sustou em parte a Portaria nº 1.253/2013 do Ministério da Saúde; Decreto Legislativo nº 293/2015, que sustou a Portaria Interministerial nº 192/2015 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente; Decreto Legislativo nº 273/2014, que sustou a Resolução nº 52/2011 da Anvisa (entidade da Administração Indireta).

707 A competência do Congresso Nacional de zelar pela preservação de sua competên-

de um decreto legislativo de sustação da norma.<sup>708</sup>

---

cia legislativa em face da atribuição normativa dos demais Poderes não se limita à sustação de normas dos outros Poderes, pois o inciso XI do art. 49 da CF não especifica que medidas o Legislativo pode tomar para zelar pela sua competência, sendo a sustação de atos normativos apenas um dos procedimentos que podem ser adotados. Um exemplo é o **PDS nº 21/2018**, que busca exigir da Justiça Eleitoral o cumprimento integral da chamada **lei do voto impresso** (art. 59-A da Lei nº 9.504/1997 – Lei das Eleições – e art. 12 da Lei nº 13.165/2015), sob pena de nulidade do voto eletrônico cujo registro não tenha sido impresso para conferência do eleitor e de configuração de improbidade administrativa do agente que descumprir a lei.

708 Ex.: **Decreto Legislativo nº 424/2013**, que sustou a Resolução nº 23.389/2013, do Tribunal Superior Eleitoral, norma que buscava alterar o número de Deputados de cada Estado da Federação na Câmara dos Deputados. O ato do TSE foi sustado pelo Parlamento sob o entendimento de que o art. 45, § 1º, da CF prevê que o número total de Deputados Federais e a representação por Estado e pelo DF devem ser estabelecidos por **lei complementar**, não podendo, portanto, uma resolução do TSE dispor sobre o assunto. Embora o art. 1º, parágrafo único, da LC nº 78/1993 pareça delegar ao TSE o efetivo cálculo das bancadas estaduais na Câmara Baixa, o entendimento do Congresso Nacional foi que apenas a lei complementar em si pode definir o tamanho das bancadas. Tal entendimento foi referendado pelo STF (ADIs 4947/DF, 5020/DF e 5028/DF), que, pelos citados argumentos, decidiu pela inconstitucionalidade da Resolução TSE nº 23.389/2013 e do parágrafo único do art. 1º da LC nº 78/1993. Vale citar, contudo, que, na mesma ocasião, o STF também decidiu (ADC 33/DF) pela inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 424/2013, alegando a ausência de previsão constitucional para a edição de decretos legislativos que visem a sustar atos emanados do Poder Judiciário. Conforme citamos no texto, entendemos que o inciso XI do art. 49 da CF autoriza essa sustação, mas não foi esse o posicionamento adotado pela Suprema Corte. No Senado, os PDS nºs 9/2016, 5/2015 e 1/2014, arquivados pelo fim da legislatura, e o PDS nº 6/2015, ainda em tramitação, são exemplos de projetos de decreto legislativo cujo objeto é a sustação de atos normativos do Judiciário e do TCU.



602. **Qualquer Senador ou Comissão** do Senado pode apresentar à Câmara Alta projeto de decreto legislativo de sustação de ato normativo de outro Poder ou órgão independente (art. 49, V e XI; art. 61, *caput*, CF; art. 8º, I; art. 90, VII; art. 245, RISF). O projeto pode ser também **oriundo da Câmara**, de autoria de qualquer Deputado Federal ou Comissão daquela Casa (art. 24, XII e § 2º; art. 109, § 2º; art. 226, I, RICD). No Senado, a matéria normalmente é remetida à análise apenas da **CCJ** (art. 101, I e II), ainda que o conteúdo da norma a ter seus efeitos suspensos seja referente à área temática de outra Comissão<sup>709</sup>. O usual no Senado é a proposição tramitar no **rito ordinário**, sendo, portanto, após a edição do parecer da CCJ, enviada ao Plenário, para abertura do prazo de emendas PLEN e posterior inclusão em Ordem do Dia (arts. 277 e 278). Não obstante, o RISF autoriza a atribuição de rito terminativo ao projeto (art. 91, § 1º, V).
603. Aprovada a matéria em definitivo pelas duas Casas, o decreto legislativo vai à **promulgação** do Presidente do Senado (art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XXVIII, RISF). No mais, são seguidas as demais regras do rito ordinário (ou, se for o caso, do rito abreviado – mais raro para essa matéria).
604. Caso um decreto legislativo suste um decreto do Executivo que tenha revogado decreto anterior do Presidente da República, surge a discussão sobre a existência ou não de **efeito repristinatório** sobre esse decreto revogado. Em princípio, não há esse efeito, ante a regra geral de Direito de que só se aceita no Brasil a repristinação expressa, não a tácita (art. 2º, § 3º, LINDB). Outra discussão é se o decreto legislativo de sustação poderia **prever expressamente**

---

709 Nada impede, por outro lado, que qualquer Senador ou Comissão requeira a remessa do projeto também a outro Comitê, além da CCJ (art. 255, II, c, 12; art. 279, I; art. 310, X).

**tal repristinação**, uma vez que, em princípio, isso poderia ser considerado exercício indevido pelo Congresso Nacional da competência privativa do Presidente da República para expedir decretos (art. 84, IV, CF).

## XXXVII. Projetos de Decreto Legislativo sobre Outorga de Serviços de Radiodifusão

605. Compete à **União** explorar direta ou indiretamente os serviços de **radiodifusão sonora (rádio) e de sons e imagens (televisão)**. A exploração **direta** ocorre quando o serviço é prestado por órgãos ou entidades da União. A exploração **indireta** é feita mediante **concessão, permissão** ou **autorização**<sup>710</sup> a entidades públicas<sup>711</sup> ou

---

710 Não é completamente clara a diferença entre concessão, permissão e autorização no tocante à outorga dos serviços de radiodifusão. Segundo o Decreto nº 52.795/1963 (Regulamento dos Serviços de Radiodifusão), **autorização** é o ato pelo qual o Poder Público concede ou permite a pessoas físicas ou jurídicas a exploração de serviços de telecomunicações, sendo gênero do qual a concessão e a permissão são espécies. Para essa norma, **concessão** é a autorização outorgada para a execução de serviços de radiodifusão sonora (rádio) de caráter nacional ou regional e de serviços de televisão; e **permissão**, a autorização outorgada para a execução de serviços de radiodifusão local (art. 5º, 1, 3 e 21; art. 17, Decreto nº 52.795/1963). Não obstante essas definições, atualmente, em geral, a **concessão é outorgada para os serviços de TV**; e a **permissão**, para os serviços de **rádio**, estando em desuso a execução de serviços de rádio de cunho nacional ou regional. Por outro lado, no âmbito das **rádios comunitárias**, denomina-se de **autorização** o ato de outorga da execução de serviços de radiodifusão comunitária (art. 6º, *caput*; art. 9º, *caput*; arts. 10 a 12, Lei nº 9.612/1998). A redação do art. 223, *caput*, da CF parece indicar que concessão, permissão e autorização seriam três espécies do gênero outorga, e não que as duas primeiras seriam espécies da terceira. Há intenso debate doutrinário sobre a definição e a aplicação a cada caso das três modalidades de outorga de serviços de radiodifusão. Não nos aprofundaremos neste aspecto, por não ser objeto da presente obra.

711 Por exemplo, autarquias e fundações públicas federais (ex.: uma universidade pú-

privadas, outorgada pelo **Poder Executivo** (art. 21, XII, *a*; art. 223, *caput*, CF; art. 32; art. 33, *caput*, Lei nº 4.117/1962 – Código Brasileiro de Telecomunicações<sup>712</sup>). Os prazos de outorga de concessão, permissão e autorização são de **dez anos** para as emissoras de **rádio** e de **quinze anos** para as de **televisão**, podendo ser **renovados** por períodos sucessivos e iguais (art. 223, § 5º, CF; art. 33, § 3º, Lei nº 4.117/1962; art. 6º, parágrafo único, Lei nº 9.612/1998; art. 27; art. 111, Decreto nº 52.795/1963).

606. Quando a União opta por prestar o serviço de radiodifusão **indiretamente**, é preciso que o **Congresso Nacional aprove o ato do Executivo** de outorga ou de renovação de outorga do serviço, por meio de **decreto legislativo**. O ato do Poder Executivo a ser aprovado é uma **portaria do Ministro das Comunicações**, no caso de serviços de radiodifusão sonora (**rádio**); ou um **decreto** do Presidente da República, no caso de serviços de radiodifusão de sons e imagens (**TV**) (art. 6º, §§ 1º e 2º; art. 31, §§ 1º e 2º; art. 90, I e II; art. 113, §§ 1º e 2º, Decreto nº 52.795/1963). Tal ato somente produz efeitos legais após a deliberação do Congresso<sup>713</sup> (art. 49, XII; art. 223, § 3º, CF; art. 31, § 3º, Decreto nº 52.795/1963). Trata-se de atividade de **Controle Externo** do Parlamento, efetivada mediante o exercício da função **legislativa**.

607. Não se deve confundir a não renovação de outorga com prazo já

---

blica que queira explorar um canal de TV educativa), Territórios Federais (quando existirem), Estados, DF e Municípios (cf. art. 7º, Decreto nº 52.795/1963).

712 A Lei nº 4.117/1962 foi revogada pela Lei nº 9.472/1997 (atual Lei Geral das Telecomunicações), salvo quanto à matéria penal não tratada nesta **e aos preceitos relativos à radiodifusão** (art. 215, I, Lei nº 9.472/1997).

713 Não obstante, no caso de **renovação**, caso expire a outorga de radiodifusão sem decisão sobre o pedido de renovação, o serviço é mantido em funcionamento em caráter precário, até a decisão (art. 4º, § 1º, Lei nº 5.785/1972; art. 6º-A, § 1º, Lei nº 9.612/1998).

vencido ou por vencer com seu **cancelamento antes de vencido o prazo**, em razão da constatação de alguma **ilegalidade** no processo de outorga ou na execução do serviço. O **cancelamento** da **concessão** ou **permissão**<sup>714</sup> de serviço de radiodifusão, antes de vencido o prazo, depende de **decisão judicial** (art. 223, § 4º, CF). Neste caso, portanto, deve ser proposta pela União uma **ação judicial de cancelamento da concessão ou permissão**, não sendo o processo submetido ao Congresso Nacional. Por outro lado, quando se trata de **revogação** da outorga, antes de vencido o prazo, o ato deve ser encaminhado ao Parlamento<sup>715</sup>.

---

714 Não há previsão expressa na CF de que o cancelamento de **autorização** de serviços de radiodifusão, antes de vencido o prazo, depende de decisão judicial. Nesse sentido, para as rádios comunitárias, a Administração tem aplicado diretamente a sanção de cancelamento (cassação) da autorização (chamado pela lei impropriamente de “revogação”), em caso de reincidência da emissora em infração legal, regulamentar ou contratual (art. 21, parágrafo único, III, Lei nº 9.612/1998).

715 A CF e as leis são omissas quanto ao procedimento a ser adotado para a **revogação** de outorgas de serviços de radiodifusão, antes de vencido o prazo, seja de ofício pela Administração, por razões de interesse público, seja a pedido da outorgada. No caso das rádios comunitárias, há previsão de “revogação” da autorização por reincidência em infração legal, regulamentar ou contratual (art. 21, parágrafo único, III, Lei nº 9.612/1998). Todavia, neste caso, a essência do ato é de cassação, em decorrência de ilegalidade na execução do serviço, não de verdadeira revogação, que é motivada por razões de interesse público, sem que tenha havido ilegalidade. Em princípio, não é cabível a revogação de ofício da outorga, antes de vencido o prazo, pois isso violaria a liberdade de expressão prevista constitucionalmente (art. 5º, IV e XIV; art. 220, *caput* e § 1º, CF). Por outro lado, há exemplo de revogação de outorga **a pedido** da emissora (TVR nº 718/2013, na Câmara; Ofício “S” nº 83/2015, no Senado). O Congresso Nacional não precisa aprovar a revogação a pedido de outorga de serviço de radiodifusão, por ausência de previsão constitucional para tanto, podendo apenas tomar conhecimento dessa revogação.

608. O Congresso Nacional deve apreciar o ato de outorga ou renovação de radiodifusão mediante o **rito sumário**<sup>716</sup> (urgência constitucional), cujos prazos se iniciam a partir do recebimento da Mensagem Presidencial<sup>717</sup> (art. 31, §§ 1º e 2º; art. 113, §§ 1º e 2º, Decreto nº 52.795/1963) pelo Parlamento. O procedimento sumário para essa matéria decorre diretamente da Constituição Federal, sendo adotado **independentemente de solicitação** do Presidente da República (art. 64, §§ 2º a 4º; art. 49, XII; art. 223, § 1º, CF; art. 375, *caput*, RISF). A ideia é que não haja atraso na implementação inicial do serviço de radiodifusão nem interrupção de sua prestação por expiração da outorga anterior enquanto o Congresso ainda aprecia a renovação<sup>718</sup>.

---

716 Para saber mais sobre o **rito sumário**, consultar o capítulo específico sobre esse procedimento.

717 **Mensagens** são instrumentos de **comunicação oficial entre os chefes dos Poderes**, notadamente as mensagens enviadas pelo chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo, para informar sobre fato da Administração Pública, expor o plano de Governo por ocasião da abertura de sessão legislativa (art. 84, XI, CF), submeter ao Congresso Nacional matérias que dependem de deliberação de suas Casas (projetos de lei, MPVs, vetos, indicação de autoridades, outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão, celebração de tratados internacionais etc.) e, de modo geral, fazer comunicações de qualquer assunto de interesse dos Poderes e da Nação (BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Manual de Redação da Presidência da República**. Coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior *et al.* 3ª ed. Brasília: Presidência da República, 2018, p. 41).

718 No caso de **renovação**, para que o eventual atraso do Congresso (na prática, não tão eventual assim) não acarrete a interrupção da prestação de serviço de radiodifusão já em execução, admite-se a execução **em caráter precário** do serviço, enquanto tramita o projeto de decreto legislativo. Tal possibilidade de funcionamento precário possui hoje, inclusive, após as alterações promovidas pela Lei nº 13.424/2017, expressa previsão legal (art. 4º, §§ 1º e 2º, Lei nº 5.785/1972; art. 6º-A, §§ 1º e 2º; art.

609. Inicialmente, a Mensagem do Chefe do Executivo, acompanhada da respectiva Exposição de Motivos, é enviada à **Câmara dos Deputados** (Casa iniciadora – art. 64, *caput*, CF, por analogia), juntamente com o ato que outorga ou renova o serviço de rádio ou TV e o respectivo processo administrativo. Em geral, a matéria recebe inicialmente parecer da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (**CCTCI**) da Primeira Casa (art. 32, III, *h*, RICD), a qual, verificando a regularidade da matéria<sup>719</sup>, conclui pela apresentação de um **projeto de decreto legislativo** (de autoria dessa Comissão, portanto) para aprovar a outorga ou renovação do serviço. Em seguida, a regra é o projeto ser examinado pela **CCJ** da Primeira Casa, quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa. A matéria é deliberada pela Câmara não apenas sob o **rito sumário**, mas também sob o **rito abreviado**<sup>720</sup> (chamado de **conclusivo** naquela

---

6ª-B, §§ 1º e 2º, Lei nº 9.612/1998; art. 112, § 2º, Decreto nº 52.795/1963). A motivação principal da previsão legal dessa possibilidade (uma espécie de licença provisória de funcionamento) foi evitar o acúmulo excessivo de matérias no Congresso Nacional referentes à não renovação de outorgas (que exigem o quórum de votação de dois quintos, portanto) em decorrência da expiração do prazo para o pedido de renovação sem que a emissora a requeresse (a Lei nº 13.424/2017 concedeu também novo prazo para a renovação). Esse acúmulo de pedidos de extinção que o Executivo deveria enviar ao Parlamento pela falta de apresentação de pedido de renovação impediria ou atrasaria o debate sobre as demais pautas de relevância para a população. O funcionamento precário do serviço é previsto apenas durante a tramitação do processo de **renovação** de outorga, não para o de outorga inicial.

719 As normas de apreciação da CCTCI da Câmara sobre os projetos de outorga ou renovação de serviços de radiodifusão são consubstanciadas no Ato Normativo da CCTCI nº 1/2007 e nas Recomendações da CCTCI nº 1/2007 e nº 1/2012.

720 Embora a CF preveja o **rito abreviado** expressamente apenas para projetos de **lei** (art. 58, § 2º, I, CF), ambas as Casas do Congresso, em interpretação ampliativa do

Casa), isto é, sem necessidade de ir ao Plenário, salvo recurso de um décimo dos Deputados Federais (art. 58, § 2º, I, CF; art. 24, II; art. 58, §§ 1º e 3º; art. 132, § 2º, RICD; Parecer CCJ/CD nº 9/1990). Aprovado pela Câmara, o projeto é enviado à revisão do Senado (art. 65, *caput*, CF; art. 134, *caput*, RCCN; art. 200, *caput*, RICD).

610. No Senado, assim como na Câmara, o projeto de decreto legislativo sobre serviços de radiodifusão também tramita simultaneamente sob os ritos **sumário** e **abreviado (terminativo)**, ressalvado, quanto a este, o recurso de um décimo dos Senadores para que a matéria vá a Plenário (art. 58, § 2º, I, CF; art. 91, III e §§ 3º e 4º; art. 375, *caput*, RISF). É atribuição da **CCT** apreciar a matéria na Câmara Alta (art. 104-C, VII), sendo ela normalmente a única Comissão do Senado a analisar o projeto. Adiante detalhamos a tramitação desse tipo de proposição na Segunda Casa.
611. Para o Congresso Nacional **aprovar** a outorga ou a renovação de concessão, permissão ou autorização de serviços de radiodifusão, aplica-se o quórum normal de **maioria simples** (art. 47, CF; art. 109; art. 183, *caput*, RICD; art. 109; art. 288, *caput*, RISF). Não obstante, se a decisão do Congresso é pela **não renovação de concessão ou permissão**<sup>721</sup> de serviço de radiodifusão já outorgada, a deliberação depende do quórum qualificado de **dois quintos** (40%) de cada Casa

---

dispositivo constitucional, preveem esse procedimento também para os projetos de **decreto legislativo** de serviços de radiodifusão (Parecer CCJ/CD nº 9/1990; art. 91, III; art. 375, *caput* e VIII, RISF). Para saber mais sobre o rito abreviado, consultar o capítulo específico sobre esse procedimento.

- 721 Caso o Congresso opine pela não renovação de **autorização** de serviço de radiodifusão, a decisão pode ser tomada por **maioria simples** e em **votação simbólica**, uma vez que a exigência constitucional de deliberação por no mínimo dois quintos de cada Casa em votação nominal para rejeitar a renovação é apenas para as **concessões e permissões** (art. 223, § 2º).



(206 Deputados Federais, na Câmara; 33 Senadores, no Senado), em **votação nominal** (art. 223, § 2º, CF; art. 186, I, RICD; art. 288, IV; art. 294, *caput*, RISF). Tal hipótese, contudo, é muito rara de ocorrer na prática, sendo o usual o Congresso Nacional **aprovar** o ato de outorga ou renovação<sup>722</sup>.

612. Se a decisão das Comissões sobre um projeto de decreto legislativo de **renovação** de outorga de **concessão** ou **permissão** de serviço de radiodifusão é pela **não renovação**, a matéria **perde automaticamente o caráter terminativo**, devendo ir a Plenário, **independentemente de recurso** de um décimo dos Parlamentares, pois, neste caso, conforme dito acima, a rejeição da renovação exige o quórum qualificado de **dois quintos** de cada Casa, número superior ao de qualquer das Comissões (a CCT do Senado, por exemplo, possui apenas 17 membros) (art. 223, § 2º, CF; Parecer CCJ/CD nº 9/1990; art. 288, IV, RISF).
613. Embora os projetos de decreto legislativo de radiodifusão tramitem no rito sumário, o **trancamento da pauta** do Plenário, decorrente da eventual não deliberação da Casa sobre o projeto no prazo de **45 dias** da urgência constitucional<sup>723</sup> (art. 64, § 2º; art. 223, § 1º, CF; art.

---

722 O Congresso Nacional tem competência para apreciar os atos de outorga e renovação de serviços de radiodifusão não só quanto à legalidade, mas também quanto aos aspectos substanciais, de mérito, podendo verificar o interesse público na outorga, a existência de outras concessões, permissões e autorizações semelhantes, a adequada execução do serviço, o atendimento às finalidades informativas, educativas ou culturais, a ausência de conteúdo discriminatório ou incitador de ódio na programação etc. Na prática, porém, o Parlamento tem se limitado a fazer uma verificação da conformidade do ato com as normas constitucionais e legais que regem a matéria, aprovando sem maiores problemas, embora geralmente com atraso, os atos de outorga ou renovação.

723 Para maiores detalhes sobre os prazos do rito sumário, ver o capítulo que trata

204, I, RICD; art. 275, VIII, RISF), **só acontece se a matéria passa à competência decisória do Plenário**<sup>724</sup>, isto é, se ela **deixa de ser terminativa** (na Câmara, **conclusiva**). Isso só ocorre quando: i) é apresentado<sup>725</sup> **recurso de um décimo** da Casa (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 24, II; art. 58, §§ 1º e 3º; art. 132, § 2º, RICD; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF; Câmara: QO nº 609/2005; Senado: QO nº 1/2006) em face da decisão terminativa das Comissões (fato raríssimo); ou ii) a decisão das Comissões é pela **não renovação** de **concessão** ou **permissão** já outorgada, pois tal decisão, conforme dito, exige quórum qualificado de **dois quintos** da Casa (art. 223, § 2º, CF; art. 288, IV, RISF) (caso também muito raro). Nesses casos, a proposição é incluída em Ordem do Dia, **sobrestando-se** a partir daí, caso o prazo de 45 dias já esteja vencido, a deliberação sobre as demais matérias, até que o Plenário vote o projeto de rádio ou TV (art. 64, § 2º; art. 223, § 1º, CF; art. 204, I, RICD; art. 375, VIII, RISF).

614. Concentremo-nos agora na tramitação dos projetos de outorga ou renovação de radiodifusão no Senado Federal. Quando a matéria chega à Segunda Casa, ela é, em geral, distribuída pelo Presidente do Senado apenas à **CCT**<sup>726</sup> (art. 48, X; art. 104-C, VII; art. 375, I).

---

especificamente sobre esse procedimento.

724 Esse entendimento, na prática, acaba tornando sem efeito a previsão de sobrestamento da pauta do Plenário em decorrência da não apreciação de projetos de outorga ou renovação de radiodifusão nos prazos constitucionais (art. 64, §§ 2º a 4º; art. 223, § 1º, CF), uma vez que é raríssimo essa matéria perder o caráter terminativo.

725 No Senado, havendo o recurso ao Plenário, sua admissão é **automática**, independentemente de decisão da Casa (direito das minorias); já na Câmara, por expressa previsão regimental, o recurso deve ser deliberado pelo Plenário, havendo a perda do caráter conclusivo da matéria apenas se o recurso é **provido** (art. 58, § 4º; art. 132, § 2º, RICD).

726 A **RSF nº 3/2009** dispõe sobre a apreciação pelo Senado dos atos de outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão. Essa

Conforme já visto nesta obra, tanto no procedimento abreviado como no rito sumário, há a abertura do **prazo regimental inicial de cinco dias úteis**, contado da publicação da matéria no Diário do Senado Federal, para a apresentação de **emendas** perante a primeira ou a única Comissão (neste caso, a CCT), podendo tais emendas ser ofertadas por **qualquer Senador**, ainda que não seja membro do colegiado (art. 122, II, *b e c*, e § 1º; art. 375, I). Como a matéria está ao mesmo tempo nos ritos terminativo e sumário, essas **emendas do prazo regimental** podem ser consideradas emendas U ou emendas T ou, ainda, **emendas U/T**. Finalizado o prazo regimental, apenas os membros da CCT podem apresentar **emendas comuns**<sup>727</sup> perante esse colegiado, até o final da discussão na Comissão (art. 122, I; art. 235, I).

615. O Senador pode apresentar emendas U/T aos projetos de radiodifusão mesmo que não seja membro da CCT porque a lógica do prazo regimental dessas emendas é **substituir o prazo de emendas de Plenário** (art. 277), o qual **não é aberto**, pelo fato de a matéria tramitar em urgência constitucional, com prazos exíguos<sup>728</sup>, e pelo

---

Resolução prevê que a Casa (especificamente, a CCT) deve verificar se os princípios expressos nos arts. 221 e 222 da CF e na legislação pertinente foram atendidos pela entidade proponente, nos casos de renovação, ou se existe compromisso desse atendimento, nos casos de outorga inicial. Reza ainda que, no caso de renovação, a apreciação deve se basear em documentação enviada pelo Executivo que informe que a entidade cumpriu as obrigações legais e os compromissos assumidos em contrato ou convênio. Finalmente, dispõe que devem ser considerados também os procedimentos adotados pela Câmara dos Deputados no exame da matéria.

727 Para entender melhor a diferença entre **emendas comuns**, apresentadas nas Comissões durante a discussão da matéria, e **emendas de prazo regimental** (das quais as emendas T e U são exemplos), consultar o capítulo que trata especificamente das emendas.

728 Muito embora, em geral, as duas Casas do Congresso costumem atrasar bastante a tramitação desses projetos. Adota-se o entendimento de que essas proposições

fato adicional de que, em princípio, não há a fase de Plenário, já que essas matérias tramitam também no rito abreviado. De qualquer forma, não é comum, na prática, haver o oferecimento de emendas a esse tipo de matéria.

616. Como se trata de decisão **terminativa**, a votação na CCT ocorre pelo processo **nominal** (art. 109, *in fine*).<sup>729</sup> Aprovado o projeto pela CCT sem emendas de mérito em relação ao texto que veio da Câmara (como usualmente ocorre), e ultrapassado o prazo de recurso de **um décimo** da Casa ao Plenário sem que ocorra sua apresentação (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), a proposição se transforma em decreto legislativo, o qual é então **promulgado** pelo Presidente do Senado (art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XXVIII; art. 91, § 5º, RISF). Caso, porém, o projeto acabe indo ao Plenário (o que é raríssimo, conforme dito acima),

---

só trancam a pauta do Plenário (art. 64, § 2º, CF; art. 375, VIII, RISF) se a matéria perde o caráter terminativo, conforme explicado anteriormente no texto (Câmara: QO nº 609/2005; Senado: QO nº 1/2006).

- 729 No processo nominal, ao contrário do que ocorre nas votações simbólicas, o Senador precisa estar efetivamente presente à votação, para proferir seu voto. Eventualmente, a ausência de quórum para deliberação nas reuniões (em razão dos demais compromissos parlamentares, que, muitas vezes, ocorrem em horários coincidentes) pode gerar o acúmulo de projetos pendentes de votação na Comissão, mesmo após a leitura dos respectivos relatórios em reuniões passadas. Para dar andamento às matérias represadas, a Comissão pode, com a anuência de seus membros, aproveitar o quórum de votação fisicamente existente em determinado momento de uma reunião para colocar os projetos com discussão já encerrada para **deliberação em bloco**, valendo o voto favorável dos Senadores, neste caso, para o conjunto dos projetos anunciados para a votação (uma única votação no painel para todos). O procedimento é admitido, neste caso, em razão de os projetos sobre outorga de serviços de radiodifusão serem, em geral, **matérias consensuais**, isto é, sobre as quais não recai nenhuma divergência entre os Parlamentares.

ele é incluído em Ordem do Dia, sem a prévia abertura de prazo de emendas PLEN (art. 375, IV), uma vez que já houve o prazo regimental inicial de emendas por qualquer Senador perante a CCT (art. 122, II, *b e c*, e § 1º; art. 375, I).

617. Havendo a aprovação de emendas de mérito do Senado à matéria, o projeto de decreto legislativo retorna à Câmara (Casa iniciadora) para a apreciação dessas emendas<sup>730</sup> (fase de revisão da revisão) (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN; art. 328, RISF). A apreciação das eventuais emendas do Senado pela Câmara é feita no prazo de **dez dias**, sob pena de trancamento da pauta do Plenário (art. 64, § 3º, CF; art. 204, II, RICD). Todavia, como visto, esse sobrestamento da pauta não ocorre enquanto o projeto tramita no rito abreviado. Aprovada a matéria em definitivo pelas duas Casas, o decreto legislativo vai à **promulgação** do Presidente do Senado (art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XXVIII, RISF).
618. No Senado Federal, os projetos de lei e de resolução em rito abreviado (art. 91, I e II) só podem ser apreciados em regime de **urgência regimental** (arts. 336 e seguintes) quando **perdem o caráter terminativo**. Tal regra, porém, **não é aplicável aos PDLs de radiodifusão**, que podem ser objeto de requerimento de urgência

---

730 O art. 223, § 1º, da CF menciona que o Congresso deve apreciar o ato de outorga ou renovação de serviço de radiodifusão no prazo do art. 64, §§ 2º e 4º, CF, sem mencionar o § 3º do art. 64, que cuida do prazo de apreciação das emendas do Senado (Casa revisora) pela Câmara (Casa iniciadora). Não se deve interpretar isso como uma vedação velada à possibilidade de o Senado emendar o projeto de decreto legislativo nem como a ausência de prazo para a Câmara deliberar sobre as emendas da Casa revisora. É prerrogativa constitucional do Senado emendar os projetos que vêm da Câmara (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN) e esta, por sua vez, deve cumprir os prazos da urgência constitucional durante todo o processo legislativo, inclusive na fase de revisão da revisão, se for o caso.

regimental (art. 338) (embora isso seja muito raro) ainda que estejam no procedimento abreviado (art. 91, III; art. 336, parágrafo único, *a contrario sensu*). Concedida a urgência regimental, a matéria perde o caráter terminativo, pois sua deliberação passa a ser da competência do Plenário (art. 345, *caput*), mas sua urgência constitucional permanece. Ou seja, neste caso, o projeto passa a ter simultaneamente as urgências constitucional e regimental. Estando em urgência regimental, o projeto pode receber **emendas PLEN** durante a discussão plenária (art. 348, *caput*) (mesmo já tendo havido o prazo regimental inicial de emendas U/T). Pode ainda receber **parecer oral** em Plenário, caso a CCT não tenha ainda emitido parecer sobre o projeto (art. 140, I; art. 346, § 2º), podendo o Relator oferecer **emenda ou subemenda** ao apresentar seu relatório oral (art. 125).

619. Além disso, o RISF confere urgência regimental **tipo 2** (art. 336, II), **independentemente de requerimento**, às proposições sujeitas a prazo, quando faltam **dez dias** para o término desse prazo (art. 353, parágrafo único). Ou seja, chegado esse momento, a matéria entra automaticamente em urgência regimental. Todavia, essa concessão automática (sem requerimento) de urgência tipo 2 **não tem sido aplicada** aos projetos de decreto legislativo de radiodifusão, embora estejam submetidos aos prazos da urgência constitucional, pelo fato de eles tramitarem também sob o rito **abreviado** (art. 336, parágrafo único, por analogia – art. 412, VI). Apenas se a matéria perde o caráter terminativo, a urgência tipo 2 é atribuída a ela automaticamente, caso faltem dez dias ou menos para o término do prazo de 45 dias.
620. No mais, a tramitação dos projetos de decreto legislativo de apreciação de outorga ou renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora ou de sons e imagens segue as demais regras dos ritos sumário e terminativo e, se for o caso, do rito ordinário.

621. Por ser assunto relacionado ao tema serviços de radiodifusão, falemos também da análise do Congresso Nacional sobre as **transferências** dessas atividades. As **concessões e permissões** de rádio e TV podem ser **transferidas de uma pessoa jurídica para outra** (art. 38, c, Lei nº 4.117/1962; art. 89, *caput*, Decreto nº 52.795/1963), sendo **vedada**, por outro lado, essa transferência para as **autorizações** de serviços de radiodifusão **comunitária** (art. 12, Lei nº 9.612/1998). A transferência do serviço de radiodifusão de uma entidade para outra é chamada de **transferência direta**. Pode haver, ainda, apenas **alterações no controle societário** (mudança do sócio controlador) das emissoras concessionárias, permissionárias ou autorizatárias, sem modificação da titularidade da pessoa jurídica que explora o serviço (art. 222, § 5º, CF; art. 3º, Lei nº 10.610/2002; art. 13, Lei nº 9.612/1998). A alteração do controle societário leva o nome de **transferência indireta**<sup>731</sup>.
622. A transferência **direta** de concessão ou permissão de serviço de radiodifusão deve ser **previamente autorizada** pelo Executivo, por Portaria do Ministro das Comunicações, quanto aos serviços de rádio; e por Decreto do Presidente da República, quanto aos serviços de TV (art. 90, I e II, Decreto nº 52.795/1963). Já a transferência **indireta** da concessão ou permissão, **após realizada**, é comunicada ao Ministério das Comunicações, que, verificando sua regularidade, simplesmente registra em seus arquivos a alteração realizada (art. 98; art. 100, *caput*, Decreto nº 52.795/1963).
623. Tanto as **transferências diretas** (transferências de uma entidade para outra) quanto as **indiretas** (alterações de controle societário) das empresas de radiodifusão devem ser **comunicadas ao Congresso**

---

731 As definições de transferência direta e indireta constavam expressamente dos §§ 1º e 2º do art. 89 do Decreto nº 52.795/1963, ambos revogados pelo Decreto nº 9.138/2017. Não obstante a revogação, a classificação doutrinária se mantém.

**Nacional** (art. 222, § 5º, CF; art. 3º, Lei nº 10.610/2002; art. 90, parágrafo único; art. 100, parágrafo único, Decreto nº 52.795/1963), tramitando a matéria inicialmente pela Câmara dos Deputados. Após o conhecimento da transferência pela Primeira Casa, o processo vem ao Senado, sob a forma de **Ofício “S” (OFS)**, sendo analisado pela **CCT**<sup>732</sup>. Para essa matéria, há apenas a simples comunicação da transferência ao Parlamento, para conhecimento, sem necessidade de que o Congresso aprove a alteração. Não obstante, caso constate alguma inconstitucionalidade ou ilegalidade<sup>733</sup> na transferência, o Legislativo pode adotar as medidas de controle cabíveis, bem como dar ciência ao Poder competente, notadamente o Executivo, para que este promova as medidas corretivas de sua competência.

624. Por fim, para os efeitos das regras constitucionais sobre comunicação social (não apenas sobre radiodifusão) (arts. 220 a 224, CF), existe também o **Conselho de Comunicação Social**, órgão auxiliar do Congresso Nacional para tais assuntos (art. 224, CF; art. 1º, Lei nº 8.389/1991). O Conselho compõe-se de representantes das empresas

---

732 No Senado Federal, o Ato nº 2/2011 da CCT disciplina o tratamento a ser dado por essa Comissão às comunicações de alterações de controle societário das empresas de radiodifusão. Esse ato relaciona as informações mínimas que devem constar no processo de transferência e prevê que as informações eventualmente faltantes devem ser solicitadas pelo Senado ao Ministro de Estado competente, por meio de **requerimento escrito de informações**, enviado em nome da Mesa (art. 50, § 2º, CF; arts. 216 e 217, RISF).

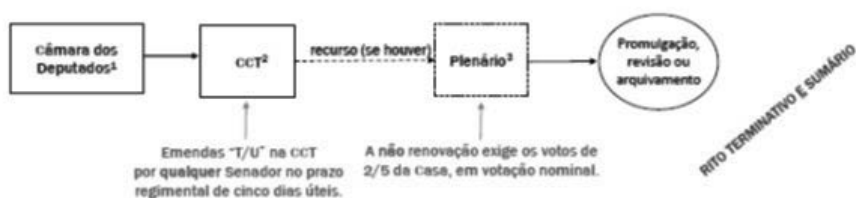
733 Por exemplo, a propriedade de empresas de radiodifusão é privativa de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, ou de pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País, sendo que, em qualquer caso, pelo menos 70% do capital total e do capital votante dessas empresas deve pertencer a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos (art. 222, *caput* e § 1º, CF; art. 38, *a*, Lei nº 4.117/1962; arts. 2º e 6º, Lei nº 10.610/2002; art. 7º, Lei nº 9.612/1998). Essas condições devem ser mantidas na transferência.



de radiodifusão e da imprensa escrita, de representantes das categorias profissionais da área de comunicação social e de outros membros da sociedade civil (art. 4º, Lei nº 8.389/1991). É atribuição desse colegiado a realização de estudos, pareceres, recomendações e outras solicitações a ele encaminhadas pelo Congresso a respeito de assuntos da comunicação social, entre eles, outorga e renovação de concessão, permissão e autorização de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 2º, I, Lei nº 8.389/1991). Na prática, porém, o Conselho de Comunicação Social não costuma participar ativamente dos processos de análise pelo Congresso Nacional dos atos de outorga e renovação de serviços de radiodifusão.

625. Finalmente, os projetos de decreto legislativo sobre matéria de iniciativa não parlamentar, como é o caso dos que versam sobre outorga ou renovação de serviços de radiodifusão, **não são arquivados ao final da legislatura**. Nos termos do art. 3º, § 4º, do Ato da Mesa nº 2/2014, tais projetos continuarão tramitando na legislatura subsequente, mesmo que já estejam tramitando há duas legislaturas.

### Fluxograma 8: Rito do Projeto de Decreto Legislativo de Outorga de Serviço de Radiodifusão no Senado



- 1 Os PDL de apreciação de outorga de serviços de radiodifusão sempre começam na Câmara.
- 2 Após o prazo de emendas "T/U", emendas comuns apenas pelos membros da Comissão, até o final da discussão.
- 3 Análise do Plenário se houver recurso de 1/10 da Casa ou se o parecer da CCT for pela não renovação. Nestes casos, não há, em princípio, emendas de Plenário.

→ Prazo de apreciação de 45 dias, após o qual a pauta do Plenário fica trancada (tal prazo só se aplica se a matéria vai ao Plenário, caso em que é contado desde a chegada da matéria na Casa).

## XXXVIII. Projetos de Resolução sobre Matéria Financeira ou Tributária

626. O Senado Federal possui **atribuição privativa** para emitir certas **resoluções**<sup>734</sup> sobre **Direito Financeiro** e **Direito Tributário**. O Direito Financeiro é o ramo do Direito Público que disciplina a **atividade financeira do Estado**, compreendendo a previsão de **despesas** e **receitas** públicas, especialmente por meio do **orçamento** anual, a arrecadação das receitas, a execução das despesas e, ainda, a obtenção de **crédito** público, referente aos empréstimos contraídos e aos títulos emitidos pelo Estado para financiar suas atividades.
627. Já o **Direito Tributário** é um ramo derivado do Direito Financeiro, mas que, em face de sua complexidade e suas especificidades, ganhou autonomia em relação a este. Pode-se conceituar o Direito Tributário como o ramo do Direito Público que regula a obtenção das **receitas tributárias**, isto é, as relativas aos tributos cobrados pelo Estado dos contribuintes. O Direito Tributário disciplina todas as relações jurídicas entre o Estado arrecadador de tributos (Fisco) e os cidadãos que devem contribuir com essas receitas públicas (contribuintes). São tributos no Brasil os **impostos**, as **taxas**, as **contribuições de melhoria**, as **contribuições sociais** e os **empréstimos compulsórios** (arts. 145, 148, 149, 149-A e 195, CF;

---

734 As atribuições privativas do Senado previstas no art. 52 da CF são exercidas por meio de resolução (art. 213, III, RISF). Vale lembrar que os projetos de resolução do Senado seguem **rito unicameral**, sendo elaborados sem a participação da Câmara dos Deputados.

art. 5º, Lei nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional).

628. No tocante ao **Direito Financeiro**, são **privativas do Senado Federal**, mediante resolução da Casa, as seguintes atribuições relativas a **matéria financeira pública**: autorizar **operações financeiras externas** (no exterior) de interesse da União, dos Estados, do DF, dos Territórios e dos Municípios (art. 52, V, CF; arts. 389 a 392, RISF)<sup>735</sup>; fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o **montante (estoque) da dívida consolidada** da União, dos Estados, do DF e dos Municípios (U-E-DF-M) (art. 52, VI, CF; art. 393, I, RISF); dispor sobre limites globais e condições para as **operações de crédito** externo e interno da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, de suas autarquias e das demais entidades controladas pelo Poder Público federal (art. 52, VII, CF; art. 393, II, RISF); dispor sobre limites e condições para a **concessão de garantia** da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, VIII, CF; art. 393, III, RISF); e estabelecer limites globais e condições para o **montante da dívida mobiliária** dos Estados, do DF e dos Municípios (art. 52, IX, CF; art. 393, IV, RISF). Trata-se de competência **fiscalizadora** do Senado materializada por meio da função legislativa.
629. **Dívida pública consolidada** ou **fundada** é o montante total, apurado sem duplicidade, das **obrigações financeiras** do ente da Federação, inclusive as derivadas de emissão de títulos, decorrentes de leis, contratos, convênios, tratados e operações de crédito, para **amortização em prazo superior a doze meses**, bem como as decorrentes de operações de crédito, que, embora de prazo inferior a doze meses, tenham **constado como receitas no orçamento** do ente federativo (art. 29, I e § 3º, LC nº 101/2000

---

735 Trata-se, na maioria das vezes, de operações de crédito (**empréstimos**) que o ente deseja contrair de entidade ou organismo internacional.

– Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; art. 98, Lei nº 4.320/1964; art. 2º, III, RSF nº 43/2001; art. 2º, III, RSF nº 48/2007).<sup>736</sup>

630. **Operação de crédito** é o **compromisso financeiro**, assumido com credor no País ou no exterior, em razão de mútuo (empréstimo), abertura de crédito, emissão e aceite de títulos (ações, letras, debêntures, notas comerciais etc.), aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores de venda a termo (ajustada para data futura) de bens e serviços, arrendamento mercantil (*leasing*) e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (contratos de pagamento futuro cujo valor deriva do preço de outro ativo, seja físico – soja, ouro, boi –, seja financeiro – ações, taxa de juros, outro derivativo etc.) (art. 29, III, LRF; art. 3º, RSF nº 43/2001; art. 3º, RSF nº 48/2007). Operação de crédito é, portanto, grosso modo, um **empréstimo** obtido pelo Poder Público, seja na forma de contrato, seja na forma de emissão de títulos públicos.
631. **Concessão de garantia** é o compromisso assumido por um ente da Federação de garantir a adimplência (cumprimento) de obrigação financeira ou contratual assumida por outro ente (art. 29, IV, LRF). O ente que recebe a garantia (garantido) deve oferecer ao ente que a ofereceu (garantidor) uma **contragarantia** (art. 40, § 1º, LRF), consistente no compromisso do garantido de ressarcir ao garantidor o valor que este venha a desembolsar para adimplir a obrigação daquele. A contragarantia pode ser, por exemplo, a vinculação de

---

<sup>736</sup> A dívida consolidada opõe-se ao conceito de **dívida flutuante**, que é aquela de curto prazo (até doze meses), compreendendo os restos a pagar, as parcelas de amortização e de juros da dívida fundada (serviço da dívida), os depósitos e os débitos de tesouraria (art. 92, Lei nº 4.320/1964). Também se incluem na dívida flutuante as operações de crédito referentes a antecipações de receita orçamentária (AROs – art. 38, LRF).

receitas tributárias futuras do ente garantido ao ente garantidor (art. 167, § 4º, CF; art. 40, § 1º, II, LRF).

632. **Dívida pública mobiliária** é aquela representada por **títulos** emitidos pelo ente da Federação (art. 29, II, LRF; art. 2º, IV, RSF nº 43/2001). São os chamados **títulos da dívida pública**, papéis emitidos pelo Governo e negociados com pessoas em geral, que pagam para adquirir tais títulos, os quais conferem a elas o direito de receber do Poder Público futuramente o valor previsto nesses papéis, corrigido monetariamente e com juros. Para o Estado, é uma forma de obter recursos no mercado; para o adquirente, um tipo de investimento financeiro. A dívida mobiliária opõe-se à dívida **contratual**, decorrente da celebração de contratos e acordos congêneres.
633. No caso de autorização de **operações financeiras externas** de interesse dos entes federativos (U-E-DF-M) ou dos Territórios (normalmente empréstimos que o ente deseja contrair no exterior), embora se trate de um acordo internacional, cabe apenas ao **Senado Federal**, por resolução<sup>737</sup> (e não às duas Casas do Congresso Nacional, por decreto legislativo<sup>738</sup>), pronunciar-se sobre a operação

---

737 Ex.: RSF nºs 23/2017, 22/2017, 20/2017.

738 A dívida poderia surgir porque o art. 49, I, da CF prevê a competência exclusiva do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Tal competência é exercida por meio de decreto legislativo (art. 109, II, RICD; art. 213, II, RISF). No caso da aprovação de operações financeiras externas dos entes federativos, porém, temos uma expressa exceção da CF, que exige apenas a deliberação do Senado, por resolução, sem a participação da Câmara dos Deputados. Não há tampouco a necessidade de posterior ratificação por decreto do Executivo, como ocorre para os tratados internacionais em geral, para a realização da operação financeira internacional.

(art. 52, V, CF; arts. 389 a 392, RISF). O processo começa com o envio ao Senado (e não ao Congresso) de uma **Mensagem do Presidente da República** solicitando autorização para a operação, após o ente federativo interessado ter feito esse pedido à União, se for o caso.<sup>739</sup>

634. O Senado deve apreciar o pedido de autorização para operações externas de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do DF, dos Territórios e dos Municípios, instruído com: i) documentos que permitam ao Senado conhecer perfeitamente a operação, sua finalidade e os recursos para satisfazer os compromissos; ii) publicação oficial com o texto da autorização do Legislativo competente, se se tratar de operação a ser contratada por ente subnacional; e iii) parecer do órgão competente do Poder Executivo. Qualquer Senador pode encaminhar à Mesa documento destinado a complementar a instrução ou o esclarecimento da matéria (art. 389).
635. A tramitação do projeto de resolução de autorização de operação financeira externa inicia-se com a leitura no Período do Expediente da Mensagem do Presidente da República solicitando a aprovação do Senado, após o quê a matéria é encaminhada à CAE, a fim de ser formulado o respectivo **projeto de resolução**, concedendo ou negando a operação pleiteada. Isso ocorre após a Mensagem Presidencial ter sido distribuída a um Relator, que analisa a matéria, oferecendo, ao final de seu relatório, o respectivo projeto de resolução a ser votado pela Comissão, que consignará em parecer

---

739 A autorização do Senado para operações externas de natureza financeira deve seguir as regras da **RSF nº 48/2007**, se a operação for de interesse da **União** (incluindo seus Territórios e entidades da Administração Indireta); ou da **RSF nº 43/2001**, se a operação for de interesse dos **Estados, DF ou Municípios** (e respectivos entes administrativos).

sua decisão (art. 390, I).<sup>740</sup>

636. O RISF expressamente **excluiu da tramitação terminativa** os projetos de resolução sobre **matéria financeira** tratados neste capítulo (art. 91, § 1º, V, *b*), razão pela qual, após aprovada a iniciativa do PRS pela Comissão, ele deve ser apresentado à Mesa e submetido à votação do Plenário. Como se trata de um **projeto de autoria de Comissão**, não há necessidade de exame da matéria por outras Comissões<sup>741</sup>, abrindo-se diretamente o prazo inicial de cinco dias úteis para emendas de Plenário perante a Mesa (art. 235, II, *f*), antes de a matéria ser incluída em Ordem do Dia. Caso a proposição seja emendada durante esse prazo, ela volta à CAE, para exame das emendas. Lido e publicado o parecer sobre as emendas, o PRS está em condições de figurar em Ordem do Dia, obedecido o interstício regimental de três dias úteis (art. 280). Se o projeto não recebe emendas PLEN no prazo regimental, ele pode desde logo ser inserido em Ordem do Dia, observado o mesmo interstício (arts. 277 e 278).<sup>742</sup>
637. Os pedidos de autorização para operações de crédito **dos Estados, DF e Municípios** só podem ser apreciados em regime de **urgência** quando proposto pela CAE (art. 338, V, RISF; art. 33, RSF nº 43/2001). Para os pedidos de operações financeiras da própria União, não há essa limitação.

---

740 Note-se, portanto, que o PRS é de autoria formal da CAE, após a análise do teor da Mensagem Presidencial recebida pelo Senado.

741 Trata-se de exceção à regra de que, antes da deliberação plenária, a matéria deve ser examinada pelas Comissões competentes para o seu estudo (art. 171; art. 253, *caput*). Entende-se, neste caso, que a matéria já possui a opinião da própria Comissão autora (pela aprovação, por óbvio), sendo suprida a necessidade de parecer.

742 Para saber mais sobre as regras do rito dos **projetos de autoria de Comissão**, consultar o capítulo que trata especificamente desse assunto.

638. Aprovada a resolução pelo Plenário, ela é promulgada pelo Presidente do Senado (art. 48, XXVIII) e enviada em inteiro teor ao ente federativo interessado e ao órgão do Poder Executivo que emitiu o parecer sobre a contratação externa (art. 389, III), devendo a resolução passar a constar do instrumento da operação (art. 390, II).
639. No caso de mensagem de operação financeira externa propondo **perdão e reescalonamento de dívidas** de que o Brasil seja **credor**, a matéria deve ser encaminhada para parecer da **CRE** antes de seu exame pela CAE (art. 390, parágrafo único). Nesse caso, portanto, a matéria irá a Plenário instruída pelos pareceres dessas duas Comissões. Do mesmo modo, havendo emendas de Plenário, ambas deverão sobre elas se pronunciar<sup>743</sup>, antes de o projeto ser incluído em Ordem do Dia.
640. Qualquer modificação nos compromissos externos originariamente assumidos depende de nova autorização do Senado (art. 391). Todas as regras acima são aplicáveis também aos casos de **aval**<sup>744</sup> da União,

---

743 Neste caso, o prazo para a apreciação das emendas PLEN corre **em conjunto** para ambas as Comissões (art. 118, § 1º).

744 **Aval** é a garantia pessoal que uma pessoa (avalista) declara em um **título de crédito**, para garantir o seu pagamento, caso o devedor do papel (avalizado) não o faça. Após o vencimento do título, a dívida pode ser cobrada indistintamente do devedor ou do avalista (arts. 897 a 900, CC/2002). O aval é instituto próprio para garantir **títulos de crédito**. Para garantir o pagamento de **contratos**, utiliza-se a **fiança** (arts. 818 a 839, CC/2002). Pelo contrato de fiança, uma pessoa (fiador) garante satisfazer ao credor uma obrigação contratual assumida pelo devedor (afiançado), caso este não a cumpra (art. 818, CC/2002). Como a operação financeira externa a ser contratada pelo ente federativo ou administrativo é, em geral, um contrato, o termo “aval” expresso no art. 392 do RISF deve ser interpretado extensivamente, para abranger também a **fiança** dada pelo ente político para a contratação de empréstimo externo



Estado, DF ou Município para a contratação de empréstimo externo por **entidade autárquica**<sup>745</sup> vinculada<sup>746</sup> ao Governo Federal ou a Governo estadual, distrital ou municipal (art. 392).

641. É também competência privativa do Senado, por meio de resolução, a partir de **proposta inicial do Presidente da República**, fixar **limites globais** para o **montante (estoque) da dívida consolidada** dos entes da Federação (U-E-DF-M) (art. 52, VI, CF; art. 393, I, RISF).<sup>747</sup> Neste caso, o chefe do Executivo envia **Mensagem** ao Senado, com a proposta de limites dessa dívida, a qual, após ser lida no Período do Expediente, é despachada à CAE, para a análise da matéria e o conseqüente oferecimento de **projeto de resolução**, que é, portanto, de **autoria formal da CAE** (art. 393,

---

por entidade autárquica a ele vinculada.

745 Entendemos possível a interpretação extensiva da expressão “entidade autárquica” para abranger qualquer entidade da Administração Indireta (entidade administrativa) do ente federativo, seja ela autarquia, fundação pública, empresa pública ou sociedade de economia mista.

746 O RISF fala em entidade autárquica **subordinada**, mas é lição do Direito Administrativo que as autarquias, assim como as demais entidades da Administração Indireta, as chamadas pessoas administrativas, não são – do ponto de vista jurídico – hierarquicamente subordinadas ao respectivo Ministério ao qual se ligam, mas apenas **vinculadas** a ele, para fins do chamado controle finalístico, isto é, aquele em que o Ministério apenas verifica se o ente administrativo está cumprindo as atribuições legais para as quais foi criado.

747 Quanto aos **Estados, DF e Municípios**, essa matéria é hoje regulada pela **RSF nº 40/2001**. Já os limites da dívida consolidada da **União** são ainda pendentes de regulamentação. Tramitou, durante três legislaturas, o PRS nº 84/2007, que dispunha sobre o limite global da dívida consolidada da União, mas o projeto foi arquivado ao final de 2018, por ter excedido seu prazo máximo de tramitação, nos termos do art. 332, § 2º, do RISF.

parágrafo único, II)<sup>748</sup>. A proposição também é submetida ao Plenário, seguindo os mesmos trâmites já citados acima para o PRS de autorização de operações financeiras externas. A alteração dos limites da dívida consolidada já fixados em resolução anterior segue o mesmo caminho.

642. Do mesmo modo, compete privativamente à Câmara Alta dispor sobre **limites globais e condições para as operações de crédito** externo e interno da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, de suas autarquias e das demais entidades controladas pelo Poder Público federal (art. 52, VII, CF; art. 393, II, RISF).<sup>749</sup> O projeto de resolução de fixação ou alteração desses limites e condições é de **iniciativa da CAE** (art. 393, parágrafo único, I), devendo ser submetido ao Plenário.
643. É o Senado ainda quem dispõe de forma privativa sobre **limites e condições para a concessão de garantia da União** a outros entes em operações de crédito externo e interno que estes queiram contratar (art. 52, VIII, CF; art. 393, III, RISF).<sup>750</sup> O projeto de resolução de fixação ou alteração desses limites e condições também é de **iniciativa da CAE** (art. 393, parágrafo único, I), sendo a competência decisória do Plenário.
644. Finalmente, compete privativamente ao Senado Federal estabelecer **limites globais e condições** para o **montante (estoque) da dívida**

---

748 É **pressuposto** para a iniciativa do projeto de resolução pela CAE o recebimento da Mensagem Presidencial, não podendo o Senado oferecer a proposição sem antes ser provocado pelo Presidente da República. Por exemplo, a MSF nº 154/2000, do Presidente da República, que deu origem ao PRS nº 84/2007, de autoria da CAE.

749 Essa matéria é regulada, no tocante à **União**, pela **RSF nº 48/2007**; e, em relação aos **Estados, DF e Municípios**, pela **RSF nº 43/2001**.

750 Matéria hoje regulamentada pela **RSF nº 48/2007**.

**mobiliária dos Estados, do DF e dos Municípios** (art. 52, IX, CF; art. 393, IV, RISF).<sup>751</sup> Do mesmo modo, o projeto de resolução de fixação ou alteração desses limites e condições é de **iniciativa da CAE** (art. 393, parágrafo único, I), tramitando no rito ordinário (decisão do Plenário).

645. Embora o art. 30, I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) diga que o Presidente da República submeterá ao Senado Federal proposta de limites e condições relativos aos incisos VII a IX do art. 52 da CF (limites e condições das operações de crédito dos entes federativos, da concessão de garantia da União em operações de crédito e da dívida mobiliária dos entes subnacionais), esses dispositivos da Carta Magna não preveem o envio ao Senado de proposta do Presidente da República quanto aos respectivos temas, ao contrário do que faz o inciso VI do art. 52 da CF (limites da dívida consolidada dos entes políticos). Em caso de conflito, deve prevalecer a Carta Magna, por ser norma hierarquicamente superior à LRF. Esse é também o entendimento do Senado, que não reconhece a competência do chefe do Executivo para o envio de proposta sobre as matérias dos incisos VII a IX, tendo a própria Casa formulado projeto de resolução sobre tais pontos.<sup>752</sup>

---

751 Essa matéria é hoje regulada pelas **RSFs nº 43/2001 e nº 40/2001**. Já o montante da dívida mobiliária da **União** deve ser tratado não em resolução do Senado, mas em **lei ordinária** (art. 48, XIV, CF), estando a matéria ainda pendente de regulamentação. Tramitou, durante duas legislaturas, o PLC nº 54/2009 (PL nº 3431/2000 na Câmara), que estabelecia limites para a dívida pública mobiliária federal, mas o projeto foi arquivado no Senado ao final de 2014, por ter excedido seu prazo máximo de tramitação, nos termos do art. 332 do RISF.

752 Ver Mensagem Presidencial nº 154/2000 e PRS nº 68/2001 e nº 83/2007, que originaram, respectivamente, as RSFs nº 43/2001 e nº 48/2007.

646. No âmbito do **Direito Tributário**<sup>753</sup>, o Senado exerce, também por meio de **resolução**, sua **competência privativa** de dispor sobre **matéria tributária** no tocante a **alíquotas de impostos estaduais** (art. 155, *caput*, CF), com o objetivo de minimizar as guerras fiscais que podem ocorrer entre os Estados e o DF<sup>754</sup>. Nesse âmbito, cabe ao Senado Federal: i) fixar as alíquotas **máximas** do **ITCD**<sup>755</sup> (art. 155, § 1º, IV, CF; art. 394, I, RISF); ii) estabelecer as alíquotas do **ICMS**<sup>756</sup> aplicáveis às operações e prestações **interestaduais** e de **exportação**<sup>757</sup> (art. 155, § 2º, IV, CF; art. 394, II, RISF); iii) estabelecer alíquotas **mínimas** do **ICMS** nas operações **internas** (art. 155, § 2º, V, *a*, CF; art. 394, III, RISF); iv) fixar alíquotas **máximas** do **ICMS** nas operações **internas** para resolver **conflito específico** que envolva interesse dos Estados e do DF (art. 155, § 2º, V, *b*, CF; art. 394, IV, RISF); e v) fixar as alíquotas **mínimas** do **IPVA**<sup>758</sup> (art. 155, § 6º, I, CF). Trata-se de função **legislativa** do Senado, sem a participação da Câmara dos Deputados, num papel de **moderador** das relações tributárias entre os Estados e o DF.
647. O **ITCD** é um imposto **estadual** cujo fato gerador é a **doação** (pura ou com encargo) ou a **transmissão em razão de morte** (hereditária

---

753 Também é tratada em resolução do Senado a **avaliação do Sistema Tributário Nacional** (art. 52, XV, CF; art. 99-A; arts. 393-A a 393-F, RISF).

754 O DF possui as competências tributárias atribuídas aos Estados e aos Municípios (art. 32, § 1º; arts. 147, 155 e 156, CF).

755 Imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos.

756 Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

757 As operações do ICMS podem ser **internas** ao próprio Estado ou ao DF, **interestaduais** e de **exportação**.

758 Imposto sobre propriedade de veículos automotores.

ou testamentária) de bens **móveis e imóveis**. Difere-se do **ITBI**<sup>759</sup>, imposto **municipal** incidente sobre a transmissão **onerosa** (não gratuita) **entre vivos** de bens **imóveis** (móveis não), cujas alíquotas **não** têm seus limites fixados pelo Senado. Para evitar abusos no poder de tributar, o Senado pode determinar as alíquotas **máximas** do **ITCD** a serem observadas por todos os Estados e o DF<sup>760</sup>. O PRS é oferecido pela **CAE** (art. 394, parágrafo único, I) e submetido ao **Plenário**, pois não cabe o rito abreviado para essa matéria (art. 91, § 1º, V, b). A proposição segue o rito dos projetos de autoria de Comissão, já descrito anteriormente.

648. No caso do **ICMS**, o Senado Federal pode estabelecer, por resolução, as alíquotas das operações e prestações **interestaduais e de exportação**. O projeto pode ser de **iniciativa do Presidente da República**<sup>761</sup> ou de **um terço dos Senadores** (iniciativa reservada compartilhada), devendo a matéria, em qualquer caso, ser aprovada pela **maioria absoluta** da Casa (art. 155, § 2º, IV, CF; art. 394, II; e parágrafo único, II, RISF)<sup>762</sup>. No caso de autoria de um terço do

---

759 Imposto sobre transmissão **inter vivos**, a qualquer título, por ato **oneroso**, de bens **imóveis**, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

760 Hoje tais alíquotas máximas estão fixadas em **8% (oito por cento)** pela **RSF nº 9/1992**.

761 Neste caso, o Presidente da República envia **Mensagem** ao Senado já com o texto do PRS, que é formalmente de autoria do chefe do Executivo, como estabelece a CF. Trata-se de um caso anômalo de competência privativa do Senado cuja iniciativa, no entanto, é facultada ao Presidente da República (ex.: **PRS nº 1/2013**).

762 Embora o art. 394, parágrafo único, II, do RISF preveja que o PRS, neste caso, será aprovado por maioria absoluta **dos votos**, deve-se interpretar, na verdade, que se trata de maioria absoluta **da Casa**, conforme manda a CF, pois maioria absoluta dos votos é apenas uma variante da maioria simples, não aplicável ao caso, por não ser este o mandamento constitucional.

Senado, trata-se de proposição de **autoria coletiva obrigatória (conjunta)**, com número mínimo de subscritores exigido pela Lei Maior. Note-se que essa resolução estabelece o valor exato das alíquotas, não seus limites máximos ou mínimos.<sup>763</sup>

649. Ainda no tocante ao **ICMS**, resolução da Câmara Alta pode fixar alíquotas **mínimas** nas operações **internas**, por iniciativa de **um terço** dos Senadores (autoria conjunta) e aprovação pela **maioria absoluta** da Casa (art. 155, § 2º, V, *a*, CF; art. 394, III; e parágrafo único, III, RISF)<sup>764</sup>. O intuito é combater a guerra fiscal que poderia surgir entre os Estados, ao reduzirem excessivamente as alíquotas do imposto para as operações internas, com o intuito de atrair empresas a se fixarem em seus respectivos territórios, o que poderia prejudicar os Estados menos desenvolvidos economicamente e com menor margem para redução do imposto.
650. O Senado pode estabelecer por resolução também as alíquotas **máximas** do **ICMS** nas operações **internas**, para **resolver conflito específico que envolva interesse de Estados e do DF**. Neste caso, o PRS é de iniciativa da **maioria absoluta** da Casa (também autoria conjunta<sup>765</sup>) e deve ser aprovado por **dois terços** de seus membros

---

763 Exemplos de resoluções editadas com base nessa competência: **RSF nº 13/2012** e **RSF nº 95/1996**.

764 Aqui também, embora o art. 394, parágrafo único, III, do RISF preveja que o PRS será aprovado por maioria absoluta **dos votos**, deve-se interpretar que se trata de maioria absoluta **da Casa**, conforme exige a CF.

765 É praxe no Senado considerar regimentalmente como autor de proposição de autoria de Senadores apenas o seu primeiro signatário, mesmo quando a autoria coletiva é obrigatória, permitindo aos demais autores a relatoria da proposição, em exceção à regra do art. 127 do RISF de que não pode funcionar como Relator o autor da proposição.

(art. 155, § 2º, V, *b*, CF; art. 394, IV; e parágrafo único, IV, RISF).<sup>766</sup>

651. Finalmente, cabe ao Senado Federal editar resolução fixando as alíquotas **mínimas** do **IPVA** (art. 155, § 6º, I, CF), competência ainda não prevista expressamente no RISF. A competência para opinar sobre a matéria é da **CAE**, por se tratar de assunto correlato ao estabelecimento de alíquotas dos demais impostos estaduais (art. 99, VII). O intuito, assim como no caso do ICMS, é combater a guerra fiscal entre os Estados e o DF. Em nossa opinião, deve caber à CAE também a **iniciativa** do projeto de resolução sobre esse tema, por analogia (art. 412, VI) com a regra regimental para as alíquotas do ITCO (art. 394, parágrafo único, I)<sup>767</sup>.
652. O RISF expressamente **excluiu da tramitação terminativa** os projetos de resolução sobre **matéria tributária**<sup>768</sup> de que cuida o presente capítulo (art. 91, § 1º, V, *b*). Embora não seja mencionada no Regimento Interno, parece-nos que o projeto de resolução do Senado que busca definir **alíquotas mínimas do IPVA** (art. 155, § 6º,

---

766 Vale lembrar que, neste e nos casos anteriormente citados de PRS de autoria coletiva obrigatória (autoria conjunta), o número mínimo de subscritores é exigido inclusive para a apresentação de **emendas** às proposições. Assim, a apresentação de emenda a um PRS de autoria obrigatória de um terço ou da maioria absoluta do Senado demanda, do mesmo modo, o mesmo respectivo número de autores. Por exemplo, no PRS nº 55/2015, que fixava a alíquota máxima do ICMS nas operações internas com querosene de aviação (apresentado com base no art. 155, § 2º, V, *b*, CF), as Emendas nºs 3-PLen, 5-CI e 8-CI foram inadmitidas por não terem o número mínimo de subscritores de maioria absoluta da Casa.

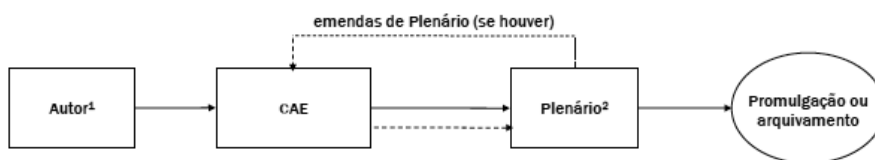
767 Não obstante, já foi admitida a iniciativa de Senador neste caso (PRS nºs 3/2019 e 15/2017). Até o momento, não foi promulgada resolução do Senado com a definição das alíquotas mínimas do IPVA.

768 Como exceção, o projeto de resolução de **avaliação do Sistema Tributário Nacional** (art. 52, XV, CF) é **terminativo** na CAE (art. 393-F, *caput*).

I, CF) também não deve tramitar no procedimento abreviado, por analogia (art. 412, VI) com a regra das resoluções sobre alíquotas do ITCD e do ICMS. A **CAE** é a Comissão competente para opinar sobre o tema (art. 99, IV), antes de as proposições serem submetidas ao Plenário, salvo nos casos em que ela própria é a autora do PRS, quando a matéria é encaminhada diretamente ao Plenário.

653. Por fim, o Senado Federal deverá remeter o texto de **resolução sobre matéria financeira ou tributária** ao Presidente da República, aos Governadores, às Assembleias Legislativas, à CLDF e aos Prefeitos e Câmaras de Vereadores dos Municípios interessados, conforme o caso, com a indicação da sua publicação no Diário do Senado Federal (DSF) e no Diário Oficial da União (DOU) (art. 396). No mais, as proposições sobre essas matérias seguem subsidiariamente as regras de tramitação regimental previstas para os projetos de resolução em geral (art. 395), as quais são, via de regra, as aplicáveis ao rito ordinário.

### **Fluxograma 9: Rito do Projeto de Resolução sobre Matéria Financeira ou Tributária**



- 1 A própria CAE, Presidente da República ou 1/3 ou maioria absoluta do Senado, conforme o caso.  
2 Emendas de Plenário perante a Mesa, no prazo de cinco dias úteis (antes da inclusão em OD).



## XXXIX. Projetos de Resolução de Suspensão de Lei Inconstitucional

654. Uma das tarefas do **Poder Judiciário** é analisar a compatibilidade das leis com ordenamento constitucional, invalidando aquelas que contrariam nossa Lei Maior. Essa atribuição é feita por meio do chamado **controle judicial**<sup>769</sup> **de constitucionalidade**. A constitucionalidade é, portanto, a conformidade de uma norma com a Constituição Federal. O controle judicial de constitucionalidade pode ser **abstrato**, referente à lei em tese, ou **concreto**, relacionado a um caso específico de aplicação da norma.
655. O **controle abstrato de constitucionalidade** tem por objetivo a análise **em tese** (em abstrato) da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da lei, sem que esteja envolvido algum caso concreto (específico). Essa análise ocorre perante o STF, por meio das **ações de controle abstrato** de constitucionalidade.<sup>770</sup>

---

769 O **Poder Legislativo** também realiza controle de constitucionalidade, quando aprecia a validade de uma proposição ante a CF e decide se a matéria deve ser inadmitida, por contrariar a Carta Magna. Na Câmara dos Deputados, essa missão é da CCJ (art. 32, IV, *a a c*; art. 53, III; art. 139, II, *c*, RICD). No Senado, o RISF também atribui tal competência à CCJ (art. 101, I e V; art. 259), mas, por costume, todas as Comissões da Casa podem opinar sobre a constitucionalidade de uma proposição. Enquanto o controle judicial é eminentemente **repressivo**, incidente sobre a lei já em vigor, o tipicamente realizado pelo Legislativo é um controle **prévio**, pois incide sobre o texto ainda durante o processo legislativo, antes de a matéria se converter em norma jurídica.

770 São quatro as ações de controle abstrato de constitucionalidade. A **ação direta de inconstitucionalidade (ADI)** é uma ação judicial cujo objetivo é obter do Poder Judiciário a declaração de que uma lei (ou parte dela) é **inconstitucional**, isto é, contrária à Constituição Federal, com a consequente invalidação da norma atacada.

Neste caso, o pedido do autor da ação é a própria declaração da inconstitucionalidade (ou da constitucionalidade) da lei. Somente o STF tem competência para declarar uma norma incompatível com a Carta Magna<sup>771</sup> de forma abstrata, razão pela qual esse controle é chamado também de **controle concentrado**, já que a atribuição está centralizada (concentrada) na Corte Máxima do Judiciário<sup>772</sup> (art. 102, I, *a*, e § 1º; art. 103, § 2º, CF; art. 1º, Lei nº 9.868/1999; art. 1º, Lei nº 9.882/1999). A decisão do STF no controle abstrato é **erga omnes**, isto é, vale **para todos**, para toda a sociedade, sendo a lei **retirada do ordenamento jurídico**, ante sua incompatibilidade com a Lei Maior (art. 102, § 2º, CF; art. 28, parágrafo único, Lei nº

---

A **ação declaratória de constitucionalidade (ADC)** é ação que tem por finalidade solicitar ao Judiciário a declaração de que uma lei (ou parte dela) é **constitucional**, isto é, consonante com a Carta Magna, quando há controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da lei (art. 102, I, *a*, CF; Lei nº 9.868/1999). A **ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO)** busca **tornar efetiva norma constitucional** que esteja ineficaz em razão de omissão na adoção de medida de competência de qualquer dos Poderes ou de órgão administrativo (art. 103, § 2º, CF; Lei nº 9.868/1999). Finalmente, a **arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF)** é a ação judicial que tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público (art. 102, § 1º, CF; Lei nº 9.882/1999).

771 No controle de constitucionalidade realizado perante o STF, a **Constituição Federal** é o chamado **parâmetro de controle**, isto é, a norma com a qual se compara a lei impugnada, para verificar a compatibilidade desta com aquela.

772 Os Tribunais de Justiça dos Estados, assim como o do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), têm competência para declarar em abstrato a inconstitucionalidade de leis estaduais e municipais (Estados) ou distritais (DF), em face de suas respectivas **Constituições Estaduais** e **Lei Orgânica** (art. 125, § 2º, CF; art. 8º, I, *n* e *o*, e §§ 1º a 5º, Lei nº 11.697/2008). Neste caso, o parâmetro de controle é regra constante da Constituição do respectivo Estado ou da Lei Orgânica do DF, conforme o caso. Trata-se também de um controle concentrado dos Tribunais de Justiça.

9.868/1999; art. 10, § 3º, Lei nº 9.882/1999).

656. O controle judicial abstrato opõe-se ao **controle concreto de constitucionalidade**, que leva esse nome porque se refere à análise de um **caso concreto** (específico), em uma ação judicial em que **há partes**, autor e réu, litigando (lutando) em alguma questão jurídica. No decorrer do processo, uma das partes pode alegar, como fundamento para seu pedido ou sua defesa, que determinada lei, cuja aplicação lhe desfavorece, é inconstitucional, não devendo, assim, ser considerada pelo juiz. A alegação de inconstitucionalidade, nesta situação, não é o pedido em si da parte, mas a **causa de pedir** que fundamenta seu pleito. Nesses casos, antes de tomar a decisão final, o juiz ou Tribunal se posiciona sobre a questão da inconstitucionalidade da lei, que é, assim, um **incidente processual** a ser resolvido antes da finalização da ação. Por isso, o controle concreto é chamado também de **controle incidental**. Diferentemente do que ocorre na análise abstrata, a decisão concreta pela inconstitucionalidade é **inter partes**, ou seja, só vale para as partes do processo, mantendo-se a lei aplicável para o resto da sociedade. O controle concreto é chamado também de **controle difuso**, porque todos os juízes e Tribunais do País têm competência para declarar a inconstitucionalidade de uma norma nessa modalidade, estando, portanto, essa atribuição distribuída (difusa, difundida) por todas as instâncias judiciárias (art. 97; art. 102, III, *b*, CF; arts. 948 a 950, CPC).
657. Em qualquer modalidade de controle de constitucionalidade, o Judiciário não precisa, se for o caso, declarar inconstitucional toda uma lei, podendo fazê-lo apenas em relação a determinada **parte** da norma que contraria a Constituição. Até mesmo uma só palavra de um dispositivo pode ser considerada inconstitucional<sup>1773</sup>,

---

773 Há aqui uma semelhança com o **destaque** no processo legislativo (arts. 161 e 162,

preservando-se o resto do texto, se ele fizer sentido e for aplicável sem o termo suprimido.<sup>774</sup>

658. Em outros casos, ao declarar a inconstitucionalidade da norma, o Tribunal pode entender desnecessária (ou até impossível) a supressão do texto impugnado, determinando apenas a **exclusão de sua aplicação** a determinadas hipóteses, o que se conhece como **declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto**<sup>775</sup>. É possível ainda, quando o texto comporta mais de uma interpretação, a Corte declarar parcialmente a inconstitucionalidade para determinar que a aplicação da lei seja feita apenas se adotada **determinada interpretação** que se coaduna com a CF ou se excluída certa interpretação que contrarie a Lei Maior. É a chamada técnica da **interpretação conforme a Constituição**, em que a decisão também não acarreta a redução do texto da norma impugnada<sup>776</sup>.
659. Nesse contexto, compete privativamente ao **Senado Federal suspender a execução**, no todo ou em parte, de **lei declarada inconstitucional** por decisão **definitiva do Supremo Tribunal Federal** (art. 52, X, CF). Essa competência senatorial é aplicável apenas quando a declaração de inconstitucionalidade é realizada **pelo STF** e, além disso, proferida no controle **incidental (concreto)**. A Câmara Alta não exerce tal atribuição no controle abstrato pois não haveria sentido em o Senado suspender uma lei que já está eliminada do ordenamento com efeitos gerais (*erga omnes*). Por

---

RICD; arts. 312 a 314, RISF), que também pode recair sobre até mesmo uma única palavra; e uma diferença em relação ao **veto parcial** do Presidente da República, que só pode incidir sobre **texto integral** de dispositivo (artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item) (art. 66, § 2º, CF).

774 Ex.: STF: ADI 2938/MG, ADI 4141/RR.

775 Ex.: STF: ADI 1946/DF, ADI 491 MC/AM, RE 183119/SC, RE 704292/PR.

776 Ex.: STF: ADI 5646/SE, HC 124306/RJ, RE 420816/PR, RE 169740/PR.

outro lado, somente quando a Corte Máxima do País considera a lei, ou trecho dela, incompatível com a CF, em decisão **definitiva**, ou seja, contra a qual não cabe mais recurso (ocorrendo a chamada **coisa julgada** – art. 6º, § 3º, LINDB), é que surge para o Senado a possibilidade de atuação para estender os efeitos do controle concreto, em princípio *inter partes*, para toda a sociedade. O Senado adota essa decisão por **resolução**<sup>777</sup>.

660. A razão de ser dessa competência da Câmara Alta é evitar a aplicação às partes de um processo futuro, e aos cidadãos em geral, de uma lei nitidamente inconstitucional, mas que ainda não foi retirada do ordenamento jurídico por ausência de uma decisão do STF em controle abstrato. Além disso, o Brasil não adota o sistema de *stare decisis* (vinculação aos precedentes judiciais), como ocorre nos EUA, de modo que o efeito *inter partes* do controle difuso de constitucionalidade, adotado pelas diversas instâncias judiciais, pode gerar decisões contraditórias, com a lei não sendo aplicável para as partes do processo em que se deu o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma, enquanto vale para todo o resto da sociedade. A competência do Senado permite minimizar esse problema, pela atribuição de efeitos *erga omnes* à decisão do STF, fazendo com que a lei deixe de ter eficácia para todos. Tal missão da Câmara Alta surgiu na Constituição de 1934, sendo reproduzida nas Cartas Políticas posteriores, com exceção da de 1937.
661. A resolução do Senado que suspende uma lei declarada inconstitucional **não a revoga**, apenas **susta seus efeitos**, isto é, retira sua eficácia. A lei continua existindo, mas deixa de ser aplicável, justamente por ter sido sustada. Sua efetiva revogação (ou alteração), caso se entenda necessária, deve ser feita pela norma competente para cuidar do respectivo assunto, de mesma

---

777 Ex.: RSF nº 16/2017, RSF nº 1/2017, RSF nº 10/2016, RSF nº 2/2012, RSF nº 16/2006.

ou equivalente espécie<sup>778</sup>, editada pelo mesmo órgão que decretou a lei suspensa<sup>779</sup>. Além disso, na esfera federal, uma lei, em geral, é produzida por ambas as Casas do Congresso Nacional, não podendo ser revogada por uma resolução do Senado, norma elaborada apenas pela Câmara Alta.

662. Em outras palavras, a resolução do Senado age no plano da **eficácia** (efeitos) da norma, não no plano de sua validade nem no de sua existência. A lei sustada não é anulada nem revogada, continua a existir no ordenamento jurídico, mas seus efeitos ficam interrompidos, de modo que ela não pode mais ser aplicada. A norma suspensa subsiste, mas em estado vegetativo, podendo depois ser formalmente revogada por norma da mesma natureza ou por ato de hierarquia jurídica superior.
663. A norma inconstitucional a ser suspensa pelo Senado pode ser de qualquer esfera de governo, federal, estadual, distrital ou municipal. Pode ser ainda qualquer tipo de ato normativo, legal ou infralegal, editado por qualquer Poder ou órgão independente, desde que tenha sido objeto de declaração incidental de inconstitucionalidade pelo STF, abrangendo, por exemplo, emendas à Constituição

---

778 Ex.: revogação ou alteração de lei ordinária por outra lei ordinária ou por medida provisória. Excepcionalmente, uma lei também pode ser modificada expressamente por norma de hierarquia **superior**, por exemplo, a revogação ou alteração de uma lei ordinária por uma emenda constitucional (ex.: EC nº 67/2010, que prorrogou por tempo indeterminado a vigência da LC nº 111/2001; EC nº 21/1999, que prorrogou por 36 meses a vigência da Lei nº 9.539/1997). Há o caso da PEC nº 188/2019, cujo art. 8º pretende revogar expressamente dispositivos da LC nº 141/2012, da Lei nº 12.351/2010 e da Lei nº 12.858/2013.

779 Uma lei estadual, por exemplo, deve ser revogada ou modificada por outra lei produzida pela respectiva Assembleia Legislativa. Já uma lei federal deve ser revogada ou alterada por outra lei também elaborada pelo Congresso Nacional.

Federal, dispositivos de Constituição Estadual<sup>780</sup> e suas emendas, decretos autônomos e regulamentares<sup>781</sup>, regimentos internos e outras resoluções de Casas legislativas<sup>782</sup>, resoluções de Tribunais do Judiciário<sup>783</sup> e de Tribunais de Contas<sup>784</sup> etc.

664. A decisão do Senado de sustar a execução da lei julgada inconstitucional é **discricionária**, ou seja, a Casa tem liberdade para decidir se promove ou não a suspensão da norma, bem como para escolher o **momento** de apreciação do assunto, **não havendo prazo** para expedir a resolução nem decadência (perda) do direito de fazê-lo em razão de inércia em cuidar do tema. Todavia, editada a resolução do Senado, tem prevalecido o entendimento de que a decisão da Casa é **irretratável**, isto é, não pode ser revogada ou alterada por resolução posterior<sup>785</sup>. Segundo essa ótica, editada a resolução, ocorre o **exaurimento** da competência do Senado sobre a matéria, consolidando-se a segurança jurídica sobre o assunto. Nada impede, contudo, que o Poder Legislativo que produziu a norma suspensa decida futuramente, por norma de **mesma espécie**, alterar o regramento da matéria ou mesmo reinstituí-la na íntegra<sup>786</sup>.

---

780 Ex.: RSF nº 2/2007, RSF nº 11/2006.

781 Ex.: RSF nº 44/2010, RSF nº 37/2009.

782 Ex.: RSF nº 5/2007.

783 Ex.: RSF nº 4/2012, RSF nº 6/2008.

784 Ex.: RSF nº 16/2006.

785 STF: MS nº 16512/DF.

786 A reedição de lei julgada inconstitucional pelo STF é admitida, pois as declarações de inconstitucionalidade da Corte Máxima, mesmo no controle abstrato, **não vinculam a atividade legislativa** (art. 102, § 2º; art. 103-A, CF), podendo, portanto, o Parlamento, se desejar, produzir norma idêntica à que foi julgada incompatível com a Lei Maior. Não obstante, neste caso, pode o STF, se provocado, julgar de novo o texto inconstitucional, sob o mesmo fundamento utilizado na decisão anterior (ex.:

665. Somente os trechos julgados inconstitucionais pelo STF podem ter sua execução suspensa pelo Senado, não podendo a Casa ir além do que foi decidido pelo Tribunal. Quanto à possibilidade de a Casa suspender **menos** do que foi julgado inválido pela Corte, isto é, apenas **parte** do texto considerado inconstitucional, o entendimento majoritário é de que isso não é possível, havendo antiga declaração do Supremo nesse sentido (MS nº 16512/DF).
666. Desse modo, quando a Constituição diz que compete ao Senado suspender a lei declarada inconstitucional **no todo ou em parte**, essa expressão (no todo ou em parte) tem sido interpretada como relativa à decisão **do Supremo**, não à do Senado. Em outras palavras, se o Tribunal julga inconstitucional apenas parte da lei, o Senado pode suspender a execução apenas dessa parte, nem mais, nem menos. Já se a Corte considera inválida a lei completa, cabe ao Senado, se desejar, suspender o texto integral da norma. Assim, diante de uma lei considerada inconstitucional pela Corte Máxima em controle incidental, a Câmara Alta pode decidir: i) manter-se **inerte** em relação à decisão judicial (nada suspender); ou ii) sustar a execução de **todo** o texto considerado inconstitucional, nos exatos termos da declaração do STF, sem possibilidade de interpretar, restringir ou ampliar o alcance do acórdão do Tribunal<sup>787</sup>.
667. Quando a inconstitucionalidade declarada pelo STF é feita **sem**

---

ADI nº 5105/DF).

787 STF: MS nº 16512/DF. Não obstante, *data venia*, não vemos impedimento a que o Senado decida suspender a eficácia apenas de determinado trecho, mantendo com efeitos *inter partes* outros, constantes do acórdão, os quais, em sua visão, não devem, pelo menos ainda, ter seus efeitos suprimidos de forma geral. Entendemos ser decisão política do Senado quais dispositivos legais constantes da decisão do STF devem ou não ter sua execução suspensa para toda a população, desde que isso não implique deixar sem sentido os dispositivos que permanecerão com eficácia geral.



**redução de texto**, o Senado também pode atuar para estender de forma geral os resultados da decisão. O efeito prático da resolução da Casa, neste caso, é atribuir eficácia *erga omnes* à restrição da aplicação da norma ou à forma de interpretação adotada pelo Tribunal no caso concreto.<sup>788</sup>

668. A decisão do Senado de sustar a execução de lei inconstitucional não costuma estabelecer o **momento do início de seus efeitos**, se a partir da edição da resolução (eficácia prospectiva, *ex nunc*) ou se com retroação ao momento da edição da lei julgada pelo STF ou, ao menos, ao da tomada de decisão pela Corte (efeitos retroativos, *ex tunc*).<sup>789</sup> Tem-se adotado a posição de que a decisão do Senado, se a resolução nada diz, opera **efeitos ex nunc**, isto é, de sua edição em diante, sem negar eficácia à lei no período anterior ao do início da vigência da resolução. É possível, contudo, que a resolução **atribua expressamente efeitos retroativos** à suspensão da lei<sup>790</sup>. **No âmbito do Poder Executivo**, a orientação é que os efeitos da resolução do Senado sejam aplicados **retroativamente** (*ex tunc*), desde a entrada em vigor da norma declarada inconstitucional, salvo impossibilidade de revisão ou desfazimento do ato praticado com base na regra inconstitucional<sup>791</sup> (art. 1º, §§ 1º e 2º, Decreto

---

788 Ex.: RSF nº 1/2017.

789 A expressão do latim *ex nunc* significa “desde agora”. É empregada para dizer que determinada norma ou decisão possui efeitos que **não retroagem** a momento anterior ao de sua edição, valendo somente a partir de seu surgimento, para o futuro, isto é, com efeitos **proativos**. Opõe-se à expressão também latina *ex tunc*, que se traduz como “desde então”, utilizada para expressar que uma norma ou decisão tem efeitos que **retroagem** a um instante anterior ao de sua edição, ou seja, com efeitos **retroativos**, em geral para modificar ou invalidar outra norma ou decisão anteriormente editada desde o início da vigência desta.

790 Ex.: RSF nº 3/2008.

791 Ex.: férias, ou diárias por viagem a serviço, já concedidas e fruídas com base no

nº 2.346/1997).

669. O Senado pode conhecer da decisão definitiva do STF que declara incidentalmente a inconstitucionalidade total ou parcial de lei mediante (art. 386): i) **comunicação do Presidente do STF**<sup>792</sup>; ii) **representação do PGR**; ou iii) **projeto de resolução do Senado (PRS) de iniciativa da CCJ**. A comunicação, a representação ou o PRS apresentado, conforme o caso, devem ser instruídos com o texto da lei cuja execução se deva suspender, do acórdão do STF que declarou a inconstitucionalidade, do parecer do PGR no respectivo processo judicial e do registro taquigráfico do julgamento do Tribunal (art. 387).
670. A comunicação do Presidente do STF e a representação do PGR (art. 386, I e II) são autuadas no Senado como Ofício “S” (OFS). Nesses casos, a matéria é lida em Plenário e encaminhada à CCJ. O Relator do OFS na Comissão, caso entenda pela necessidade de suspensão *erga omnes* da execução da lei pelo Senado, conclui seu relatório pela **apresentação do PRS** de suspensão da norma (art. 133, V, a; art. 388). Aprovado o parecer pela Comissão, o projeto de resolução é apresentado como de autoria do colegiado. Por outro lado, se a CCJ entende que não é caso de atuação do Senado, a conclusão do parecer deve ser simplesmente pelo **arquivamento** da matéria.
671. A CCJ pode também decidir apresentar **de ofício** (por iniciativa

---

dispositivo julgado inconstitucional. Neste caso, como, em princípio, houve boa-fé do servidor que gozou as férias ou utilizou as diárias, não há que se falar em devolução ou indenização do benefício (Súmula nº 249 do TCU).

- 792 O STF, depois de transitada em julgado sua declaração incidental de inconstitucionalidade da norma, comunica o fato ao Senado Federal, para os efeitos do art. 52, X, da Constituição (art. 178, Regimento Interno do STF). Esta tem sido a forma mais comum pela qual o Senado toma conhecimento da decisão.

própria) o PRS de suspensão da lei julgada inconstitucional pelo STF (art. 386, III), caso tome conhecimento do fato por outros meios. Por exemplo, um dos membros da CCJ, ao ficar sabendo pela mídia da decisão do STF, pode levantar o assunto em uma reunião da Comissão, a qual acaba decidindo por apresentar o projeto de resolução de sua autoria (art. 245). Não há previsão regimental expressa de PRS de suspensão de lei inconstitucional de autoria individual de Senador, embora tal iniciativa possa ser sustentada com base na competência geral de qualquer Parlamentar para apresentar proposições (art. 8º, I).

672. O parecer da CCJ sobre o OFS do STF ou do PGR (art. 386, I e II) que conclui pelo **oferecimento de PRS é terminativa** (art. 91, II). Assim, publicado o parecer, que serve de **justificação** ao projeto apresentado (art. 133, § 2º), abre-se o prazo de cinco dias úteis para interposição de **recurso por um décimo** da Casa para que o PRS vá ao Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF). Esgotado o prazo sem interposição de recurso, a nova resolução é, desde logo, enviada à **promulgação** do Presidente do Senado (art. 48, XXVIII; art. 91, § 5º). Não há, neste caso, necessidade de nova apreciação do projeto pela CCJ, já que ela própria é a autora da proposição.
673. Por outro lado, sendo interposto o recurso, a apreciação da matéria passa a seguir as regras do rito ordinário. O projeto vai ao Plenário, abrindo-se o prazo de cinco dias úteis para a apresentação de emendas de Plenário perante a Mesa (art. 235, II, c; art. 277). Não sendo emendada, a proposição está em condições de figurar em Ordem do Dia, obedecido o interstício regimental de três dias úteis (art. 277, parágrafo único; art. 280). Havendo emendas PLEN ao projeto, a matéria volta à CCJ para a emissão de parecer sobre essas emendas (art. 277, *caput*), e somente após isso o PRS fica em condições de ser incluído na Ordem do Dia, observado o interstício regimental (art. 278; art. 280).

674. Já se a decisão da CCJ é pelo **arquivamento** do OFS, sem oferecimento de PRS, o parecer tem ido ao Plenário para leitura, sendo a matéria, após isso, definitivamente arquivada<sup>793</sup>. Não há previsão regimental de interposição de recurso para que o Plenário delibere sobre a matéria neste caso<sup>794</sup>.
675. Uma das razões para o arquivamento do ofício pode ser a **alteração ou revogação posterior** da norma. Antes de decidir pela suspensão ou não da lei, o Senado deve verificar se a lei considerada inconstitucional pelo Supremo ainda está em pleno vigor, se não foi objeto de posterior revogação expressa ou tácita ou de alteração que tenha modificado os efeitos que levaram à decisão da Corte. Caso alguma dessas situações tenha ocorrido, a atuação do Senado Federal pode não ser mais necessária ou nem mesmo cabível, opinando a Casa pelo arquivamento da matéria<sup>795</sup>. Outra hipótese de arquivamento é quando a decisão do STF comunicada ao Senado **já possui eficácia geral**, não necessitando de extensão de efeitos<sup>796</sup>.

---

793 Ex.: OFS nº 82/2015, OFS nº 24/2014, OFS nº 8/2014.

794 Não obstante a lacuna regimental, parece-nos cabível, por analogia (art. 91, II e §§ 3º e 4º; art. 412, VI), a interposição de recurso de um décimo da Casa para que o Plenário conclua se deve prevalecer o arquivamento do OFS decidido pela CCJ. Em tal caso, se o Plenário resolve pela suspensão da lei julgada inconstitucional, a apresentação do PRS, em caso de recusa da CCJ, pode ser feita pela Comissão Diretora (art. 98, III, ou art. 401, *caput*, ambos por analogia – art. 412, VI) ou por outro autor definido pelo Presidente, ouvido o Plenário (art. 48, XXXIII).

795 Ex.: OFS nº 24/2014.

796 Isso pode acontecer nos casos em que a decisão da Corte Suprema é tomada em razão de **recurso extraordinário (RE)** contra decisão de Tribunal de Justiça (TJ) em sede de **ação direta de inconstitucionalidade (ADI) estadual** (ou **distrital**, no caso de ADI perante o TJDF). A decisão do TJ, neste caso, possui efeitos gerais, por se tratar de controle abstrato em face da Constituição do Estado (ou da Lei Orgânica do DF).

676. Os OFS de comunicação ao Senado a respeito de decisão do STF pela inconstitucionalidade de lei, se não convertidos em projeto de resolução, estão sujeitos ao **arquivamento** após duas legislaturas de tramitação. Como esses ofícios se destinam a dar origem a projetos de resolução, **aplica-se a eles o regramento relativo aos PRS**, isto é, seu prosseguimento na primeira virada de legislatura (art. 332, VI), seu arquivamento ao ingressar na terceira legislatura de tramitação, admitido, neste caso, requerimento de desarquivamento (art. 332, § 1<sup>a</sup>), e, finalmente, o envio definitivo ao arquivo se o ofício não é convertido em PRS até a virada de legislatura seguinte (art. 332, § 2<sup>a</sup>).<sup>797</sup>

---

Ocorre que, quando a norma da Carta Estadual ou Distrital usada como parâmetro para o controle de constitucionalidade da lei impugnada é **reprodução de regra da CF de observância obrigatória** pelos Estados (e pelo DF), a jurisprudência do STF (RE 187142/RJ; Rcl 383/SP) admite RE contra essa decisão, se a interpretação do TJ sobre a norma constitucional estadual (ou distrital) que reproduz a norma da CF contraria o sentido e o alcance desta. Em tal caso, porém, entende o Supremo que o recurso tem efeitos **contra todos**, e não apenas entre as partes, como ocorre com o RE em outras situações. Trata-se do chamado **controle abstrato no modelo difuso**. Nessa hipótese, se o STF envia ofício ao Senado, para os fins do art. 52, X, da Carta Magna, a extensão dos efeitos é desnecessária e a Casa decide pelo **arquivamento do OFS** (ex.: OFS nº 82/2015).

797 Ex.: OFS nº 45/2014, OFS nº 27/2014. Frise-se que tal hipótese, embora seja aplicada no Senado, não é ressaltada no Ato da Mesa nº 2/2014, que detalha os procedimentos de arquivamento de proposições ao final da legislatura.

## **XL. Projetos de Resolução de Alteração do Regimento Interno**

677. Uma das atribuições privativas do Senado Federal é elaborar e alterar seu Regimento Interno (art. 52, XII, CF; art. 401, RISF). O Regimento Interno do Senado Federal (RISF) é uma **Resolução do Senado (Resolução nº 93/1970)**, pois as matérias de competência privativa da Câmara Alta (art. 52; art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V; § 6º, I, CF) são reguladas por tal espécie de norma (art. 213, III). As resoluções das Casas legislativas possuem **status de lei**, por serem uma das espécies legislativas produzidas pelo processo legislativo (art. 59, VII, CF; art. 109, III, RICD).
678. O RISF é uma **norma interna corporis** do Senado, isto é, um diploma que regula assuntos relativos ao funcionamento interno do órgão. Embora seja norma com força de lei, o Regimento não pode ser alterado por lei ordinária. Há uma divisão das matérias sobre as quais cada espécie legislativa pode tratar. Os assuntos *interna corporis* são regulados por resolução da própria Casa. Outros assuntos, externos ao Parlamento, são veiculados, em geral, por lei ordinária ou complementar, conforme previsto na CF.
679. Outras Resoluções do Senado também tratam de assuntos *interna corporis*, embora não estejam formalmente inseridas no RISF<sup>798</sup>.

---

798 Ex.: RSF nº 19/2015 (Programa e-Cidadania), RSF nº 9/2013 (Procuradoria Especial da Mulher), RSF nº 42/2010 (Programa Senado Jovem Brasileiro), RSF nº 40/1995 (Procuradoria Parlamentar), RSF nº 20/1993 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), RSF nº 17/1993 (Corregedoria Parlamentar), além do Regulamento Administrativo do Senado Federal (RASf), atualizado anualmente por nova resolução (em setembro

Em alguns casos, tais resoluções são consideradas parte integrante do Regimento Interno. Como regra, os projetos dessas resoluções também tramitam sob o rito especial dos PRS de alteração do RISF de que trata este capítulo.

680. O Regimento Interno do Senado Federal pode ser **modificado** ou **reformado**, ou mesmo inteiramente **substituído**<sup>799</sup>, por projeto de resolução do Senado (PRS) de iniciativa de qualquer **Senador**, da **Comissão Diretora** ou de **Comissão temporária** (especial) criada para esse fim, em virtude de deliberação do Senado, e da qual deve fazer parte ao menos um membro da CDIR (art. 401, *caput*). Por costume, tem sido admitida também a iniciativa dessa matéria por Comissão **permanente**<sup>800</sup>. Considera-se **modificação** a alteração pontual ou de menor vulto do Regimento; e **reforma**, a alteração substancial, de maior magnitude<sup>801</sup>. A caracterização do projeto como de modificação ou de reforma, principalmente nos casos de dúvida, depende da avaliação discricionária do Presidente da Casa. Esses projetos não tramitam no rito abreviado, devendo sempre ir a Plenário (art. 91, § 1º, V, *a*).
681. Após o projeto de alteração do RISF ter sido apresentado e publicado em avulso eletrônico, a matéria pode receber emendas perante a

---

de 2020, o RASF estava consolidado pela RSF nº 13/2018).

799 Ex.: PRS nº 17/2009.

800 Ex.: PRS nº 46/2017, PRS nº 14/2016, PRS nº 8/2014. Na Câmara dos Deputados, as Comissões permanentes têm competência expressa para apresentar projetos de resolução de alteração do Regimento Interno (art. 216, *caput*, RICD).

801 O RISF não é uniforme quanto ao emprego técnico dos termos “alteração” e modificação” do RISF. Ora ele fala em “alteração ou reforma do Regimento” (art. 235, II, *a*; denominação do Título XII; art. 401, § 4º), ora fala em “modificação ou reforma” (art. 401, *caput* e § 3º). Para efeitos de nomenclatura, adotamos nesta obra que modificação (pontual) e reforma (ampla) são espécies do gênero alteração do RISF.

Mesa, oferecidas por **qualquer Senador**, pelo prazo regimental de **cinco dias úteis** (art. 235, II, *a*; art. 401, § 1º). Nesta obra, chamamos tais emendas de prazo regimental de **emendas R** (R de “Regimento” – terminologia não adotada oficialmente pelo Senado). Esse prazo inicial substitui o período de emendas de Plenário (art. 277, *caput*), o qual, em princípio, não é aberto após a análise dessa matéria pelas Comissões. Decorrido o prazo de emendas R, podem ser apresentadas apenas **emendas comuns**<sup>802</sup> perante as Comissões, pelos seus respectivos membros (art. 122, I; art. 235, I), até o final da discussão no colegiado.

682. Finalizado o prazo de emendas de prazo regimental, o projeto de alteração do RISF é despachado pelo Presidente do Senado às Comissões competentes para seu exame (art. 48, X), sendo elas, normalmente, a CCJ, a CDIR e, se for o caso, a Comissão autora, esta apenas para análise das emendas R (art. 401, § 2º). Os projetos de **autoria de Senador** são despachados à CCJ e à CDIR, para emissão de parecer sobre o projeto e suas emendas. Os de **autoria de Comissão especial** voltam a ela, caso tenham sido oferecidas emendas R, para análise apenas dessas emendas (já que o projeto já foi por ela oferecido), indo também à CCJ<sup>803</sup>, para exame do projeto e das emendas. Se não há emendas de prazo regimental, os PRS de Comissão especial vão diretamente à CCJ.

---

802 Para entender melhor a diferença entre **emendas comuns**, apresentadas nas Comissões durante a discussão da matéria, e **emendas de prazo regimental** (das quais as emendas R são um exemplo), consultar o capítulo que trata especificamente das emendas.

803 Para os projetos de alteração do RISF, o Regimento Interno não esclarece se a Comissão autora deve opinar sobre as emendas R antes ou depois do exame da CCJ. Pela ordem dos incisos do art. 401, § 2º, parece que a CCJ deve ser ouvida antes, mas nada impede que a Comissão autora opine desde logo sobre as emendas de prazo regimental, para que a CCJ seja ouvida por último.



Os projetos de **autoria da Comissão Diretora** são despachados à CCJ e, se tiverem sido apresentadas emendas R, retornam também à CDIR, para a análise dessas emendas. Os PRS de **autoria de Comissão permanente** (admitidos por costume na Casa) voltam a essa Comissão, para exame das emendas de prazo regimental, caso existam, indo também à CCJ, para análise do projeto e das emendas existentes. Finalmente, no caso particular de o projeto de alteração do RISF ser de **autoria da CCJ**, a matéria retorna ao Comitê autor apenas se tiver havido emendas R, para que ele se pronuncie sobre elas; caso contrário, a proposição fica pronta para inclusão em Ordem do Dia, dispensando-se a oitiva de outro colegiado<sup>804</sup>. Excepcionalmente, esse tipo de projeto pode ser distribuído também a outras Comissões, quando o assunto de que ele trata é afeto às áreas temáticas delas<sup>805</sup>.<sup>806</sup>

683. Os pareceres das Comissões sobre PRS de alteração do Regimento Interno devem ser emitidos no prazo de **dez dias úteis**, quando o projeto é de simples **modificação**; ou no de **vinte dias úteis**, quando se trata de **reforma** (ou **substituição**) do RISF (art. 401, § 3º). Esses prazos são impróprios<sup>807</sup>.

---

804 Neste caso, considera-se suprida a necessidade de manifestação de Comissão sobre a matéria (art. 171; art. 253, *caput*) pelo parecer da CCJ que concluiu pela apresentação do projeto (art. 133, V, *a*, e § 2º) (para aprofundar esse ponto, ver o capítulo que trata dos projetos de autoria de Comissão). Não há impedimento, por outro lado, que a CDIR também examine a matéria neste caso.

805 Ex.: O PRS nº 11/2007, de autoria de Senador, alterava o RISF para estabelecer que o Presidente do Banco Central comparecesse trimestralmente à CAE para falar sobre a política monetária. Por isso, o Presidente do Senado, excepcionalmente, despachou o projeto à CAE, à CCJ e à CDIR.

806 Alguns projetos de alteração do RISF cuja tramitação vale a pena analisar são: PRS nºs 46/2017, 25/2013, 10/2013, 11/2007 e 27/2006.

807 **Prazo impróprio** é aquele previsto na norma como mero parâmetro para a prática do

684. Após a fase de Comissões, não há, em princípio, a abertura de prazo de emendas de Plenário ao PRS de alteração do RISF (art. 277, *caput*), por já ter havido o prazo regimental inicial de emendas R (art. 235, II, *a*; art. 401, § 1º). Lidos e publicados os pareceres dos colegiados, a matéria fica pronta para figurar em Ordem do Dia, após o interstício regimental de três dias úteis (art. 277, parágrafo único; art. 280). A matéria é apreciada em **turno único** pelo Plenário<sup>808</sup> (art. 270, *caput*).
685. Caso alguma Comissão tenha oferecido um **substitutivo** como conclusão de seu parecer, terminada a votação plenária com a aprovação desse substitutivo, a matéria vai à Comissão que elaborou o projeto, ou à CDIR, se o PRS é de autoria de Senador, a fim de ser **redigido o vencido** (decidido) para o turno suplementar (art. 270, parágrafo único; art. 282, *caput*; art. 317; art. 318, I; art. 401, § 5º, por analogia – art. 412, VI). Publicada a redação para o turno suplementar, podem ser oferecidas **emendas ao substitutivo (emendas S)** até o final da discussão suplementar, sendo vedada a apresentação de novo substitutivo integral (art. 282, § 2º). Se há a apresentação de emendas S, a matéria volta às Comissões, para a análise dessas emendas, não podendo os comitês concluir por novo substitutivo (art. 283, *caput*). Lidos e publicados os pareceres sobre as emendas S, a matéria fica em condições de figurar novamente em Ordem do Dia, obedecido o interstício regimental (art. 278). Por outro lado, não sendo oferecidas emendas durante a discussão do turno suplementar,

---

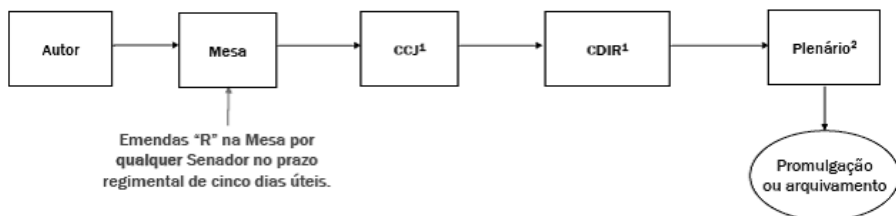
ato, de modo que, em princípio, sua inobservância não acarreta nenhuma consequência ou sanção, nem torna inválido o ato praticado além do prazo. Os prazos do Regimento Interno que não são constitucionais, isto é, que são **puramente** ou **meramente regimentais** (previstos apenas no RISF, e não também na CF) são dessa natureza.

808 Na Câmara dos Deputados, os projetos de resolução de alteração do Regimento Interno tramitam em **dois turnos** (art. 216, §§ 4º e 5º, RICD).

o substitutivo é dado como definitivamente adotado, sem votação (art. 284).

686. A **redação final** dos projetos de alteração do Regimento Interno do Senado compete à Comissão que elaborou o PRS. Caso a autoria tenha sido individual de Senador, a redação final cabe à Comissão Diretora (art. 318, I; art. 401, § 5º). No mais, aplicam-se subsidiariamente à tramitação dos PRS de alteração ou reforma do RISF as normas estabelecidas para os demais projetos de resolução do Senado (art. 401, § 4º). Os projetos de resolução tramitam apenas pela Casa respectiva, isto é, não são analisados pela outra Casa do Congresso Nacional (tramitação unicameral), e dispensam a sanção do Poder Executivo, sendo a resolução promulgada diretamente pelo Presidente da respectiva Casa (art. 17, VI, *m*, RICD; art. 48, XXVIII, RISF).
687. Por fim, a Mesa deve fazer, ao final de cada legislatura, a **consolidação das alterações do Regimento Interno** ocorridas durante o quadriênio. Nessa consolidação, a Mesa pode, sem modificações de mérito, alterar a ordenação das matérias regimentais e fazer as correções de redação que se tornem necessárias (art. 402). No início da nova legislatura, o RISF assim consolidado é objeto de republicação, para divulgação de sua versão atualizada.

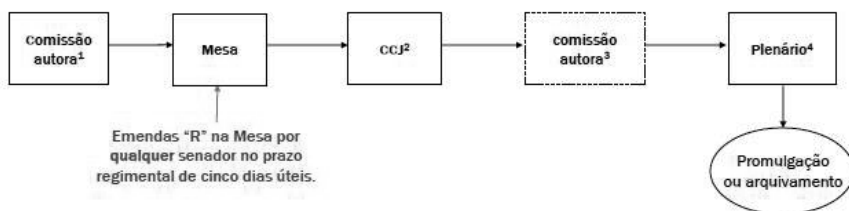
## Fluxograma 10A: Rito do Projeto de Resolução de Alteração do RISF de Autoria de Senador



1 Após o prazo de emendas "R", emendas comuns apenas pelos membros da Comissão, até o final da discussão.

2 Não há, em princípio, emendas de Plenário.

## Fluxograma 10B: Rito do Projeto de Resolução de Alteração do RISF de Autoria de Comissão



1 Comissão Diretora, Comissão especial ou, admitida por costume, Comissão permanente.

2 Após o prazo de emendas "R", emendas comuns apenas pelos membros da Comissão, até o final da discussão.

3 Análise da Comissão autora apenas se houver emendas "R", para apreciação apenas destas.

4 Não há, em princípio, emendas de Plenário.

## **XLI. Urgência Regimental**

688. **Urgência regimental** é a dispensa de exigências, prazos, interstícios e outras **formalidades regimentais**, para que determinada proposição seja, desde logo, apreciada pelo **Plenário**. Embora seja autorizada a dispensa das formalidades, não se dispensam a **publicação** e a **distribuição** da matéria, a emissão de **pareceres** (ainda que **oralmente** em Plenário) e o **quórum** de deliberação da proposição (art. 152, *caput* e § 1º, RICD; art. 337, RISF).
689. A urgência regimental é, portanto, um **regime para acelerar a tramitação** da matéria legislativa e permitir que o assunto seja, desde logo, apreciado pelo Plenário, mesmo que os pareceres escritos das Comissões que devam opinar sobre a proposição ainda estejam pendentes (não tenham sido emitidos). Em geral, a urgência regimental é instituto aplicável aos **projetos** (de lei, decreto legislativo ou resolução)<sup>809</sup>. A urgência regimental é conferida mediante a aprovação de **requerimento de Parlamentares**, de **Comissão** ou da **Mesa** da Casa.
690. Não se deve confundir a urgência **regimental**, requerida por Parlamentares, com a urgência **constitucional**, prevista na própria Constituição Federal (daí o nome) e solicitada pelo **Presidente da República**, apenas para os projetos de lei de sua iniciativa (art. 64,

---

809 Há casos, porém, de pedido de urgência regimental para outras matérias, por exemplo, o REQ 9/2019-CRE, que solicitava urgência para a apreciação da Mensagem (MSF) nº 3/2019, por meio da qual o Presidente da República submetia à apreciação do Senado o nome de autoridade para o cargo de Embaixador (art. 52, IV, CF).

§ 1º, CF; art. 204, RICD; art. 375, RISF). A urgência constitucional também faz o projeto tramitar de maneira mais célere, no chamado **rito sumário**.<sup>810</sup> Por outro lado, não há impedimento para que um projeto em urgência constitucional receba **também** a urgência regimental<sup>811</sup>. Neste capítulo, a menção à urgência, quando nada for dito, refere-se à urgência regimental.

691. No Senado, apresentado um **requerimento de concessão de urgência** (ou, simplesmente, **requerimento de urgência**) sobre um projeto, este é enviado ao Plenário para aguardar a deliberação do pedido (art. 266). Aprovada a urgência, a proposição tem seu caminho pelas Comissões **interrompido**, para ser submetida diretamente ao órgão máximo da Casa, sendo proferidos na sessão pareceres **orais** em substituição às peças escritas das Comissões que eventualmente ainda estejam pendentes, por Senador escolhido pelo Presidente (**Relator de Plenário**) (art. 140, I; art. 346, § 2º, RISF).<sup>812</sup> A praxe é que o Relator emita **parecer único** de Plenário

---

810 Para saber mais sobre a urgência constitucional e o rito sumário, consultar o capítulo específico sobre o assunto.

811 Ex.: PLC nº 57/2017.

812 Na **Câmara dos Deputados**, a matéria sobre a qual se aprovou a urgência, embora também fique em condições de ser incluída diretamente na pauta do Plenário (art. 152, *caput*; art. 157, *caput*, RICD), **continua**, mesmo assim, seu trâmite pelas Comissões, passando, contudo, a ser apreciada **simultaneamente** por todas elas (art. 139, III e IV, RICD). Caso estas emitam seus pareceres escritos antes da deliberação do órgão máximo da Casa, tais peças são enviadas à Mesa para orientação da votação plenária, sendo os pareceres que não chegam a tempo emitidos **oralmente** em Plenário, por Relator designado pelo Presidente da sessão (art. 157, § 2º, RICD) (ex.: PL nº 10160/2018). No **Senado Federal**, embora o costume, conforme dito no texto, seja **interromper** a fase de Comissões da matéria em urgência e remetê-la ao Plenário, há previsão regimental de possibilidade de **vista de matéria urgente em Comissão** (art. 132, § 2º, RISF) e de **reunião secreta de Comissão** para deliberar sobre

em substituição a todos os pareceres não emitidos, recaindo a escolha em membro de ao menos uma das Comissões<sup>813</sup> que não conseguiram proferir suas respectivas peças. Ao apresentar seu relatório oral, o Relator de Plenário pode oferecer emenda ou subemenda (art. 125).

692. As duas Casas do Congresso Nacional entendem que **não cabe urgência** para a tramitação das **PECs**. No **Senado**, porém, instaurou-se o **costume** (regra não escrita) de admitir a adoção, mediante requerimento, de um **calendário especial** para a tramitação desse tipo de proposição<sup>814</sup>. Historicamente, o pedido tem sido assinado por **todos** os Líderes de blocos e partidos<sup>815</sup>, inclusive os dos partidos coligados em bloco e os dos que possuem um único Senador<sup>816</sup>.
693. Aprovado o **calendário especial da PEC** no Senado, aplica-se à tramitação da matéria a dispensa de interstícios, prazos e formalidades regimentais<sup>817</sup>, salvo **publicação e distribuição** da

---

declaração de guerra, celebração de paz ou trânsito ou permanência temporária de forças estrangeiras no território nacional (art. 116, I e II), matérias que tramitam **em urgência** (art. 353, I, *a*). Isso indica que a proposição urgente, em princípio, poderia continuar a ser apreciada pelas Comissões do Senado enquanto o Plenário também delibera sobre ela. Não é esse, porém, o procedimento adotado na prática pela Segunda Casa.

813 Precedente de Relator de Plenário **não membro** da Comissão cujo parecer oral foi proferido oralmente: PRS nº 75/2019.

814 Ex.: PECs nºs 29/2017, 33/2017 e 3/2016.

815 O requerimento de calendário especial de PEC é, portanto, mais rigoroso do que o de urgência regimental, cuja hipótese mais rígida, como veremos, exige a autoria de dois terços do Senado ou de Líderes que representem esse número (art. 338, II).

816 Caso em que o único Senador do partido é comumente chamado de Líder dele mesmo.

817 Por exemplo, pode haver a votação dos dois turnos da PEC em calendário especial

matéria principal, **pareceres** sobre a PEC e suas emendas (que podem, todavia, ser feitos oralmente em Plenário) e **quórum** de deliberação (de três quintos em cada turno). Em resumo, aplicam-se ao calendário especial as regras gerais da urgência regimental (art. 337)<sup>818, 819</sup>.

694. Tratemos agora especificamente da urgência regimental no Senado Federal. Na Segunda Casa, há **três tipos** de urgência previstos no Regimento Interno, os quais chamaremos de **urgências tipos 1, 2 e 3** (art. 336, I, II e III). Em qualquer caso, o requerimento de concessão de urgência deve ser aprovado pelo Plenário (art. 340), independentemente do pedido de parecer (art. 253, parágrafo único). Para cada tipo, há regras diferentes quanto à matéria que pode ser objeto da urgência, à autoria e à deliberação do requerimento

---

na mesma ocasião, inclusive com apresentação de emendas PLEN na própria sessão, as quais recebem parecer oral em Plenário.

- 818 O calendário especial, portanto, como se constatará adiante, nada mais é do que a urgência regimental – com outro nome – aplicada à tramitação da PEC, apenas com um requisito mais rígido para sua concessão, qual seja, o pedido da unanimidade dos Líderes. Vale frisar que não há previsão regimental do calendário especial, sendo ele um **costume legislativo**.

- 819 Há precedentes de aplicação da dispensa de interstícios, prazos e formalidades regimentais ao rito da PEC por mero **acordo verbal de Líderes** – e não necessariamente de todos –, sem a aprovação formal, por escrito, de calendário especial (ex.: PECs nºs 91/2019, 17/2019 e 31/2017). O calendário especial é um **costume** que flexibiliza o Regimento Interno, cuja inobservância, caso se trate de norma puramente regimental (norma *interna corporis*), não acarreta a invalidade do processo legislativo, conforme já decidiu o STF (MS 22494/DF, MS 24356/DF). Todavia, o requerimento de autoria da **unanimidade** dos Líderes (art. 412, III) para a adoção de um procedimento não previsto expressamente no RISF ao menos comprova o consenso de todas as lideranças da Casa nesse sentido, evitando o risco de desrespeito às minorias parlamentares.



de urgência e aos prazos de apreciação desse requerimento e da própria matéria que recebe a urgência.

695. Frise-se inicialmente que os prazos e interstícios regimentais descritos neste capítulo, tanto para a deliberação do requerimento de urgência como para a apreciação da matéria principal que recebe a urgência, têm sido frequentemente **flexibilizados** pelo Senado, mediante acordo entre os Senadores. Neste caso, pode-se dizer que a **dispensa** de interstícios, prazos e formalidades regimentais que caracteriza o regime de urgência (art. 337) tem sido **aplicada às formalidades da própria urgência regimental** (meta-aplicação da regra).<sup>820</sup> De qualquer forma, vamos estudar as normas previstas, que costumam ser aplicadas na íntegra quando não há acordo.
696. A **urgência tipo 1** é a chamada **urgência urgentíssima**, a que mais acelera a tramitação de uma proposição. É concedida, **independentemente do estágio de tramitação**, para a apreciação de: i) matéria que envolva **perigo para a segurança nacional**; ou ii) providência para atender a **calamidade pública** (art. 336, I). Há, assim, **assuntos específicos** sobre os quais esse tipo mais premente de urgência pode recair, quais sejam, aqueles que podem ser classificados como risco à segurança nacional ou enfrentamento de calamidade pública.<sup>821</sup>

---

820 Há também precedentes de inclusão de projetos de lei **não urgentes** na Ordem do Dia, com quebra das formalidades regimentais, inclusive em extrapauta, **por mera decisão de Líderes**, sem que haja a aprovação formal de requerimento de urgência (ex.: PL nº 3715/2019, PLC nº 27/2017), aplicando-se a tais matérias os procedimentos da urgência, por exemplo, a possibilidade de apresentação de emendas PLEN durante a discussão plenária (art. 348, *caput*), e não no prazo regimental de cinco dias úteis, aberto antes da inclusão da matéria na Ordem do Dia, como ocorre para os projetos não urgentes (art. 235, II; art. 277).

821 Como a urgência tipo 1 é aplicável apenas aos assuntos citados, sua atribuição a uma

697. O requerimento de urgência tipo 1 pode ser apresentado: i) pela **Mesa**; ii) pela **maioria absoluta** dos Senadores; ou iii) por **Líderes** que representem esse número de maioria absoluta<sup>822</sup> (art. 338, I).<sup>823</sup> Sendo de autoria da Mesa, o requerimento é assinado pelo seu Presidente e instruído com a lista dos presentes à reunião em que ocorreu sua apresentação, totalizando pelo menos a maioria dos membros desse colegiado (art. 245, parágrafo único, por analogia – art. 412, VI).
698. O requerimento de concessão de urgência urgentíssima é lido **imediatamente**, em qualquer fase da sessão, ainda que com interrupção de discurso, discussão ou mesmo votação em curso, sendo, após sua leitura, submetido também **imediatamente** à deliberação do Plenário (art. 255, III; art. 339, I; art. 340, I). A

---

proposição é muito rara. Um exemplo é o **PLC nº 19/2018**, que deu origem à Lei nº 13.675/2018, a qual institui o **Sistema Único de Segurança Pública (Susp)** e cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social. Entendeu o Senado, neste caso, que a demora na aprovação da matéria envolvia risco à segurança nacional, ante o estado crítico da segurança pública no País à época.

822 Em alguns casos, os Líderes de partidos ou blocos representam seus liderados, inclusive na apresentação de requerimentos ou outras proposições. Por exemplo, sejam três partidos, com vinte, quinze e seis Senadores, respectivamente. As assinaturas dos Líderes desses partidos, neste caso, valerão por 41 assinaturas, o total de membros dos três partidos somados (20 + 15 + 6). Nesse total, já está incluída a firma do próprio Líder. Se um Líder **de bloco** assina o requerimento, já estão computadas as assinaturas dos Líderes dos partidos que compõem esse bloco.

823 A autoria do requerimento de urgência também pode ser, simultaneamente, de Líderes e de Senadores não Líderes. Neste caso, a assinatura de cada Líder vale pelo total de seus liderados (incluindo ele mesmo) e a firma do Parlamentar não Líder conta como uma só assinatura, atentando-se para o fato de que ela não deve ser considerada se já tiver sido computada em razão de seu respectivo Líder ser também signatário do requerimento.

decisão sobre o requerimento de urgência tipo 1 pode ser tomada pelo Plenário antes mesmo da publicação do avulso eletrônico da proposição para a qual se pede a urgência (art. 341, I, *a contrario sensu*).

699. No **encaminhamento da votação do requerimento de urgência**, podem usar da palavra, pelo prazo de cinco minutos, um dos signatários e um representante de cada partido ou bloco parlamentar e, quando se trata de requerimento de autoria de Comissão, o seu Presidente e o Relator da matéria para a qual foi a urgência requerida (art. 343). Essa regra vale para o encaminhamento de requerimento de urgência de **qualquer tipo**.
700. A matéria em urgência urgentíssima é submetida ao Plenário **imediatamente após a concessão da urgência** pelo Plenário, mesmo que de forma extrapauta (art. 345, I), sendo os pareceres sobre ela também prontamente apresentados, de forma oral. Em geral, emite-se um **parecer único** de Plenário em substituição a todas as Comissões competentes para opinar sobre a matéria (costume adotado para todos os tipos de urgência). Se necessário, o Relator pode solicitar prazo de até duas horas para proferir o parecer, sem prejuízo do prosseguimento da Ordem do Dia, quanto aos outros itens da pauta (art. 346, I e §§ 1º e 2º).
701. Em razão da premência do assunto, na **discussão** e no **encaminhamento** de votação de proposição em regime de urgência tipo 1, só podem **usar da palavra** o **Autor** da proposição, os **Relatores** e mais **um orador de cada partido**, por **metade** do prazo previsto para as matérias em tramitação normal (art. 347), o que resulta em cinco minutos para a discussão (art. 14, III) e dois minutos e meio para o encaminhamento (art. 308).
702. Encerrada a discussão de matéria em regime de urgência urgentíssima com a apresentação de **emendas**, os pareceres sobre elas devem ser proferidos **imediatamente** por Relator designado

pelo Presidente (que pode ser o mesmo que relatou o projeto). O Relator das emendas PLEN também pode solicitar prazo de até duas horas para proferir o parecer (art. 348, I).

703. Aprovada a matéria em urgência tipo 1, sua **redação final**, que independe de publicação, é submetida à deliberação do Senado imediatamente após sua apresentação, ainda que com interrupção de discussão ou votação (art. 351, II).<sup>824</sup>
704. A **urgência tipo 2** é aquela intermediária, direcionada a **matérias em geral**, não havendo um campo temático específico limitador para a atribuição dessa modalidade de urgência **nem restrições quanto ao estágio de tramitação** da proposição para sua adoção (art. 336, II).<sup>825</sup>
705. A urgência tipo 2 pode ser requerida por: i) **dois terços** do Senado; ii) **Líderes** que representem esses dois terços; ou iii) qualquer **Comissão** (art. 338, II e IV). O requerimento é lido no **Período do Expediente** (art. 339, II) e deliberado na mesma sessão, **após a Ordem do Dia**, de forma **extrapauta** (art. 255, I, *a*; art. 340, II). A deliberação do Plenário sobre esse requerimento depende da prévia publicação do avulso eletrônico da proposição que receberá a urgência (art. 341, II). Caso não haja número para votação do requerimento (maioria simples – art. 47, CF; art. 288, *caput*, RISF), ele é considerado **prejudicado**<sup>826</sup> (art. 342).

---

824 Atualmente, a praxe no Senado é a redação final de qualquer matéria, em urgência ou não, ser submetida ao Plenário imediatamente após a aprovação da proposição pela Casa, independentemente de prévia publicação.

825 Ex: PLS nº 163/2018 (complementar), PLC nº 120/2017, PLS nº 26/2014 (complementar).

826 A falta de número, em regra, não é motivo para prejudicialidade, pois, em geral, a queda de quórum apenas sobresta (adia, suspende) a decisão para momento futuro, quando novamente houver número (ex.: suspensão da votação da matéria,

706. A matéria em urgência tipo 2 recebe apreciação do Plenário na **segunda sessão deliberativa ordinária subsequente** à aprovação do requerimento de urgência, mediante inclusão em Ordem do Dia (art. 336, II; art. 345, II). Encerrada a discussão, a matéria, em geral, é desde logo votada. Em caso de assunto cuja **complexidade** não permita o imediato início da deliberação (caso raro), concede-se à Mesa prazo de até **24 horas** para preparar a votação (art. 345, parágrafo único).
707. Os pareceres sobre a proposição em regime de urgência tipo 2 são apresentados quando a matéria é anunciada na Ordem do Dia (art. 346, II), podendo ser oferecidos **oralmente** em Plenário, por Relator designado pelo Presidente (art. 140, I; art. 346, § 2º).
708. Encerrada a discussão de matéria em regime de urgência tipo 2 com a apresentação de emendas de Plenário, os pareceres sobre elas poderão ser proferidos **imediatamente**, de forma **oral**, ou, se a **complexidade** do tema exigir, em até **24 horas** (situação rara), hipótese em que a matéria sai da Ordem do Dia e retorna à pauta na sessão deliberativa ordinária seguinte (art. 348, II). Aprovada a matéria, a redação final, que independe de publicação, é submetida ao Plenário em qualquer fase da sessão, a juízo do Presidente<sup>827</sup> (art. 351, II).
709. Por sua vez, a **urgência tipo 3** também **não restringe o conteúdo da matéria** para o qual pode ser conferida essa espécie de urgência, mas estabelece uma condição de tramitação para que ela seja

---

por falta de quórum de deliberação – art. 304). Todavia, neste caso, a consequência da ausência de número para votação da matéria é a prejudicialidade, por expressa previsão regimental, sendo, portanto, uma **causa anômala de prejudicialidade**.

<sup>827</sup> Normalmente a redação final é submetida ao Plenário imediatamente após a aprovação da matéria.

concedida: que a matéria esteja **pendente de algum parecer escrito** de Comissão.<sup>828</sup>

710. A urgência tipo 3 pode ser proposta a requerimento de: i) **um quarto** do Senado; ii) **Líderes** que representem esse número; ou iii) qualquer **Comissão** (art. 338, III e IV). O requerimento é lido no **Período do Expediente** (art. 339, II) e submetido à deliberação do Plenário na **sessão deliberativa seguinte**, após ser **incluído na Ordem do Dia** (art. 255, II, c, 1; art. 340, III). A deliberação do Plenário sobre esse requerimento também depende da publicação prévia do avulso eletrônico da matéria para a qual se solicita a urgência (art. 341, II).
711. A proposição em urgência tipo 3 é submetida ao Plenário na **quarta sessão deliberativa ordinária seguinte** à concessão da urgência, também por inclusão em Ordem do Dia (art. 345, III; art. 346, III). Do mesmo modo, encerrada a discussão, a matéria já costuma ser posta imediatamente em votação, mas, se o conteúdo for muito **complexo**, não permitindo o pronto início da deliberação (caso raro), a Mesa tem prazo de até **24 horas** para organizar a votação (art. 345, parágrafo único).
712. Os pareceres sobre a proposição em regime de urgência tipo 3 são apresentados entre a concessão da urgência e a **véspera** da sessão em cuja Ordem do Dia a matéria deve figurar (art. 346, III). Não sendo apresentados, eles podem ser proferidos **oralmente** em Plenário, por Relator designado pelo Presidente (art. 140, I; art. 346, § 2º).
713. Encerrada a discussão de projeto em regime de urgência tipo 3 com a apresentação de emendas, a matéria sai da Ordem do Dia e só é novamente incluída na **quarta** sessão deliberativa ordinária

---

828 Ex.: PL nº 1452/2019, PDL nº 219/2019, PLC nº 37/2013.

subsequente, devendo os pareceres sobre as emendas PLEN ser proferidos até a **véspera** da sessão em que a matéria deve ser apreciada (art. 348, III). Aprovada a matéria, sua **redação final** é submetida ao Plenário, independentemente de publicação, em qualquer fase da sessão, a juízo da Presidência (art. 351, II).

714. A urgência pode ser proposta pela **CAE** (e somente por ela), no caso de pedido do Presidente da República para autorização de **operações de crédito** de interesse dos **Estados, DF e Municípios** (art. 338, V, RISF; arts. 28 e 33, RSF nº 43/2001).<sup>829</sup> Esta hipótese de urgência pode se enquadrar tanto no **tipo 2**, se a matéria já possui todos os pareceres, como no **tipo 3**, se ainda há parecer pendente<sup>830</sup>. Em qualquer caso, apenas a CAE está autorizada a formular o

---

829 Compete privativamente ao Senado Federal, por **resolução**, autorizar **operações financeiras externas** de interesse dos entes federativos (U-E-DF-M) ou dos Territórios (normalmente operações de crédito – grosso modo, empréstimos – que o ente deseja contratar no exterior) (art. 52, V, CF; art. 389 a 392, RISF). Essa autorização do Senado deve seguir as regras da **RSF nº 48/2007**, se a operação é de interesse da **União** (incluindo seus Territórios e entidades da Administração Indireta); ou da **RSF nº 43/2001**, se a operação é de interesse dos **Estados, DF ou Municípios** (e respectivos entes administrativos). A Mensagem do Presidente da República solicitando a autorização do Senado é encaminhada à **CAE**, a qual formula, em conclusão ao parecer, o projeto de resolução (de autoria da Comissão, portanto), concedendo ou negando a operação pleiteada (art. 390, I). Os pedidos de autorização para operações de crédito **dos Estados, DF e Municípios** só podem ser apreciados em regime de urgência quando proposto pela CAE (art. 338, V, RISF; art. 33, RSF nº 43/2001). Para os pedidos de operações financeiras da própria **União**, **não** há essa limitação, podendo a urgência ser requerida por quaisquer dos autores previstos no art. 338 do RISF, conforme o caso.

830 Em regra, apenas a **CAE** emite parecer sobre essa matéria. Todavia, no caso de mensagem propondo perdão e reescalonamento de dívida de que o Brasil seja credor, a matéria é encaminhada à CRE antes de ir à CAE (art. 390, parágrafo único).

requerimento de concessão de urgência para essa matéria.

715. Algumas matérias são consideradas **urgentes independentemente de requerimento** de concessão de urgência (atribuição de **urgência automática**). Nesse contexto, tramitam em **urgência tipo 1** os projetos de decreto legislativo de: i) autorização ao Presidente da República para **declarar guerra**, decretar a **mobilização nacional**<sup>831</sup> ou **celebrar a paz** (art. 21, II; art. 49, II; art. 84, XIX e XX, CF; art. 353, I, *a*, RISF)<sup>832</sup>; ii) permissão para **forças estrangeiras** transitarem

---

831 Embora o RISF não mencione expressamente a mobilização nacional, entendemos que a deliberação do projeto de decreto legislativo que a autorize é caso também de **urgência tipo 1**, por analogia (art. 412, VI), uma vez que se trata de medida preparatória para uma eventual guerra externa (art. 353, I, *a*). **Mobilização nacional** é o conjunto de atividades realizadas pelo Estado para capacitar o País a reagir a agressão estrangeira, compreendendo o preparo e a execução da mobilização. O **preparo** consiste na realização de medidas contínuas e permanentes de planejamento das ações, provisão de recursos, treinamento de pessoal e esclarecimentos à sociedade, realizadas desde a situação de normalidade, para viabilizar a execução da mobilização, se e quando necessária. A **execução**, decretada pelo Presidente da República (com a autorização ou o referendo do Congresso Nacional), caracteriza-se pela adoção de medidas imediatas e compulsórias de implementação das ações planejadas, para dar ao País condições de enfrentar a agressão estrangeira, quando ela ocorra. Dentre as medidas necessárias à execução, temos: convocação dos entes federados para integrar o esforço de mobilização nacional; reorientação da produção, da comercialização, da distribuição e do consumo de bens e serviços; intervenção nos fatores de produção públicos e privados; requisição e ocupação de bens e serviços; e convocação de civis e militares (art. 2º, I; arts. 3º e 4º, Lei nº 11.631/2007; art. 2º; arts. 24 a 29, Decreto nº 6.592/2008).

832 Compete privativamente ao Presidente da República: i) declarar **guerra** em caso de agressão estrangeira; ii) decretar a **mobilização nacional**, total ou parcialmente; e iii) celebrar a **paz**. Nos três casos, a ação do Chefe do Executivo deve ser **previamente autorizada** pelo Congresso Nacional ou, se o fato ocorre no **recesso** parlamentar,



pelo território nacional ou nele permanecerem temporariamente, ressalvados os casos já autorizados em lei complementar (art. 49, II; art. 84, XXII, CF; arts. 1º e 3º, LC nº 90/1997; art. 353, I, *a*, RISF); iii) aprovação de **estado de defesa** ou de **intervenção federal** decretados pelo Presidente da República; iv) autorização ao Presidente da República para decretar **estado de sítio**,<sup>833</sup> e v) **suspensão** de estado de defesa, intervenção federal ou estado de sítio (art. 49, IV; art. 84, IX e X; art. 136, § 4º; art. 137, CF; art. 353, I, *b*, RISF).<sup>834</sup>

716. Além disso, **independentemente de requerimento**, tramitam em **urgência tipo 2** as seguintes matérias: i) projeto de decreto legislativo de autorização ao **Presidente** ou ao **Vice-Presidente da República** para se **ausentarem do País** por mais de quinze dias (art. 49, III; art. 83, CF; art. 353, II, RISF); e ii) proposições sujeitas a **prazo**, quando faltam **dez dias** ou menos para o término desse prazo<sup>835</sup> (art. 353, parágrafo único, RISF).

---

**posteriormente referendada** por ele (art. 84, XIX e XX, CF).

833 O **estado de defesa** e **intervenção federal** são apreciados pelo Congresso Nacional **depois** de decretados pelo Presidente da República (art. 36, § 1º; art. 84, IX e X; art. 136, § 4º, CF); já o **estado de sítio** deve ser autorizado pelo Parlamento **antes** de ser implantado pelo chefe do Executivo (art. 84, IX; art. 137, CF).

834 Os projetos de decreto legislativo de **aprovação** de estado de defesa ou intervenção federal e de **autorização** para decretação de estado de sítio devem ser aprovados por **maioria absoluta** (art. 136, § 4º; art. 137, parágrafo único, CF; art. 288, III, *e* e *f*, RISF). Por outro lado, não há a mesma previsão para os projetos de decreto legislativo de **suspensão** de qualquer dessas medidas.

835 Ex.: PL nº 5029/2019. Este projeto de lei visava a **alterar o processo eleitoral**, estando sujeito a prazo porque a lei que altera o processo eleitoral, embora entre em vigor na data de sua publicação, não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (princípio da anualidade eleitoral – art. 16, CF). Neste caso, o prazo de dez dias, parâmetro regimental para o Senado atribuir a urgência automática à

717. Em todos os tipos de urgência, **o turno suplementar**, quando for o caso<sup>836</sup> (art. 270, parágrafo único; art. 282, *caput*; art. 317), é realizado imediatamente após a aprovação do substitutivo no turno único, podendo ser concedido, se necessário, o prazo de 24 horas para a elaboração da redação para o turno suplementar (art. 350). O **Quadro 38** resume os tipos de urgência regimental.

---

matéria, foi **estimado**, considerando-se também o prazo de dez dias para o envio da matéria à sanção (art. 139, RCCN) e o prazo de quinze dias úteis para o Presidente da República sancionar o projeto (art. 66, §§ 1º e 3º, CF). Outros exemplos são: i) um projeto de decreto legislativo de aprovação de tratado internacional (art. 49, I, CF; art. 376, RISF) a que o Brasil tenha se comprometido no exterior a dar vigência em seu território até determinada data; e ii) um projeto de lei de autoria do Presidente da República com urgência constitucional (art. 64, § 1º, CF; art. 375, RISF) cujo prazo de 45 dias para a deliberação do Senado (art. 64, § 2º, CF; art. 375, VIII, RISF) está se esgotando. Neste último exemplo, o projeto ficaria **simultaneamente em urgências constitucional e regimental**.

836 Em regra, os projetos no Senado são subordinados a um **turno único** de discussão e votação (art. 270, *caput*). Não obstante, caso um projeto seja aprovado na forma de um **substitutivo** (emenda que substitui o projeto original em sua totalidade), deve haver, além do primeiro turno (que era até então o turno único), um **turno suplementar**, para deliberar novamente sobre o substitutivo (art. 270, parágrafo único; art. 282; art. 317).

**Quadro 38: Tipos de Urgência Regimental**

<b>Tipo</b>	<b>Matérias</b>	<b>Autoria do requerimento</b>	<b>Estágio da matéria</b>	<b>Apreciação da matéria</b>	<b>Apreciação das emendas PLEN</b>
1	Risco à segurança nacional	Maioria absoluta, Líderes que representem esse nº ou Mesa	Qualquer	Imediatamente após a concessão da urgência	Imediatamente após a apresentação das emendas
	Calamidade pública				
	Declaração de guerra	Independente de requerimento			
	Mobilização nacional*				
	Celebração da paz				
	Permissão de forças estrangeiras no País				
	Aprovação de estado de defesa ou interv. federal				
	Autorização de est. de sítio				
	Suspensão de est. de defesa ou de sítio ou interv. federal				

2	Matérias em geral	Dois terços, Líderes que representem esse nº ou Comissão	Qualquer	Segunda sessão delib. ord. após a concessão da urgência	Imediatamente após a apresentação das emendas
	Autorização de operação de crédito a E-DF-M	CAE			
	Autorização ao PR ou VPR para ausência do País	Independente de requerimento			
	Matéria com dez dias ou menos para o fim do prazo				
3	Matérias em geral	Um quarto, Líderes que representem esse nº ou Comissão	Parecer pendente	Quarta sessão delib. ord. após a concessão da urgência	Quarta sessão delib. ord. após a apresentação das emendas
	Autorização de operação de crédito a E-DF-M	CAE			

\* Não prevista expressamente no RISF.

718. Uma matéria com **todos os pareceres** de Comissão já emitidos não pode receber a urgência tipo 3, que exige a solicitação de apenas **um quarto** do Senado (ou Líderes que representem esse número), mas pode ser objeto da urgência tipo 2, que demanda, no entanto, o requerimento de **dois terços** dos Senadores (ou Líderes que representem esse número). Por outro lado, nada impede que uma proposição com algum parecer **pendente** seja

objeto de urgência tipo 2, embora o requisito de autoria do pedido desta seja mais rigoroso. Uma provável razão para fundamentar o requerimento de urgência no inciso II, e não no inciso III, do art. 336 para uma matéria com parecer pendente é a intenção de que ela seja apreciada na **segunda** (e não na quarta) sessão deliberativa ordinária seguinte à aprovação do requerimento<sup>837</sup> (art. 336, II; art. 345, II e III).

719. É admitida a deliberação pelo Plenário de no máximo **dois** requerimentos de **urgência tipo 2 ou 3** por sessão. Não há tal limite para a votação de pedidos de urgência **tipo 1** (art. 341, II). A realização de **diligências** nos projetos em regime de urgência só é permitida no caso de urgência **tipo 3**, pelo prazo máximo de **quatro** sessões, devendo o requerimento de diligência ser apresentado até o anúncio da votação da matéria urgente (art. 349).
720. Os **projetos de lei ordinária de autoria de Senador** (art. 91, I) e os **PRS de suspensão de lei considerada inconstitucional** pelo STF (art. 52, X, CF; arts. 386 a 388, RISF), reservados à competência terminativa das Comissões (art. 91, I e II), **não podem ser apreciados em regime de urgência** regimental enquanto estiverem no rito **abreviado**. A lógica dessa proibição é que as matérias em rito terminativo não passam pelo Plenário, salvo recurso de um décimo da Casa<sup>838</sup>. Assim, para submeter tais matérias à urgência e à

---

837 No entanto, como os prazos e interstícios regimentais da urgência, seja do tipo 2, seja do tipo 3, têm sido frequentemente **flexibilizados** por acordo entre os Senadores (conforme já explicado), essa hipótese acaba sendo de rara ocorrência.

838 Não há expressamente tal limitação regimental para as matérias que apenas **podem** ser terminativas (adoção facultativa do rito abreviado – art. 91, § 1º, RISF), por exemplo, os projetos de lei oriundos da Câmara de iniciativa parlamentar que tenham sido aprovados no rito abreviado por aquela Casa (art. 91, § 1º, IV). Nestes casos, o RISF não veda textualmente a solicitação de urgência para as proposições,

consequente deliberação do órgão máximo da Casa, é preciso, após a decisão da Comissão terminativa, interpor o recurso de autoria de ao menos nove Senadores para que a matéria vá ao Plenário (art. 58, § 2º, I, *in fine*, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), passando a tramitar no rito ordinário. Após isso, o requerimento de urgência pode então ser apresentado (art. 336, parágrafo único).<sup>839</sup>

721. Essa regra também tem sido aplicada para **não** conceder a urgência automática aos projetos de decreto legislativo de outorga de **serviços de radiodifusão** cujo prazo de 45 dias da urgência constitucional (art. 223, § 1º, CF; art. 375, *caput*, RISF) já esteja vencido no Senado (art. 353, parágrafo único). A urgência tipo 2 sem requerimento **não** tem sido aplicada neste caso justamente porque essas proposições também estão submetidas ao rito **abreviado** (art. 91, III; art. 336, parágrafo único, por analogia – art. 412, VI<sup>840</sup>). Apenas se o projeto

---

ainda que terminativas. Por outro lado, essa vedação à urgência automática tem sido aplicada, por analogia, aos projetos de decreto legislativo de **outorga de serviços de radiodifusão** (que são terminativos), conforme explicado a seguir no texto.

- 839 Outra alternativa é apensar o projeto em rito abreviado a outro em procedimento ordinário, fazendo aquele perder o caráter terminativo, para poder tramitar em conjunto com este (art. 260, § 1º). Feito isso, qualquer dos projetos apensados pode ser objeto de requerimento de urgência. Para saber mais sobre esse ponto, ver o capítulo sobre tramitação conjunta.

- 840 O inciso III do *caput* do art. 91 do RISF foi incluído pela RSF nº 3/2009, para prever expressamente que os projetos de decreto legislativo de outorga de serviços de radiodifusão devem tramitar no rito terminativo. Todavia, essa Resolução não alterou o parágrafo único do art. 336 para incluir também essa nova hipótese de matéria terminativa (art. 91, III) na vedação à tramitação em regime de urgência. Por isso, falamos no texto que a aplicação do art. 336, parágrafo único a essa matéria se faz por analogia. Talvez essa regra que veda a atribuição de urgência a matérias terminativas pudesse ser revogada em uma futura revisão do Regimento Interno, pois ela pouco acrescenta à eficiência dos trabalhos e, além disso, tem sido contornada

com prazo vencido perde o caráter terminativo (fato raríssimo para essa matéria), a urgência é conferida de forma automática.

722. **Antes de ser votado** o requerimento de concessão de urgência regimental para uma matéria<sup>841</sup>, ele pode ser **retirado**, por meio de pedido escrito de retirada.<sup>842</sup> A autoria do **requerimento de retirada de urgência** é: i) do **primeiro signatário** da solicitação de concessão de urgência, quando este é de autoria de Senadores que não são Líderes; ii) de todos os Líderes que subscreveram o requerimento de urgência, quando este é de autoria deles;<sup>843</sup> iii) do **Presidente da Comissão ou da Mesa**, quando o pedido de concessão de urgência é de autoria desse órgão (art. 344). Neste último caso, o Presidente do colegiado deve declarar expressamente no pedido de retirada que assim procede devidamente autorizado pela Comissão ou pela Mesa<sup>844</sup> (art. 344, *caput*, c/c art. 256, II).
723. Após ser lido em Plenário, o requerimento de retirada é: i) despachado pelo **Presidente**, quando se trata de retirada de requerimento de concessão de urgência que ainda **não consta** da Ordem do Dia; ou ii) submetido à deliberação do **Plenário**, imediatamente, se a solicitação de urgência a ser retirada **já consta**

---

com o artifício da tramitação conjunta a outra matéria não terminativa.

841 Ou seja, antes de essa matéria receber a urgência.

842 Note-se que se trata de requerimento de retirada de outro requerimento (o que pede a urgência), e não de pedido de retirada da matéria à qual se pretende (ou se pretendia) atribuir a urgência.

843 Se o requerimento de concessão de urgência é de autoria de Líderes, representando seus liderados, e de Senadores não Líderes, a autoria do requerimento de retirada pode ser de todos os Líderes e do primeiro signatário não Líder.

844 Vale lembrar que o Presidente da Mesa é o próprio Presidente do Senado, que é quem designa a Ordem do Dia e normalmente conduz as sessões plenárias (art. 48, III e VI).

da Ordem do Dia (art. 344, *caput*, c/c art. 256, § 2º). Neste caso, a votação do requerimento de retirada é preliminar necessária à deliberação do requerimento de concessão, e aquele só pode ser recebido **antes de iniciada a votação** deste (art. 344, *caput*, c/c art. 256, § 1º).

724. **Depois de concedida a urgência** regimental, ela pode se **extinguir** antes de a proposição urgente ser votada.<sup>845</sup> A urgência se extingue, **antes da votação** da matéria urgente (art. 352, *caput*): i) pelo término da sessão legislativa<sup>846</sup> (extinção de **pleno direito**<sup>847</sup>), para todos os tipos de urgência; ii) pela aprovação pelo Plenário de **requerimento de extinção da urgência**, nos casos de urgência **tipo 2 ou 3**. Não cabe, portanto, requerimento de extinção da urgência tipo 1<sup>848</sup>.

---

845 Depois que a matéria urgente é votada, não se fala em extinção da urgência, mas em seu **exaurimento**, por ter sido cumprida sua finalidade, qual seja, a pronta votação da proposição que estava em urgência.

846 A sessão legislativa **ordinária** ocorre anualmente de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Ela é dividida, portanto, em dois períodos legislativos, um no primeiro semestre (de 2 de fevereiro a 17 de julho) e outro no segundo semestre (de 1º de agosto a 22 de dezembro) (art. 57, *caput*, CF; art. 2º, I, RISF). Entre dois períodos legislativos, há o recesso parlamentar. O término da sessão legislativa **ordinária**, portanto, se dá em **22 de dezembro**. Caso se esteja em sessão legislativa **extraordinária**, em período que normalmente seria de recesso (art. 57, § 6º, CF; art. 2º, II, RISF), o término desta ocorre com o cumprimento de sua finalidade ou com o início do próximo período legislativo ordinário (1º de agosto ou 2 de fevereiro, conforme o caso).

847 Um efeito jurídico é “**de pleno direito**” quando ocorre apenas por força da lei, sem necessidade de pedido, intervenção ou consentimento de alguém nem de alguma outra providência.

848 Neste caso, se o fato que deu origem à urgência urgentíssima (perigo à segurança nacional ou calamidade pública) desaparece, pode-se simplesmente deixar de votar a matéria urgente até que a sessão legislativa se encerre, quando então sua urgência



Também não há previsão do pedido de extinção para matérias cuja urgência independe de requerimento.

725. No caso de urgência **tipo 2**, o **requerimento de extinção de urgência** é formulado: i) pela **maioria absoluta** do Senado; ii) por **Líderes** que representem a maioria absoluta; ou iii) pela **Comissão** requerente, quando o pedido de urgência foi de autoria desta. Tratando-se de urgência **tipo 3**, o requerimento de extinção é apresentado: i) por **um quarto** do Senado; ii) por **Líderes** que representem um quarto da Casa; ou iii) pela **Comissão** requerente, quando o pedido de urgência foi de autoria desta (art. 352, parágrafo único). Aprovada a extinção da urgência pelo Plenário, a matéria retoma sua tramitação normal, retornando à fase de Comissões, caso ainda esteja pendente de algum parecer<sup>849</sup>.
726. Os pedidos de concessão, de retirada e de extinção da urgência regimental **independentem de parecer** (art. 253, parágrafo único). O **Quadro 39** apresenta as autoridades ou órgãos autores desses requerimentos em cada caso.

---

se desfaz de pleno direito.

849 Note-se, portanto, que o requerimento de extinção de urgência solicita a extinção – como o nome diz – **da urgência**, e não da matéria urgente em si, a qual retoma seu curso normal após extinta a urgência que recaía sobre ela.

**Quadro 39: Requerimentos de Urgência Regimental**

<b>Tipo de urgência</b>	<b>Matérias</b>	<b>Autoria do requerimento de CONCESSÃO de urgência</b>	<b>Autoria do requerimento de RETIRADA de urgência (ainda não concedida)</b>	<b>Autoria do requerimento de EXTINÇÃO de urgência (já concedida)</b>
1	Risco à segurança nacional ou calamidade pública	Maioria absoluta	Primeiro signatário*	Não cabe requerimento de extinção de urgência
		Líderes que representam a maioria absoluta	Líderes signatários*	
		Mesa	Presidente da Mesa	
	Matérias cuja urgência independe de requerimento	-	-	
2	Matérias em geral	Dois terços	Primeiro signatário*	Maioria absoluta ou Líderes que representem esse nº
		Líderes que representam dois terços	Líderes signatários*	
		Comissão	Presidente da Comissão	Comissão
	Autorização de operação de crédito a E-DF-M	CAE	Presidente da CAE	CAE
	Matérias cuja urgência independe de requerimento	-	-	Não cabe requerimento de extinção de urgência

3	Matérias em geral	Um quarto	Primeiro signatário*	Um quarto ou Líderes que representem esse nº
		Líderes que representam um quarto	Líderes signatários*	
		Comissão	Presidente da Comissão	Comissão
	Autorização de operação de crédito a E-DF-M	CAE	Presidente da CAE	CAE

\* do requerimento de concessão da urgência

727. Vale notar que, quando a urgência **tipo 2** é concedida a requerimento de **dois terços** da Casa, sua extinção pode ser implementada a pedido apenas da **maioria absoluta**. Já para a urgência **tipo 3**, tanto o requerimento de concessão como o de extinção da urgência demandam a autoria de **um quarto** do Senado.

## XLII. Propostas de Emenda à Constituição

728. A **Constituição Federal de 1988** (CF) é a **lei suprema** do nosso País, estabelecendo, entre outros assuntos, as normas básicas de **estrutura e organização do Estado** brasileiro (o Brasil) e os **direitos fundamentais** dos brasileiros e dos estrangeiros residentes no País (art. 5º, *caput*, CF). A CF é norma de **hierarquia jurídica superior** à das leis em geral, devendo estas estar de acordo com as normas constitucionais, sob pena de serem consideradas **inconstitucionais** (contrárias à CF) e, por isso, inválidas. Por ser a lei fundamental do Estado, a CF costuma ser chamada também de **Carta Magna**, **Lei Magna** ou **Lei Maior**.
729. A Constituição de um país é fruto do **Poder Constituinte Originário (PCO)**, por meio do qual uma sociedade resolve elaborar uma nova Carta Magna para reger suas relações jurídicas. Nas democracias, o titular do PCO é o **povo**, que pode exercer esse poder diretamente (mais raro, ante a complexidade das sociedades modernas<sup>850</sup>) ou por meio de seus representantes eleitos, membros de uma **Assembleia Nacional Constituinte**, que **promulga** (divulga, oferece ao público) a nova Carta Política, como ocorreu em 1987 e 1988, para a atual CF<sup>851</sup>.

---

850 Uma experiência digna de destaque foi a da **Islândia**, cuja população, em 2011 e 2012, pôde enviar pela internet sugestões de textos para a proposta de uma nova Constituição, a ser analisada por um Conselho Constituinte então formado. A chamada **Constituição Colaborativa da Islândia**, porém, mesmo com a aprovação em plebiscito de dois terços do povo, acabou não sendo aceita pelo Parlamento.

851 A atual Carta Magna foi fruto de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) convocada pela **Emenda Constitucional (EC) nº 26/1985** à CF/69. Essa EC não teve

É possível ainda a manifestação do PCO pela via **revolucionária**, quando um pequeno grupo, agindo em nome do povo (ao menos teoricamente), rompe com a ordem jurídica anterior e **outorga** (impõe, determina) ao País uma nova Constituição.<sup>852</sup>

730. O PCO tem como características ser um **poder político, de fato**, não um poder jurídico, de direito. Por isso, ele não é submetido aos limites do Direito, possuindo ampla liberdade na elaboração da nova Lei Magna do País. Por isso, considera-se que o PCO é um poder inicial, incondicionado e ilimitado. É **inicial** porque inaugura uma nova ordem constitucional. É **incondicionado** porque manifesta sua vontade sem condições preestabelecidas, sem regras procedimentais que condicionem o exercício do poder. É **ilimitado juridicamente** porque não se submete a nenhuma regra ou princípio jurídico vigente para a definição do conteúdo da nova Constituição<sup>853</sup>. Costuma-se dizer ainda que o PCO é um **poder permanente**, que não se extingue com a elaboração da Constituição. Editada a nova Carta Política, ele permanece latente,

---

natureza de emenda constitucional, pois não se destinava a alterar a CF/69. Foi, na essência, um ato político de rompimento com a ordem constitucional então vigente, já que seu objetivo foi inaugurar uma nova Carta Magna. A ANC desenvolveu seus trabalhos de fevereiro de 1987 a setembro de 1988, quando foi aprovada a redação final da nova Lei Maior brasileira. A promulgação da CF hoje vigente ocorreu em 5 de outubro de 1988.

852 No Brasil, foram Constituições **outorgadas** as de 1824, 1937, 1967 e 1969; e Cartas **promulgadas** as de 1891, 1934, 1946 e 1988. A CF/69, embora formalmente tenha levado o nome de Emenda Constitucional nº 1/1969 (à CF/67), foi, na prática, uma nova Constituição, pois reformulou completamente a Carta de 1967.

853 Todavia, para os **jusnaturalistas**, adeptos do **Direito Natural**, o Poder Constituinte Originário, ainda que ilimitado, deve seguir os ditames universais da **moral**, da **razão**, da **dignidade da pessoa humana** e outros que caracterizam uma sociedade antes mesmo do surgimento do Direito.

adormecido, podendo ser acionado a qualquer momento, quando a sociedade entender que chegou o momento de substituição da ordem constitucional vigente por uma nova Lei Magna.

731. Uma vez elaborada, a Constituição deve se manter conectada à realidade social, a qual evolui com o tempo e o amadurecimento da sociedade. Desse modo, é fundamental que ela preveja em seu bojo **mecanismos de alteração de seu texto**, a serem utilizados quando forem necessários para a manutenção dessa conexão com a realidade. A alteração da Constituição por meio desses mecanismos configura a manifestação do **Poder Constituinte Derivado**. Ele é chamado de derivado justamente por ser instituído pelo Poder Constituinte Originário, isto é, por derivar deste.
732. Desse modo, o **Poder Constituinte Derivado (PCD)** é aquele criado pelo PCO para realizar alterações à Carta Magna vigente, a fim de, quando necessário, promover a adequação das normas constitucionais à realidade social. Trata-se de um **poder jurídico, de direito**, condicionado e limitado pelas regras de Direito em vigor. A doutrina ensina que o PCD é um poder derivado (como o próprio nome já diz), condicionado e limitado. É **derivado** porque deriva do PCO. É **condicionado** porque, para manifestar sua vontade, deve observar condições preestabelecidas, regras procedimentais que condicionam o exercício do poder, as quais são previstas na própria Constituição. É **limitado juridicamente** porque submete-se às regras e princípios jurídicos vigentes na Carta Magna para a definição do conteúdo das novas regras constitucionais.
733. O Poder Constituinte Derivado no Brasil divide-se nos seguintes tipos: poder de **reforma** (art. 60, CF), poder de **revisão** (art. 3º, ADCT), ambos com a finalidade de alterar a Carta Magna quando necessário, e poder **decorrente**, utilizado pelos Estados e pelo DF para elaboração e alteração de suas respectivas Constituições Estaduais e Lei Orgânica (art. 25, *caput*; art. 32, *caput*, CF; art. 11,

*caput*, ADCT), sendo esta considerada como uma Constituição Distrital, portanto, manifestação também do poder decorrente<sup>854</sup>. Além disso, muito se tem falado no chamado poder **difuso**, o qual, embora sem previsão constitucional expressa, tem sido utilizado pelo STF para reinterpretar a CF, sem mudança de seu texto, mediante o processo que se tem denominado de **mutação constitucional**. Vejamos cada um desses tipos.

734. O **Poder Constituinte Derivado Reformador**, ou simplesmente **Poder Constituinte Reformador**, é aquele que adota o procedimento de reforma constitucional previsto na **parte permanente** da CF, especificamente, no **art. 60 da Lei Maior**. É hoje o único meio formal de alteração do texto magno. O produto do Poder Constituinte Reformador são as **emendas à Constituição** ou **emendas constitucionais (ECs)**.
735. A **proposta de emenda à Constituição**<sup>855</sup> ou **proposta de emenda constitucional (PEC)** (art. 60, CF; art. 100, § 1º; art. 108; art. 201, RICD; art. 211, I; art. 212; art. 354, RISF) é a proposição destinada a

---

854 Para o STF (RE 599633 AgR-AgR/DF, RE 577025/DF), a Lei Orgânica do DF possui natureza de Constituição local, tendo em vista a autonomia política que a Carta Magna atribui a esse ente federativo. Corroborando a tese da natureza constitucional da Lei Orgânica do DF, o art. 8º, I, *n e o*, e §§ 1º a 5º, da Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008, que dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios, atribui competência ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) para processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo do DF em face de sua Lei Orgânica. Por outro lado, as leis orgânicas dos Municípios (art. 29, *caput*, CF) não são, segundo a posição majoritária, consideradas fruto do poder constituinte decorrente.

855 É errado dizer “projeto” de emenda à Constituição. O termo correto, neste caso, é “**proposta**”.

modificar o texto da Carta Magna e, quando aprovada, converte-se em **emenda à Constituição** ou **emenda constitucional (EC)** (art. 60, § 3º, CF; art. 85, RCCN; art. 203, parágrafo único, RICD; art. 369, RISF). Justamente por dar origem a uma norma jurídica de nível constitucional, a PEC pode ser considerada uma das principais proposições legislativas. As regras de iniciativa e tramitação da PEC e de promulgação da EC gerada são chamadas de **limitações formais** ao poder de emenda à Constituição, referentes à forma como se dá a elaboração da nova regra constitucional.

736. A **iniciativa** (autoria) da PEC cabe apenas aos legitimados expressos na Lei Maior, a qual prevê, em regra reproduzida pelos Regimentos Internos das duas Casas, que a CF poderá ser emendada mediante proposta (art. 60, *caput*, CF; art. 201, I, RICD; art. 212, RISF): i) de **um terço**, no mínimo, dos membros da **Câmara dos Deputados** (171 Deputados Federais) ou do **Senado Federal** (27 Senadores); ii) do **Presidente da República**; ou iii) de **mais da metade** (maioria absoluta) das Assembleias Legislativas das unidades da Federação (incluindo a Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF), manifestando-se cada uma delas pela **maioria relativa** de seus membros<sup>856</sup>.<sup>857</sup> A PEC **não** pode ser de autoria formal de Comissão nem de Mesa, porque tais colegiados não são previstos pela Carta

---

856 Quando a PEC é de autoria de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, cada uma delas deve se manifestar pela maioria relativa de seus membros (art. 60, III, CF). A Câmara Legislativa do DF (CLDF) é computada para efeitos de autoria. Como são 26 Estados e o DF, é preciso que ao menos quatorze Assembleias Legislativas (ou treze mais a CLDF) assinem a PEC. Um exemplo é a **PEC nº 47/2012**, iniciada no Senado Federal.

857 Note-se que, com exceção da hipótese de iniciativa individual do Presidente da República, a PEC é uma proposição de autoria coletiva obrigatória (autoria conjunta) de Parlamentares ou de Assembleias Legislativas.



Magna como possíveis autores dessa proposição.<sup>858</sup>

737. A PEC pode iniciar sua tramitação em qualquer das Casas, independentemente da autoria. Na prática, a **Casa iniciadora** da matéria tem sido o Senado Federal quando a autoria da PEC é de um terço dos Senadores ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação (art. 60, I e III, CF; art. 212, RISF); e a Câmara dos Deputados quando são autores um terço dos Deputados Federais ou o Presidente da República (art. 60, I e II, CF). Todavia, admite-se que qualquer das Casas possa iniciar a análise da matéria, não havendo a rigidez adotada para os projetos de lei (art. 64, *caput*, CF), havendo mais, quanto às PECs, um **costume** (que não deixa de ser fonte do Direito). Rigorosamente falando, tanto a Câmara admite apreciar inicialmente PEC de autoria do Senado ou de mais da metade das Assembleias Legislativas (art. 201, I, RICD), como o Senado admite apreciar inicialmente PEC de autoria do Presidente da República (Parecer CCJ nº 692/1995 – vol. II do RISF).
738. As regras de iniciativa privativa dos projetos de lei **não se aplicam à iniciativa das propostas de emenda à CF**<sup>859</sup>. Os legitimados a apresentar uma PEC (art. 60, *caput*, CF) podem fazê-lo sobre qualquer assunto, sem incorrer em inconstitucionalidade por vício de iniciativa. Se não fosse assim, nunca seria possível, por

---

858 O STF admite a possibilidade de passar a existir a **PEC de iniciativa popular**, desde que a CF venha a ser emendada para prever tal iniciativa. Alguns Estados já possuem essa previsão em suas respectivas Constituições Estaduais, tendo o Supremo declarado (ADI 825/AP) a constitucionalidade de tal regra, ainda que a Carta Federal não a preveja.

859 Já para as PECs que se destinam a modificar as **Constituições estaduais** (Poder Constituinte Decorrente), o STF entende aplicável a reserva de iniciativa de cada Poder (ADI 5075/DF, ADI 3930/RO, ADI 2966/RO).

exemplo, aprovar uma emenda constitucional sobre matéria do Poder Judiciário ou do Ministério Público, uma vez que esses órgãos não figuram entre os possíveis autores de PEC<sup>860</sup>. Logo, os legitimados do art. 60 da CF possuem uma **iniciativa geral (ou concorrente)** para apresentar PECs sobre assuntos em geral.

739. A PEC é aprovada mediante **procedimento legislativo especial**, diverso do rito ordinário aplicável aos projetos de lei. O rito especial da PEC é **bicameral**, devendo ser aprovada em cada Casa, em **dois turnos**<sup>861</sup>, pelo quórum especial de **três quintos** (60%) da respectiva Casa (308 Deputados Federais e 49 Senadores) (art. 60, § 2º, CF; art. 202, § 7º, RICD; art. 288, II; art. 354, *caput*, RISF). **Não há primazia da Casa iniciadora** neste caso (como ocorre para os projetos de lei<sup>862</sup>). Uma PEC só se transforma em emenda constitucional se

---

860 Por exemplo, a EC nº 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário, que alterou a estrutura e as competências não só desse Poder, mas também as do Ministério Público, foi de autoria de um terço da Câmara. Outro exemplo é a EC nº 32/2001, que alterou o rito das medidas provisórias (que são de iniciativa privativa do Presidente da República) e foi de autoria de um terço do Senado. Não obstante, o STF suspendeu liminarmente (ADI 5017 MC/DF) a eficácia da EC nº 73/2013, que criou novos Tribunais Regionais Federais, sob o argumento, entre outros, de que a modificação que crie encargos para o Judiciário ou afete sua estrutura deve ser de iniciativa do órgão jurisdicional competente, não podendo a utilização de emenda à Constituição impedir a prerrogativa de iniciativa do Poder competente na propositura legislativa. Ocorre que, a se confirmar esse entendimento (a ação ainda está tramitando), passaria a ser impossível aprovar emenda à CF sobre o Judiciário, já que tal Poder não possui legitimidade para apresentar PEC (art. 60, *caput*, CF), abrindo-se brecha até mesmo para suscitar a nulidade da EC nº 45/2004.

861 Primeiramente são votados os dois turnos na Casa iniciadora, após o quê a PEC é enviada à Casa revisora, por onde a matéria passa por mais dois turnos.

862 No rito legislativo bicameral dos projetos de lei, a Casa iniciadora aprecia primeiramente a matéria, podendo rejeitá-la, ou aprová-la, com ou sem emendas. Sendo

ambas as Casas efetivamente concordam com seu texto. O rito legislativo da PEC revela, portanto, para a deliberação sobre esse tipo de proposição, um **bicameralismo simétrico ou perfeito**<sup>863</sup> entre as duas Casas.

740. Em outras palavras, se a Casa revisora da PEC altera o **mérito** do texto, considera-se que se trata de **nova proposição**, reiniciando-se todo o processo (art. 203, *caput*, RICD; art. 367, RISF)<sup>864</sup>. Por isso é

---

aprovado na Casa iniciadora, o projeto segue para a Casa revisora, que também pode rejeitá-lo ou aprová-lo, novamente com ou sem emendas. Aprovado o projeto sem emendas de mérito da Casa revisora, ela o envia a sanção ou veto do Presidente da República; aprovada com emendas desta Casa, a matéria retorna à Casa iniciadora, para apreciação apenas dessas emendas (revisão da revisão) (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN; art. 123, RICD; art. 285; art. 331, RISF). Em tal situação, a Casa iniciadora aprecia apenas as emendas da outra Casa, aprovando-as ou rejeitando-as, não podendo propor novas modificações de mérito. Aprovadas as emendas, o projeto segue para a sanção com as alterações inseridas pela Casa revisora; rejeitadas as emendas desta, o projeto é enviado ao Executivo com o texto originalmente aprovado pela Casa iniciadora.

- 863 No **bicameralismo simétrico ou perfeito**, ambas as Casas do Parlamento possuem poderes constitucionais iguais ou muito semelhantes no processo legislativo. Já no **bicameralismo assimétrico ou imperfeito**, uma das Casas possui poderes significativamente maiores que os da outra (LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp. 234-5). No Congresso Nacional, no caso dos **projetos de lei**, tendo em vista que a maioria dessas proposições, na prática, têm início na Câmara dos Deputados (apenas os projetos de autoria de Senador ou Comissão do Senado iniciam-se na Câmara Alta – art. 64, *caput*, CF), e considerando que a Casa iniciadora possui a primazia em dar a última palavra sobre o texto do projeto, temos uma **assimetria** do processo legislativo, em favor da Câmara, em relação ao rito legislativo dessa espécie de proposição. Já no caso do rito da **PEC**, essa assimetria não existe.

- 864 Por exemplo, temos a PEC nº 152/2015, iniciada no Senado, que, após aprovada nessa

que uma PEC originada na Câmara e emendada pelo Senado tem de ir novamente à apreciação da Câmara, **a título de revisão**<sup>865</sup>. Ou seja, devolve-se a matéria integral à Casa de origem, que tem competência para analisar e emendar qualquer parte do texto, e não apenas as emendas da Casa revisora, inclusive com novas regras, até então não previstas para a matéria, podendo ainda, se preferir, rejeitar a PEC, ainda que a matéria tenha se iniciado nela. Na verdade, neste caso, a Casa de origem se converte em Casa revisora e vice-versa.

741. Caso Câmara e Senado não consigam chegar a um acordo sobre o texto da PEC, ela fica tramitando indefinidamente, num eterno vai e vem entre as Casas, pois a Carta Magna não prevê o fim do processo em caso de concordância apenas parcial das Casas sobre a matéria. Neste caso, para evitar o eterno vai e vem da matéria, tem sido negociado o **desdobramento** ou **fatiamento** da proposta: a parte do texto sobre a qual as duas Casas concordam é considerada aprovada e promulgada como emenda constitucional; e a parte sobre a qual elas discordam é destacada da proposição original e apresentada como outra PEC, conhecida como **PEC paralela**, recebendo nova numeração<sup>866</sup>. Mas, se a discordância da Casa

---

Casa, foi enviada à Câmara, onde tramitou como a PEC nº 212/2016. A Primeira Casa alterou a proposta, tornando-se a Casa iniciadora, e, conseqüentemente reenviou o texto alterado ao Senado, onde a matéria recebeu nova numeração, como a PEC nº 45/2017.

865 E não de simples **revisão da revisão**, como nos projetos de lei (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN), em que a Casa iniciadora não pode mais rejeitar o projeto, podendo apenas acatar ou rejeitar as emendas da Casa revisora, antes de mandar a matéria à sanção presidencial.

866 Foi o que aconteceu, entre outros casos, com a **PEC Paralela da Previdência** de 2019 (PEC nº 6/2019, aprovada pelo Congresso Nacional e convertida na EC nº 103/2019; e PEC nº 133/2019, PEC paralela originada daquela, ainda em tramitação). Tal desdo-

que revisa o texto acarreta apenas a **supressão** de dispositivos aprovados pela outra, nada resta para uma PEC paralela, podendo a parte remanescente ir à promulgação.<sup>867</sup>

742. Uma vez aprovado o texto pelas duas Casas, a nova emenda constitucional é promulgada, com o respectivo número de ordem<sup>868</sup>, em **sessão conjunta solene** pelas **duas Mesas**, da Câmara e do Senado, reunidas (e não pela Mesa do Congresso Nacional)<sup>869</sup> (art.

---

bramento não costuma ser adotado para os projetos de lei, até porque o processo legislativo dessas proposições não corre o risco de se arrastar indefinidamente. Se a Casa revisora aprova um projeto de lei com emendas, mesmo que supressivas, toda a matéria volta à Casa iniciadora, para que esta dê a palavra final sobre as emendas daquela. Só então o projeto inteiro (com ou sem as emendas da Casa revisora) é enviado à sanção presidencial.

- 867 O fatiamento de uma PEC para promulgação da parte incontroversa entre as Casas já foi considerado constitucional pelo STF, inclusive no caso de mera supressão, pela Câmara que revisa a matéria, de texto aprovado pela outra (ADI 2666/DF, ADI 2031/DF, ADI 3367/DF).

- 868 A **numeração** das emendas à Constituição foi iniciada a partir da promulgação da atual Constituição Federal (art. 2º, § 2º, I, LC nº 95/1998) (a última é a EC nº 109/2021). Já as emendas constitucionais **de revisão** (ECRs), produzidas pelo Poder Constituinte Revisor, receberam numeração própria (ECRs nºs 1 a 6, todas de 1994), por terem sido elaboradas segundo um rito próprio (art. 3º, ADCT), diverso do aplicável ao Poder Constituinte Reformador (art. 60, CF).

- 869 Este é o único caso de sessão conjunta não conduzida pela Mesa do Congresso, mas pelas duas Mesas de ambas as Casas. É preciso a concordância de ambas as Mesas para a promulgação da nova emenda constitucional (EC). Por exemplo, se uma das Mesas resolve não promulgar a EC, não pode haver a promulgação. Foi o caso da EC decorrente da PEC nº 20/2008 (PEC dos Vereadores), cuja promulgação foi recusada pela Mesa da Câmara dos Deputados. A Mesa do Senado Federal chegou a ajuizar ação no STF (MS nº 27807/DF) para obrigar a outra Mesa a promulgar a EC, mas, após um acordo político entre as duas Casas, houve a desistência da ação e uma

60, § 3º, CF; art. 1º, § 2º; art. 1º, III; art. 85, RCCN; art. 203, parágrafo único, RICD; art. 369, RISF). A sessão conjunta é convocada pelo Presidente do Senado Federal, na condição de Presidente do Congresso (art. 57, § 5º, CF; art. 48, III, RISF). Não há fase de sanção ou veto para as PECs: como proposição legislativa não sujeita a sanção ou veto, a PEC converte-se em norma jurídica (no caso, emenda constitucional) no momento da sua aprovação pela última Casa de sua tramitação.

743. A CF não pode ser emendada na vigência de (art. 60, § 1º, CF; art. 201, II, RICD, primeira parte; art. 354, § 2º, RISF): i) **intervenção federal** (arts. 34 a 36, CF; Lei nº 12.562/2011)<sup>870</sup>; ii) **estado de defesa** (art. 136, CF); e iii) **estado de sítio** (arts. 137 a 139, CF). São as denominadas **limitações circunstanciais** ao poder de emenda constitucional. Há que se esclarecer o que se entende por “não poder ser emendada”. Alguns defendem que a PEC pode tramitar normalmente durante essas circunstâncias constitucionais de legalidade excepcional, não podendo apenas ser promulgada como EC, caso aprovada pelas duas Casas. Outros admitem que ela tramite pelas Comissões, que apenas votam pareceres sobre a PEC – e não a proposta em si –, não aceitando, por outro lado, sua votação em Plenário enquanto não cessar a intervenção federal ou o estado de defesa ou de sítio. Esta foi a interpretação adotada na Câmara dos Deputados (Questão de Ordem nº 395/2018). Finalmente, há aqueles que entendem ser vedada a tramitação da PEC em qualquer instância, inclusive nas Comissões, enquanto perdurar a situação de legalidade excepcional, posição que foi adotada no

---

nova PEC sobre o tema foi aprovada (PEC nº 47/2008), resultando na EC nº 58/2009.

870 Note-se que a intervenção **estadual**, isto é, de algum Estado em seus respectivos Municípios (art. 35, CF), **não** é limitação circunstancial ao poder de reforma da Carta Magna.

Senado Federal<sup>871</sup>. Não há impedimento, por outro lado, à mera apresentação de PECs pelos legitimados às duas Casas durante tais períodos.

744. O poder de reforma constitucional possui ainda algumas **limitações materiais**, isto é, matérias que não podem ser objeto de reforma, caso se pretenda aboli-las ou, ao menos, reduzir seu alcance. Não pode ser objeto de deliberação a PEC tendente a abolir (art. 60, § 4º, CF; art. 201, II, RICD, segunda parte; art. 354, § 1º, RISF): i) a forma federativa de Estado; ii) o voto direto, secreto, universal e periódico (não há restrição, por outro lado, à proposta de extinção da **obrigatoriedade** do voto); iii) a separação dos Poderes; e iv) os direitos e garantias individuais. Tais assuntos são chamados de **cláusulas pétreas** pela doutrina e pela jurisprudência, justamente por serem temas imunes à redução por reforma constitucional<sup>872</sup>. Basta a PEC ser **tendente**<sup>873</sup> a abolir alguma dessas cláusulas para

---

871 <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/02/19/nenhuma-pec-sera-discutida-ou-votada-durante-intervencao-federal-afirma-eunicio>.

872 Nada impede, porém, que a reforma constitucional **amplie** uma cláusula pétrea, como foi o caso da EC nº 45/2004, que inseriu um novo direito individual no art. 5º da Lei Magna: o da celeridade processual (art. 5º, LXXVIII, CF).

873 Por exemplo, uma PEC que busque reduzir a entrega de receitas tributárias da União para Estados e Municípios (art. 159, CF) é capaz de enfraquecer a autonomia dos entes federativos subnacionais e, portanto, tendente a abolir a Federação (não há impedimento, porém, ao **aumento** dessa entrega – ver ECs nºs 55/2007 e 84/2014).

que incida a vedação à sua deliberação<sup>874</sup>.<sup>875</sup>

745. A matéria constante de PEC **rejeitada** ou havida por **prejudicada** (arts. 163 e 164, RICD; art. 334, RISF) não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º, CF; art. 373, RISF). Trata-se do **princípio da irrepetibilidade** aplicado às PECs, o qual, neste caso, incide de forma **absoluta**, e não relativa, como para os projetos de lei<sup>876</sup>.

746. A PEC de autoria parlamentar (Deputados, Senadores ou Assembleias

---

874 Na verdade, não só a deliberação plenária da PEC, mas sua própria tramitação, em qualquer instância, deve ser proibida, o que pode ser feito pela inadmissão preliminar da proposição pelo Presidente da Casa (art. 137, § 1º, II, *b*, RICD; art. 48, XI, RISF). Todavia, havendo dúvida, pode ser admitido o trâmite da matéria, cabendo à CCJ emitir parecer sobre a constitucionalidade da PEC (art. 202, *caput*, RICD; art. 356, *caput*, RISF).

875 A doutrina majoritária entende que, além das cláusulas pétreas enumeradas expressamente pela Lei Maior, existem também **cláusulas pétreas implícitas**, as quais não podem, portanto, ser abolidas por emenda constitucional, referentes ao próprio processo de reforma constitucional do art. 60 da CF. Desse modo, não se admite a chamada **dupla revisão** da Constituição, por meio da qual, por exemplo, por uma primeira EC, seria suprimida uma das cláusulas pétreas, digamos, o voto secreto, para, em seguida, mediante uma segunda EC, instituir o voto aberto no Brasil.

876 Para os projetos de lei, o princípio da irrepetibilidade é **relativo**, pois pode ser superado por iniciativa da maioria absoluta de qualquer das Casas (art. 67, CF). No caso de iniciativa privativa de Poder ou órgão extraparlamentar, o autor apresenta o projeto à Câmara e iniciativa deve ser **admitida** pela maioria absoluta dos Deputados antes do efetivo início da tramitação da matéria (art. 110, RICD). A irrepetibilidade para as **PECs**, por outro lado, incide de forma **absoluta**, pois a matéria constante de PEC rejeitada ou prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º, CF; art. 373, RISF), sem a válvula de escape da possibilidade de apresentação ou admissão pela maioria de uma das Casas.



Legislativas) é proposição de **autoria coletiva obrigatória (autoria conjunta)**, pois a CF exige **número mínimo de subscritores**, no caso de ser oriunda do Senado, por exemplo, 27 Senadores (art. 60, I, CF; art. 212, I; art. 243, RISF). Nesta situação, todos os signatários são **coautores** da proposição, mesmo além do mínimo exigido, independentemente de manifestação nesse sentido<sup>877</sup>.

747. Por exigir aprovação de três quintos da Casa, a PEC deve ser votada em Plenário mediante o **processo nominal**, adotado pelas Casas no caso de matérias com quórum especial de deliberação, isto é, diverso da maioria simples (art. 186, I; art. 202, § 7º, RICD; art. 294, *caput*; art. 361, § 3º, RISF). Na fase de Comissões, por outro lado, não é preciso o voto de três quintos da Comissão, pois, neste caso, o que o colegiado vota é apenas o **parecer** sobre a proposição, não a PEC em si. Por isso, inclusive, a votação em **Comissão** neste caso é, em princípio, **simbólica**<sup>878</sup>.
748. Falemos agora do **Poder Constituinte Derivado Revisor**, ou simplesmente **Poder Constituinte Revisor**. Ele foi uma **competência temporária e já exaurida** (STF: ADI nº 981 MC) atribuída pelo PCO ao Congresso Nacional para a alteração da CF **após cinco anos de sua promulgação**, por um mecanismo menos rígido que o do Poder Constituinte Reformador. Essa competência, chamada de **revisão constitucional**, foi prevista no **art. 3º do ADCT** e realizada em 1993 e 1994, pelo voto da **maioria absoluta do Congresso Nacional**,

---

877 Não obstante, é praxe no Senado considerar regimentalmente como autor de PEC de autoria de Senadores apenas o seu primeiro signatário, permitindo aos demais autores a relatoria da proposição, em exceção à regra do art. 127 do RISF de que não pode funcionar como Relator o autor da proposição.

878 O que não impede que se realize a votação do parecer da PEC na Comissão pelo processo nominal, em razão, por exemplo, de acordo ou de pedido de verificação de votação.

em **sessão unicameral**. O produto do Poder Constituinte Revisor foram as **emendas constitucionais de revisão (ECRs)** nºs 1 a 6, todas de 1994.

749. Na revisão constitucional, o Congresso foi considerado como uma **Casa única (Congresso Revisional)**, com todos os Deputados Federais e Senadores considerados indistintamente como **Congressistas**. É a chamada **votação por cabeça**, em **sessão conjunta unicameral**, diversa da que ocorre nas sessões conjuntas atuais, para a votação, por exemplo, de vetos e projetos de leis orçamentárias, em que Câmara e Senado são consultados separadamente para as deliberações, na denominada **votação por Casa**, em **sessão conjunta bicameral** (art. 43, RCCN).
750. As proposições que deram origem às emendas constitucionais de revisão foram as **propostas revisionais**, as quais foram votadas em **dois turnos** pelo Congresso Revisional, em sessão conjunta sob a direção da Mesa do Congresso, com quórum de aprovação de **maioria absoluta** dos congressistas em ambos os turnos, computados os votos, conforme dito, **unicameralmente** (art. 3º, ADCT; art. 2º; art. 4º, *caput*; art. 13, *caput*; art. 15; art. 17, *caput*, Resolução da Revisão Constitucional nº 1/1993 – RCF nº 1/1993).
751. À época, puderam ser **autores de propostas revisionais**: i) qualquer Congressista, individualmente; ii) partido com assento no Congresso Nacional, por meio do respectivo Líder; iii) Assembleias Legislativas de três ou mais Unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria de seus membros; e iv) quinze mil ou mais eleitores, em listas organizadas por no mínimo três entidades associativas legalmente constituídas (proposta revisional popular) (art. 4º, *caput* e §§ 4º e 5º, RCF nº 1/1993).
752. Por ocasião da revisão constitucional, as PECs em tramitação na Câmara e no Senado que estavam pendentes de parecer de mérito foram **transformadas em propostas revisionais** e encaminhadas

à Mesa do Congresso, tendo ficado prejudicada sua tramitação nas Casas de origem. Finda a revisão, as que não foram apreciadas pelo Congresso Revisional puderam retomar sua tramitação normal na Casa respectiva, mediante requerimento do primeiro signatário da PEC (art. 4º, § 7º; art. 34, § 3º, RCF nº 1/1993).

753. Como **limitações materiais** ao Poder Constituinte Revisor, foi vedada a apresentação de propostas revisionais que: i) fossem tendentes a abolir as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CF); ii) buscassem substituir integralmente a CF; iii) dissessem respeito a mais de um dispositivo, a não ser em caso de modificações correlatas; ou iv) contrariassem a forma republicana de Estado ou o sistema presidencialista de governo (art. 4º, § 3º, RCF nº 1/1993). Aprovadas pelo Congresso Revisional, as emendas constitucionais de revisão foram promulgadas pela Mesa do Congresso Nacional.<sup>879</sup>
754. Quanto ao **Poder Constituinte Derivado Decorrente**, trata-se da competência dos Estados e do DF para elaboração e alteração de suas respectivas Constituições Estaduais e, no caso do DF, de sua Lei Orgânica (art. 25, *caput*; art. 32, *caput*, CF; art. 11, *caput*, ADCT). Os Estados, por serem detentores do poder de **auto-organização** decorrente de sua autonomia política (art. 18, *caput*, CF), organizam-se e regem-se pelas **Constituições** e leis que adotam, observados, contudo, os princípios da Constituição Federal (art. 25, *caput*, CF). Já o DF, do mesmo modo dotado de auto-organização (art. 18, *caput*, CF), rege-se por **Lei Orgânica**, votada em **dois turnos** com quórum de aprovação de **dois terços** da Câmara Legislativa, atendidos também os princípios da CF (art. 32, *caput*, CF).

---

879 As demais regras e procedimentos da revisão constitucional de 1993 e 1994 podem ser verificados na RCF nº 1/1993, com as alterações das RCFs nºs 2/1993 e 1/1994.

755. Cada Carta Estadual e a Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) estabelecem em seu próprio texto as regras de modificação de seu texto, em simetria com as aplicáveis ao poder reformador da CF (art. 60, CF), havendo alguma liberdade para o estabelecimento dessas normas, notadamente quanto aos legitimados a apresentar PEC estadual ou, no caso do DF, proposta de emenda à Lei Orgânica (PELO), desde que as regras se mostrem razoáveis e compatíveis com o modelo federal.<sup>880</sup>

---

880 Por exemplo, o art. 22 da Constituição do Estado de **São Paulo** prevê que a Carta Estadual pode ser emendada mediante proposta: i) de um terço, no mínimo, da Assembleia Legislativa; ii) do Governador do Estado; iii) de mais de um terço das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros; ou iv) de cidadãos, por iniciativa popular assinada no mínimo por 1% dos eleitores (PEC popular – hipótese inexistente na esfera federal, mas considerada constitucional pelo STF: ADI nº 825/AP). O art. 111 da Constituição do Estado do **Rio de Janeiro** estabelece que ela pode ser emendada por proposta: i) de um terço da Assembleia Legislativa; ii) do Governador do Estado; iii) de mais da metade (note que a de SP fala em um terço) das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros; ou iv) de iniciativa popular, subscrita por no mínimo 1% do eleitorado estadual, distribuído pelo menos por 1/10 dos municípios do Estado, com não menos de 0,3% dos eleitores de cada um deles. Já a Carta Estadual do **Rio Grande do Norte** prevê que a PEC ao seu texto pode ser apresentada apenas por: i) um terço, no mínimo, da Assembleia Legislativa; ou ii) pelo Governador do Estado. A PEC estadual é aprovada em **dois turnos**, por ao menos **três quintos** da respectiva Assembleia em cada turno, por simetria com o modelo federal (art. 60, CF), o qual deve ser observado pelos Estados nesses aspectos, segundo o STF (ADI nº 486/DF). Já a Lei Orgânica do DF é aprovada também em **dois turnos**, mas por **dois terços** (e não três quintos) da Câmara Legislativa em cada turno, por **expressa** previsão constitucional (art. 32, *caput*, CF). Os Estados de **Mato Grosso do Sul** e **Rondônia** também optaram pelo quórum de aprovação de **dois terços** para suas PECs estaduais, o que, em princípio,

756. Segundo o STF (ADI 5075/DF, ADI 3930/RO, ADI 2966/RO), as regras de **iniciativa reservada** previstas para os projetos de lei (ex.: art. 61, § 1º, CF) são aplicáveis ao Poder Constituinte Decorrente. Assim, não é legítimo, por exemplo, que a Assembleia Legislativa apresente uma PEC estadual sobre assunto de competência privativa do Executivo, por exemplo, remuneração e carreiras de servidores deste Poder<sup>881</sup>, pois, neste caso, haverá vício de iniciativa.
757. Falemos, por fim, do que tem sido chamado de **Poder Constituinte Derivado Difuso**, que leva esse nome por não estar formalizado na Constituição Federal nem promover alterações formais ao texto dela. O fruto de tal poder são as chamadas **mutações constitucionais**, que são meras **modificações da interpretação** do texto em vigor, adotadas pelo **Poder Judiciário**, notadamente pelo **STF**, em suas decisões judiciais (ADI 3345/DF, RE 778889/PE, HC 96772/SP, HC 91361/SP, HC 90450/MG, MS 26603/DF). Em outras palavras, declara-se uma alteração somente no **sentido** dado ao texto constitucional, sem que este sofra nenhuma reforma formal em suas palavras ou expressões.

---

é considerado constitucional, já que dois terços (67%) é um pouco maior do que três quintos (60%), restando atendida, portanto, a simetria com o modelo federal. Não obstante, já decidiu o STF (ADI nº 486/DF) que **ferre a Carta Magna** a exigência do quórum de **quatro quintos** (80%) da Assembleia Legislativa para reformar a Constituição Estadual. Entendeu a Corte, neste caso, que o número exigido era excessivo, distanciando-se sobremaneira do modelo federal, e representava, na prática, a esterilização (inutilização, impedimento) do exercício da função reformadora do Poder Legislativo estadual.

- 881 Note-se ainda que a possibilidade de PEC estadual de autoria parlamentar sobre assunto privativo do Executivo permitiria à Assembleia Legislativa legislar sobre assunto próprio daquele Poder sem que este tivesse poder de veto sobre a matéria, uma vez que a PEC é proposição não sujeita a sanção ou veto.

758. A doutrina tem dito que o **Poder Difuso** é um poder de fato e de caráter permanente, exercido pelo Judiciário por mecanismos informais (já que não há alteração formal do texto interpretado), e que tal poder seria justificado pela necessidade do aperfeiçoamento da Carta Magna para fazer face aos fatores sociais, políticos, culturais e econômicos da sociedade, que estão em constante evolução.<sup>882</sup> O **Quadro 40** resume as modalidades de Poder Constituinte Derivado.

#### **Quadro 40: Poder Constituinte Derivado**

Poder Constituinte Reformador	Emendas constitucionais
Poder Constituinte Revisor	Emendas constitucionais de revisão
Poder Constituinte Decorrente	Constituições estaduais, LODF e suas emendas
Poder Constituinte Difuso	Mutações constitucionais

---

882 Nota-se o risco de insegurança jurídica advindo dessa possibilidade de um agente diverso do órgão que detém o poder constituinte reformador, isto é, o Congresso Nacional (art. 60, CF), poder reinterpretar a CF ao seu talante, sob o argumento de mudanças de práticas sociais, ainda que estas tenham realmente ocorrido. No entanto, uma vez que tal procedimento tem sido adotado pelo STF em suas decisões, a doutrina passou a tratar disso em seus manuais, considerando válido o procedimento de mutação constitucional levado a efeito pelo Poder Judiciário, notadamente pelo STF, órgão que – é verdade – tem por função precípua a guarda da Constituição (art. 102, *caput*, CF), mas não a tarefa de promover a modificação das regras da Lei Magna, a qual é expressamente atribuída ao Poder Legislativo e apenas por meio dele deveria ser exercida. Não são raros os casos de ativismo judicial do STF, o qual, fazendo as vezes de Poder Constituinte Derivado, tem modificado o sentido da Carta Magna (mesmo sem chamar tal modificação de mutação constitucional) em pontos que o Congresso Nacional, Poder que representa a vontade popular, tem entendido que não deve haver alteração. Não se está discutindo aqui o mérito das decisões ativistas. Algumas delas podem ser consideradas benéficas para a sociedade, outras não, a depender do ponto de vista de quem as analisa. O que se discute é a competência para inovar o Direito, função precípua do Parlamento que não deveria ser exercida por outro Poder.

759. Vejamos agora outros aspectos regimentais da tramitação da PEC (Poder Reformador) no Senado Federal. Como essa proposição deve ser aprovada por três quintos da Casa (art. 60, § 2º, CF; art. 354, *caput*, RISF), o que exige sua remessa ao Plenário, o RISF expressamente a exclui da possibilidade de tramitação terminativa apenas nas Comissões (art. 91, § 1º, V, c). Além disso, o RISF veda a apresentação de PEC que objetive alterar dispositivos sem correlação direta entre si (art. 371).
760. Os Senadores signatários de uma PEC que se declararem como mero **apoiadores** (art. 243, *in fine*) não são considerados coautores da proposição. A declaração de simples apoio pode ser feita inclusive após a publicação da matéria, quando não é possível mais retirar a assinatura (art. 244, *caput*). Neste caso, se o número de autores restantes for inferior ao mínimo exigido (27 Senadores), a proposição não poderá tramitar, devendo ser devolvida ao primeiro signatário<sup>883, 884</sup>.
761. Após ser lida no Período do Expediente e publicada no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, no site do Senado, a PEC é despachada à CCJ, que tem o prazo de até **trinta dias**, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer (art. 355;

---

883 Neste caso, pode-se buscar outros Senadores para completar o número mínimo de autores para reapresentar a PEC, que será lida e publicada com nova numeração.

884 A assinatura do Parlamentar à PEC, seja como autor, seja como apoiador, não o vincula a votar a favor da matéria posteriormente. É costume, por exemplo, os Senadores assinarem PECs idealizadas por outros Senadores apenas como uma cortesia, para que a proposição possa ser apresentada pelo colega primeiro signatário. Isso vale para outras proposições de autoria coletiva.

art. 356, *caput*)<sup>885</sup>. A PEC no Senado tramita apenas pela **CCJ**<sup>886</sup>, antes de seguir para o Plenário. Essa Comissão analisa tanto a **admissibilidade** quanto o **mérito** da matéria (art. 356, *caput*, RISF)<sup>887</sup>.

762. Caso o parecer da CCJ conclua pela aprovação da PEC com uma ou mais **emendas**, ele deve ser assinado por no mínimo 27 Senadores, para cumprir a regra constitucional de 27 signatários da proposta (art. 60, I, CF; art. 212, I, RISF). Neste caso, se o número de assinantes membros da Comissão for menor do que isso, o RISF autoriza que outros Senadores, embora não membros da CCJ, assinem o parecer, para cumprimento da exigência (art. 356, parágrafo único). Essa regra permite que o membro titular ou suplente da CCJ apresente **individualmente** uma emenda à PEC, sem precisar coletar 27 assinaturas, as quais só são necessárias se o parecer da Comissão acata a emenda, situação em que normalmente a própria secretaria da CCJ providencia as assinaturas faltantes<sup>888</sup>.

---

885 Vale lembrar que esse prazo (assim como os demais prazos regimentais do rito da PEC) é **impróprio**, cuja inobservância não invalida o parecer emitido após seu escoamento. Essa é, inclusive, a orientação do STF (ADI 4425/DF).

886 É cabível, em tese, requerimento de qualquer Senador ao Plenário para a oitiva de outra Comissão sobre a PEC, além da CCJ (art. 255, II, c, 12). Já houve caso de remessa de ofício pelo Presidente da PEC a outra Comissão (ex.: PECs nºs 8 e 25 de 2007; 49 e 52 de 2009; 102, 118 e 30 de 2011; 24, 26, 40 e 52 de 2012; e 51 de 2013, todas enviadas à CTSEGPUBL, Comissão temporária para debater e propor soluções para o financiamento da segurança pública, criada pelo ATS nº 37/2013, a qual funcionou de 2/10/2013 a 22/12/2014).

887 Na Câmara, a PEC passa, antes de ir ao Plenário, pela CCJ, para o exame de admissibilidade (art. 202, *caput*, RICD), e, em seguida, por uma Comissão especial, para a análise de mérito (art. 202, § 2º, RICD).

888 Se não é possível conseguir os 27 signatários para o parecer, neste caso, a emenda, embora aprovada no parecer, deve ser considerada inexistente, por aplicação do



Já a emenda rejeitada no parecer é tida como inexistente (art. 124, I; art. 372), podendo, porém, ser reapresentada<sup>889</sup> emenda com o mesmo teor em Plenário, salvo se o parecer pela rejeição da emenda é unânime (art. 232).

763. Se a CCJ emite parecer pela **inadmissibilidade**, ante a existência de **inconstitucionalidade** ou **injuridicidade insanável**<sup>890</sup>, deve a PEC, a princípio, ser considerada **rejeitada** (na verdade, **inadmitida**<sup>891</sup>) e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado. Todavia, se o parecer da Comissão **não é unânime**<sup>892</sup>, cabe **recurso de 1/10 do Senado** (nove Senadores) para que a matéria continue sua tramitação. O prazo desse recurso é de **dois dias úteis**, contado da comunicação de arquivamento feita pelo Presidente em Plenário (art. 101, § 1º; art. 254; art. 372). Por outro lado, se a inconstitucionalidade ou injuridicidade é **parcial (sanável)**<sup>893</sup>, a CCJ pode desde logo oferecer **emenda** para corrigir o vício da matéria, evitando opinar pela rejeição (art. 101, § 2º).
764. Do mesmo modo, se a PEC recebe da CCJ parecer **contrário de mérito**, ela deve ser tida como rejeitada e arquivada definitivamente, salvo também recurso de um décimo dos Senadores para prosseguimento

---

art. 124, I, combinado com o art. 372.

889 Esse procedimento, conhecido como “**renovação da emenda**” (art. 232), é, na verdade, não a renovação, mas a repetição da emenda anterior, com a apresentação de uma nova emenda, apenas com o mesmo teor daquela.

890 Por exemplo, uma PEC tendente a abolir cláusula pétreia (art. 60, § 4º, CF).

891 A **inadmissão** ocorre por razões de **injuridicidade**. A **rejeição** ou **aprovação**, por questões de **mérito** (conteúdo).

892 A circunstância de unanimidade é demonstrada pelo resultado da votação nominal ou, no caso de votação simbólica, pela inexistência de declaração de voto divergente.

893 Por exemplo, uma PEC com apenas um artigo com conteúdo inconstitucional. Uma emenda supressiva para retirar esse artigo do texto elimina o vício.

da tramitação<sup>894</sup>, neste caso, mesmo que o parecer tenha sido unânime. A comunicação do arquivamento é feita pelo Presidente em Plenário, podendo o recurso ser apresentado no prazo de dois dias úteis, contado dessa comunicação (art. 254; art. 372).

765. Cinco dias após a publicação do parecer da CCJ sobre a PEC no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, a matéria pode ser incluída em Ordem do Dia (art. 357). Não há, como ocorre com os projetos, o prazo regimental de cinco dias úteis, anterior à inclusão da matéria em Ordem do Dia, para o oferecimento de emendas de Plenário perante a Mesa (art. 277, *caput*). As emendas PLEN às PECs são oferecidas durante a discussão plenária, conforme descrito adiante.
766. Caso se esgote o prazo de trinta dias (art. 356, *caput*) sem que a CCJ profira o parecer sobre a PEC, a matéria deve ser incluída em Ordem do Dia mesmo sem esse parecer, para discussão em primeiro turno<sup>895</sup>. Essa discussão tem duração de **cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas** (art. 358, *caput*). Neste caso, o parecer é proferido **oralmente** em Plenário por Relator designado pelo Presidente (art. 358, § 1º). Por costume, a escolha do Relator oral em Plenário tem recaído sobre um dos membros da Comissão, normalmente o que já estava designado na CCJ, se já existente.
767. Durante a discussão plenária podem ser oferecidas **emendas de Plenário** (emendas PLEN), desde que assinadas por no mínimo **um**

---

894 Ex.: PEC nº 55/2012.

895 Se não ocorre a inclusão da PEC em Ordem do Dia após o prazo da CCJ estar esgotado, qualquer Senador pode apresentar requerimento ao Plenário para que seja feita essa inclusão (art. 172, I). Inserida a PEC na Ordem do Dia, o parecer pendente é emitido oralmente em Plenário (art. 140, II).

**terço dos Senadores**, devendo elas ainda guardar relação direta e imediata com a matéria tratada na PEC, isto é, não representar matéria estranha à proposição principal (art. 358, § 2º). Havendo emendas PLEN, a matéria volta à CCJ para emissão de parecer sobre elas. Para tanto, a Comissão tem o mesmo prazo de **trinta dias** que teve anteriormente para a análise da matéria principal (art. 359). Não havendo emendas de Plenário até o final do prazo de discussão, a PEC pode ser desde logo **votada em primeiro turno**.

768. Caso tenha havido emendas PLEN – e o consequente retorno da PEC à CCJ para análise delas –, após ser lido o parecer da CCJ sobre tais emendas no Período do Expediente, publicado no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, juntamente com a PEC e as emendas, a matéria pode ser incluída em Ordem do Dia para **votação em primeiro turno** (art. 360). Se a CCJ não emite esse parecer no prazo, a matéria deve ser incluída em Ordem do Dia mesmo assim, devendo o parecer sobre as emendas ser proferido **oralmente** em Plenário por Relator designado pelo Presidente, normalmente o mesmo já designado na CCJ ou o que já relatou a matéria principal (art. 361, *caput*).

769. A PEC deve ser incluída em Ordem do Dia para votação na sessão deliberativa ordinária seguinte à publicação<sup>896</sup> do parecer ou ao esgotamento do prazo sem a edição do parecer (art. 361, § 1º)<sup>897</sup>. A

---

896 O art. 361, § 1º, do RISF fala em **emissão** do parecer, mas o art. 360 fala em **publicação**, o que faz mais sentido, já que a inclusão em Ordem do Dia ocorre após a publicação da matéria no Diário do Senado Federal (art. 167, parágrafo único; art. 171; art. 278).

897 Rigorosamente falando, é preciso esgotar a quinta sessão de discussão plenária para então, não tendo havido emendas PLEN, realizar a votação da PEC na sessão seguinte (sexta sessão). Todavia, tem sido admitido também votar a PEC na mesma sessão em que se encerra a discussão (quinta sessão).

deliberação sobre a PEC, as emendas e as disposições destacadas para votação em separado é feita pelo **processo nominal**, tendo em vista que se trata de quórum especial de aprovação de **três quintos** da Casa (49 Senadores) (art. 60, § 2º, CF; art. 294, *caput*; art. 354, *caput*; art. 361, § 3º, RISF). Somente são admitidos requerimentos que objetivem a **votação em separado** (arts. 312 a 314) de partes da PEC ou de suas emendas (art. 361, § 2º)<sup>898</sup>.

770. Se a apuração revela pelo menos **49 votos** a favor, a PEC está **aprovada em primeiro turno**. Se o número de votos favoráveis é menor do que esse, a matéria está **rejeitada** e é **arquivada**, mesmo que haja mais votos “sim” do que votos “não”<sup>899</sup>. Aprovada a PEC em primeiro turno, segue-se um **interstício** mínimo de **cinco dias úteis** entre o primeiro e o segundo turnos (art. 362). Havendo a aprovação com **emendas**, a CCJ elabora a **redação para o segundo turno** (art. 318, II)<sup>900</sup>.

---

898 Na prática, têm sido admitidos outros tipos de requerimentos (ex.: adiamento da votação – art. 315).

899 Por exemplo, se o painel eletrônico revela 48 votos “sim” e 32 votos “não”, a PEC está **rejeitada**, pois não foram atingidos os três quintos de quórum mínimo de aprovação.

900 Embora o RISF atribua à CCJ a tarefa de redigir o texto das PECs para o segundo turno e de elaborar a redação final delas, na prática, para maior agilidade dos trabalhos, a **Comissão Diretora** tem cumprido essa missão, em Plenário, imediatamente após a aprovação da matéria, para dar mais rapidez ao processo legislativo dessas proposições. Note-se ainda que há impropriedade na redação do art. 318 do RISF no tocante às PECs (art. 318, II), pois a redação do vencido para as PECs deve ser chamada de “redação para o segundo turno” e não de “redação para o turno suplementar”. Essa impropriedade foi causada por um lapso na correção de redação feita pela Mesa ao final da 55ª Legislatura, quando realizou a consolidação do texto atualizado do RISF (art. 402, parágrafo único).

771. Incluída a PEC em Ordem do Dia para o segundo turno, é aberto um prazo de **três sessões deliberativas ordinárias** para **discussão**, quando podem ser oferecidas **emendas PLEN que não envolvam o mérito**, ou seja, emendas apenas **de redação**<sup>901</sup> (art. 363). Caso não haja emendas de Plenário até o final da discussão, a PEC pode ser **votada em segundo turno** tão logo se encerre a etapa de debates. Havendo emendas, porém, a matéria volta à CCJ, para emissão de parecer em **cinco dias** improrrogáveis, após o quê a PEC é incluída em Ordem do Dia para **votação** (art. 364). Não editado o parecer no prazo, a matéria é incluída em Ordem do Dia assim mesmo e o parecer é proferido **oralmente** em Plenário por Relator designado pelo Presidente (art. 361, *caput*, por analogia – art. 412, VI).
772. Se a PEC é aprovada em segundo turno **com novas emendas**, em relação à redação do vencido (redação que foi aprovada em primeiro turno), ela é encaminhada à CCJ, que tem o prazo de **três dias** para oferecer a **redação final** da matéria (art. 318, II; art. 365, segunda

---

901 Em função dessa limitação, é rara a apresentação de emendas PLEN de segundo turno às PECs, pois, em geral, há pouco interesse dos parlamentares em oferecer emendas apenas de redação. Havendo dúvida sobre se a emenda é ou não de redação (ex.: PEC nº 10/2013), a CCJ pode ser consultada (art. 101, IV; art. 234, parágrafo único; art. 323). A vedação à apresentação de emendas de mérito no segundo turno da PEC evita a burla à regra constitucional de que a matéria deve ser aprovada em dois turnos na Casa (art. 60, § 2º, CF). Caso fosse admitida a inovação de mérito no segundo turno, com emendas aditivas ou modificativas, poderia haver texto constitucional aprovado em apenas um turno (o segundo). É possível, por outro lado, admitir emendas de mérito **supressivas** no segundo turno, sem que haja desrespeito à exigência da Lei Maior, já que a parte eventualmente suprimida não se converte em norma constitucional. Por isso, inclusive, não são vedados os destaques para votação em separado (DVS) no segundo turno da PEC, o que pode resultar em efeito similar ao de emenda supressiva, caso a parte destacada seja rejeitada na votação separada (ex.: PEC nº 6/2019).

parte)<sup>902</sup>. A redação final, após ser apresentada à Mesa, é votada com qualquer número (quórum) e independentemente de publicação (art. 288, § 1º; art. 366). A votação de redação final de PEC ou projeto não é sujeita a quórum qualificado (art. 288, § 1º), ainda que se trate de matéria para cuja aprovação é exigido quórum especial. Isso porque a redação final apenas consolida no texto o que já foi decidido pela Casa, sem envolver nova decisão de mérito<sup>903</sup>. Se aprovada sem emendas de segundo turno, a PEC não precisa passar por redação final e o texto é desde logo remetido à Câmara dos Deputados ou à promulgação, conforme o caso<sup>904</sup> (art. 365, primeira parte).

---

902 Embora o RISF atribua à CCJ a tarefa de redigir o vencido das PECs para o segundo turno e de elaborar a redação final delas, na prática, a **Comissão Diretora** tem cumprido essa missão, **em Plenário**, para dar mais eficiência ao processo legislativo, com a redação final sendo votada imediatamente após a aprovação da matéria no derradeiro turno, antes de se anunciar o próximo item da pauta. Nessa situação, o Presidente, de ofício, submete desde logo a redação final a discussão e votação, sendo o texto final aprovado pelo Plenário neste momento, sendo raríssimo algum Senador pedir a palavra para discutir ou oferecer emendas à redação final.

903 Se a redação final é rejeitada pelo Plenário (por exemplo, por haver entendimento de que houve indevida alteração do mérito aprovado), ela deve ser refeita e submetida a nova votação. É possível também que algum Senador, antes da votação, formule questão de ordem (arts. 403 e segs.) para impugnar a redação final, a fim de que ela seja refeita antes mesmo de ser votada.

904 A PEC iniciada no Senado e por ele aprovada vai à revisão da Câmara. A PEC iniciada na Câmara e aprovada pelo Senado com emendas **de mérito** retorna à Câmara. Já a PEC iniciada na Câmara e aprovada pelo Senado sem emendas de mérito, isto é, no máximo com emendas de redação, vai à promulgação em sessão conjunta do Congresso Nacional (art. 60, § 3º, CF; art. 1º, § 2º; art. 1º, III; art. 85, RCCN; art. 203, parágrafo único, RICD; art. 369, RISF). Vale lembrar que a PEC iniciada na Câmara, se emendada pelo Senado, retorna à Câmara a título de **revisão** (art. 203, *caput*, RICD), pois, neste caso, o Senado se transforma em Casa iniciadora, conforme já

773. Considera-se **PEC nova** o substitutivo da Câmara a PEC de iniciativa do Senado (art. 367). Isso porque, conforme já foi dito, não há primazia da Casa iniciadora no procedimento legislativo da PEC (como ocorre no rito dos projetos de lei). Uma PEC só se transforma em emenda constitucional se ambas as Casas efetivamente concordam com seu texto (art. 60, § 2º, CF). Desse modo, emendada pela Primeira Casa uma PEC de origem no Senado, aquela se transforma em Casa iniciadora, realizando a Câmara Alta então a revisão da matéria, embora esta mesma tenha iniciado originariamente a proposição. É por essa razão também que as normas regimentais até agora descritas aplicam-se tanto às PECs nascidas no Senado como àquelas oriundas da Primeira Casa e objeto de revisão do Senado (art. 368), inclusive no caso de PEC originada no Senado, mas emendada pela Câmara. Em outras palavras, o procedimento da PEC no Senado é o mesmo, esteja ele atuando como Casa iniciadora ou como Casa revisora.
774. As **supressões** feitas por uma Casa a PEC oriunda da outra Casa não exigem o retorno da matéria para análise da Casa de origem. Neste caso, o texto remanescente aprovado pelas duas Casas pode ser desde logo promulgado como emenda constitucional (STF: ADI 2666/DF, ADI 2031/DF, ADI 3367/DF). Trata-se de raciocínio diverso do aplicado ao rito do projeto de lei, em que as emendas supressivas aprovadas pela Casa revisora ao texto oriundo da Casa iniciadora devem retornar a esta para a palavra final, antes do envio do projeto à fase de sanção ou veto do Executivo.
775. Quando a aprovação da PEC é ultimada no Senado, o fato é comunicado à Câmara dos Deputados e é convocada pelo Presidente do Senado

---

explicado no texto. Não há primazia da Casa iniciadora no rito legislativo da PEC (como ocorre no rito dos projetos de lei). Uma PEC só se transforma em emenda constitucional se ambas as Casas efetivamente concordam com seu texto.

a sessão conjunta solene para a promulgação da nova emenda constitucional, com o respectivo número de ordem, a ser feita pelas Mesas das duas Casas. Se a aprovação definitiva ocorre na Câmara, esta é que comunica o ocorrido ao Senado, para que o Presidente deste adote as providências para a promulgação, inclusive a convocação da sessão conjunta (art. 60, § 3º, CF; art. 1º, III e § 2º; art. 85, RCCN; art. 203, parágrafo único, RICD; art. 48, III; art. 369, RISF). O autógrafo da PEC é assinado pelos membros de ambas as Mesas.

776. No Senado, há o entendimento de que não cabe urgência regimental<sup>905</sup> (art. 336 e segs.) para a tramitação da PEC. Para contornar isso, instaurou-se na Câmara Alta o **costume** (regra não escrita) de admissão de requerimento do chamado **calendário especial** para esse tipo de proposição<sup>906</sup>. Historicamente, o pedido tem sido assinado por **todos** os Líderes de blocos e partidos<sup>907</sup>, inclusive os dos partidos coligados em bloco e os dos que possuem um único Senador<sup>908</sup>.
777. Aprovado o **calendário especial da PEC**, aplica-se à tramitação da matéria a dispensa de interstícios, prazos e formalidades regimentais<sup>909</sup>, salvo publicação da matéria principal, pareceres sobre a PEC e as emendas (os quais podem, todavia ser feitos

---

905 Para saber mais sobre a urgência regimental, consultar o capítulo específico sobre esse tema.

906 Ex.: PECs nºs 29/2017, 33/2017 e 3/2016.

907 É procedimento, portanto, mais rigoroso do que o de urgência regimental, cuja hipótese mais rígida, como visto no capítulo próprio, exige requerimento de autoria de dois terços do Senado ou Líderes que representem esse número (art. 338, II).

908 Caso em que o único Senador do partido é comumente chamado de Líder dele mesmo.

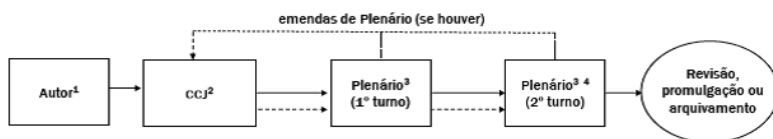
909 Por exemplo, pode haver a votação dos dois turnos da PEC em calendário especial na mesma ocasião, inclusive com apresentação de emendas PLEN na própria sessão, as quais recebem parecer oral em Plenário.



oralmente em Plenário) e quórum de deliberação (de três quintos em cada turno). Em resumo, aplicam-se ao calendário especial as regras gerais da urgência regimental (art. 337)<sup>910, 911</sup>.

778. Por fim, aplicam-se à tramitação da PEC, no que couber, as normas estabelecidas no RISF para as demais proposições (art. 372).

### Fluxograma 11: Rito da Proposta de Emenda à Constituição no Senado



1 Um terço do Senado, Câmara dos Deputados (PEC oriunda da Câmara), Presidente da República\* ou maioria absoluta das Assembleias Legislativas.

2 Emendas na CCJ apenas pelos seus membros (individualmente), até o final da discussão. Parecer que aprova qualquer emenda assinado por 1/3 do Senado.

3 Emendas de Plenário assinadas por 1/3 do Senado.

4 Emendas de Plenário no 2º turno apenas de redação.

\* Embora o Senado admita ser a Casa iniciadora de PEC de autoria do Presidente da República, o costume é que este a apresente perante a Câmara dos Deputados.

910 O calendário especial, portanto, nada mais é do que a urgência regimental – com outro nome – aplicada à tramitação da PEC, apenas com um requisito mais rígido para sua concessão, qual seja, o pedido da unanimidade dos Líderes. Vale frisar que não há previsão regimental do calendário especial, sendo ele um **costume legislativo**.

911 Há precedentes de aplicação da dispensa de interstícios, prazos e formalidades regimentais ao rito da PEC por mero **acordo verbal de Líderes** – e não necessariamente de todos –, sem a aprovação formal, por escrito, de calendário especial (ex.: PECs n<sup>as</sup> 91/2019, 17/2019 e 31/2017). O calendário especial é um **costume** que flexibiliza o Regimento Interno, cuja inobservância, caso se trate de norma puramente regimental (norma *interna corporis*), não acarreta a invalidade do processo legislativo, conforme já decidiu o STF (MS 22494/DF, MS 24356/DF). Todavia, o requerimento de autoria da **unanimidade** dos Líderes (art. 412, III) para a adoção de um procedimento não previsto expressamente no RISF ao menos comprova o consenso de todas as lideranças da Casa nesse sentido, evitando o risco de desrespeito às minorias parlamentares.

### **XLIII. Prejudicialidade**

779. **Prejudicialidade** é o fenômeno que prejudica (impede) a decisão da Casa sobre determinada matéria ainda pendente de deliberação, a qual, por isso, deixa de ser decidida. A matéria prejudicada deixa de ser votada por **perda de objeto**, isto é, por não haver mais razão ou interesse em ela ser decidida pelo Parlamento, tendo em vista a ocorrência de **fato superveniente**.
780. A matéria pendente de deliberação do Senado pode ser declarada **prejudicada** (art. 334, *caput*): i) por a Casa haver **perdido a oportunidade** para sua apreciação; ou ii) em virtude de já ter havido seu **prejulgamento** pelo Plenário em outra deliberação.<sup>912</sup> A proposição prejudicada, portanto, não recebe decisão de mérito (aprovação ou rejeição) e é definitivamente **arquivada** após a declaração de sua prejudicialidade (art. 334, § 4º)<sup>913</sup>.
781. A **perda da oportunidade** para deliberação da proposição ocorre quando a matéria não é apreciada pela Casa no tempo devido. A prejudicialidade com base nessa hipótese tem sido aplicada, por exemplo, aos **requerimentos não votados até o final da Legislatura**<sup>914</sup>. Por ocasião do término do quadriênio

---

912 Veremos adiante que o RISF prevê também um terceiro motivo para a prejudicialidade: a falta de quórum para a deliberação da matéria (art. 279, § 6º; art. 342).

913 Ex.: PLS nº 6/2016, PRS nº 4/2003.

914 **Legislatura** é o período constitucional em que os Parlamentares exercem suas atribuições. Uma legislatura dura quatro anos (art. 44, parágrafo único, CF), havendo eleições quadrienalmente para renovar a legislatura. O mandato de Deputado

parlamentar, os requerimentos que não foram apreciados no período são declarados prejudicados por perda de oportunidade e arquivados<sup>915</sup> (art. 334, I, e § 4º).<sup>916</sup>

782. O **prejulgamento** no processo legislativo significa uma **decisão anterior** sobre a mesma ou correlata matéria, quando a aprovação de ambas geraria uma **contradição** ou uma **redundância** na regulação do tema.<sup>917</sup> Neste caso, a Casa, tendo decidido por uma solução jurídica, não deve aprovar nova solução que seja incompatível ou supérflua em relação à sua decisão anterior.

---

Federal dura uma legislatura e o de Senador, por expressa previsão constitucional, oito anos, isto é, duas legislaturas (art. 46, § 1º, CF).

915 Ex.: RQS nº 613/2018, RQS nº 1064/2017, RQJ nº 72/2013, RDR nº 5/2011.

916 Outro caso é a **INS nº 2/2001**, que sugeria à Mesa o estudo de medida para obstar o retorno de Senador sob investigação ao exercício da Presidência da Casa, declarada prejudicada por perda de oportunidade após a renúncia do Parlamentar ao mandato. Outros exemplos seriam um projeto de decreto legislativo para sustar um decreto ilegal do Executivo (art. 49, V, CF; art. 90, VII, RISF), o qual acabou – o decreto do Executivo –, sendo antes revogado pelo Presidente da República; e um projeto de lei para autorizar auxílio financeiro público a determinadas vítimas de um desastre natural, as quais, todavia, infelizmente, vêm a falecer antes da votação da matéria.

917 Sejam dois projetos regulando as alíquotas de um tributo, cada um com percentuais diferentes. Se um deles é aprovado, o segundo deve ser declarado prejudicado, pois a aprovação do primeiro representa a solução que a Casa resolveu adotar, e a ratificação dos dois pela Casa indicaria que os Parlamentares desejam duas regras diferentes para o mesmo tributo (**contradição**). Outro exemplo é a aprovação de um projeto de lei idêntico a outro que ainda está tramitando. Com a aprovação daquele, este deve ser declarado prejudicado, pois a aprovação de ambos geraria duas proposições dizendo a mesma coisa sobre o assunto (**redundância**). Neste segundo exemplo, pode-se perguntar por que ambos não estavam tramitando em conjunto. Seria o ideal, é verdade, mas, se, por alguma razão, o pensamento deixou de ser promovido, a prejudicialidade é cabível, conforme descrito.

783. A decisão anterior configuradora de prejulgamento pode ocorrer não só em relação a **proposições diversas**, como a anterior aprovação de um projeto idêntico a outro cuja prejudicialidade agora se suscita; mas também em referência a uma **mesma proposição**, durante seu trâmite, por exemplo, a aprovação de um substitutivo que tenha a preferência<sup>918</sup> sobre seu projeto, prejudicando a deliberação sobre este; ou a rejeição de uma proposição principal, prejudicando a votação de suas emendas. Este caso é chamado de **prejudicialidade declarada no curso da votação**.
784. A prejudicialidade de uma matéria por prejulgamento de proposição anterior pode parecer contraditória com o aperfeiçoamento da legislação, já que alguém poderia levantar que a aprovação de uma proposição alteradora de uma norma em vigor – hipótese típica da atividade legislativa – significaria nova decisão da Casa sobre um tema já prejulgado por ela e que, por isso, a nova matéria deveria ser considerada prejudicada. Ocorre que a prejudicialidade compara decisões da Casa em matérias que **ainda são proposições**, isto é, que ainda não se converteram em norma jurídica (lei, decreto legislativo, resolução ou emenda constitucional). A aprovação de um projeto para alteração de uma lei já em vigor é legítimo exercício da vontade política de aperfeiçoar a legislação, não havendo que se falar em prejudicialidade neste caso.

---

918 **Preferência** ou **precedência** é a **primazia para deliberação** de uma matéria antes das demais (art. 159, *caput*, RICD; art. 130; art. 311, RISF). A prioridade de votação entre as diversas proposições, inclusive entre a matéria principal e suas emendas, é estabelecida previamente pelo Regimento (**preferência regimental padrão**), podendo ser alterada mediante **requerimento** de Senador ou Comissão aprovado pelo colegiado onde as proposições se encontram (**preferência por requerimento**), com a consequente quebra da precedência original. Este assunto será detalhado em capítulo próprio.

785. Ainda assim, é razoável indagar se a Casa estaria impedida de deliberar sobre certa matéria que foi objeto de outra proposição já votada, mas ainda não convertida em lei, sob a alegação de prejulgamento. A resposta é negativa. É que a declaração de prejudicialidade, mesmo quando conveniente, não é obrigatória. O Legislativo pode resolver votar nova proposição sobre o mesmo tema, mudando a solução jurídica adotada, caso essa seja a vontade política dos Parlamentares. Nada impede que negociações posteriores sobre a matéria gerem o consenso de que a votação da proposição anterior, embora recente<sup>919</sup>, não foi a mais adequada ao tratamento do assunto.
786. O prejulgamento da matéria pode ter ocorrido não só por razões de mérito, mas também por **inconstitucionalidade**. Se a Casa já considerou determinada matéria inconstitucional, pode ser arguida sua prejudicialidade, evitando nova deliberação sobre o assunto. Nada impede, por outro lado, que o entendimento pela inconstitucionalidade do tema seja revisto, passando a Casa a concluir

---

919 Na Câmara dos Deputados, o Regimento Interno adota como critério temporal objetivo para a prejudicialidade por prejulgamento de proposição **idêntica** (não meramente semelhante ou correlata) ainda não convertida em lei o fato de a deliberação anterior ter sido feita na mesma sessão legislativa (art. 163, I, RICD). Parece estranho admitir não declarar a prejudicialidade quando o texto em questão é **idêntico** a outro mais antigo em tramitação, mesmo que aprovado em sessão legislativa passada. Um argumento para isso, proveitoso para os que defendem a aprovação da matéria, é que, caso ocorra a rejeição do projeto mais antigo, o mais recente já estará no meio de sua tramitação, portanto em estágio mais avançado do que outro que ainda seria reapresentado. Por sua vez, o Regimento do Senado não traz critério temporal objetivo para a declaração de prejudicialidade por prejulgamento. Na Questão de Ordem nº 6/2017, o Presidente do Senado decidiu que a decisão da Casa sobre uma matéria após passados mais de quinze anos não é fator gerador de prejudicialidade.

que a matéria não ofende a Carta Magna, proferindo decisão de mérito (pela aprovação ou rejeição) da proposição.

787. A prejudicialidade por prejulgamento se configura quando **há decisão anterior** da Casa sobre a matéria, seja pela aprovação, seja pela rejeição, seja pela inconstitucionalidade. A mera existência de proposições correlatas mais antigas em tramitação não é razão para declarar a prejudicialidade de uma matéria mais recente.<sup>920</sup>
788. O Regimento da Câmara dos Deputados agrupa em um mesmo dispositivo (art. 163, RICD) diversas situações de prejudicialidade por **prejulgamento** da matéria, rol que pode servir de orientação aos trabalhos do Senado, por analogia (art. 412, VI). Alguns casos mencionam a prejudicialidade relacionada a **proposições diversas**, outros o fazem em referência a uma **mesma proposição** e suas emendas, durante seu trâmite (prejudicialidade no curso da votação). Vários deles aparecem também no RISF, em dispositivos esparsos. Segundo a norma interna da Câmara Baixa, consideram-se prejudicados (art. 163, RICD): i) a proposição idêntica a outra já aprovada ou rejeitada na mesma sessão legislativa<sup>921</sup>; ii) a proposição idêntica a outra já transformada em norma jurídica<sup>922</sup>; iii) a proposição semelhante a outra considerada inconstitucional

---

920 Não obstante, na Câmara Legislativa do DF (CLDF), o art. 175, VIII, do Regimento Interno considera prejudicados também a proposta de emenda à Lei Orgânica (PELO) e o projeto de lei ordinária ou complementar de teor igual ao de proposição da mesma espécie **que já tramite** na Casa.

921 Caso clássico de prejulgamento.

922 Neste caso, sem limitador temporal relacionado à mesma sessão legislativa e considerando-se que a norma ainda esteja em vigor.

pela CCJ<sup>923</sup> (art. 101, § 1º, RISF);<sup>924</sup> iv) a proposição em tramitação conjunta idêntica ou de finalidade oposta à apensada que foi aprovada<sup>925</sup> (art. 164, RISF); v) a proposição em tramitação conjunta idêntica à apensada que foi rejeitada<sup>926,927</sup> vi) a proposição principal (e suas emendas), ressalvados os destaques (art. 300, I e III, RISF), quando é aprovado substitutivo à matéria (art. 300, XVI, RISF); vii) a emenda idêntica ou contrária a outra já aprovada; viii) a emenda idêntica a outra já rejeitada<sup>928,929</sup> ix) o requerimento com a mesma

---

923 Frise-se que o parecer pela inconstitucionalidade de **outra Comissão** – situação que pode ocorrer no Senado – não embasaria a prejudicialidade.

924 Os casos (i) a (iii) referem-se à prejudicialidade entre **proposições diferentes**, em que a primeira é deliberada em **ocasião anterior** à da declaração de prejudicialidade da segunda.

925 As matérias apensadas (reunidas) para tramitação conjunta são deliberadas na mesma ocasião, iniciando-se pela que tem a prioridade de votação, de maneira que a decisão do Plenário sobre esta prejudique (prejudique) as demais (art. 164; art. 260, III e § 2º; art. 334, II e § 1º).

926 A rejeição da matéria apensada que tem a preferência não geraria, em princípio, o prejulgamento das demais apensadas, mas, se estas são idênticas à que foi rejeitada, a prejudicialidade há de ser declarada.

927 As hipóteses (iv) e (v) tratam da prejudicialidade entre **proposições diferentes e apensadas**, em que uma delas é deliberada na **mesma ocasião** em que as demais são julgadas prejudicadas.

928 Do mesmo modo, a rejeição de uma emenda que tem a preferência não geraria, em princípio, o prejulgamento das demais emendas ao mesmo dispositivo, mas, se estas são idênticas à que foi rejeitada, a prejudicialidade há de ser declarada.

929 As situações (vi) a (viii) cuidam de prejudicialidade **na mesma proposição**, entre ela própria e suas emendas (inclusive substitutivos) todas votadas na **mesma ocasião**.

ou oposta finalidade de outro já aprovado<sup>930 931</sup>.

789. **Aprovado o substitutivo** que tenha a prioridade de votação sobre o projeto (art. 300, XIII), este e suas emendas, ressalvados os destaques, ficam prejudicados (art. 300, XVI). Do mesmo modo, **aprovado o projeto** que possua a preferência de votação sobre seu substitutivo (art. 300, XIII), este é que fica prejudicado, ressalvados também os destaques ao seu texto. A **rejeição do projeto prejudica as emendas** a ele oferecidas, pois estas são acessórias àquele e, rejeitado o texto principal, não há mais o que as emendas modificarem. Todas essas hipóteses são de **prejudicialidade no curso da votação**. O raciocínio não vale, todavia, para o **substitutivo**

---

930 O caso (ix), também situação clássica de prejulgamento, refere-se à prejudicialidade entre **proposições diferentes**, em que a primeira pode ser deliberada em **ocasião anterior** à da declaração de prejudicialidade da segunda, **ou na mesma ocasião**, caso os vários requerimentos sobre o mesmo assunto sejam colocados em pauta na mesma sessão. Ver o exemplo do art. 279, § 5º, RISF: quando, à mesma proposição, são apresentados dois ou mais requerimentos de adiamento de discussão para a realização em determinado dia futuro, é votado em primeiro lugar o pedido de prazo mais longo, caso em que, aprovado, ficam os demais **prejudicados**.

931 O art. 163, VII, do RICD elenca ainda como proposição que deve ser considerada prejudicada a emenda em sentido absolutamente contrário ao de dispositivo do texto principal já aprovado. Não obstante, tal hipótese não nos parece ser de prejudicialidade (pode ser caso de inadmissibilidade, em caso de matéria estranha), porque o objetivo da emenda, em geral, é justamente modificar o teor do texto principal, sendo possível que aquela tenha sentido contrário ao deste. Aprovado o projeto, a emenda ainda pode ser votada, seja por estar destacada, seja por haver desde logo votações separadas para o projeto e para os grupos de emendas (art. 189, §§ 1º e 2º, RICD; art. 300, III, RISF). A prejudicialidade da emenda em caso de aprovação do projeto ocorre apenas quando a votação é realizada nos termos do parecer (fato usual no Senado), quando a Comissão tenha opinado pela aprovação do projeto e pela rejeição da emenda.



(que é um tipo de emenda), que **não fica prejudicado** pela rejeição do projeto, podendo ser votado após este ter sido reprovado.

790. A **rejeição** do art. 1º de um projeto votado artigo por artigo prejudica os demais quando eles são uma **consequência** daquele<sup>932</sup> (art. 302). Não sendo este o caso, os artigos subsequentes continuam a ser votados. A regra vale também para quaisquer artigos que dependam de outro. Por exemplo, se os arts. 11 e 12 dependem do art. 10 e este é rejeitado, aqueles ficam prejudicados.
791. O RISF prevê ainda dois **casos anômalos de prejudicialidade**, não motivados por perda de oportunidade nem por prejulgamento. Trata-se da **prejudicialidade por falta de quórum de deliberação**, adotada para o **requerimento de adiamento da discussão** (art. 279, § 6º) e o **requerimento de urgência tipo 2** (art. 342). A falta de número, em regra, não é motivo para prejudicialidade, pois, em geral, a queda de quórum apenas sobresta (adia, suspende) a decisão para momento futuro, quando novamente houver número<sup>933</sup>. Todavia, nos casos acima citados, a consequência da ausência de número para votação da matéria é a prejudicialidade, por expressa previsão regimental, sendo, portanto, uma **causa anômala de prejudicialidade**.
792. A prejudicialidade é **declarada em Plenário pelo Presidente**, podendo ser feita **de ofício** ou em resposta a **consulta de**

---

932 Por exemplo, o art. 1º de um projeto (votado artigo por artigo) aumenta a alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o art. 2º estabelece que esse aumento só valerá para determinados produtos. Rejeitado o art. 1º, o art. 2º fica naturalmente prejudicado.

933 Ex.: suspensão da votação da matéria, por falta de quórum de deliberação (art. 304). Sobrestamento de requerimento de adiamento da votação, também por ausência de número para deliberação (art. 315, § 2º).

**Senador** (art. 48, XII; art. 334, *caput*). A declaração **de ofício** ocorre usualmente no âmbito da mesma proposição e de suas emendas, no curso da votação, tão logo seja aprovado o texto que prejudique os demais<sup>934</sup>, mas pode ocorrer também em relação a proposições diferentes, se o Presidente verifica que a matéria atual já foi prejudgada por outra anteriormente deliberada. Um exemplo é o recebimento pela Mesa de **parecer** de Comissão que conclui pela **declaração de prejudicialidade** da matéria<sup>935</sup>. Com base na conclusão do parecer, a prejudicialidade é então formalmente declarada em Plenário de ofício pelo Presidente. Já a prejudicialidade **em resposta a consulta** ocorre por provocação de qualquer Senador, em geral por haver dúvida sobre a ocorrência de prejudicialidade da matéria em razão de anterior deliberação da Casa sobre outra proposição correlata.

793. Em relação à prejudicialidade de proposição decorrente de **parecer**, a deliberação da Comissão **terminativa** pela prejudicialidade pode ser feita pelo processo **simbólico** (art. 1º da Instrução Normativa da SGM nº 5/2015), e não necessariamente pelo processo nominal, como é a regra (art. 109, *in fine*).<sup>936</sup> É que, neste caso, a declaração final de prejudicialidade não pode ser feita pela Comissão, em caráter terminativo, devendo ser feita pelo Presidente do Senado,

---

934 Por exemplo, imediatamente após ser aprovado pelo Plenário o substitutivo a um projeto de lei, o Presidente declara o texto do projeto original prejudicado.

935 Ex.: Parecer nº 812/2016-CMA, ao PLS nº 6/2016; Parecer nº 374/2013-CDH, ao PRS nº 4/2003.

936 As Comissões **opinativas** votam os projetos pelo processo **simbólico**, mas, no rito abreviado, a Comissão **terminativa** deve adotar o processo **nominal** (art. 109, *in fine*). Como essa Comissão efetivamente decide sobre o projeto, em substituição ao Plenário, a votação nominal permite maior segurança jurídica na deliberação, ao exigir que a maioria absoluta do colegiado esteja efetivamente presente no momento da deliberação.

em **Plenário**, mediante inclusão da matéria em Ordem do Dia (art. 334, *caput* e § 1º, RISF).

794. A matéria que já figura na Ordem do Dia no momento em que ocorre sua prejudicialidade pode, desde logo, ser reconhecida como prejudicada pelo Presidente. Não sendo este o caso, a proposição deve ser incluída posteriormente em Ordem do Dia, para que sua prejudicialidade seja formalmente declarada pelo Presidente (art. 334, § 1º). Da declaração de prejudicialidade pode ser interposto **recurso ao Plenário**. Neste caso, a matéria deve ser enviada à CCJ, para a emissão de parecer sobre a existência da prejudicialidade, antes da decisão do Plenário. Todavia, caso o recurso se refira a prejudicialidade declarada no curso da votação, o parecer da CCJ deve ser proferido **oralmente**, na própria ocasião (art. 334, § 3º).
795. A prejudicialidade da matéria não obsta a sua reapresentação na mesma sessão legislativa, com nova numeração (nova proposição sobre o mesmo assunto), salvo no caso das PECs, por expressa previsão constitucional e regimental (art. 60, § 5º, CF; art. 373, RISF). Ou seja, a prejudicialidade só acarreta a irrepetibilidade da matéria para as propostas de emenda à Constituição.

## XLIV. Preferência

796. **Preferência** ou **precedência** é a **primazia para deliberação** de uma matéria antes das demais (art. 159, *caput*, RICD; art. 130; art. 311, RISF). A prioridade de votação entre as diversas proposições, inclusive entre a matéria principal e suas emendas, é estabelecida previamente pelo Regimento (**preferência regimental padrão**), podendo ser alterada mediante **requerimento** de Senador ou Comissão aprovado pelo colegiado onde as proposições se encontram (**preferência por requerimento**)<sup>937</sup>, com a consequente quebra da precedência original. Os Regimentos Internos da Câmara e do Senado utilizam o termo precedência para a prioridade regimental padrão atribuída à proposição (art. 86, § 2º; art. 159, § 4º; art. 191, XI e XIII, RICD; art. 163; art. 166; art. 300, VII e XIV, RISF). Já a palavra preferência é usada indistintamente pelas duas normas para ambos os casos de primazia (padrão ou por requerimento) (art. 159, RICD; art. 130; art. 300, X e XIII; art. 311, RISF). Pode-se falar em **preferência em sentido amplo**, como um gênero que se subdivide na **primazia padrão (precedência)** e na **prioridade por requerimento (preferência em sentido estrito)**.
797. Pode ser concedida a **preferência** (art. 311): i) de uma proposição sobre outra ou sobre as demais da Ordem do Dia do Plenário ou da Comissão (a chamada **inversão de pauta**); ii) de uma emenda,

---

937 Perante o Plenário, esse requerimento é **escrito** (art. 215, *caput*), mas, perante Comissão, o costume é o pedido de preferência ser feito **oralmente** por qualquer membro do colegiado. Havendo consenso, também tem sido admitida a formulação oral desse requerimento em Plenário.

ou de um grupo de emendas, sobre as demais emendas à mesma proposição; iii) de uma emenda, ou de um grupo de emendas, sobre outras emendas referentes ao mesmo assunto, embora relativas a outra proposição; iv) de projeto (ou PEC, se for o caso – art. 372) sobre seu substitutivo (art. 300, XIII); v) de substitutivo sobre seu projeto (ou sua PEC) (art. 300, XIII). Em qualquer caso, a deliberação do requerimento de preferência deve ocorrer imediatamente após sua formulação (art. 255, III).

798. Como regra, a pauta deliberativa deve ser elaborada colocando-se em primeiro lugar o item de maior precedência regimental; em segundo lugar, o de segunda maior precedência; e assim por diante (art. 163). A atribuição de **preferência de uma proposição sobre outra ou outras** que a precedem na Ordem do Dia configura a chamada **inversão de pauta** (art. 175, IV; art. 311, I).<sup>938</sup> Normalmente, esse pedido é feito: i) quando há consenso para votação de determinada matéria que está depois de outra para a qual ainda não há concordância; ou ii) quando há número de Senadores para votação para uma matéria que exige quórum menor (ex.: maioria simples) e que está depois de outra para a qual é necessário quórum maior (ex.: maioria absoluta ou três quintos). O requerimento de inversão de pauta deve ser apresentado durante a Ordem do Dia, antes de ser anunciada a proposição para a qual se deseja a preferência (art. 235, III, *b*, 1; art. 311, parágrafo único, I).<sup>939</sup>

799. A **preferência de emenda sobre as demais** à mesma proposição principal (art. 311, II, primeira parte) costuma ser solicitada quando há **mais de um substitutivo** (que é um tipo de emenda) e se deseja dar prioridade a um dos que não têm a precedência (art. 300, XIII

---

938 Ex.: RQS nº 387/2016, RQS nº 552/2016, RQS nº 301/2015.

939 A inversão de pauta também pode ser promovida **de ofício pelo Presidente** da sessão ou reunião, se não há oposição do colegiado (art. 48, VI; art. 89, I).

e XIV; art. 311, II)<sup>940</sup>. Se há mais de um substitutivo de Comissão (isto é, se mais de uma Comissão opina pela apresentação de seu próprio substitutivo), a precedência é regulada pela ordem inversa de apresentação deles, ou seja, o primeiro substitutivo a ser votado<sup>941</sup> é o último a ser apresentado<sup>942</sup>. Por outro lado, o substitutivo de Comissão tem precedência sobre o substitutivo de autoria individual de Senador oferecido em Plenário, embora este seja apresentado por último<sup>943</sup> (art. 300, X, *a*; e XIV). A preferência para um substitutivo deve ser requerida até ser anunciada sua **votação** (art. 311, parágrafo único, II).

800. Já em outros casos, a **preferência de emenda ou grupo de emendas** sobre as demais à mesma proposição (art. 311, II, primeira parte) tem sido pouco requerida, ante o costume de realizar a votação em globo do projeto e de suas emendas, nos termos do parecer. Havendo, contudo, a votação das emendas **em grupos** ou **separadamente (uma a uma)**<sup>944</sup>, a precedência regimental (ordem padrão) para a

---

940 Ex.: RQS nº 449/2014, RQS nº 299/2013.

941 Adiante veremos que esse primeiro substitutivo só é votado caso o **projeto original** seja rejeitado. Como, neste caso, há mais de um substitutivo, é claro que nenhum deles teve a aprovação unânime das Comissões. Assim, o projeto original mantém a precedência sobre todos eles (art. 300, XIII). Somente se rejeitado o projeto é que os substitutivos passam a ser apreciados, conforme a ordem de precedência entre eles.

942 Vale lembrar que, por costume, as Comissões do Senado que examinam a matéria são ordenadas conforme sua pertinência temática sobre a proposição, de modo que a última a opinar é a de maior pertinência e a primeira, a de menor competência temática.

943 Após a fase de Comissões, há, em regra, o prazo de cinco dias úteis para apresentação de emendas de Plenário (art. 235, II; art. 277, *caput*). Nada impede que um Senador ofereça uma emenda PLEN que seja um substitutivo.

944 Quando não são votadas separadamente, as emendas são votadas **em dois grupos**,

votação das emendas, para cada dispositivo emendado da matéria principal, é a seguinte: supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas (art. 246, II; art. 300, III). Aprovada, por exemplo, uma emenda supressiva de um artigo, ficam prejudicadas as demais emendas (substitutivas, modificativas ou aditivas) a esse artigo. Desejando-se, por exemplo, que uma emenda modificativa tenha a preferência, deve-se aprovar o requerimento de preferência sobre ela. Concedida a prioridade e aprovada tal emenda, ficam as demais prejudicadas, inclusive as supressivas e substitutivas<sup>945</sup>. A preferência deve ser requerida até ser anunciada a **votação** das emendas para as quais se quer dar a prioridade (art. 311, parágrafo

---

conforme tenham pareceres **favoráveis** ou pareceres **contrários** de **todas** as Comissões (as destacadas e as que têm pareceres divergentes são votadas uma a uma) (art. 300, III) (ex.: PLC nº 28/2017). Tudo isso, é claro, se não for realizada a votação em globo do projeto e de suas emendas, nos termos do parecer.

945 Mesmo na votação em grupos, deve ser observada, dentro de cada grupo, a ordem de precedência quanto à natureza das emendas (supressivas, substitutivas, modificativas e aditivas). No grupo das emendas de pareceres contrários, o usual é elas serem todas rejeitadas (salvo as destacadas, que são analisadas separadamente), embora o Plenário possa discordar dos pareceres, é claro. No grupo daquelas de pareceres favoráveis, o habitual é a Casa aprová-las (exceto também as destacadas). Aprovado o grupo, as emendas que possuem natureza preferencial (ex.: supressivas sobre modificativas) **prejudicam** as demais do grupo que incidam sobre o mesmo dispositivo. Em outras palavras, aprova-se o grupo inteiro, sem que se verifique previamente qual emenda tem ou não a precedência sobre as demais. Depois de concluída a votação, a Casa verifica quais emendas do grupo ficaram prejudicadas, conforme sua natureza (embora constantes do grupo que foi aprovado), e prepara a redação final do texto. Normalmente os pareceres elegem emendas sem que haja essa contradição entre elas, tornando desnecessária a aplicação das regras de precedência e prejudicialidade descritas nesta nota. Todavia, caso seja preciso, pode ser adotada a lógica acima apresentada.

único, II).

801. A preferência de emenda ou grupo de emendas sobre outras emendas referentes ao mesmo assunto, mas relativas a **outra** proposição<sup>946</sup> (art. 311, II, segunda parte), segue a mesma lógica da hipótese anterior de precedência.
802. A solicitação de **preferência de uma proposição (projeto ou PEC) sobre seu substitutivo**, ou **vice-versa** (art. 311, III e IV, art. 300, XIII), ocorre quando o requerente deseja que o texto que não tem a precedência seja votado antes daquele que a possui. Conforme a situação, o substitutivo pode ou não ter prioridade de votação sobre a matéria original (ver detalhamento adiante). Quando um item da pauta possui parecer pela aprovação nos termos de um substitutivo, normalmente este tem precedência para ser votado, de modo que, sendo o substitutivo aprovado, fica prejudicado o projeto original. Neste caso, se um Senador deseja que o texto original seja votado primeiro, deve requerer a preferência para ele. Concedida essa preferência e aprovado o projeto, o substitutivo é que fica prejudicado. Pode ocorrer, porém, de a proposição principal ter prioridade sobre o substitutivo, caso em que o eventual requerimento de preferência solicita que este seja votado antes

---

946 Em que situação isso poderia acontecer? Imaginem-se dois projetos, nºs 1 e 2, em **tramitação conjunta** que foram objeto de análise de duas Comissões e agora constam em série da Ordem do Dia (art. 164; art. 260, III). Um dos pareceres pode ter concluído pela aprovação do projeto nº 1, na forma de um substitutivo; e o outro, pela aprovação do projeto nº 2, também com substitutivo. Antes da votação do **primeiro** item da série (digamos, o projeto nº 1), um Senador apresenta um requerimento de preferência para o substitutivo do **segundo** item, sendo deferida pelo Plenário a concessão da prioridade. Aprovada esse substitutivo, fica prejudicado o substitutivo do primeiro projeto. Como se nota, trata-se de hipótese complexa e de raríssima utilização, não se tendo notícia de caso concreto em que ela ocorreu.



daquela. A preferência deve ser requerida até ser anunciada a **votação** do texto (projeto ou substitutivo) ao qual se quer conferir a prioridade (art. 311, parágrafo único, II).<sup>947</sup>

803. Havendo **substitutivo com pareceres favoráveis** de todas as Comissões, ele tem precedência sobre o projeto (ou a PEC<sup>948</sup>) original. Por outro lado, quando o substitutivo tem **pareceres discordantes**, o projeto original mantém a precedência.
804. Há ainda o caso de substitutivo oferecido em Plenário como conclusão de parecer oral **em substituição às Comissões**, por exemplo, por estar a matéria em urgência (art. 140, I; art. 346, § 2º). Neste caso, o substitutivo é de Comissão e pode ou não ter a concordância de todos os Comitês (o parecer de Plenário pode estar substituindo apenas as Comissões que não puderam opinar antes da concessão da urgência). Havendo concordância de todas as Comissões (parecer de Plenário que substitui os de todas elas), o substitutivo tem a precedência; não havendo, deve-se aprovar um **requerimento de preferência** para esse substitutivo, caso se deseje que ele seja votado antes do projeto original.<sup>949</sup>

---

947 Alguns exemplos de requerimentos de preferência envolvendo proposições e seus respectivos substitutivos: RQS nº 617/2018 (preferência para substitutivo com pareceres divergentes), RQS nº 270/2019 e nº 615/2108 (preferência para substitutivo apresentado em Plenário).

948 No caso da PEC, apenas a CCJ se manifesta sobre o tema (art. 356), de modo que, aprovado um substitutivo à matéria nesta Comissão, ele naturalmente tem precedência sobre a PEC.

949 Não obstante, no caso do PLS nº 484/2017, o parecer de Plenário que concluiu por um substitutivo foi proferido em substituição a todas as Comissões que deveriam opinar. Logo, esse substitutivo contou com a concordância de todos os colegiados e, por isso, detinha a precedência. Mesmo assim, foi apresentado e aprovado (a nosso ver desnecessariamente) o RQS nº 615/2108, para dar preferência ao substitutivo de Plenário.

805. Vale lembrar que, aprovado o projeto (ou o substitutivo), ficam prejudicados o substitutivo (ou o projeto) e as emendas a este oferecidas (art. 300, XVI), ressalvados, porém, os eventuais destaques anteriormente concedidos. Desse modo, caso algum Senador deseje salvar um dispositivo do texto que restará prejudicado, deve, antes da aprovação do texto que tem a prioridade de votação, requerer o destaque desse dispositivo (art. 313, IV), de modo que ele possa ser votado depois e, se aprovado, incorporado ao texto prioritário adotado.
806. Por fim, no caso de proposições em **tramitação conjunta**, adota-se o termo preferência para indicar a proposição do conjunto de apensadas escolhida pelo parecer da Comissão para ser aprovada, a qual passa a ser considerada a proposição **preferida** pela Comissão, chamada, por isso, de proposição **preferencial** ou que tem a **preferência**.

## **XLV. Tramitação Conjunta**

807. **Tramitação conjunta** (ou **tramitação em conjunto** ou **apensamento**) de proposições é a condução simultânea de duas ou mais matérias que versam sobre **assuntos idênticos, correlatos, análogos ou conexos**<sup>950</sup> (art. 139, I; art. 142, *caput*, RICD; art. 48, § 1º; art. 258, *caput*, RISF). A junção de proposições que cuidam do mesmo tema ou de temas semelhantes serve para que a Casa decida uniformemente sobre a questão, analisando conjuntamente, em uma mesma ocasião, as diversas proposições existentes sobre o assunto, promovendo a eficiência do processo legislativo e evitando a tomada de decisões contraditórias.
808. A tramitação conjunta só é cabível quando as proposições a serem apensadas (juntadas) são da **mesma espécie** (ex.: dois ou mais projetos de lei ordinária, duas ou mais PECs etc.) (art. 142, *caput*, RICD).<sup>951</sup> Isso é consequência: i) da divisão constitucional de temas pelas diversas espécies legislativas, o que impede que o mesmo assunto seja tratado em tipos distintos de normas; e ii) dos diferentes ritos legislativos adotados para cada espécie de proposição, o que

---

950 Em outras palavras, assuntos idênticos, semelhantes ou que estejam ligados por algum aspecto comum. Por exemplo, um projeto que crie restrições ao comércio de cigarros, outro que aumente a carga tributária sobre esse comércio e um terceiro que proíba a propaganda de tais produtos podem ser considerados conexos, pois têm como elemento comum o comércio de cigarros.

951 O apensamento pode ser feito não apenas para PECs e projetos, mas também para outros tipos de proposições. Ex.: OFS nº 52/2000 e nº 2/2001; OFS nº 21/2000 e nº 6/2002.

veda a tramitação de tipos diferentes pelo mesmo procedimento. Por exemplo, se um assunto é reservado à Constituição (emenda constitucional), ou a lei complementar, ele não pode figurar em um projeto de lei ordinária (divisão constitucional de temas). Do mesmo modo, o procedimento legislativo especial da PEC é diferente do de um projeto, não podendo o rito deste ser adotado para aquela e vice-versa (ritos legislativos próprios para cada espécie).

809. Havendo em curso no Senado duas ou mais proposições regulando a mesma matéria, pode-se promover sua **tramitação conjunta** (art. 258, *caput*). O RISF apenas autoriza o trâmite conjunto das matérias, não o determina, embora a ausência de apensamento, quando este é possível, atente contra a eficiência legislativa.
810. O apensamento pode ser feito **de ofício**, por decisão do **Presidente do Senado**, quando da apresentação da proposição. Neste caso, lida a nova proposição, o Presidente, caso verifique a existência de matéria análoga ou conexa já em trâmite na Casa, determina a tramitação conjunta dessas matérias (art. 48, § 1º). O apensamento de ofício não pode recair sobre matéria que já tenha parecer aprovado em Comissão ou que, com ou sem parecer, já conste da Ordem do Dia (art. 48, § 2º). Da decisão do Presidente cabe recurso à Mesa<sup>952, 953</sup>, no prazo de cinco dias úteis, contados da publicação

---

952 O recurso pode ser formulado por qualquer Senador, sendo o exemplo típico o formulado pelo autor da nova proposição, em geral motivado pela vontade de que sua iniciativa ande mais rapidamente na Casa, pois, quanto mais matérias reunidas, mais vagarosa costuma ser a análise do processo. O recurso não tem efeito suspensivo, isto é, a matéria segue em tramitação conjunta enquanto a Mesa não decide o recurso.

953 O RISF é contraditório quanto a essa atribuição ser da Mesa ou da Comissão Diretora (art. 98, VI). Embora sejam órgãos distintos, não é raro que as atribuições da Mesa e da CDIR sejam confundidas no dia a dia do Senado, em razão de serem os dois

da decisão (art. 48, § 3º; art. 98, VI).<sup>954</sup>

811. O apensamento pode acontecer também **a pedido**, em razão da **aprovação pela Mesa**<sup>955</sup> de **requerimento de autoria de Comissão ou de Senador** (art. 98, VI; art. 215, I, c; art. 252, I; art. 258, *caput*, 1ª parte). O requerimento é decidido pela Mesa apenas quando nenhuma das matérias a apensar possui parecer aprovado em Comissão nem consta da Ordem do Dia.
812. Os requerimentos de tramitação conjunta de matérias que já possuem parecer ou que, com ou sem parecer, já constam da Ordem do Dia<sup>956</sup> são decididos **pelo Plenário** (art. 258, *caput*, 2ª

---

colegiados compostos pelos mesmos Senadores (art. 77, *caput*). Neste caso, o próprio Regimento Interno confunde as atribuições dos dois órgãos. Seria importante uma revisão do RISF, para eliminar essa antinomia (contradição) regimental. De nossa parte, entendemos que essa atribuição, que é referente ao processo legislativo, deve ser interpretada como sendo da **Mesa**, por ser ela o órgão de direção dos trabalhos **legislativos** da Casa, ao passo que à CDIR compete, principalmente, dirigir os trabalhos **administrativos** do Senado (art. 98, I).

954 Não obstante a previsão regimental, o Presidente do Senado não costuma promover o **apensamento de ofício** (ao contrário do que ocorre na Câmara, onde isso é mais usual), salvo quando há projeto de código em trâmite na Casa, quando então os projetos que visem a alterar o código em questão costumam ser apensados de ofício àquele. Normalmente a tramitação conjunta no Senado é decorrente da aprovação de requerimento de Senador ou Comissão (**apensamento a pedido**), conforme exposto a seguir no texto.

955 O RISF é contraditório quanto a essa atribuição ser da Mesa ou da Comissão Diretora (art. 98, VI). Por se tratar de atribuição referente ao processo legislativo, entendemos melhor interpretar essa competência como sendo da **Mesa**, por ser ela o órgão de direção dos trabalhos **legislativos** da Casa, ao passo que à CDIR compete, principalmente, dirigir os trabalhos **administrativos** do Senado (art. 98, I).

956 Basta que uma das matérias a apensar se enquadre em tal situação.

parte, e parágrafo único). Caso as proposições com parecer não estejam na Ordem do Dia, o requerimento de apensamento deve ser previamente **incluído em Ordem do Dia** para ser votado pelo Plenário (art. 255, II, c, 8). Estando as proposições na Ordem do Dia, o pedido pode ser votado **imediatamente** na própria sessão (art. 255, III), de forma extrapauta, inclusive como preliminar à apreciação das matérias principais envolvidas. Os requerimentos de desapensamento<sup>957</sup> seguem, por analogia (art. 412, VI), as mesmas regras dos requerimentos de apensamento.

813. Em um conjunto de proposições apensadas, uma delas possui a **precedência** sobre as demais. O termo **precedência**, quando utilizado em relação à **tramitação conjunta**, significa a prioridade para uma matéria figurar como a principal do grupo de proposições que tramitam conjuntamente, à qual as demais são apensadas.<sup>958</sup> Desse modo, ao processo da proposição que tem a precedência são apensados, sem incorporações<sup>959</sup>, os processos das demais (art. 260, I). Na tramitação em conjunto, tem precedência: i) a proposição oriunda da Câmara sobre a de origem no Senado (primeiro critério a adotar); e ii) quando originárias da mesma Casa, a proposição mais antiga sobre a mais recente (segundo critério a adotar) (art. 260, II)<sup>960</sup>.

---

957 O requerimento de desapensamento pode recair apenas sobre uma ou algumas das matérias apensadas, caso em que as remanescentes seguem em tramitação conjunta (ex.: RQS nº 937/2017, RQS nº 7/2009), ou sobre todas elas, hipótese em que todas voltam a tramitar autonomamente (ex.: RQS nº 233/2017).

958 Em outro sentido, **precedência** significa a prioridade regimental atribuída a uma matéria para deliberação (art. 163). Nesse contexto, a pauta da Ordem do Dia deve ser elaborada colocando-se em primeiro lugar o item de maior precedência regimental; em segundo lugar, o de segunda maior precedência; e assim por diante.

959 Isto é, tais quais figuram nos seus respectivos processados (autos) originais.

960 Por exemplo, sejam três proposições: um projeto de 2019 oriundo da Câmara, um

814. Realizado o apensamento, as proposições em tramitação conjunta são objeto de novo despacho do Presidente de distribuição às Comissões, para análise conjunta por cada uma delas (art. 48, X; art. 259<sup>961</sup>). Em geral, desse novo despacho são excluídas as Comissões que já opinaram sobre todas as matérias apensadas<sup>962</sup>.

---

de 2018 nascido no Senado e outro de 2015 também iniciado no Senado. Pelo primeiro critério, o projeto da Câmara possui a precedência sobre os demais. Quanto aos outros dois, o primeiro critério gera empate, de modo que se adota o segundo critério: o projeto do Senado de 2015 tem precedência sobre o projeto do Senado de 2018. Assim, o “cabeça” das matérias em tramitação conjunta (isto é, a matéria que tem a precedência) será o projeto de 2019 da Câmara, não obstante ele seja o mais recente. Caso este venha a ser desapensado do grupo, o projeto mais antigo do Senado passa a ser o “cabeça” dos dois apensados remanescentes.

961 O art. 259 do RISF prevê que, aprovado o requerimento de tramitação conjunta, os projetos apensados são remetidos à CCJ, se sobre algum deles é necessária a apreciação dos aspectos constitucional e jurídico. Não obstante, na prática, as proposições no Senado não têm sido enviadas à CCJ apenas para a análise de admissibilidade jurídica, mas somente quando essa Comissão é competente (também) para opinar sobre o mérito das matérias, e desde que ela já não tenha se pronunciado sobre todas as proposições apensadas.

962 Por exemplo, se o projeto nº 1, inicialmente despachado à CCJ e à CAE e já com parecer apenas da primeira, e o projeto nº 2, anteriormente enviado à CCJ e à CDR e já com parecer de ambas, são apensados para tramitação conjunta, o novo despacho de distribuição do Presidente provavelmente enviará os projetos à análise da CAE (que ainda não opinou sobre nenhum dos dois) e da CDR (que ainda não analisou o projeto nº 1), mas não da CCJ (que já emitiu parecer sobre ambos). Note-se que, neste exemplo, o projeto nº 2 sofre um atraso em sua tramitação, pois já havia recebido todos os pareceres inicialmente previstos para ele e, com o apensamento, terá ainda que passar pela análise da CAE. Um exemplo real é o dos PLS 284/2017, PLS 165/2015, PLS 155/2015 e PLS 87/2015: quando do apensamento, o PLS 284/2017 já possuía pareceres da CAE e da CTFC e, mesmo assim, com a tramitação conjunta,

815. A fim de que a Casa decida conjuntamente sobre as matérias apensadas, elas são distribuídas, em cada Comissão ao **mesmo Relator**, que elabora um **relatório único** para todas as matérias em trâmite conjunto (art. 260, § 3º; art. 268). Normalmente a conclusão do relatório pela aprovação recai sobre uma única proposição do conjunto, expressamente declarada pelo Relator, embora isso não seja obrigatório<sup>963</sup>. Esta passa a ser considerada a proposição **preferida** pela Comissão, chamada também de proposição **preferencial**. Já a conclusão do parecer único pela rejeição implica que todas as apensadas estão sendo consideradas rejeitadas.
816. Não necessariamente a proposição que tem a precedência deve ser a escolhida para aprovação pelo Relator, podendo o voto favorável recair sobre qualquer matéria dentre as apensadas, inclusive sob a forma de um substitutivo composto por partes de cada uma

---

retornou, juntamente com os demais, à análise dessas duas Comissões, já que a CTFC só havia se pronunciado sobre ele – mas não sobre os demais – e a CAE não havia dado parecer – somente – sobre o PLS 87/2015. Na Câmara, adota-se lógica diversa quando é aprovada a tramitação conjunta: os projetos apensados “pegam carona” no que está mais adiantado (normalmente o mais antigo e que tem a precedência), dispensando-se a análise sobre aqueles da Comissão que já tenha se pronunciado sobre este.

- 963 Um precedente em que o parecer concluiu pela aprovação de mais de uma proposição do grupo de apensadas é o parecer nº 202/2017-PLEN, em substituição à CCJ (parecer de Plenário), sobre os PLS 384/2013 (complementar), PLS 345/2017 e PLS 86/2017, que tramitavam em conjunto. A conclusão do parecer foi pela aprovação do PLS 86/2017 (este com emendas) e **também** do PLS 345/2017. O parecer concluiu ainda pelo retorno à tramitação autônoma (separada) do PLS 384/2013 (complementar), evitando que este fosse considerado rejeitado, após a aprovação dos outros dois. Note-se ainda que o projeto que tinha a precedência não foi o selecionado para a aprovação.



delas, caso em que o parecer, também neste caso, declara qual das proposições apensadas deve ser considerada a aprovada (proposição preferida ou preferencial).<sup>964</sup>

817. Quando o parecer único da Comissão opina pela aprovação de uma (ou – mais raro – mais de uma) matéria do grupo de apensadas, as demais são consideradas prejudicadas<sup>965</sup>, salvo declaração expressa em outro sentido no parecer. Por exemplo, o parecer pode concluir pela aprovação de um projeto e pelo retorno dos demais à tramitação autônoma (separada), evitando que estes sejam considerados prejudicados<sup>966</sup>. O parecer pode também opinar pela rejeição (e não pela mera prejudicialidade) das matérias não preferidas<sup>967</sup>.
818. O original do parecer da Comissão às várias proposições em tramitação conjunta deve instruir o processo da proposição

---

964 Muitas vezes, o projeto mais recente contém solução jurídica mais adequada ao tema, por incorporar entendimentos mais recentes e atualizados, em relação ao teor do projeto mais antigo (e que, justamente por ser mais antigo, tem a precedência). Assim, não são raros os casos em que a conclusão do relatório é pela aprovação do projeto mais recente, que não possui a precedência (ex.: PLS 484/2017 e PLS 556/2013).

965 Ex.: PLS 530/2015, PLS 108/2017, PLS 142/2015, PLS 82/2013.

966 É o exemplo dos PLS 384/2013 (complementar), PLS 345/2017 e PLS 86/2017, que tramitavam em conjunto, e cujo parecer concluiu pela aprovação dos dois últimos e pelo retorno à tramitação autônoma do primeiro.

967 Para os projetos, a **rejeição** atrai o princípio da irrepetibilidade (art. 67, CF), que veda que a matéria de projeto rejeitado possa constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, salvo proposta da maioria absoluta de qualquer das Casas, o que não ocorre com a mera prejudicialidade. Já para as PECs, rejeição e prejudicialidade têm consequências semelhantes, já que o princípio da irrepetibilidade incide em ambos os casos (art. 60, § 5º, CF).

preferencial<sup>968</sup>, sendo anexadas pelo Presidente da Comissão cópias autenticadas desse parecer aos processos das demais matérias (art. 268). Com o atual processo legislativo eletrônico, essa regra acabou perdendo sua aplicabilidade.

819. As proposições apensadas são incluídas **conjuntamente** na mesma pauta deliberativa de cada Comissão e na mesma Ordem do Dia do Plenário (art. 260, § 2º). Mas há uma diferença de tratamento nas Comissões em relação ao Plenário. Nas pautas deliberativas das Comissões, as matérias em tramitação conjunta costumam aparecer como o **mesmo item**<sup>969</sup>. Isso porque, como ainda não há proposição preferencial (preferida pela Comissão), justamente porque o parecer ainda não foi emitido, as matérias apensadas são deliberadas ao mesmo tempo. Já na Ordem do Dia do Plenário elas aparecem como **itens separados e sucessivos, em série**<sup>970</sup>. Neste caso, como já existe proposição preferida pela Comissão, as matérias apensadas são deliberadas sequencialmente, iniciando-se pela preferencial<sup>971</sup>, de maneira que a decisão do Plenário sobre

---

968 Vale frisar: proposição **preferencial**, no âmbito da tramitação conjunta, é aquela que foi **preferida** pela Comissão, isto é, a que foi escolhida para ser aprovada no parecer do colegiado, a qual não necessariamente é a proposição que tem a precedência no conjunto de apensados.

969 Por exemplo, dois projetos em tramitação conjunta podem ser o item nº 1 da pauta da Comissão. Outros três apensados entre si podem ser o item nº 2, e assim por diante (ex.: item nº 1 da pauta da CE de 7/11/2017, composto pelos PLC 104/2015, PLS 483/2011 e PLC 214/2015. Ver também os itens nºs 31 e 32 da pauta da CCJ de 5/7/2017, compostos, cada um, por várias PECs apensadas).

970 **Série** de matérias, portanto, é a sequência ininterrupta de proposições como itens da pauta deliberativa. Por exemplo, dois projetos em tramitação conjunta podem ser os itens nº 1 e nº 2 da pauta da Ordem do Dia.

971 Havendo mais de um parecer com conclusões diferentes (cada um preferindo uma proposição diferente), adota-se como preferencial a proposição escolhida pelo

esta prejudique (prejudique) as demais (art. 164; art. 260, III e § 2º; art. 334, II e § 1º).

820. O RISF prevê que o **regime especial de tramitação** de uma proposição **estende-se** às demais que lhe estão apensadas (art. 260, § 1º). A regra é aplicável quando duas proposições apensadas (portanto, da mesma espécie) possuem ritos legislativos diversos. Neste caso, em geral, as regras do rito mais rigoroso (regime especial) estendem-se ao rito mais simples. Por exemplo, se um projeto de lei em rito terminativo é apensado a outro em rito ordinário, a exigência deste de ida ao Plenário estende-se àquele. Em outras palavras, o primeiro projeto perde o caráter terminativo e passa a tramitar pelo rito ordinário, a fim de poder acompanhar a tramitação do segundo.<sup>972</sup> Do mesmo modo, o apensamento de

---

parecer que tem a preferência, o qual, normalmente, é o da Comissão de maior pertinência temática sobre o assunto, sendo esta, por costume no Senado, também a última a analisar a matéria (art. 227, § 2º, II, c/c art. 229).

- 972 O apensamento de um projeto de lei em procedimento abreviado (terminativo) a outro em rito ordinário costuma ser usado no Senado quando se objetiva aplicar, desde logo, o regime de urgência ao primeiro. É que há regra regimental de que os projetos de lei em rito terminativo não podem ser apreciados em urgência antes de serem objeto de recurso da decisão terminativa por 1/10 da Casa (quando então passam ao rito ordinário) (art. 336, parágrafo único). A razão dessa regra é que a adoção do regime de urgência no Senado implica o envio direto da matéria à fase de Plenário, inexistente no rito abreviado antes do recurso. Assim, o apensamento neste caso faz a matéria terminativa passar, desde logo, ao rito ordinário, podendo ser objeto de requerimento de urgência, sem que se tenha que esperar a decisão da Comissão terminativa e o eventual recurso dessa decisão (ex.: PLC 28/2017, PLS 726/2015 e PLS 530/2015, tendo os dois últimos perdido o caráter terminativo ao serem apensados ao primeiro). Normalmente, nestes casos, o parecer de Plenário conclui pela aprovação do projeto que estava em rito terminativo (objetivo inicial do apensamento) e pelo retorno do outro projeto (utilizado apenas para trazer aquele ao

um projeto em urgência a outro sem urgência faz com que ambos passem a tramitar no regime de urgência<sup>973, 974</sup>.

821. Se uma (ou mais de uma) das proposições em tramitação conjunta é **retirada** (art. 256) ou **arquivada** ao final da legislatura (art. 332), as demais apensadas permanecem tramitando em conjunto, salvo se restar apenas uma, que então retoma automaticamente sua tramitação autônoma.<sup>975</sup>

---

Plenário) à tramitação autônoma, evitando que ele seja considerado prejudicado (ex.: PLS 484/2017 e PLS 556/2013). É possível também que o Presidente, com a anuência do Plenário, determine **de ofício** o retorno da proposição não aprovada à tramitação autônoma, após a deliberação das matérias apensadas, caso o parecer adotado deixe de concluir nesse sentido (art. 48, XXXIII). É cabível também a aprovação, **antes da votação**, de **requerimento de desamparamento** do projeto que ficaria rejeitado ou prejudicado, para evitar seu arquivamento, o que é feito normalmente pelo autor da proposição, para salvar sua tramitação (ex.: RQS 937/2017).

973 Ex.: PL nº 1615/2019 e PL nº 4486/2019.

974 Outro exemplo é o apensamento de um projeto de lei em rito ordinário ou terminativo a outro de **autoria de Comissão do Senado**, que é submetido diretamente ao Plenário, sem passar pela fase de Comissões (art. 235, II, f); ou de **autoria de Comissão mista**, que tramita sob o rito especial do art. 143 do RCCN, também indo diretamente ao órgão máximo da Casa (art. 143, I, RCCN). Em ambos os casos, as proposições apensadas passam a tramitar pelo procedimento aplicável ao projeto de autoria da Comissão.

975 Ex.: PLS 132/2017 (retirado pelo autor) e PLS 212/2015; PLS 411/2016 (arquivado ao final da 55ª Legislatura) e PLS 91/2017.

## **XLVI. Destaques**

822. **Destaque** é o mecanismo do processo legislativo que permite **fracionar a deliberação** de uma matéria, por meio da **retirada** (destaque) de partes da proposição principal, ou de uma ou mais de suas emendas, ou de partes destas, antes da deliberação sobre a matéria. O destino da parte destacada depende da **finalidade do destaque**, que pode ser (art. 312, *caput*): i) destaque para votação em separado (DVS); ii) destaque para aprovação; iii) destaque para rejeição; ou iv) destaque para constituição de proposição em separado (DPS).
823. A concessão do destaque depende: i) da **aprovação** pelo Plenário<sup>976</sup> de **requerimento de Senador (destaque simples)** (art. 312, *caput*); ou ii) da mera **apresentação** de requerimento de bancada de **partido**, por meio de seu Líder (**destaque de bancada**), que é tido por aprovado **sem votação** (art. 312, parágrafo único)<sup>977</sup>. Em qualquer caso, o requerimento de destaque é escrito (art. 215, *caput*) e deve ser apresentado durante a Ordem do Dia em que a matéria está pautada (art. 235, III, *d*, 6), sendo, no caso de destaque simples, votado imediatamente (art. 255, III).

---

976 Ou pela Comissão, se se trata de matéria em deliberação na respectiva reunião (ex.: REQ nº 57/2019-CCT, REQ nº 7/2019-CCJ, RAS nº 45/2017).

977 Normalmente o destaque de bancada é requerido para votação em separado (DVS), mas o art. 312, parágrafo único, do RISF não veda sua utilização também para os outros tipos de destaque, quais sejam, destaque para proposição em separado (DPS), destaque para aprovação e destaque para rejeição. Ex.: RQS 609/2021.

824. O requerimento de destaque de autoria de bancada de **partido (destaque de bancada)**, o qual **independe de aprovação do Plenário**, observa a seguinte proporcionalidade: para cada item da pauta, partidos com menos de três Senadores não têm direito a esse tipo de destaque; partidos com três a oito Senadores podem apresentar um destaque de bancada; partidos de nove a quatorze Senadores, dois desses destaques; e partidos com mais de quatorze Senadores, três destaques de bancada (art. 312, parágrafo único).<sup>978</sup>
825. O requerimento de destaque deve ser formulado: i) até ser anunciada a proposição principal, se o destaque atinge alguma de suas partes; ii) até ser anunciado o grupo das emendas, quando o destaque se refere a qualquer delas, quando votadas em grupo (art. 300, III); iii) até ser anunciada a emenda, se o destaque tem por fim separar algumas de suas partes, inclusive sua subemenda (art. 314, I). Não há encaminhamento na votação de requerimento de destaque (art. 310, XI).
826. Não se admite destaque de expressão cuja retirada inverta o sentido da proposição ou a modifique substancialmente (art. 314, II). O Presidente deve analisar essas condições no caso concreto e, se for o caso, inadmitir o requerimento de destaque, decisão da qual cabe recurso ao Plenário (art. 48, XI).
827. O requerimento de destaque pode ser **retirado** pelo autor **antes de sua votação**. Neste caso, a matéria que se pretendia destacar **retorna** à sua origem, qual seja: i) ao **projeto**, se é dispositivo do texto principal; ii) ao **grupo de emendas** a que pertence, se é emenda; iii) ao texto da **emenda original**, se é parte de emenda ou

---

978 Por expressa previsão regimental, os destaques de bancada são computados por **partido**, não por bloco, ainda que o partido seja coligado em bloco. Por sua vez, o bloco não tem direito a destaques de bancada, apenas os partidos que o integram.

substitutivo ou se é subemenda (art. 314, V). Retirado o destaque, a matéria que retorna é então votada conjuntamente com seu grupo de origem (projeto, grupo de emendas ou emenda de onde o texto foi destacado).<sup>979</sup>

828. O **destaque para votação em separado (DVS)** (art. 312, II; art. 313, art. 300, XI) é o caso mais comum de destaque<sup>980</sup> e tem por fim a votação em separado da matéria destacada. Neste caso, vota-se inicialmente o texto principal, ressaltando-se os destaques. Aprovada a proposição principal (chamada, neste caso, de **texto-base**), votam-se então os trechos destacados (art. 314, III). Se estes são aprovados, reincorporam-se ao texto principal, razão pela qual devem ser **ajustáveis a ele** (art. 313, parágrafo único); se rejeitados, são excluídos definitivamente do texto principal. A mesma lógica é adotada em caso de votação em separado de emenda destacada do grupo de emendas a que originalmente pertencia (art. 300, III).

---

979 Se uma matéria **já está destacada**, mas ainda não foi votada (destaque para votação em separado), o correto tecnicamente é requerer a **extinção** (e não a retirada) do destaque (art. 352, II, por analogia – art. 412, VI), a fim de que a parte destacada retorne ao seu grupo de origem, para ser votada juntamente com o grupo. Se o grupo de origem já foi votado, não deveria ser mais possível extinguir o destaque, e a votação em separado da parte destacada deveria ser realizada. Isso porque a matéria que retorna toma a sorte do grupo a que pertence (art. 300, XVII), isto é, se o Plenário aprova (ou rejeita) o grupo, aprova (ou rejeita) também o trecho não mais destacado. Pode acontecer, contudo, de o Plenário só ter concordado em, digamos, aprovar o grupo (o projeto, por exemplo) por ele estar sem a matéria destacada, de modo que, se não tivesse havido o destaque, o grupo não seria aprovado. Em tal caso, promover o retorno da parte destacada **após** a aprovação do grupo pode significar incluir no texto final matéria com a qual o Plenário não concordou (ex.: RQS nº 841/2019, RQS nº 836/2019). É preciso atenção, portanto, a essa situação na dinâmica dos trabalhos legislativos.

980 Ex.: RQS nº 292/2019, RQS nº 291/2019, RQS nº 118/2019.

829. O DVS pode ser utilizado para separar da proposição dispositivos para os quais ainda não há consenso para votação. Desse modo, consegue-se, por exemplo, votar desde logo a parte da matéria em que já há consenso para aprovação e, destacadamente, a parte para a qual ainda não se obteve consenso. A parte destacada não precisa ser um dispositivo (artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item) completo, podendo ser tão somente uma expressão ou palavra isolada de um dispositivo<sup>981</sup>.
830. Só se destaca para votação em separado o que, a princípio, será votado em conjunto com outras partes. Por exemplo, se determinada emenda já será votada separadamente, digamos, por contar com pareceres divergentes ou por possuir subemenda<sup>982</sup> (art. 300, III, segunda parte; art. 300, VI), ela não pode ser objeto de DVS, pois já está, por padrão, destacada para ser votada separadamente.
831. O DVS só é possível quando o texto destacado forma **sentido completo** (art. 313, parágrafo único). Isso porque, se o texto principal é rejeitado, o trecho destacado ainda pode ser votado e, se aprovado, passar a ser a matéria principal restante. Ou seja, a rejeição do projeto **não** prejudica o destaque.<sup>983</sup> Não obstante,

---

981 Ex.: RQS nº 836/2019, RQS nº 614/2019, RQS nº 547/2019.

982 Neste exemplo, estamos considerando que a matéria está sendo votada nos termos do art. 300, I e III, do RISF, isto é, primeiramente o projeto, depois as emendas com pareceres coincidentes (por grupos: grupo das que têm pareceres favoráveis e grupo das que possuem pareceres contrários) e, finalmente, as emendas com pareceres discordantes ou com subemendas (votadas uma a uma) (ex.: PLC nº 28/2017); e não que o projeto e as emendas estão sendo votados em globo, em uma única votação, nos termos do parecer preferencial, conforme costume largamente adotado no Senado, por questões de eficiência legislativa, embora sem previsão regimental.

983 É possível que a intenção seja justamente a de rejeitar o texto principal, sobre o



tem sido admitido o destaque de palavra, expressão ou mesmo dispositivo que, isoladamente, **não** forma sentido completo, especialmente quando o intuito é rejeitar a parte destacada, após a aprovação do texto-base. Neste caso, se, eventualmente, o texto-base é rejeitado, a parte destacada não pode ser votada, já que ela, sozinha, não possui sentido completo. Em tal situação, o destaque deve ser considerado **prejudicado**.

832. Se o destaque recai sobre parte da proposição principal e esta é votada em globo com as emendas, nos termos do parecer, vota-se inicialmente o projeto e as emendas e, depois, o dispositivo destacado. Por outro lado, se há votações separadas para a matéria principal e os grupos de emendas (art. 300, III)<sup>984</sup>, o texto destacado do projeto é votado após este e antes das emendas. O texto do projeto destacado para votação em separado independe de parecer (art. 300, I e XI).
833. Se a parte destacada é uma (ou mais de uma) emenda, ela é votada, em qualquer caso, após as demais emendas, sejam estas votadas em globo com o projeto (votação nos termos do parecer), sejam elas deliberadas após o texto principal, em grupos de emendas. Neste caso, também não é necessário novo parecer para a emenda destacada (art. 300, XI, por analogia – art. 412, VI). A emenda é destacada para votação em separado (uma votação só para ela), não se admitindo seu destaque para inclusão em grupo diverso daquele a que regimentalmente pertence<sup>985</sup> (art. 314, VI, *b*). É possível ainda

---

qual não há acordo, e aprovar o destacado, para o qual há consenso. Normalmente destaca-se o que se quer rejeitar, mas nada impede de ser elaborado acordo para destacar o que se pretende aprovar.

984 Ex.: PLC nº 28/2017.

985 Por exemplo, não se admite que uma emenda pertencente ao grupo das emendas com pareceres favoráveis seja destacada para incorporação ao grupo das emendas

requerer que **todas** as emendas sejam votadas separadamente, uma a uma (art. 300, VIII).

834. Destacada uma emenda, devem ser também automaticamente destacadas as que têm **relação com ela** (art. 314, VII), evitando que sejam aprovadas regras contraditórias no texto final. A ideia, neste caso, é que trechos correlatos sejam analisados **em conjunto** pelo Plenário, isto é, mediante uma única votação em separado para todas as partes correlatas (**votação em separado conjunta**), evitando inserir contradições no texto final da matéria<sup>986</sup>. Embora a regra regimental se refira apenas a emendas, o mesmo raciocínio vale, por analogia (art. 412, VI), ao destaque de dispositivo **do projeto** que tenha correlação com outro não objeto do requerimento de destaque: ambos devem ser destacados para votação em separado conjunta.

---

com pareceres contrários. No grupo das emendas de pareceres contrários, o usual é elas serem todas rejeitadas (salvo as destacadas, que são analisadas separadamente), embora o Plenário possa discordar dos pareceres, é claro. No grupo daquelas de pareceres favoráveis, o habitual é a Casa aprová-las (exceto também as destacadas). Assim, “trocar” uma emenda de grupo pode fazer o Plenário, inadvertidamente, aprovar algo que queria rejeitar ou vice-versa.

- 986 Imagine-se que a emenda nº 1 prevê que determinada conduta é ilícita e a emenda nº 2 prevê a aplicação de multa para tal comportamento. Caso apenas a primeira seja destacada e rejeitada, poderá subsistir no texto final regra de aplicação de multa a uma conduta que não será mais considerada ilícita, o que é contraditório. Para evitar isso, o destaque da emenda nº 1 deve acarretar, automaticamente, o destaque também da emenda nº 2, mesmo que apenas a primeira tenha sido objeto do requerimento, para que ambas sejam votadas simultaneamente pelo Plenário. Cabe ao Presidente fazer esse saneamento, se necessário, antes da votação em separado da matéria destacada (art. 48, VIII). Por outro lado, algumas vezes, o próprio requerimento já solicita o destaque de todos os dispositivos correlatos, invocando o art. 314, VII, do RISF (ex.: RQS nº 576/2017, RQS nº 577/2017).

835. É possível destacar também **parte** de uma emenda para votação em separado, como se essa parte fosse uma **emenda autônoma**. Podem ser destacadas para votação em separado, como emenda autônoma (art. 313, *caput*): i) parte de substitutivo, quando a votação se faz preferencialmente sobre a matéria principal<sup>987</sup>; ii) parte de uma emenda<sup>988</sup>; iii) subemenda<sup>989</sup>; iv) parte da proposição principal<sup>990</sup>, quando a votação se faz preferencialmente sobre o substitutivo<sup>991</sup>.
836. No caso de existirem **emendas ao texto destacado**, pode haver, para maior eficiência do processo, consenso para que a votação

---

987 Neste caso, aprovado o projeto, fica prejudicado o substitutivo (art. 301), ressalvada a parte deste destacada, que é então votada em separado e, se aprovada, incorporada ao texto do projeto.

988 Por exemplo, uma emenda que pretenda incluir os §§ 1º e 2º a um artigo. Destaca-se para votação em separado apenas a parte dela relativa ao § 2º. Rejeitada a emenda, fica rejeitada apenas a parte sobre o § 1º. A parte destacada pode então ser votada e, se aprovada, incorporar o § 2º ao artigo em questão (obs.: não necessariamente o parágrafo será numerado como § 2º, neste caso. Talvez seja incluído como parágrafo único, já que será o único parágrafo que restou. Esses ajustes redacionais são feitos no momento da redação final da matéria).

989 Por exemplo, seja uma emenda com uma subemenda modificativa. Rejeitada aquela, fica prejudicada esta (por ser acessória à emenda). Desejando-se evitar isso, requer-se o destaque da subemenda para votação em separado, de modo que, mesmo rejeitada a emenda, a subemenda ainda possa ser votada e aprovada.

990 Neste caso, não se está destacando parte de emenda, e sim da própria matéria principal, mas o raciocínio é o mesmo: a parte do projeto que seria votada conjuntamente com o resto do texto passa a ser votada separadamente, como emenda autônoma.

991 Neste caso, aprovado o substitutivo, fica prejudicado o projeto (art. 300, XVI), ressalvada a parte deste destacada, que é então votada em separado e, se aprovada, incorporada ao texto do substitutivo.

em separado deste se dê em conjunto com aquelas, de modo que a aprovação do trecho destacado ocorra já com a incorporação de suas respectivas emendas.<sup>992</sup> Não havendo acordo nesse sentido, as emendas ao trecho destacado são votadas após este, salvo se ele é rejeitado, quando essas emendas são declaradas prejudicadas (art. 301).

837. Ao ser anunciada a votação em separado de dispositivo ou emenda **já destacada**<sup>993</sup>, o autor do requerimento de DVS deve estar presente para **encaminhar a votação**. Se ele não pede a palavra para realizar esse encaminhamento, o requerimento de destaque é **tornado sem efeito** e, neste caso, o RISF considera (**presunção regimental**) que o Plenário adota para a matéria que estava destacada (e agora não está mais) a mesma decisão adotada para o grupo de origem.<sup>994</sup> Ou seja, a matéria toma a sorte das demais constantes do grupo a que pertence, mesmo que o Plenário não tenha expressamente deliberado nesse sentido sobre ela.<sup>995</sup>

---

992 A vedação regimental de destaque de dispositivo que tenha recebido emenda (ponto que será visto adiante no texto) refere-se aos destaques para **aprovação** ou **rejeição** (art. 314, VI, *a*, 1), modalidades diversas – e raras – de destaque, e não ao destaque para votação em separado (DVS).

993 Ou seja, cujo DVS já foi aprovado, restando agora realizar a votação em separado de mérito sobre o texto destacado.

994 Não confundir a **obrigatoriedade de encaminhamento** do autor do DVS sobre a votação em separado **da matéria destacada** (art. 300, XVII) com a **vedação ao encaminhamento** da votação **do requerimento de DVS** em si (art. 310, XI). Ou seja, não há encaminhamento na votação do requerimento de DVS, mas deve haver na votação da matéria destacada.

995 Ou seja, como a matéria que retorna toma a sorte do grupo a que pertence, se o Plenário já aprovou (ou rejeitou) o grupo, considera-se que ele aprova (ou rejeita) também o trecho não mais destacado. Pode acontecer, contudo, de o Plenário só ter concordado em, digamos, aprovar o grupo (o projeto, por exemplo) por ele estar

838. O **destaque para aprovação** e o **destaque para rejeição** (art. 312, III) são de rara utilização. A aprovação desses destaques acarreta não só a separação do trecho destacado da votação em conjunto com o resto da matéria, mas também, desde logo, a aprovação ou a rejeição **automática**, conforme o caso, da matéria destacada, sem necessidade de nova votação em separado. Ou seja, a aprovação do destaque para aprovação ou rejeição já envolve, desde logo, uma **decisão de mérito** sobre a parte destacada, aprovando-a ou rejeitando-a.<sup>996</sup>
839. Uma emenda que já é, por padrão, votada em separado<sup>997</sup> poderia, tecnicamente, ser objeto de destaque **para aprovação ou rejeição**, pois, neste caso, a finalidade do destaque seria aprovar ou rejeitar a emenda desde logo, sem posterior votação. A aprovação do destaque, neste caso, **substituiria a votação separada de mérito** para a emenda destacada. Todavia, para evitar confusões e mal-entendidos a esse respeito, o Regimento preferiu **vedar** o destaque para aprovação ou rejeição de **emendas**<sup>998</sup> que, regimentalmente, devem ser

---

sem a matéria destacada, de modo que, se não tivesse havido o destaque, o grupo não seria aprovado. Em tal caso, o retorno da parte destacada **após** a aprovação do grupo (que é o que acontece se o autor do DVS não encaminha a votação da matéria destacada) pode significar incluir no texto final matéria com a qual o Plenário não concordou. Seria interessante uma reformulação dessa regra regimental, talvez para extinguir a obrigatoriedade desse encaminhamento do autor do DVS sobre a votação da matéria destacada.

996 Exemplo de destaques para rejeição no Senado: RAS nº 135/2017, RAS nº 134/2017, RQS nº 60/1961, RQS nº 471/1958, RQS nº 249/1954.

997 Ex.: emenda com pareceres divergentes (art. 300, III, segunda parte), emenda com subemenda (art. 300, VI).

998 Não há vedação regimental expressa a destaque para aprovação ou rejeição de dispositivo **do projeto** que é votado **separadamente**. Em geral, o projeto é votado em

votadas separadamente (art. 314, VI, a, 2). É **proibido** também requerimento de destaque para aprovação ou rejeição de dispositivo do projeto ao qual tenha sido apresentada alguma emenda<sup>999</sup> (art. 314, VI, a, 1).

840. Para evitar mal-entendidos entre os Senadores, que podem aprovar um destaque para aprovação ou rejeição imaginando se tratar de um mero DVS (em que ainda haveria uma votação em separado a seguir), o RISF prevê que a votação de requerimento de destaque só envolve decisão de mérito sobre a parte a destacar se a finalidade do destaque (neste caso, aprovação ou rejeição **automática** do texto destacado) é **expressamente mencionada** no pedido (art. 314, IV), não bastando a mera referência ao dispositivo regimental que o embasa<sup>1000</sup>.

---

globo, mas o Plenário ou o Presidente podem decidir votar a proposição principal por partes (art. 300, II).

- 999 Aprovar um destaque para rejeição ao dispositivo do projeto, neste caso, significaria suprimir a análise da emenda acessória ao texto suprimido pelo destaque. Já acatar um destaque para aprovação ao mesmo dispositivo, deixaria a questão de se sua emenda foi ou não também aprovada. Na dúvida, o RISF preferiu vedar o destaque para aprovação ou rejeição a dispositivo do projeto que tenha recebido emenda. Note-se que não é vedado o **DVS** neste caso.

- 1000 Não é suficiente, portanto, para que a aprovação desse destaque atinja sua finalidade, mencionar laconicamente que se solicita o destaque de determinado trecho com base no art. 312, III, primeira parte (destaque para aprovação), ou no art. 312, III, segunda parte (destaque para rejeição). É preciso constar claramente do requerimento que se trata de destaque para **aprovação** ou **rejeição** (automática), sem posterior votação em separado. Se se constata a aprovação de destaque de aprovação ou rejeição sem essa formalidade, o Presidente pode considerar nula essa aprovação, por contrariar o Regimento Interno, ou, se há consenso, converter o destaque aprovado em DVS, promovendo depois a votação em separado do texto destacado.

841. O destaque para constituição de proposição autônoma ou simplesmente **destaque para proposição em separado (DPS)**<sup>1001</sup> (art. 312, I), também pouco utilizado<sup>1002</sup>, tem a finalidade de separar parte da proposição, ou uma ou mais de suas emendas, ou ambas, para a constituição de um novo texto que será apresentado como **nova proposição inicial**, com nova numeração, tramitando de forma autônoma em relação à matéria original. A votação do requerimento de DPS deve preceder a deliberação sobre a matéria principal (art. 314, IX). Concedido o destaque, o autor do requerimento tem **dois dias úteis** para apresentar a nova proposição (art. 314, XI e XII), sob pena de perda desse direito e consequente caducidade<sup>1003</sup> do destaque<sup>1004</sup>.

---

1001 O RISF fala ora em **destaque para constituição de projeto autônomo** (art. 312, I), ora em **destaque para projeto em separado** (art. 314, VIII a XI). As expressões são sinônimas, porque o objeto desse destaque é **separar** parte do projeto, ou mesmo algumas de suas emendas, para a constituição de **novo projeto**, com nova numeração, que terá **tramitação autônoma**. Como o destaque é aplicável também às PECs, é melhor falar em destaque para constituição de **proposição** autônoma ou destaque para **proposição** em separado.

1002 Ex.: RQS 609/2021, RQS nº 1716/2003.

1003 **Caducidade** é o fenômeno que torna um ato jurídico ineficaz em razão de fato superveniente.

1004 Na verdade, o perecimento do DPS neste caso é inócuo, pois o Senador autor do destaque pode, a qualquer tempo, por sua própria condição de Parlamentar (art. 61, *caput*, CF; art. 8º, I, RISF), apresentar projeto nos exatos termos do trecho destacado, mesmo que não o faça nos dois dias úteis após a aprovação do destaque. Apenas se se tratar de matéria privativa de **outro Poder** ou da **Câmara dos Deputados** (ex.: projeto de lei de aumento da remuneração dos servidores da Câmara) é que a caducidade do destaque terá verdadeiro efeito, pois, neste caso, somente o autor externo ao Senado poderá apresentar novamente o projeto.

842. O DPS de dispositivo ou emenda da matéria principal, ao contrário dos demais tipos de destaque, também pode ser **proposto por Comissão**, em seu parecer (art. 314, VIII)<sup>1005</sup>. Neste caso, aprovada pelo Plenário a matéria nos termos do parecer, a parte destacada é considerada apresentada à Mesa pela Comissão como novo projeto<sup>1006</sup>. Se o parecer conclui pelo DPS sobre uma **emenda**, ela deve ser, por padrão, votada destacadamente em Plenário, sem que precise se aprovar um DVS para ela (art. 300, IX).
843. Por óbvio, o DPS só pode ser submetido a votos se a matéria a destacar é **suscetível de constituir proposição de curso autônomo** (art. 314, X). Não se pode aprovar, por exemplo, o oferecimento de novo projeto com texto que não possui sentido completo, ou com matéria de apresentação vedada pelo princípio da irrepetibilidade<sup>1007</sup> (art. 67, CF; art. 240, RISF).
844. **Não** se admite DPS em **projeto oriundo da Câmara dos Deputados** (art. 312, I, parte final). A regra se refere apenas aos projetos que têm a Câmara como Casa iniciadora, não aos que se originaram no Senado, foram à revisão daquela Casa e depois retornaram à

---

1005 Ex.: Parecer nº 113/2019-CCJ, à PEC nº 6/2019; Parecer nº 40/2017-CCJ, à PEC nº 113-A/2015.

1006 A Comissão também pode optar por apresentar à Mesa, desde logo, como projeto de sua autoria, a parte destacada em seu parecer, tão logo este seja aprovado pelo colegiado. Todavia, se posteriormente o Plenário rejeita o DPS proposto pelo parecer e aprova a matéria original na íntegra, o novo projeto de autoria da Comissão fica sujeito a ser declarado prejudicado, em razão de o texto dele já constar de outra matéria aprovada (art. 334, II).

1007 O projeto do qual se requer o DPS pode cuidar de matéria constante de projeto de lei rejeitado na sessão legislativa em curso em razão de já ter sido apresentado antes da rejeição deste, mas, neste caso, o novo projeto decorrente da aprovação do DPS pode recair na irrepetibilidade.



Câmara Alta para revisão da revisão (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN; art. 285, RISF).<sup>1008</sup>

---

1008 No caso das PECs, em que não há propriamente, como nos projetos de lei, Casa iniciadora e Casa revisora (art. 367) (ver o capítulo sobre PECs para saber mais a respeito), há que se checar a Casa que efetivamente deu origem à matéria para verificar a possibilidade ou não da apresentação de DPS à PEC.

## **XLVII. Retirada de Proposições**

845. **Retirada de proposição** (art. 104, RICD; art. 256, RISF) é o **encerramento da tramitação** da matéria **antes** da deliberação definitiva da Casa. Em outras palavras, é a interrupção do processo legislativo **já em andamento** de uma proposição, a qual deixa, por isso, de ser votada. A retirada deve ocorrer não só antes da votação definitiva pela Casa, mas também antes de eventual declaração de prejudicialidade da matéria em Plenário (art. 334). A matéria retirada é definitivamente **arquivada**, não havendo óbice, porém, a que proposição idêntica a ela seja, a qualquer tempo, reapresentada no Senado, com nova numeração<sup>1009</sup>. A retirada de proposição não é ato unilateral, isto é, dependente apenas da vontade de quem a solicita, pois o pedido de retirada deve ser aprovado pela Casa (art. 104, *caput* e § 1º, RICD; art. 256, § 2º, RISF).
846. Não se deve confundir retirada de proposição com retirada de assinaturas. **Retirada de assinatura** é o requerimento do subscritor de uma proposição para que sua assinatura seja desconsiderada na matéria, evitando que ele seja computado como autor. O signatário só pode retirar sua assinatura antes da publicação da proposição

---

1009 Ou seja, não incide no Senado o princípio da irrepetibilidade sobre a matéria retirada (art. 60, § 5º; art. 67, CF; art. 240; art. 373, RISF), pois ela não foi votada, não podendo, portanto, ser considerada rejeitada, nem foi declarada prejudicada. Já na Câmara dos Deputados há regra puramente regimental (não constitucional, portanto) de que a proposição retirada pelo autor não pode ser reapresentada àquela Casa na mesma sessão legislativa, salvo deliberação do Plenário, não necessariamente por maioria absoluta (art. 104, § 4º, RICD).

(art. 244, *caput*), caso em que seu pedido não pode ser recusado. Nos casos de proposições dependentes de número mínimo de subscritores (autoria coletiva obrigatória), se, com a retirada de assinaturas, o limite mínimo deixa de ser alcançado<sup>1010</sup>, o Presidente da Casa devolve a matéria ao primeiro signatário, dando conhecimento do fato ao Plenário (art. 244, parágrafo único).<sup>1011</sup> Não se trata, neste caso, de retirada da proposição, pois ela nem mesmo começou a tramitar. Quando a retirada de uma ou mais assinaturas não prejudica o número mínimo de subscritores<sup>1012</sup>, a matéria pode iniciar sua tramitação normalmente.

847. Tampouco se deve confundir retirada de proposição com retirada da matéria da pauta deliberativa. **Retirada de pauta** é a remoção, pelo Presidente da sessão, de uma proposição da Ordem do Dia do Plenário, para cumprimento de despacho, correção de erro ou omissão no avulso eletrônico ou para sanar falhas da instrução<sup>1013</sup> (art. 48, VI; art. 175, V). No âmbito da Comissão, a retirada de matéria da pauta deliberativa é feita pelo Presidente do colegiado

---

1010 Por exemplo, numa PEC, exigem-se 27 Senadores autores (art. 60, I, CF; art. 212, I, RISF); num projeto de resolução sobre alíquotas do ICMS, 27 ou 41 Senadores signatários, conforme o caso (art. 155, § 2º, IV e V, CF; art. 394, parágrafo único, II a IV, RISF).

1011 Neste caso, se os autores remanescentes quiserem reapresentar a proposição, terão que colher assinaturas adicionais, até que se atinja o número mínimo necessário de signatários.

1012 Por exemplo, dois de trinta subscritores de uma PEC tiram suas assinaturas, restando ainda 28 autores. Outro exemplo é a retirada de algumas das assinaturas de um projeto de lei de autoria de vários Senadores, já que, neste caso, basta a autoria de um único Parlamentar (as várias assinaturas, neste caso, servem para dar maior força política à proposição).

1013 Ex.: despacho do Presidente do Senado de 10/4/2018 ao PLC nº 79/2016. Também pode haver a retirada de pauta por acordo entre os Senadores.

(art. 89, I).

848. A retirada de uma proposição em curso no Senado é permitida mediante **requerimento do signatário**, quando se trata de **autoria individual** de Senador. Quando há vários Senadores autores, seja a **autoria coletiva** facultativa ou obrigatória, o requerimento deve ser assinado pelo **primeiro signatário**<sup>1014</sup> (art. 256, I). Já a retirada de uma proposição de **autoria de Comissão** deve ser requerida pelo **Presidente** do colegiado ou pelo **Relator** da matéria que deu origem à proposição<sup>1015</sup>, com a declaração expressa de que assim procede devidamente **autorizado pela Comissão**<sup>1016</sup>.
849. Ao contrário do que ocorre na Câmara dos Deputados<sup>1017</sup>, não há previsão regimental no Senado de retirada de proposição por

---

1014 Ex.: PEC nº 7/2019, PEC nº 144/2019.

1015 Por exemplo, o Relator de uma avaliação de política pública pela Comissão (art. 96-B), cujo relatório, acatado pela Comissão, concluiu pela apresentação de um projeto de lei para aperfeiçoar as ações governamentais na área avaliada. O projeto de lei de autoria da Comissão apresentado em razão desse contexto pode ser retirado tanto pelo Presidente da Comissão como pelo Relator do processo de avaliação da política pública.

1016 Em princípio, a instância decisória do requerimento de retirada (Presidente ou Plenário) não necessariamente verifica se a declaração do requerente de que a Comissão concordou com a retirada é verdadeira. O Senador ou a Comissão que discordar dessa declaração pode tentar impugnar o requerimento e demonstrar que a anuência da Comissão não ocorreu.

1017 Art. 104, § 5º, RICD. São exemplos de pedidos de retirada de proposição de autor externo na Câmara: Mensagem (MSC) nº 84/2019, do Presidente da República, solicitando a retirada do PL nº 11279/2019, de sua autoria; MSC nº 389/2003, do Presidente da República, solicitando a retirada do PL nº 4302/1998, de sua autoria; Ofício.CSJT.GP.SG.ASSPAR nº 289/2016, do Presidente do TST, pedindo a retirada do PL nº 1834/2015, de autoria do Tribunal.

**autor externo** à Casa, como um **Deputado Federal** ou um **autor extraparlamentar**<sup>1018</sup>. Por exemplo, seja um pedido<sup>1019</sup> de retirada do STF para um projeto de lei de sua autoria já em tramitação no Senado, como Casa revisora<sup>1020</sup>. Neste caso, como a matéria na Segunda Casa já tem a aprovação da Câmara, poder-se-ia argumentar que não seria cabível mais a retirada, não só por ausência de previsão no RISF, mas também por já haver decisão de uma das Casas do Parlamento sobre a matéria<sup>1021</sup>.

850. Não obstante, há precedentes no Senado de deferimento de pedidos de retirada de matérias de autoria de **autor externo**, no caso, o Presidente da República, embora **já aprovadas na Câmara**<sup>1022</sup>. Pode-se dizer que, nestes casos, o Regimento da Câmara é aplicável ao Senado por analogia (art. 104, § 5º, RICD; art. 412, VI, RISF). O

---

1018 Possuem iniciativa extraparlamentar no Congresso Nacional o Presidente da República, o Procurador-Geral da República (PGR), o STF, os Tribunais Superiores (STJ, TST, TSE e STM), o TJDF, o TCU, a DPU e os cidadãos, conforme visto no capítulo que trata da iniciativa legislativa.

1019 O pedido de retirada formulado por autor externo ao Parlamento não pode ser chamado de requerimento, proposição de autoria exclusiva de parlamentares.

1020 Começam a tramitação pela Câmara dos Deputados os projetos de lei e de decreto legislativo de autoria de Deputado Federal ou Comissão da Câmara e os projetos de lei de autoria extraparlamentar (art. 64, *caput*, CF).

1021 Esse foi o entendimento da **Câmara dos Deputados** na Questão de Ordem nº 277/2017, na qual se declarou precluso o pedido de retirada do Presidente da República (Mensagem nº 389/2003) sobre o PL nº 4302/1998, de sua autoria, que tramitava naquela Casa já em fase de revisão da revisão (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN). O argumento do Presidente da Câmara para indeferir a retirada foi que, quando formulado o pedido, a matéria já havia sido apreciada pela Câmara e pelo Senado e, desse modo, já deixara de ser projeto do Governo, passando a ser matéria do próprio Congresso, não sendo, por isso, mais passível de ser retirada pelo Executivo.

1022 Ex.: PLC nº 47/2005, PLC nº 134/2001, PLC nº 12/2001.

pedido do autor externo de retirada de proposição de sua autoria vem ao Senado por Mensagem<sup>1023</sup> ou Ofício, antes de a matéria ser deliberada ou declarada prejudicada pela Casa.

851. Mais evidente é a admissibilidade no Senado, não obstante a lacuna regimental, de pedido de retirada de proposição de **autor externo** ainda **não votada por nenhuma das Casas**. Isso pode acontecer quando a **Casa iniciadora** da proposição de autoria externa é o próprio **Senado**, cujas hipóteses são relacionadas abaixo. Aqui vale também a analogia com o Regimento da Câmara (art. 104, § 5º, RICD; art. 412, VI, RISF).
852. A Casa iniciadora de proposição de autoria externa é o Senado Federal nos seguintes casos: i) projeto de resolução do Senado (PRS) de autoria do Presidente da República para o estabelecimento de alíquotas de operações interestaduais do ICMS<sup>1024</sup> (art. 155, § 2º, IV, CF; art. 394, parágrafo único, II, RISF); ii) PEC de autoria do Presidente da República ou de mais da metade das Assembleias Legislativas enviada inicialmente ao Senado<sup>1025</sup> (art. 60, II e III, CF);

---

1023 Ex.: Mensagem nº 412/2018, de retirada da MSF nº 28/2018 (indicação do Presidente da República para a Diretoria da ANS); Mensagem nº 169/2006, de retirada do PLC nº 47/2005.

1024 A iniciativa dessa matéria, embora reservada, é **compartilhada** entre o Presidente da República e 27 Senadores (um terço do Senado), isto é, tanto aquele como estes podem ser autores desse projeto de resolução (art. 155, § 2º, IV, CF; art. 394, parágrafo único, II, RISF). Obviamente, o Presidente da República só pode requerer a retirada da matéria quando ela for de sua própria autoria.

1025 A PEC pode iniciar sua tramitação em qualquer das Casas, independentemente da autoria. Na prática, a Casa iniciadora da matéria é o Senado Federal quando a autoria da PEC é de um terço dos Senadores ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação (ex.: PEC nº 47/2012) (art. 60, I e III, CF; art. 212, RISF); e a Câmara dos Deputados quando são autores um terço dos Deputa-

art. 212, II, RISF; Parecer CCJ nº 692/1995 – vol. II do RISF); iii) Mensagem do Presidente da República com proposta de fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada dos entes federativos<sup>1026</sup> (art. 52, VI, CF; art. 30, I, LC nº 101/2000 – LRF; art. 393, parágrafo único, II, RISF); iv) Mensagem ou Ofício com a indicação de autoridade a ser aprovada pelo Senado<sup>1027</sup> (art. 52, III e IV, CF; art. 383, RISF); v) Mensagem do Presidente da República com pedido de exoneração de ofício do PGR antes do término do mandato (art. 52, XI; art. 128, § 2º, CF; art. 385, RISF); vi) sugestão legislativa (SUG) de entidade da sociedade civil organizada<sup>1028</sup> (art. 102-E, I, RISF).

---

dos Federais ou o Presidente da República (art. 60, I e II, CF). Todavia, admite-se que qualquer das Casas possa iniciar a análise da matéria, não havendo a rigidez adotada para os projetos de lei (art. 64, *caput*, CF), havendo mais, quanto às PECs, um costume (que não deixa de ser fonte do Direito). Rigorosamente falando, tanto a Câmara admite apreciar inicialmente PEC de autoria do Senado ou de mais da metade das Assembleias Legislativas (art. 201, I, RICD), como o Senado admite apreciar inicialmente PEC de autoria do Presidente da República (Parecer CCJ nº 692/1995 – vol. II do RISF).

1026 Ex.: MSF nº 154/2000, que deu origem ao PRS nº 84/2007.

1027 Essas indicações são autuadas no Senado como Mensagem (SF) (MSF), quando oriundas do Presidente da República, ou como Ofício “S” (OFS), quando originadas das demais autoridades indicantes. Exemplos de Mensagens desse tipo retiradas pelo Presidente da República: MSF nº 98/2018, MSF nº 51/2018 e MSF nº 28/2018.

1028 Após a CDH aprovar a SUG e apresentá-la como projeto de lei de sua autoria (art. 102-E, parágrafo único, I), cabe ao Presidente da Comissão ou ao Relator da SUG, e não mais à entidade da sociedade civil organizada, requerer a retirada do projeto (art. 256, II). Já se se trata de sugestão de PEC, a competência para requerer a retirada da proposta decorrente da aprovação da SUG passa a ser do primeiro signatário dos 27 (ou mais) Senadores que assinaram a PEC (art. 256, I, RISF; art. 12 do Ato da CDH nº 1/2006).

853. Segundo o Supremo Tribunal Federal (ADI 2984 MC/DF), **as medidas provisórias** (art. 62; art. 84, XXVI, CF; RCN nº 1/2002) **não podem ser retiradas** pelo Presidente da República, mesmo que ainda não tenham recebido decisão de nenhuma das duas Casas. Para a Corte, a MPV não pode ser objeto de retirada por possuir força de lei e eficácia imediata a partir de sua publicação.<sup>1029</sup> Ou seja, o **caráter dúplice de uma MPV**, de proposição e norma em vigor, impede que ela seja objeto de retirada.
854. Depois de lido, o requerimento de retirada no Senado é despachado **pelo Presidente**, quando se trata de: i) proposição **sem parecer** de Comissão e que **não consta** da Ordem do Dia (art. 215, II, e; art. 256, § 2º, I); ii) **indicação** (mesmo que já possua parecer de Comissão ou já conste da Ordem do Dia<sup>1030</sup>); ou iii) **requerimento** (também mesmo que já tenha recebido parecer<sup>1031</sup> ou já esteja na pauta do

---

1029 Por outro lado, no mesmo acórdão, o STF decidiu que uma MPV pode ser ab-rogada (revogada totalmente) por outra MPV, caso em que a primeira fica apenas com a eficácia suspensa até que a segunda seja convertida em lei, quando então a revogação da primeira se torna definitiva. Se a segunda MPV (revogadora) caduca (perde a eficácia por decurso de prazo) ou é rejeitada, a primeira MPV (que estava suspensa) volta a vigorar pelo tempo que lhe resta, podendo continuar a ser apreciada pelo Congresso Nacional (ex.: MPV nº 866/2018, suspensa pela MPV nº 883/2019, a qual caducou e permitiu a volta à vigência da primeira, que foi afinal convertida na Lei nº 13.903/2019).

1030 Apenas as indicações internas são despachadas às Comissões; as externas, após sua leitura em Plenário, são enviadas diretamente ao outro Poder (art. 226). A indicação interna só vai ao Plenário em caso de pareceres discordantes das Comissões que a analisam (art. 227, § 2º, II). Para saber mais sobre as indicações, consultar o capítulo específico sobre essa espécie de proposição.

1031 O único requerimento que recebe obrigatoriamente parecer de Comissão é o de sobrestamento do estudo de proposição (art. 253, parágrafo único; art. 335, parágrafo único).



Plenário) (art. 215, II, c). Caso a matéria já possua **parecer**, mas não conste ainda da Ordem do Dia, seu pedido de retirada deve ser incluído em Ordem do Dia para ser deliberado **pelo Plenário** (art. 255, II, c, 10; art. 256, § 2º, III). Finalmente, se a matéria **já consta da Ordem do Dia**, com ou sem parecer, seu pedido de retirada deve ser submetido **imediatamente** à deliberação do colegiado máximo da Casa (art. 256, § 2º, II), inclusive como preliminar à votação da matéria a ser retirada<sup>1032</sup>.

855. O requerimento de retirada é proposto **perante o Plenário**, mesmo que a matéria ainda esteja tramitando nas Comissões. Sendo este o caso, apresentado o pedido de retirada, a Mesa solicita à Comissão onde está a matéria o envio do processado (autos) para que o requerimento possa ser votado pelo Plenário (art. 266).<sup>1033</sup>
856. O requerimento de retirada de proposição que **já consta da Ordem do Dia** deve ser apresentado em Plenário durante a própria Ordem do Dia<sup>1034</sup> (art. 235, III, d, 7) e só pode ser recebido antes de iniciada a **votação** da matéria a retirar. Se o pedido de retirada recai sobre **emenda** de matéria constante da Ordem do Dia, ele só pode ser

---

1032 Exemplos de **rejeição** do Plenário a requerimentos de retirada: RQS nºs 40, 41 e 42, todos de 2014, que solicitavam a retirada das Emendas nºs 6-PLEN, 7-PLEN e 8-PLEN ao PLC nº 99/2013 (complementar), o qual já constava da Ordem do Dia.

1033 Caso a matéria a ser retirada seja um projeto de lei em **rito abreviado** (art. 58, § 2º, I, CF; art. 91, RISF) que acabe sendo **votado pela Comissão terminativa** antes do envio do processado ao Plenário, é preciso a interposição do recurso de um décimo dos Senadores para levar a matéria ao Plenário (art. 58, § 2º, I, parte final, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), para que então possa ser apreciado o requerimento de retirada. Não apresentado o recurso, a deliberação do Senado sobre a matéria torna-se definitiva (art. 91, § 5º) e o requerimento de retirada caduca (perde o objeto).

1034 Excepcionalmente pode haver o recebimento desse requerimento antes de iniciada a Ordem do Dia.

recebido antes de iniciada a votação da **proposição principal** (art. 256, § 1º).

857. Quando, na CCJ do Senado, o Relator se pronuncia pela inconstitucionalidade ou pela injuridicidade da proposição, é permitida sua **retirada** pelo autor, antes de proferido o parecer definitivo<sup>1035</sup>, mediante requerimento ao Presidente da Comissão, que, o deferindo, encaminha a matéria à Mesa, por ofício, para ser arquivada (art. 257). A importância dessa regra está no fato de que a matéria constante de projeto de lei **rejeitado** somente pode constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, por proposta da maioria absoluta do Senado (princípio da **irrepetibilidade**) (art. 67, CF; art. 240, RISF), o que dificulta a reapresentação do projeto pelo autor, após corrigir a inconstitucionalidade apontada pela CCJ. Já para o projeto **retirado** não há essa limitação<sup>1036</sup>.
858. Se uma (ou mais de uma) das proposições de um grupo de matérias em tramitação conjunta é retirada, as demais apensadas permanecem tramitando em conjunto, salvo se restar apenas uma, que então retoma automaticamente sua tramitação autônoma.<sup>1037</sup>

---

1035 Publicado o relatório do Relator, o teor de seu voto torna-se conhecido. Antes que a CCJ delibere sobre esse relatório, transformando-o, se acatado, em parecer da Comissão, o autor da matéria, vendo que ela será realmente considerada inconstitucional ou injurídica pela CCJ, pode requerer sua retirada.

1036 Na Câmara dos Deputados, por outro lado, há regra puramente regimental de que a proposição retirada pelo autor não pode ser reapresentada àquela Casa na mesma sessão legislativa, salvo deliberação do Plenário, não necessariamente por maioria absoluta (art. 104, § 4º, RICD).

1037 Ex.: PLS 132/2017 (retirado pelo autor) e PLS 212/2015.

## XLVIII. Questões de Ordem

859. **Questão de ordem** é a **dúvida** suscitada por Parlamentar em qualquer fase da sessão plenária ou reunião de Comissão sobre a interpretação ou aplicação do Regimento Interno, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal (art. 131, *caput*, RCCN; art. 95, *caput*, RICD; art. 403, *caput*, RISF). A questão de ordem deve ser **objetiva** e claramente formulada, **indicar os dispositivos** regimentais e constitucionais em que se baseia<sup>1038</sup>, referir-se a **caso concreto** relacionado com a **matéria tratada na ocasião**, não podendo versar sobre tese de natureza doutrinária ou especulativa (art. 131, § 1º, RCCN; art. 95, § 4º, RICD; art. 404, RISF).
860. O Senador tem **cinco minutos** para levantar a questão de ordem (art. 14, X, *b*; art. 403, *caput*), podendo, se necessário, solicitar a interrupção da discussão para formulá-la (art. 274, I). Nas Comissões, o RISF não limita o direito à formulação de questão de ordem apenas aos membros do colegiado, sendo a extensão dessa faculdade aos não membros considerada decorrência de seu direito a **voz** em qualquer Comissão (art. 112).
861. Em geral, ao suscitar a dúvida, o autor da questão de ordem costuma, desde logo, sugerir a interpretação do Regimento que entende ser a mais correta ao caso em análise, solicitando ao Presidente que **defira** a questão nesses termos, isto é, que adote a

---

1038 O ideal é que o dispositivo a respeito do qual o autor da questão de ordem deseja formular sua dúvida seja a primeira informação a ser fornecida ao Presidente na formulação da questão.

interpretação sugerida pelo requerente. Para **contraditar** a questão de ordem, isto é, defender um posicionamento oposto ao do autor, é permitido o uso da palavra a **um único Senador**, pelo mesmo prazo de cinco minutos (art. 14, X, c; art. 403, parágrafo único). Não são permitidos apartes<sup>1039</sup> a questões de ordem nem a suas contraditas (art. 14, XII, b, 5 e 6).

862. A questão de ordem é decidida pelo **Presidente**<sup>1040</sup> da sessão ou reunião (art. 48, XIII; art. 89, V; art. 405), não necessariamente de imediato. Caso se trate de assunto complexo, pode o Presidente esclarecer ao Senador que questiona que responderá à dúvida futuramente, na mesma ou em posterior sessão, podendo ainda o Presidente solicitar parecer da CCJ sobre o tema (art. 101, I e V), a fim de subsidiar sua decisão. A formulação da questão de ordem, em princípio, não tem efeito suspensivo, isto é, não suspende os trabalhos em relação aos quais surgiu o questionamento, mas, caso a continuidade da deliberação dependa da solução à questão de ordem, pode-se atribuir tal efeito à questão e anunciar a próxima matéria da pauta, enquanto a dúvida sobre aquela não se resolve.
863. Decidida a questão de ordem pelo Presidente, cabe **recurso ao Plenário**<sup>1041</sup>, o qual pode ser formulado de ofício pelo próprio Presidente, que decide recorrer da própria decisão (**recurso de**

---

1039 **Aparte** é a interrupção breve e oportuna do orador por outro Parlamentar para indagação ou esclarecimento relativo à matéria em debate (art. 176, RICD).

1040 As questões de ordem sobre a ata da sessão também são decididas pela Presidência (art. 207).

1041 Tratando-se de questão de ordem formulada em reunião de Comissão e decidida pelo Presidente desta, o recurso é para o Plenário da própria Comissão (art. 405, por analogia – art. 412, VI). Caso o autor da questão tenha interesse em que a dúvida seja submetida ao Presidente ou ao Plenário **da Casa**, será preciso formular a questão de ordem em Plenário.

**ofício**), para dar mais segurança e força política à solução por ele proferida; ou ser apresentado por Senador que tenha ficado insatisfeito com a resposta do Presidente (**recurso a pedido**<sup>1042</sup>). O recorrente, neste caso, deve ser **Líder ou apoiado por Líder** (art. 405). O recurso, em princípio, **não possui efeito suspensivo**, por ausência de previsão regimental<sup>1043</sup>, mas nada impede que o Presidente ou o Plenário resolva conceder tal efeito ao recurso, nos casos em que a continuidade dos trabalhos dependa da solução à questão de ordem (art. 48, XXXIII; art. 412, VI).

864. Havendo **recurso** da questão de ordem para o Plenário, o Presidente pode, antes de submeter a decisão ao colegiado máximo da Casa, solicitar a **audiência da CCJ** sobre a matéria (art. 101, VI; art. 408). Caso decida não remeter o recurso à CCJ, ele pode ser decidido na mesma sessão em que foi apresentado, mediante imediata submissão ao Plenário, ou incluído posteriormente na Ordem do Dia de outra sessão. Por outro lado, solicitada a audiência da

---

1042 O Regimento Interno fala em recurso mediante **requerimento** (art. 405), quando o mais adequado seria dizer recurso a (ou mediante) **pedido**, evitando-se interpretar que o recurso depende de um requerimento anterior. O recurso, existente em várias situações no Senado (ex.: art. 48, XI; art. 91, §§ 3º e 4º; art. 101, VI; art. 254, RISF), é em si uma proposição a ser decidida pela Casa (art. 100, § 1º, RICD), ainda que não relacionado expressamente como tal pelo RISF (art. 211), não se confundindo com o requerimento, que é outra espécie de proposição (art. 211, III, RISF). **Recurso** é a proposição que solicita à instância superior a anulação ou a modificação de uma **decisão anterior** de autoridade ou órgão da Casa. Já **requerimento** é a proposição por meio da qual o Parlamentar faz **originalmente** alguma solicitação sobre determinado assunto, normalmente relacionado ao processo legislativo.

1043 Na Câmara dos Deputados, o recurso à questão de ordem não tem efeito suspensivo por expressa previsão regimental, podendo, todavia, ser requerido ao Plenário que atribua tal efeito ao recurso (art. 95, §§ 8º e 9º, RICD). O mesmo ocorre nas sessões conjuntas do Congresso Nacional (art. 132, § 1º; art. 151, RCCN).

Comissão, a decisão do Plenário não é tomada imediatamente e a questão fica **sobrestada**<sup>1044</sup> (art. 408, § 1º).

865. O RISF parece limitar a possibilidade de o Presidente solicitar a oitiva da CCJ sobre recurso à questão de ordem apenas quando a dúvida se refere a interpretação de texto constitucional (art. 408, *in fine*), mas entendemos cabível a audiência dessa Comissão também nas questões de ordem puramente regimentais, com base na competência geral da CCJ para opinar sobre recursos interpostos às decisões da Presidência (art. 101, VI). Havendo remessa do recurso à CCJ, o parecer da Comissão deve ser proferido em até **dois dias úteis**<sup>1045</sup>, após o quê, **com ou sem parecer**, o recurso é **incluído em Ordem do Dia** para deliberação do Plenário (art. 408, § 2º).
866. Quando se trata de questão de ordem sobre matéria em regime de urgência tipo 1 (urgência urgentíssima – art. 336, I) ou com prazo de tramitação, o parecer da CCJ deve ser proferido **imediatamente** em Plenário, de forma **oral**, podendo o Presidente da Comissão ou o Relator solicitar prazo de até duas horas para isso (art. 408, § 3º).
867. Resolvida a questão de ordem pela Presidência, nenhum Senador pode falar sobre ela **na mesma sessão** (art. 407), pois isso significaria discutir o vencido (decidido), o que normalmente é vedado ao Parlamentar (art. 14, X, *a, in fine*; art. 19, II). O Regimento não impede, porém, que a decisão seja criticada em **sessão futura**.
868. A decisão sobre questão de ordem no Senado é considerada **simples precedente**, sem obrigatória aplicação na condução dos trabalhos futuros. O entendimento adotado só adquire força obrigatória quando

---

1044 O que não significa que o recurso passa a ter efeito suspensivo, mas apenas que os trabalhos podem prosseguir, com a deliberação das demais matérias.

1045 Vale lembrar que os prazos regimentais são **impróprios**, ou seja, se ultrapassados, não invalidam o parecer, a decisão ou o procedimento feito após seu transcurso.

**incorporado ao Regimento Interno** (art. 406). Essa incorporação pode se dar tanto pela inserção formal da regra como dispositivo regimental, mediante resolução que altere o RISF, como pela inclusão do entendimento no Volume II do Regimento, que reúne as **normas conexas**<sup>1046</sup> a ele, o que ocorre geralmente quando o Plenário aprova Parecer da CCJ sobre a questão de ordem ou seu respectivo recurso<sup>1047</sup>. Nesse sentido, o princípio regimental da definição normativa da questão de ordem (art. 412, VIII) só tem plena aplicação quando a decisão é efetivamente incorporada ao Regimento Interno.

869. Não se deve confundir a **questão de ordem** com a fala **pela ordem**. A primeira serve para esclarecer dúvida quanto a interpretação ou aplicação do Regimento Interno; a segunda, para indagar ao Presidente sobre o **andamento dos trabalhos** da sessão (caso, por exemplo, comece a haver atrasos ou tergiversação) ou fazer a ele **reclamação** sobre a observância do Regimento (se o Senador entende, por exemplo, que algum procedimento está desrespeitando regra regimental).<sup>1048</sup> O uso da palavra pela ordem pode ter por fim também indicar ao Presidente alguma **falha ou equívoco** em relação à matéria da Ordem do Dia. Para fazer uso da palavra pela ordem, o Senador tem cinco minutos, em qualquer fase da sessão, sendo-lhe vedado abordar assunto já resolvido pela Presidência (art. 14, X, *a*; art. 18, II, *b*).

---

1046 Além dos pareceres da CCJ sobre questões de ordem, constam como normas conexas no Volume II do RISF resoluções do Senado, decretos legislativos, atos da Mesa, atos da Comissão Diretora, leis e outros atos de interesse para a adequada aplicação do Regimento Interno.

1047 O que é normalmente incluído no Volume II é esse parecer da CCJ, juntamente com a menção à data em que o Plenário aprovou o parecer.

1048 Na Câmara dos Deputados, o instituto utilizado pelo Deputado Federal para exigir a observância do Regimento daquela Casa denomina-se formalmente **reclamação** (art. 96, RICD).

## **XLIX. Proposições de Legislaturas Anteriores**

870. Segundo o **princípio da unidade da legislatura**<sup>1049</sup>, o Congresso Nacional e suas Casas devem funcionar como um **novo corpo legislativo a cada nova legislatura**, começando suas tarefas sem relação com a legislatura anterior, considerando-se encerradas e **arquivadas** as proposições do período passado, seja qual for seu estágio de deliberação.
871. O princípio da unidade da legislatura é adotado apenas parcialmente no Brasil, pois, embora a regra seja o arquivamento de todas as proposições em trâmite ao final da legislatura, há várias exceções regimentais, como as matérias originárias da outra Casa, as que tenham pareceres favoráveis de todas as Comissões pelas quais passaram, as de autoria de Senadores que permaneçam no mandato<sup>1050</sup> ou tenham sido reeleitos, as de iniciativa (autoria) popular e as de iniciativa extraparlamentar<sup>1051</sup> (art. 105, RICD; art. 332, RISF). As regras de arquivamento de proposições no Senado ao final da legislatura, constantes do art. 332 do RISF, são

---

1049 SILVA, José Afonso. **Ob. cit.**, 2007, pp. 50-2. **Legislatura** é o período de quatro anos durante o qual os Parlamentares exercem suas atribuições (art. 44, parágrafo único, CF).

1050 Como o mandato do Senador é de oito anos (duas legislaturas) (art. 46, § 1º, CF), pode ser o caso de uma nova legislatura se iniciar e o Senador ainda estar no meio do seu mandato.

1051 A **iniciativa** das leis pode ser **parlamentar**, isto é, exercida por Parlamentar ou órgão do Parlamento; ou **extraparlamentar**, ou seja, realizada por órgão ou agente externo ao Parlamento (Presidente da República, Tribunais do Judiciário etc.).



complementadas pelo **Ato da Mesa nº 2/2014**.

872. O início e o fim da legislatura na esfera federal não coincidem com o começo e o término do ano civil (1º/1 e 31/12). Ela tem início em **1º de fevereiro** do seu primeiro ano e se encerra até o dia **31 de janeiro** do ano seguinte ao do seu quarto ano (art. 57, § 4º, CF; art. 3º, IV, *a*, RISF). Todavia, no Senado Federal, para a operacionalização do arquivamento das proposições, considera-se como final de legislatura o dia 22 de dezembro (último dia) da quarta sessão legislativa ordinária (SLO) da legislatura. Caso esse dia recaia em sábado, domingo ou feriado, adota-se para final da legislatura o primeiro dia útil subsequente. Por outro lado, se ocorre **convocação extraordinária** do Congresso Nacional durante o recesso (art. 57, § 6º, CF; art. 2º, II, RISF), o término dessa sessão legislativa extraordinária (SLE) é que passa a ser considerado pela Casa, para a realização do arquivamento, como o final da legislatura<sup>1052</sup> (art. 2º, I, Ato da Mesa nº 2/2014).
873. Para fins de arquivamento ao final da legislatura, são consideradas **proposições** as PECs, os projetos (de lei, decreto legislativo e resolução), os pareceres (quando forem proposições principais<sup>1053</sup>),

---

1052 Neste caso, se o arquivamento já tiver sido realizado (caso, por exemplo, a SLE seja convocada durante o recesso, sem que já estivesse prevista em dezembro), ele deve ser considerado revertido enquanto perdurar a SLE, podendo a proposição que havia sido arquivada, se for o caso, continuar seu trâmite durante a convocação extraordinária, caso ela tenha sido a razão da convocação (art. 57, § 7º, CF).

1053 Normalmente, o parecer da Comissão é proposição **accessória** a um projeto ou uma PEC, ou a uma emenda, com a finalidade de opinar sobre a admissibilidade e o mérito da matéria a que se refere. Nesse caso, a proposição principal não é o parecer, mas o projeto, a PEC ou a emenda em questão. Eventualmente, o parecer é a própria proposição principal (art. 228), por exemplo, um parecer que formaliza um estudo da Comissão (art. 90, XI; art. 97) e que a Casa deseje adotar como orien-

os requerimentos e as indicações (art. 2º, II, Ato da Mesa nº 2/2014). Ou seja, as demais espécies de proposições (consultas, recursos, propostas de fiscalização e controle, mensagens, avisos, ofícios etc.) não ficam sujeitas ao arquivamento no Senado pelo término da legislatura (art. 3º, § 5º, Ato da Mesa nº 2/2014).

874. Devem ser **arquivadas ao final da legislatura** no Senado todas as proposições que sejam PECs, projetos, pareceres, requerimentos e indicações, com **exceção** das seguintes (art. 332, *caput*): i) as originárias da Câmara ou por ela revisadas; ii) as de autoria de Senadores, inclusive de seus respectivos suplentes (art. 3º, § 1º, Ato da Mesa nº 2/2014), que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; iii) as apresentadas por Senadores<sup>1054</sup> no último ano de mandato (mesmo que não reeleitos); iv) as com parecer favorável das Comissões; v) as que tratam de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional<sup>1055</sup> (art. 49, CF; art. 213, II, RISF); vi) as que tratam de matéria de competência privativa do Senado Federal<sup>1056</sup> (art. 52, CF; art. 213, III, RISF)<sup>1057</sup>; e vii) os

---

tação oficial; ou um que efetua a avaliação de uma política pública no âmbito de uma Comissão (art. 90, IX; art. 96-B). Quando o parecer conclui pela apresentação de PEC, projeto, requerimento ou emenda, ele é considerado apenas a **justificação** da matéria (art. 133, § 2º; art. 228).

1054 Mas não por seus respectivos suplentes (art. 3º, § 1º, Ato da Mesa nº 2/2014, *a contrario sensu*).

1055 Ou seja, todos os projetos de decreto legislativo, independentemente da autoria (art. 2º, VI; art. 3º, V e § 4º, Ato da Mesa nº 2/2014).

1056 Isto é, todos os projetos de resolução do Senado, independentemente da autoria (art. 2º, VII; art. 3º, VI, Ato da Mesa nº 2/2014).

1057 Cite-se o caso dos **Ofícios “S” (OFS)** de comunicação do STF ao Senado a respeito de decisão da Corte pela **inconstitucionalidade de lei**, para que a Câmara Alta, se desejar, promova a extensão dos efeitos *inter partes* (entre as partes do processo) produzido pelo Acórdão para toda a sociedade (atribuição de efeitos gerais à decisão)

pedidos de sustação de processo contra Senador em andamento no STF<sup>1058</sup> (art. 53, §§ 3º e 4º, CF). Tais matérias, portanto, **não** são arquivadas ao término de sua **primeira** legislatura de tramitação. No caso de PEC, considera-se como seu autor o **primeiro signatário**, para a aplicação das regras acima (art. 3º, II, *b*, e III, Ato da Mesa nº 2/2014).

875. Consideram-se como **proposições originárias da Câmara** dos Deputados, para efeitos de arquivamento: i) as proposições em geral que tenham iniciado sua tramitação na Câmara; e ii) as PECs que, embora originárias do Senado Federal, tenham sido alteradas e devolvidas por aquela Casa (art. 2º, III, Ato da Mesa nº 2/2014). A razão de incluir as PECs em tal situação como originárias da Câmara é que o substitutivo da Câmara a uma PEC de iniciativa do Senado é considerado nova PEC (art. 367), não havendo, rigorosamente falando, o conceito de Casa iniciadora e Casa revisora no rito

---

(art. 52, X, CF; arts. 386 a 388, RISF). A decisão do Senado pela extensão dos efeitos é adotada por **resolução**, cujo projeto é de autoria da CCJ (art. 386, III; art. 388), que oferece o PRS após analisar a decisão objeto do OFS. Como esse tipo de OFS, portanto, **destina-se a dar origem a um projeto de resolução**, aplica-se a esse tipo de proposição o regramento aplicável aos PRS (art. 332, VI), embora tal hipótese não tenha sido ressaltada no Ato da Mesa nº 2/2014 (ex.: OFS nº 45/2014, OFS nº 27/2014). Para saber mais sobre os projetos de resolução de suspensão de lei inconstitucional, consultar o capítulo que trata desse assunto.

- 1058 Recebida pelo STF uma denúncia contra Senador por crime ocorrido **após a diplomação**, o Tribunal dá ciência ao Senado, que, por iniciativa de partido político nele representado e pelo voto da maioria absoluta dos Senadores, pode sustar o andamento da ação judicial, enquanto o STF não tiver tomado a decisão final no processo. Esse pedido de sustação é apreciado pelo Senado em até 45 dias de seu recebimento pela Mesa. A sustação do processo no STF suspende a prescrição da ação penal enquanto durar o mandato do Senador acusado (art. 53, §§ 3º a 5º, CF).

legislativo das PECs<sup>1059</sup>.

876. Para fins de arquivamento, são **proposições revisadas pela Câmara** dos Deputados aquelas que tenham iniciado sua tramitação no Senado Federal, tenham sido aprovadas pela Câmara com modificações e estejam agora de volta ao Senado (salvo se se tratar de PEC, conforme visto acima) (art. 2º, IV, Ato da Mesa nº 2/2014). Basicamente, são os projetos de lei e de decreto legislativo em fase de **revisão da revisão** pela Casa iniciadora, no caso, o Senado (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136, RCCN).
877. Inserem-se nas proposições com **parecer favorável das Comissões**, para a análise do arquivamento: i) aquelas que tiveram parecer favorável, **parcial ou integralmente**, de **pelo menos uma Comissão**, não se considerando favorável, porém, o parecer que meramente conclui por providência preliminar (como audiência de outra Comissão, sobrestamento do estudo da matéria, realização de diligência ou de audiência pública); e ii) as proposições (inclusive pareceres, quando são proposições principais) de **iniciativa (autoria) de Comissão** (art. 2º, V; art. 3º, IV, Ato da Mesa nº 2/2014). As matérias de autoria de Comissão (art. 245, RISF) possuem a opinião (parecer) favorável da própria Comissão autora, razão pela qual se incluem aqui.
878. Os eventuais pedidos de sustação de processo contra Senador em andamento no STF (art. 53, §§ 3º e 4º, CF) só têm continuidade **automática** após a virada da legislatura quando já estão formalizados em **projetos de resolução** (art. 3º, VII, Ato da Mesa nº 2/2014).
879. Além dos casos citados, os **projetos de código** também **não são arquivados** ao final da sua primeira legislatura, continuando a

---

1059 Para saber mais sobre o rito das PECs, consultar o capítulo específico sobre propostas de emenda à Constituição.

tramitar normalmente na sua primeira virada de quadriênio. Neste caso, as eventuais proposições anexadas (em **tramitação conjunta**) com o projeto de código são analisadas **individualmente**, sendo desanexadas (**desapensadas**) e **arquivadas** as que se enquadrarem nas regras de arquivamento (art. 3º, § 3º, Ato da Mesa nº 2/2014).<sup>1060</sup>

880. Do mesmo modo, quando duas ou mais proposições quaisquer **tramitam em conjunto**, elas são analisadas individualmente quanto ao arquivamento. Aquelas que devem ter seu caminho interrompido são então **desapensadas** e arquivadas, continuando as demais sua tramitação (art. 3º, § 2º, Ato da Mesa nº 2/2014). Caso só reste uma em andamento, o trâmite conjunto é, por óbvio, desfeito, passando a única matéria remanescente a tramitar de forma autônoma<sup>1061</sup>.

---

1060 Essa regra de prosseguimento da tramitação dos projetos de código ao final da legislatura não está expressa no RISF, apenas no Ato da Mesa nº 2/2014. Consideram-se projeto de código no Senado os que tenham sido elaborados por juristas, comissão de juristas, Comissão especial ou subcomissão especial (art. 374, parágrafo único, RISF; art. 2º, VIII, Ato da Mesa nº 2/2014). Como juristas, comissão de juristas e subcomissão não podem ser autores de projetos de lei (art. 61, *caput*, CF), a proposição, neste caso, deve ser “adotada” por um Senador ou uma Comissão, que apresenta formalmente o projeto, tornando-se o autor da matéria. Quando a autoria formal do projeto é de Comissão, a continuidade da matéria pode ser fundamentada no art. 332, IV, do RISF (matéria com parecer favorável de Comissão). Sendo o projeto de autoria formal de Senador, porém, o prosseguimento de sua tramitação na virada de legislatura é uma regra de extensão adotada pelo Ato da Mesa nº 2/2014. Já o projeto de código oriundo da Câmara, como tramitou nessa condição na Primeira Casa, costuma também receber tal natureza no Senado (a Câmara, inclusive, adota esse mesmo critério para os projetos de código oriundos do Senado – art. 210, § 5º, RICD), caso em que sua continuidade de tramitação pode ser justificada pelo art. 332, I, do Regimento do Senado (matéria originária da Câmara ou por ela revisada).

1061 Ex.: PLS nº 91/2017 e PLS nº 411/2016 (este arquivado ao final da 55ª Legislatura).

881. Uma matéria **não enquadrada nas exceções** do *caput* do art. 332 é **arquivada** ao final da **primeira** legislatura de sua tramitação. Neste caso, entendemos que ela pode ser desarquivada mediante a aprovação pelo Plenário de **requerimento** de qualquer Senador ou Comissão, formulado até **sessenta dias** após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento (art. 215, *caput*; art. 332, § 1º, por analogia – art. 412, VI)<sup>1062</sup>, passando a tramitar por uma **segunda** legislatura.
882. Já a proposição encaixada em **uma das exceções** do *caput* do art. 332 tem **prosseguimento automático** por **mais uma** legislatura. Ao final desta segunda legislatura, contudo, a matéria é **automaticamente arquivada**<sup>1063</sup>. Neste caso, o desarquivamento pode ser requerido por **um terço** dos Senadores, até **sessenta dias** após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento. Aprovado o pedido pelo Plenário, a tramitação da proposição continua por uma **terceira** legislatura (art. 332, § 1º). Pode-se aplicar esse requerimento de um terço da Casa também à matéria que, embora arquivada ao final de sua primeira legislatura, foi desarquivada a requerimento.
883. Finalmente, a proposição que, em qualquer caso, não tem sua tramitação concluída no Senado até o final da sua **terceira** legislatura é **arquivada definitivamente** ao final desta (art. 332, § 2º).<sup>1064</sup> Ou

---

1062 Não havendo regra expressa, a autoria do requerimento pode ser de qualquer Senador ou Comissão. A analogia com o art. 332, § 1º, neste caso, seria apenas quanto à possibilidade de requerer o desarquivamento e ao prazo para tanto, não quanto à autoria do pedido.

1063 Ex.: PLC nº 146/2008.

1064 Na Câmara dos Deputados, não há limite de vezes para o desarquivamento de uma matéria ao final da legislatura (art. 105, RICD).

seja, uma proposição<sup>1065</sup> não pode tramitar no Senado por uma **quarta** legislatura, mesmo sendo uma das hipóteses excepcionais do *caput* do art. 332 do Regimento.<sup>1066</sup>

---

1065 Dentre o universo das PECs, projetos, pareceres, requerimentos e indicações – relembre-se –, pois as demais espécies de proposição não são sujeitas a arquivamento, conforme explicado no texto (art. 2º, II; art. 3º, § 5º, Ato da Mesa nº 2/2014).

1066 Excepcionalmente, no caso de **projetos de código**, é possível dizer que o art. 139-A do Regimento Comum autoriza a tramitação da matéria por mais de três legislaturas, independentemente da Casa onde esteja. O RCCN dispõe que o projeto de código em tramitação no Congresso Nacional **há mais de três legislaturas** deve ser, antes de sua discussão final na Casa que o encaminhará à sanção, submetido a uma revisão para sua adequação às alterações constitucionais e legais promulgadas desde sua apresentação (art. 139-A, *caput*, RCCN). Trata-se do que chamamos de incidente de adequação de juridicidade de projeto de código (IAJ), conforme descrito no capítulo que trata especificamente do rito dos projetos de código.

## L. Correção de Erros Materiais

884. Nenhuma atividade humana é isenta de lapsos, equívocos e falhas. Por isso, o RISF estabelece **procedimentos para a correção de erros** em textos de proposições em tramitação na Casa, inclusive quando verificados em matérias já definitivamente aprovadas pelos Senadores. Há protocolos regimentais para a correção de equívocos textuais **surgidos no Senado** ou constatados em proposições recebidas da Primeira Casa (isto é, **cometidos pela Câmara**). Existem também regras para o **desdobramento de matérias** definitivamente aprovadas que inadvertidamente acabaram incluindo regras próprias de outras espécies de proposições legislativas<sup>1067</sup>.
885. Os equívocos gráficos de que trata este tópico referem-se à **falta de correspondência entre a deliberação parlamentar e o texto final reproduzido**. Eles são comumente chamados no Direito de **erros materiais**. Um erro material, portanto, surge quando a redação definitiva da matéria consigna conteúdo diverso do que foi decidido, em outras palavras, quando o teor do texto não coincide com o que os Parlamentares deliberaram.
886. Nos erros materiais, há divergência entre o que está e o que deveria estar escrito, incongruência que, em geral, pode ser facilmente constatada por consulta aos registros da deliberação e análise do contexto em que se deu a decisão. Os erros materiais podem ser contradições, incoerências ou equívocos causados por **redação**

---

1067 Por exemplo, um projeto de lei aprovado pelo Senado contendo, por um lapso, matéria própria de decreto legislativo.



**equivocada, erros de digitação, falhas de numeração, troca** e mesmo **omissão** de dispositivos<sup>1068</sup> ou de trechos deles. Em geral, a retificação de um erro dessa natureza pode ser feita de ofício pela autoridade competente.

887. Em relação ao **estágio de deliberação** da proposição na qual se verifica a existência dos erros textuais, a matéria pode estar **ainda em tramitação** ou estar **já aprovada** em definitivo pela Casa, isto é, com a redação final<sup>1069</sup> pronta para o autógrafo<sup>1070</sup> (ou mesmo já nele consubstanciada). Além disso, o **momento da constatação** das incorreções, no caso das proposições já aprovadas, pode ser **antes ou depois do envio** do texto à deliberação presidencial (sanção ou veto), à promulgação (antes ou depois da publicação<sup>1071</sup>) ou à revisão

---

1068 São **dispositivos** de uma proposição os artigos, os parágrafos, os incisos, as alíneas e os itens (art. 12, parágrafo único, LC nº 95/1998).

1069 **Redação final** é o texto de uma PEC ou um projeto aprovado definitivamente pela Casa, com todas as alterações introduzidas durante sua tramitação (emendas, destaques etc.), e já revisado pelo setor competente quanto aos aspectos de gramática e técnica legislativa.

1070 **Autógrafo** é o documento oficial com a versão final da proposição aprovada pela Casa legislativa, o qual é assinado (autografado) pelo Presidente da Casa (art. 48, XVII) e remetido à sanção do Presidente da República, à promulgação ou à revisão da Câmara, conforme o caso (art. 328). Só há autógrafo para PECs e projetos.

1071 As matérias não sujeitas a sanção presidencial convertem-se em norma jurídica após a aprovação final do texto pela Casa que finaliza a deliberação parlamentar, sendo então, após a elaboração do autógrafo, remetidas à **promulgação**. A promulgação da nova norma é feita pelo Presidente do Senado, no caso de resolução desta Casa ou decreto legislativo (art. 52, parágrafo único, RCCN: art. 48, XXVIII, RISF), ou pelas duas Mesas das Casas do Congresso Nacional, no caso de emenda constitucional (art. 60, § 3º, CF; art. 85, RCCN). Promulgada a norma, ela é enviada à Imprensa Nacional para **publicação** no Diário Oficial da União. Nessas matérias, o erro gráfico pode ser constatado entre a aprovação final e a promulgação, entre esta

da Câmara dos Deputados<sup>1072</sup>, conforme o caso. Já quanto ao **efeito**, as inexatidões podem ser **de mérito**, isto é, representar **alteração do sentido** do texto da proposição que deveria constar do processado (autos); ou meramente **de redação**, sem modificação do conteúdo devido. O **Quadro 41** apresenta as diversas situações de erros materiais.

**Quadro 41: Erros Materiais em Proposições**

<b>Estágio de Deliberação</b>	<b>Momento da Constatação</b>	<b>Efeito</b>
Matéria não aprovada*	Matéria não enviada**	Redação
		Mérito
Matéria já aprovada	Matéria não enviada	Redação
		Mérito
	Matéria já enviada	Redação
		Mérito

\* Aprovada = definitivamente aprovada pelo Senado

\*\* Enviada = enviada à sanção, à promulgação ou à revisão

888. Vejamos inicialmente o tratamento dado aos erros materiais **originados no próprio Senado Federal**. Quando um erro gráfico surgido na Casa, envolvendo ou não o mérito da proposição, é verificado **antes da aprovação definitiva** da matéria, ou seja, ainda durante seu trâmite, o reparo pode ser feito de ofício pelo Presidente.<sup>1073</sup> Estando o processado em Comissão, a Presidência o

---

e a publicação ou mesmo depois de a norma já estar publicada na imprensa oficial.

1072 Quando a Câmara detecta inexatidão material em autógrafo recebido do Senado, ela lhe devolve a matéria para correção (art. 199, parágrafo único, RICD).

1073 Por exemplo, um erro na numeração ou na ementa de um projeto, ou a omissão de alguma parte de seu texto. Atualmente, com o processo eletrônico, a probabilidade de ocorrência de erros dessa natureza é diminuta.

solicita de volta para realizar a retificação, após o quê a proposição pode retornar ao seu trâmite pela Casa. Se a matéria já está na Ordem do Dia, o Presidente pode retirá-la de pauta para que seja feita a devida correção do erro ou omissão (art. 48, VI; art. 175, V).

889. Os erros originados na Casa meramente **de redação** e verificados em texto final de proposição **já aprovada** em definitivo pelo Senado, mas ainda **não encaminhada** à sanção<sup>1074</sup>, à promulgação ou à revisão da Câmara, podem ser corrigidos pelo próprio Presidente, mediante **retificação da redação final** ou do **autógrafo**, se este já estiver pronto (art. 48, XXVII e XXXIII; art. 207, por analogia; art. 319, parágrafo único, *in fine*; art. 325, III, por analogia; art. 412, VI).
890. Quando a incorreção textual causada pela Casa é **de mérito** e em proposição **já aprovada** definitivamente pelos Senadores, mas ainda **não enviada** à sanção, à promulgação ou à revisão, o Presidente do Senado **suspende o envio** e encaminha a matéria à Comissão competente para que ela proponha o modo de corrigir o erro<sup>1075</sup>. Em geral, essa Comissão é a de maior pertinência temática sobre a proposição, a qual também, por costume, é a última a ter dado parecer sobre o assunto. A proposta de correção é então examinada pela CCJ (inclusive se é ela própria que propõe a forma de saneamento), que opina sobre a adequação da medida. Instruída pelos Comitês, a proposta é submetida ao Plenário (art. 325, I). Aprovada a correção pela Casa, o texto é retificado e a matéria é remetida ao seu destino.
891. Se o erro material oriundo do Senado é apenas **de redação** em proposição **já remetida**<sup>1076</sup> à sanção, à promulgação ou à revisão,

---

1074 Fala-se aqui apenas em sanção para simplificar a linguagem, devendo-se lembrar que a deliberação executiva em projetos de lei pode ser a **sanção** ou o **veto**.

1075 Sendo a incorreção **de mérito**, uma provável solução é submeter o texto corrigido a nova votação do Plenário, para que a Casa emita deliberação válida sobre a matéria.

1076 Portanto, já aprovada pela Casa.

o Presidente comunica por ofício o fato ao Executivo ou à Câmara dos Deputados, conforme o caso, **remetendo novo autógrafo**.<sup>1077</sup> Não obstante, no caso de decreto legislativo ou resolução, o próprio Presidente do Senado é a autoridade que promulga a norma (art. 52, parágrafo único, RCCN; art. 48, XXVIII, RISF), não havendo necessidade de envio de ofício com novo autógrafo<sup>1078</sup>. Neste caso, ele mesmo retifica o texto, antes de fazer a promulgação. Em qualquer caso, porém, se o texto **já foi publicado** no Diário Oficial da União, o Presidente do Senado envia ofício à Imprensa Nacional, com o autógrafo retificado, solicitando a **republicação** da norma<sup>1079</sup>. Após serem adotadas todas as providências para o reparo do erro de redação, o Presidente do Senado dá ciência do ocorrido ao Plenário<sup>1080</sup> (art. 325, III).

892. Finalmente, tratando-se de inexatidão textual **de mérito** surgida

---

1077 Ex.: PLS nº 224/2017, SCD nº 7/2016, PLC nº 90/2007.

1078 Por outro lado, a matéria sujeita à **promulgação** direta (sem sanção) cuja correção textual é comunicada à Câmara por ofício é a **emenda constitucional**, que é promulgada pelas Mesas de ambas as Casas (art. 60, § 3º, CF; art. 85, RCCN).

1079 Se a nova publicação para a retificação do texto da lei ocorre antes de ela entrar em vigor, ou seja, enquanto a norma está ainda em **vacatio legis (período de vacância)**, o prazo para o início da vigência **recomeça a correr** a partir dessa nova publicação (art. 1º, § 3º, LINDB). Digamos que o último artigo da lei preveja que ela entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação. No 45º dia, ocorre a republicação para correção de erro material. Neste caso, o prazo de vigência é reiniciado e outros noventa dias devem transcorrer para que a lei comece a vigorar. Se a republicação para reparação do texto ocorre, contudo, quando a norma **já está em vigor**, a correção é considerada **lei nova** (art. 1º, § 4º, LINDB). Isso significa que a redação anterior, embora eivada de incorreção material, efetivamente **vigora como lei** até ser retificada, da mesma maneira que ocorreria com um texto de lei regularmente alterado por uma lei nova que a modificasse.

1080 O RISF **autoriza** o Presidente do Senado a comunicar ao Plenário as medidas de correção de erro de redação **depois** de adotadas, mas não o proíbe de informar a Casa **durante** ou **antes** da implementação dessas medidas, se assim achar conveniente.

no Senado em matéria já **enviada** à deliberação do Executivo, à promulgação ou à análise da Primeira Casa, o Presidente deve **inicialmente** comunicar o fato ao Plenário, para que os Senadores se manifestem sobre o assunto. Com a anuência da Casa, o Presidente adota então os procedimentos acima descritos para o caso de erro de redação em proposição já enviada ao seu destino<sup>1081</sup> (art. 325, II).<sup>1082</sup>

---

1081 Um exemplo interessante é o da **Lei nº 9.639/1998**. Tal diploma foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 26/5/1998, com o **parágrafo único do art. 11**, o qual concedia anistia (perdão) criminal aos agentes em geral que haviam cometido crime de apropriação indébita previdenciária (o *caput* desse artigo concedeu tal anistia apenas aos agentes políticos). Após a publicação, o Congresso Nacional comunicou à Presidência da República que o citado parágrafo único constou **equivocadamente** dos autógrafos enviados à sanção, pois não havia sido aprovado pelo Parlamento. Em virtude disso, no dia seguinte, a lei foi **republicada**, sem o referido parágrafo, ou seja, suprimindo a anistia aos agentes não políticos. Diante do fato, várias pessoas ajuizaram ações judiciais pleiteando a anistia, sob o argumento de vigência da norma, ainda que por um único dia, consumando-se, assim, o perdão. Ou seja, alegou-se que a republicação, neste caso, deveria ser considerada **lei nova** (art. 1º, § 4º, LINDB), não devendo retroagir para negar eficácia ao dispositivo suprimido. A questão chegou ao STF (HC nº 77724/SP, HC 77734/SC), que negou vigência ao parágrafo eliminado na nova publicação, em razão de sua inconstitucionalidade formal (ausência de deliberação do Congresso), não aceitando o argumento de que a republicação da lei em vigor configurava lei nova. Decidiu a Corte Máxima que a primeira publicação da lei representou simples **erro material** e que, portanto, não se poderia conferir ao citado parágrafo único força de lei. Os efeitos dessa declaração incidental de inconstitucionalidade do STF, inicialmente aplicável apenas às partes do processo (efeitos *inter partes*), foram estendidos de forma geral pelo Senado, por meio da RSF nº 3/2008. Nota-se, por esse caso, quão delicado é o trabalho de elaboração dos autógrafos das matérias aprovadas pelas Casas do Congresso Nacional.

1082 Tratando-se de **acréscimo** de mérito a texto já sancionado, é possível que o Presi-

893. Vejamos agora os procedimentos para corrigir os erros gráficos que, embora constatados no Senado, têm **origem na Câmara dos Deputados**.<sup>1083</sup> Esses procedimentos podem ser aplicados também, por extensão, aos erros **cometidos por outros Poderes** que tenham apresentado proposições diretamente à Segunda Casa.<sup>1084</sup>
894. Quando se verifica erro material em autógrafo recebido da Câmara referente a proposição **ainda não aprovada** pelo Senado, deve ser **sustada sua apreciação** para consulta à Primeira Casa sobre o equívoco. Os esclarecimentos prestados pela Câmara ao Senado e o texto retificado são então levados pelo Presidente ao conhecimento dos Senadores, antes da votação da matéria (art. 326, *caput*).
895. Se a matéria já está **pronta para inclusão em Ordem do Dia** (fase de Comissões encerrada) e a correção do vício causado pela Câmara não implica alteração de sentido do texto (isto é, constitui mera correção **de redação**), a votação plenária pelos Senadores pode ocorrer após eles tomarem conhecimento da reparação textual. Por outro lado, se a retificação **envolve o mérito**, a proposição deve **retornar às Comissões** para novo exame (art. 326, *caput*). Instruída com os novos pareceres, a matéria pode então ser votada

---

dente da República decida efetuar novamente a deliberação executiva (sanção ou veto) sobre a matéria adicionada.

1083 Quando a Câmara dos Deputados constata erro em autógrafo já enviado ao Senado, ela, após realizar a correção, conforme seus procedimentos internos, reenvia o texto retificado à Segunda Casa, para as devidas providências (art. 199, *caput*, RICD).

1084 Por exemplo: **mensagens** do Executivo ou ofícios do Judiciário com o envio de nomes de **autoridades** para aprovação do Senado (art. 52, III e IV, CF; art. 383, RISF); **projeto de resolução** do Senado de autoria do Presidente da República para estabelecer alíquotas do **ICMS** em operações e prestações **interestaduais e de exportação** (art. 155, § 2º, IV, CF; art. 394, parágrafo único, II, RISF).

pelo Plenário.<sup>1085</sup>

896. Quando a matéria cujo texto contém equívoco textual da Câmara ainda está na **fase de Comissões** no Senado, os esclarecimentos da Primeira Casa e o texto retificado, após serem lidos no Período do Expediente, são enviados ao colegiado onde se encontra a matéria, para que ele delibere sobre o texto já atualizado. Se alguma Comissão anterior já emitiu parecer, a proposição deve retornar a ela para novo exame, para só então ser analisada pelo Comitê atual. Encerrada a análise de todas as Comissões, o Presidente do Senado, ao submeter a matéria ao Plenário, adverte a Casa do ocorrido, antes da votação (art. 326, parágrafo único, I a III).
897. Se o erro gráfico causado pela Câmara é relativo a proposição **já aprovada** em definitivo pelo Senado, a matéria deve ser rediscutida pela Casa, passando, se necessário, novamente pelas Comissões, antes da avaliação do Plenário. Nesta situação, se a Casa verifica que o erro constatado é **de mera redação**, o Presidente pode **corrigir o autógrafa** e, se não for ele próprio a autoridade responsável pela promulgação da norma, remeter a nova versão ao Executivo ou à Câmara dos Deputados, conforme o caso (art. 325, III, por analogia – art. 412, VI). Sendo o erro **de mérito**, o Plenário deve antes **votar novamente** a matéria, para consubstanciar a decisão do Senado sobre o texto corrigido, o qual, se aprovado, é então

---

1085 Do mesmo modo, no caso de **rito abreviado (terminativo)**, se a correção do vício não afeta o mérito da proposição, a votação da Comissão terminativa, que substitui a competência decisória do Plenário neste rito, pode ocorrer após o colegiado tomar ciência da reparação textual. Havendo mudança de sentido do texto, porém, as eventuais Comissões opinativas existentes antes do Comitê decisório devem reexaminar a matéria primeiro. Para relembrar as regras do rito terminativo, consultar o capítulo que trata especificamente desse procedimento legislativo.

objeto de novo autógrafo (art. 325, II, por analogia – art. 412, VI). Em qualquer caso, pode ser necessária a republicação da matéria, se já constante do Diário Oficial.

898. Finalmente, vejamos quais são os procedimentos de correção para os casos em que o Senado verifica a existência de **matéria cujo conteúdo é próprio de outra espécie legislativa**. Por exemplo, a aprovação de um projeto de lei com conteúdo típico de decreto legislativo ou de resolução, ou vice-versa. Ainda, a ocorrência de projeto de lei ordinária com matéria própria de lei complementar<sup>1086</sup>.
899. A verificação de que a proposição veicula conteúdo próprio de outra espécie legislativa pode ocorrer ainda **durante a tramitação** da matéria ou posteriormente à sua aprovação definitiva pelo Senado. Além disso, o **texto integral** da proposição **ou apenas parte** dele pode ser típico de outro tipo de matéria.
900. No caso de matéria **ainda em tramitação** cujo conteúdo seja **integralmente** relativo a outra espécie de proposição, o Presidente, verificando o equívoco, de ofício ou em resposta a parecer de

---

1086 Já a aprovação de projeto de lei complementar com conteúdo próprio de lei ordinária não representa vício que necessariamente demanda correção. Neste caso, como o processo de aprovação da lei complementar é mais árduo do que o da lei ordinária, o STF entende (RE 377457/PR, RE 527801 AgR/SP, RE 377457/PR) que aquela pode legitimamente veicular normas próprias desta, sem que isso configure inconstitucionalidade (ex.: arts. 80 a 83 da LC nº 123/2006, que alteram a Lei nº 8.212/1991 e a Lei nº 8.213/1991). Vale frisar que um dispositivo de lei ordinária inserido em lei complementar continua sendo regra própria de lei ordinária, podendo, assim, ser alterado futuramente por lei ordinária (ex.: art. 76 da LC nº 123/2006, alterado pelo art. 5º da Lei nº 12.792/2013).



Comissão que aponte o erro<sup>1087</sup>, pode promover a **reautuação** de toda a matéria, classificando-a como o tipo correto, com nova numeração<sup>1088</sup>, após o que ela pode prosseguir seu caminho ou, se necessário, ser objeto de novo despacho às Comissões<sup>1089</sup>. Se apenas **parte** da matéria em trâmite encontra-se nessa situação, a reautuação pode ocorrer com o **desdobramento** da proposição em

---

1087 O parecer da Comissão que aponta a inadequação da proposição legislativa adotada para o assunto é um caso de **controle prévio de constitucionalidade** realizado pelo colegiado. A conclusão do parecer, neste caso, pode ser tanto pela **inadmissibilidade** da matéria, com o conseqüente **arquivamento** (art. 101, § 1<sup>a</sup>; art. 133, III e § 1<sup>a</sup>), como pelo seu envio à Mesa, para reautuação ou devolução ao autor. Um exemplo é o Parecer da CAS nº 966/2016, ao PLS nº 166/2016 (ordinário), que concluiu pelo envio da matéria à Mesa para reautuação como projeto de lei complementar.

1088 Até o final da 55<sup>a</sup> Legislatura (2015-2019), quando a reautuação se referia à mudança do projeto de lei de **ordinário** para **complementar** ou vice-versa, a numeração podia ser mantida, pois ambos adotavam a mesma sigla no Senado (PLS ou PLC, conforme o projeto fosse originário, respectivamente, do Senado ou da Câmara, acrescida, se fosse o caso, da palavra “complementar”). A partir da 56<sup>a</sup> Legislatura (2019-2023), contudo, os projetos de lei ordinária passaram a adotar a abreviatura PL e os de lei complementar, a sigla PLP, de modo que hoje esse tipo de reautuação acarreta forçosamente a mudança de numeração da matéria.

1089 Ex.: PRS nº 67/2018, decorrente da reautuação do PLS nº 505/2018, com nova distribuição às Comissões; PRS nº 47/2013, oriundo da reautuação do PLS nº 77/2010, com perda de caráter terminativo e envio à deliberação do Plenário, por já estar instruído pelas Comissões; PLS nº 166/2016 (complementar) e PLS nº 201/2014 (complementar), ambos reautuados, com a mesma numeração, para classificá-los como projetos de leis complementares, e não ordinários, prosseguindo, após a reautuação, seu trâmite de onde estavam, sem novo despacho às Comissões, mas com conversão do rito de terminativo para ordinário; PLS nº 420/2014 (complementar), reautuado, também sem mudança de numeração, como PLS ordinário, com conversão do rito de ordinário para terminativo e novo despacho às Comissões.

duas, mantendo-se a parte regular na matéria original e autuando-se nova proposição para a parte que estava indevidamente inserida naquela. Outra opção, alternativa aos procedimentos de reautuação, é simplesmente o Presidente **devolver ao autor** a proposição (art. 48, XI)<sup>1090</sup>, para que ele, caso deseje, a reapresente escoimada (libertada) dos erros.

901. Por outro lado, caso se trate de **projeto com conteúdo de PEC**, o desdobramento ou a conversão da matéria em tramitação, em princípio<sup>1091</sup>, não é possível, pois, além da **maior hierarquia normativa** da PEC (nível constitucional), ela exige a **iniciativa coletiva** de pelo menos **um terço** dos Senadores. Nesta hipótese, a solução é a **inadmissibilidade** e o **arquivamento** do projeto, em decorrência de parecer de Comissão pela inconstitucionalidade<sup>1092</sup>, ou a **devolução** da proposição ao seu autor. O **inverso**, contudo, isto é, a **conversão de PEC em projeto de lei**, é possível, **rebaixando-se** o nível de hierarquia normativa da proposição em tramitação de constitucional para legal<sup>1093</sup>.
902. Quando se verifica, em proposição **já aprovada** em definitivo pelo Senado, a existência de matéria que deva ser objeto de outra espécie

---

1090 Ver, nesse sentido, o art. 137, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

1091 O texto diz que a conversão de projeto em PEC não é possível **em princípio** porque tal transformação poderia ser admitida na excepcional hipótese de o projeto ter sido oferecido por pelo menos **um terço da Casa**.

1092 Quando o parecer pela inconstitucionalidade é da CCJ, a matéria pode, desde logo, ser considerada inadmitida e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto por um décimo da Casa (art. 101, § 1º; art. 254). Se o parecer nesse sentido é de outra Comissão, o Plenário decide se a matéria é efetivamente inconstitucional e deve ser arquivada.

1093 Ex.: PLS nº 88/1997, oriundo da transformação da PEC nº 53/1995.

legislativa,<sup>1094</sup> o Presidente, após **ouvir a CCJ** sobre o problema, pode providenciar o **desdobramento** da proposição, criando nova matéria com os pontos que estavam indevidamente na espécie errada, ou mesmo a **conversão integral** da proposição no novo tipo, se todo o texto se enquadrar na irregularidade (art. 327). Neste caso, como a Casa já aprovou o mérito da matéria, o desdobramento ou a conversão equivale a mera correção **de redação**, sem necessidade de nova análise do texto aprovado, podendo o assunto ser então enviado à sanção, à promulgação ou à revisão, conforme o caso.<sup>1095</sup>

903. Se a matéria desdobrada ou convertida na espécie correta **já foi remetida** ao seu destino externo ao Senado no momento da constatação do erro, a solução é o **envio de ofício** ao órgão onde se encontra a matéria, com o autógrafo (no caso de mera conversão) ou autógrafos (na hipótese de desdobramento) retificados (art. 325, III, por analogia – art. 412, VI). A correção do erro, porém, pode alterar o destino original da matéria, por exemplo, um projeto de lei convertido em decreto legislativo não deve mais ser enviado à sanção, mas à promulgação. Neste caso, o ofício do Presidente do Senado solicita a **devolução do autógrafo**, para que ele seja então, após a retificação, remetido ao destino correto.

---

1094 O art. 327 do RISF refere-se apenas aos casos de matéria de projeto de lei que deva ser objeto de decreto legislativo ou resolução e vice-versa, mas podemos estender suas regras a outros casos de inserção de conteúdo em proposição legislativa incorreta, como assunto de lei complementar em projeto de lei ordinária, tema de resolução em projeto de decreto legislativo etc.

1095 Ex.: PDS nº 7/1989, decorrente da conversão do PLS nº 10/1989 em projeto de decreto legislativo.

## LI. Indicações

904. **Indicação** é a proposição legislativa por meio da qual um Parlamentar ou uma Comissão: i) sugere a **outro Poder** ou órgão independente (ex.: MPU, TCU) a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de proposição sobre matéria de sua iniciativa exclusiva (**indicação externa**),<sup>1096</sup> ou ii) sugere a **Comissão ou órgão competente da Casa** que determinado assunto seja objeto de providência ou estudo, para seu esclarecimento ou para a formulação de proposição legislativa de iniciativa da Casa (**indicação interna**) (art. 113, *caput*, RICD; art. 211, IV; art. 224, RISF). A indicação, portanto, interna ou externa, é uma **sugestão** para que seu destinatário adote alguma providência sobre determinado assunto.
905. A **indicação externa** é de maior interesse político para os Parlamentares, pois permite a eles sugerir a adoção de políticas públicas ou outras medidas a outro Poder, em geral o Executivo, em prol das necessidades da população, quando essas medidas não podem ser promovidas por iniciativa do Legislativo.<sup>1097</sup> As

---

1096 A indicação **externa**, que há muito já existia na Câmara dos Deputados (art. 113, I, RICD), foi adotada no Senado apenas em 2019, com o advento da RSF nº 14/2019.

1097 Ex.: **INS nº 7/2019**, que sugere ao Executivo o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei para a criação da carreira de agente ambiental indígena; **INS nº 6/2019**, que sugere ao Executivo a regulamentação da Lei que estabelece a notificação compulsória de malformações congênitas; **INS nº 3/2019**, que sugere ao Executivo a constituição de uma Força Tarefa para tratar do impacto do vazamento de petróleo que atingiu o litoral do Nordeste brasileiro em 2019.

indicações externas das Casas do Congresso Nacional têm por destinatários autoridades ou órgãos da esfera **federal**.

906. A indicação externa é **mera sugestão** ao outro Poder, não sendo obrigatória a adoção por parte deste de nenhuma medida efetiva em atendimento à proposta. A sugestão encaminhada funciona: i) como um instrumento político de pressão ao Poder ou órgão destinatário, que não pode, após receber a indicação, alegar que ignora o problema nela focado; e ii) como uma demonstração do Parlamentar que propõe a medida de que está atento às necessidades de seu eleitorado. Essa modalidade de indicação pode ser enquadrada como um instrumento à disposição do Legislativo para a **fiscalização do Poder Público**, uma de suas atividades precípuas (art. 49, X; art. 70, *caput*, CF).

907. A indicação externa pode ter por destinatário autoridade ou órgão do Poder Executivo (o caso mais comum), do Poder Judiciário<sup>1098</sup>, do Ministério Público da União (MPU)<sup>1099</sup> ou do Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>1100</sup>. Por outro lado, a Câmara não tem aceito a apresentação de indicação destinada ao Senado Federal<sup>1101</sup>, embora as duas Casas legislativas sejam independentes entre si, o que, em tese, tornaria admissível a troca de sugestões entre elas. No Senado, a indicação externa surgiu apenas em setembro de 2019 (RSF nº 14/2019), sendo quase todas as apresentadas desde então dirigidas ao Poder Executivo<sup>1102</sup>.

908. A **indicação interna**, embora possua menor apelo político que

---

1098 Exemplos na Câmara: INC nº 2865/2016, INC nº 463/2015.

1099 Exemplos na Câmara: INC nº 661/2019, INC nº 2493/2004, INC nº 1438/2001.

1100 Exemplos na Câmara: INC nº 1565/2011, INC nº 267/1993.

1101 Ex.: INC nº 106/2011 e INC nº 257/1999, ambas devolvidas ao autor.

1102 No Senado, a INS nº 35/2020 foi direcionada ao STF e a INS nº 23/2020, ao CNJ.

a externa, é um instrumento eficaz para provocar a Comissão ou o órgão<sup>1103</sup> competente da Casa para o estudo do assunto nela salientado, demandando a adoção de alguma providência sobre o tema pelo órgão destinatário da indicação.<sup>1104</sup> Pode ser vista como um instrumento de **autocontrole**, já que a sugestão de providência, estudo ou manifestação, neste caso, ocorre entre órgãos no âmbito da mesma Casa. O destinatário da indicação interna pode ser também a própria Casa como um todo<sup>1105</sup>.

909. A indicação deve ser encimada por **ementa**, a qual explicita, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da proposição (art. 5º, LC nº 95/1998; art. 237, RISF), e deve conter **justificação**<sup>1106</sup> (art. 238). Após ser **lida no Período do Expediente** e publicada no Diário do Senado Federal, a indicação, externa ou interna, é encaminhada pelo Presidente do Senado ao órgão ou agente destinatário, para que ele analise a sugestão (art. 156, § 1º, I; art. 226; art. 235, III, a, 2).

---

1103 Ex.: Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, Procuradoria Parlamentar, Procuradoria Especial da Mulher, Corregedoria Parlamentar, Ouvidoria do Senado etc. Há precedente de indicação de **autoria** do Conselho de Ética (INS nº 2/2001), embora tal colegiado não seja tecnicamente uma Comissão.

1104 Ex.: **INS nº 1/2019**, que sugere à Comissão Diretora do Senado Federal a adoção de janela com intérprete de Língua Brasileira dos Sinais (Libras) na programação da TV Senado; **INS nº 2/2015**, que sugere à CMA a implantação de sítio eletrônico para acompanhamento das obras dos Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro de 2016; **INS nº 4/2012**, que sugere à Comissão Diretora a apresentação de projeto de resolução disciplinando a prestação de assistência à saúde aos Senadores e seus dependentes.

1105 Exemplo na Câmara: INC nº 1653/2001. Exemplos no Senado: INS nº 1/2012, INS nº 2/2003, INS nº 1/2002.

1106 **Justificação** é a explicação das razões pelas quais a proposição deve ser aprovada, demonstrando sua necessidade ou oportunidade, normalmente inserida em texto escrito anexo ao da proposição.

910. Se a indicação é **externa**, sua remessa, após a leitura em Plenário, é feita diretamente à autoridade do outro Poder ou órgão independente, sem ser discutida nem votada pelo Plenário (art. 227, *caput*) e sem nem mesmo ser analisada por Comissão, ainda que se trate de indicação de autoria individual de Senador (art. 226, I). Ou seja, lida no Período do Expediente, é, desde logo, enviada à autoridade ou órgão a que se destina, sem avaliação de mérito pela Casa. A indicação externa no Senado, embora seja uma **sugestão** a outro Poder ou órgão independente, não pode conter **conselho**<sup>1107</sup> ao destinatário (art. 225, II).
911. Ao analisar a indicação externa, a autoridade ou órgão do outro Poder pode concluir simplesmente pelo seu conhecimento e arquivamento, não podendo, porém, depois alegar que desconhecia a matéria. Pode, por outro lado, determinar a adoção da providência sugerida na indicação, como a realização de alguma obra pública ou o envio de um projeto de lei ao Congresso Nacional, ou mesmo decidir realizar, para enfrentar a questão, outra medida que não tenha sido aventada na indicação.
912. Se a indicação é **interna**, seu encaminhamento, após a leitura em Plenário, é feito ao órgão da Casa competente para a análise da matéria, seja ele Comissão ou órgão de outra natureza (art. 226, II). Essa sugestão pode ter **mais de um órgão destinatário**,

---

1107 Antes do advento da indicação externa no Senado, o RISF vedava que a indicação veiculasse sugestão ou conselho a qualquer Poder (art. 225, II, na redação anterior à RSF nº 14/2019), justamente porque ela só existia na Câmara Alta na modalidade interna. Com a criação da indicação externa na Casa, cujo objeto é justamente formular **sugestão** a outro Poder, o art. 225, II, passou a vedar apenas que a indicação tenha por objeto **conselho** a outro Poder. Resta saber, porém, qual é a exata diferença entre sugestão e conselho. Talvez tivesse sido melhor a RSF nº 14/2019 ter revogado por inteiro o inciso II do art. 225.

especialmente em caso de matéria da alçada das Comissões<sup>1108</sup>. A indicação interna não pode conter consulta a nenhuma Comissão sobre interpretação ou aplicação de lei nem sobre ato de outro Poder, seus órgãos ou autoridades (art. 225, I).

913. A conclusão do órgão da Casa sobre a indicação interna também pode ser pelo simples conhecimento e arquivamento, pela implementação da sugestão ou mesmo de outra medida por ele visualizada<sup>1109</sup>. Em qualquer caso, essa indicação, em princípio, não é discutida nem votada pelo Plenário do Senado (art. 91, § 1º, V; art. 227, *caput*), tomando o destino definido pelo parecer do órgão que a analisou. A tramitação da indicação interna, portanto, em geral<sup>1110</sup>, possui caráter **terminativo**.
914. Caso o destinatário da indicação interna seja órgão diverso de Comissão e conclua pela **apresentação de proposição** legislativa, a sugestão deve ser enviada **de volta ao seu autor** para que ele mesmo, caso queira, apresente a nova matéria (art. 227, § 1º). Isso porque, neste caso, o órgão da Casa, por não ser Comissão, não tem poder para apresentar proposições legislativas (art. 61, *caput*, CF). Assim, se sua conclusão é nesse sentido, a indicação é devolvida ao autor para que ele mesmo ofereça a proposição. Já se a indicação é encaminhada a uma **Comissão** e o parecer conclui pela apresentação de proposição, o próprio colegiado a apresenta

---

1108 Assim como ocorre com os projetos de lei que tratem de assunto da competência de mais de uma Comissão, despachados pelo Presidente à análise de várias delas. Um exemplo é a **INS nº 1/2006**, que sugere à CRE, à CMA e à CAE a realização de estudos para a criação de um Fundo Mundial Ambiental.

1109 Na INS nº 4/2012, por exemplo, a CDIR concluiu pelo encaminhamento da sugestão ao exame da CCJ.

1110 Dizemos **em geral** porque há uma hipótese em que a indicação interna deve ir ao Plenário, conforme veremos adiante no texto.



como **de sua autoria** (art. 227, § 2º, I; art. 245), servindo o parecer de justificação da matéria (art. 133, § 2º). Em qualquer caso, a nova matéria apresentada passa a seguir os trâmites regimentais relativos à sua espécie (projeto de lei, PEC<sup>1111</sup> etc.).

915. Se a indicação interna é encaminhada a **mais de uma Comissão** e os pareceres têm conclusões **discordantes**, a matéria **perde o caráter terminativo** e deve ser submetida ao Plenário. Neste caso, a indicação é votada pelo Plenário preferencialmente nos termos do parecer da Comissão com **maior pertinência** regimental sobre a matéria (art. 227, § 2º, II, *a*), a qual normalmente é a última. Concluindo-se, porém, que duas ou mais possuem competência **concorrente**, isto é, igual competência para o tema (conclusão rara no Senado), a Casa vota a indicação preferencialmente nos termos do último parecer emitido<sup>1112</sup>. Em qualquer caso<sup>1113</sup>, o Plenário pode aprovar requerimento de preferência para que a indicação seja votada nos termos de parecer diverso do último (art. 227, § 2º, II, *b*).

916. Antes do advento da RSF nº 14/2019, não havia no Senado a indicação

---

1111 No caso de PEC, o autor terá que conseguir as assinaturas de pelo menos 27 Senadores para a apresentação da proposta (art. 60, I, CF; art. 212, I, RISF).

1112 Ou seja, na prática, a indicação que recebe mais de um parecer (o que, na verdade, é raro) acaba sendo votada pelo Plenário sempre nos termos do último parecer, salvo inversão de preferência. Também para os **projetos** é costume no Senado a votação da matéria nos termos do último parecer emitido, salvo aprovação do Plenário de preferência para deliberação nos termos de outro parecer (art. 229; art. 311).

1113 O RISF cita a possibilidade de inversão de preferência de parecer sobre indicação apenas no caso de competência concorrente entre as Comissões (art. 227, § 2º, II, *b*), mas entendemos cabível também, por analogia (art. 412, VI), a inversão no caso de perfeita definição de qual Comissão tem maior pertinência regimental (art. 227, § 2º, II, *a*).

externa, carecendo os Senadores de mecanismo regimental para sugerir a outro Poder a adoção de determinada medida da competência exclusiva deste. Alguns Senadores buscavam contornar a ausência da indicação externa apresentando **projetos de leis autorizativas**, proposições que se destinam apenas a autorizar outro Poder a exercer uma competência que já lhe é assegurada pela CF<sup>1114</sup>. Como se trata de mera autorização, não de determinação, alguns defendem que não há ofensa à iniciativa legislativa privativa neste caso. Todavia, o STF já decidiu (ADI nº 3176/PA) que, neste caso, o caráter autorizativo da lei de iniciativa parlamentar não elimina sua inconstitucionalidade formal, por **ofensa à iniciativa privativa** do Chefe do Executivo, posição que acabou sendo adotada também pelas duas Casas do Congresso<sup>1115</sup>. Hoje, portanto, os Senadores não podem mais se valer de projeto de lei autorizativa para dar sugestões a outro Poder, razão pela qual a reforma do RISF promovida pela RSF nº 14/2019 foi bem-vinda, ao inserir a modalidade **externa** de indicação no âmbito da Câmara Alta.

917. Não obstante, em face da possibilidade de eventual surgimento de projetos de lei autorizativos, sejam originados no Senado, sejam oriundos da Câmara, o RISF veicula regra de que a proposição na qual é verificado **vício insanável de iniciativa**<sup>1116</sup> pode ser **convertida em indicação**, evitando-se, assim, que ela seja rejeitada (art. 227-A).

---

1114 Por exemplo, um projeto de lei de autoria parlamentar que autoriza o Poder Executivo a criar um novo Ministério, competência que já é própria desse Poder (art. 61, § 1º, II, e, CF).

1115 A Súmula nº 1 da CCJ da Câmara dos Deputados expressa que “Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”. No mesmo teor é o Parecer nº 903/2015 da CCJ do Senado Federal.

1116 O que, em geral, ocorre durante a fase de Comissões, quando o Relator apresenta seu relatório, apontando a citada inconstitucionalidade.

A regra pode ser aplicada a qualquer caso de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, não apenas à hipótese de projeto autorizativo<sup>1117</sup>. A conversão do projeto em indicação pode ser feita a **requerimento do próprio autor** da matéria, ao verificar o vício insanável, sendo o pedido despachado pelo Presidente da Casa (art. 215, II, g; art. 227-A, I); ou por **conclusão do parecer** da Comissão incumbida de analisar a **constitucionalidade** da matéria<sup>1118</sup> (art. 227-A, II), hipótese em que o Comitê envia a nova indicação ao Presidente para leitura e envio ao destinatário (art. 226, I), servindo o parecer como justificção da nova proposição apresentada (art. 133, V, e e § 2º)<sup>1119</sup>. Neste caso, o projeto original que foi convertido em indicação deixa de ser votado e fica **prejudicado**.

918. A indicação apresentada como conclusão a parecer de Comissão (decorrente da conversão de projeto com vício de iniciativa – art. 227-A, II), deve, em princípio, ser considerada como de autoria da própria Comissão (art. 245), mas admite-se que seja mantida a autoria da matéria original, isto é, que o autor do projeto original convertido continue a ser o autor da nova indicação<sup>1120</sup>. Já no caso

---

1117 Ex.: projeto de lei de autoria de Senador que pretende efetivamente criar um novo Ministério (e não apenas autorizar sua criação); e projeto de lei de Senador que busca alterar o regime jurídico dos servidores federais. Ambas as matérias são de autoria privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, c e e, CF).

1118 No Senado, por costume, **todas** as Comissões podem analisar a constitucionalidade de um projeto, e não apenas a CCJ, colegiado que tem formalmente essa atribuição regimental (art. 101, I e V). Em geral, o exame de constitucionalidade tem sido deixado para o último Comitê que estuda a matéria, mas nada impede que uma Comissão anterior, ao identificar o vício de iniciativa, conclua em seu parecer pela conversão do projeto em indicação.

1119 Ex.: INS nº 4/2019, decorrente da conversão do PLS nº 442/2018.

1120 Ex.: INS nº 4/2019.

de conversão de projeto em indicação a requerimento do autor (art. 227-A, I), a autoria, naturalmente, fica mantida.

919. Uma indicação pode ser também apresentada pela CTFC, como conclusão de um parecer sobre uma **proposta de fiscalização e controle (PFS)** (art. 102-B, IV; art. 102-C, I). A indicação, seja qual for sua origem, uma vez cumprida sua finalidade, é arquivada.
920. Por fim, o requerimento de **retirada** de indicação depende sempre apenas de despacho do Presidente (art. 215, II, c), não sendo o pedido decidido pelo Plenário, ainda que a indicação já possua parecer ou já conste da Ordem do Dia, como ocorre com outras espécies de proposições (art. 256, § 2º, II e III).

## LII. Participação Popular no Processo Legislativo

921. O Poder Legislativo é uma das principais expressões da democracia. Composto por representantes eleitos pelo povo, no Brasil sempre diretamente<sup>1121</sup>, o Parlamento tem a missão de traduzir a vontade popular nos assuntos públicos, por meio do exercício de suas funções típicas de legislar, isto é, de criar novas normas jurídicas, de observância obrigatória para todos, e de fiscalizar e controlar a Administração Pública (Controle Externo da Administração).
922. O povo brasileiro pode exercer o poder político não só **indiretamente**, por meio de seus representantes eleitos, mas também **diretamente**, nos termos previstos na Carta Magna (art. 1º, parágrafo único, CF). Nesse sentido, existem vários mecanismos de participação popular **direta** no processo legislativo, alguns dispostos expressamente na própria Lei Maior, outros estabelecidos nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, por elas elaborados em razão de textual previsão constitucional (art. 27, § 3º; art. 29, XI; art. 32, § 3º; art. 51, III; art. 52, XII; art. 57, § 3º, II; art. 58; art. 166, *caput*, CF).
923. Abordaremos neste capítulo as maneiras como o povo pode participar ativamente **da função legislativa** do Parlamento, isto é, no processo de elaboração das leis. Há também formas de

---

1121 No Brasil, os parlamentares são **todos** eleitos diretamente pelo povo (art. 1º, parágrafo único; art. 14, *caput*; art. 45, *caput*; art. 46, *caput*, CF; art. 2º; art. 82, Lei nº 4.737/1965 – Código Eleitoral). Há países nos quais isso não acontece, especialmente em relação à Segunda Casa. Ex.: Câmara dos Lordes (Reino Unido), Conselho Federal Alemão, Senado da Irlanda.

envolvimento popular direto na **função fiscalizadora**<sup>1122</sup>; e até na atípica **função jurisdicional** do Legislativo, com a possibilidade de oferecimento de denúncias de crimes de responsabilidade praticados por autoridades (art. 51, I; art. 52, II, CF; art. 41, Lei nº 1.079/1950; art. 218, RICD; art. 380, I, RISF).

924. São formas de **participação popular direta no processo legislativo** do Senado Federal: i) a apresentação de **ideias e sugestões legislativas** (SUGs) (art. 102-E, I, RISF; art. 6º, parágrafo único, RSF nº 19/2015; art. 20, parágrafo único, RSF nº 42/2010); ii) a participação em **audiências públicas** (art. 93, I)<sup>1123</sup>; iii) a **manifestação de opinião pela internet sobre proposições legislativas** em curso no Senado (RSF nº 26/2013); e iv) o **envio de documentos escritos**, como pareceres técnicos, exposições, propostas, observações, sugestões, solicitações, petições, memoriais e estudos sobre proposições legislativas em curso no Senado (art. 102-E, II; art. 263; art. 409).<sup>1124</sup>

---

1122 Por exemplo, a apresentação de **petições, reclamações, representações e queixas** às Comissões contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 58, § 2º, IV, CF; art. 24, VI; art. 253, RICD; art. 90, IV, RISF); a participação em **audiências públicas**, quando realizadas em apoio à função fiscalizadora (art. 58, § 2º, II e V, CF; art. 24, III e VII; art. 255, RICD; art. 90, II e V; art. 93, RISF); e o **envio de documentos escritos**, como petições, memoriais e estudos, quando relativos às atividades de fiscalização (art. 409, RISF).

1123 As audiências públicas podem ser realizadas em apoio à **função legislativa**, para instrução de PEC ou projeto em trâmite na Casa (art. 93, I, RISF); ou em auxílio à função de **Controle Externo**, seja para instruir matéria relativa a essa função (representação, queixa, proposta de fiscalização e controle etc.) (art. 93, I, RISF), seja para tratar de outro assunto de interesse público relevante também relacionado à atividade fiscalizadora (art. 93, II, RISF).

1124 Não citamos neste rol a apresentação de **projetos de lei de iniciativa popular**, porque tal oferecimento acontece apenas na Câmara dos Deputados, nunca no Senado (art. 61, § 2º, CF; arts. 13 e 14, Lei nº 9.709/1998; art. 252, RICD). A Câmara

925. Para ampliar a participação popular no processo legislativo, o RISF prevê a possibilidade de que associações, órgãos de classe, sindicatos, partidos políticos (estes desde que sem representação no Congresso Nacional) e outras entidades organizadas da sociedade civil (ex.: fundações, organizações religiosas, organizações não governamentais – ONGs) apresentem à **Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) sugestões legislativas (SUGs)** de proposições, bem como pareceres técnicos, exposições e propostas, estes podendo ser oferecidos também por entidades científicas e culturais (art. 102-E, I e II).
926. O art. 5º, VI, do Ato da CDH nº 1/2006 prevê que as **entidades científicas sem fins lucrativos** também podem apresentar SUGs à CDH, não apenas pareceres técnicos, exposições e propostas. Note-se que nem entes públicos nem sociedades (entidades com fins lucrativos), sejam estas públicas ou privadas, podem ofertar sugestões legislativas à CDH. Quanto aos entes públicos, contudo, são ressalvadas as entidades científicas mantidas pelo Estado (art. 6º, parágrafo único, Ato da CDH nº 1/2006).<sup>1125</sup>
927. Cabe à CDH opinar sobre as **sugestões legislativas** apresentadas pela sociedade organizada (art. 102-E, I). Sendo a CDH a única Comissão que examina a sugestão, ela deve se manifestar a respeito da admissibilidade (constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade) e do mérito da matéria, antes de decidir se a

---

Alta participa da deliberação sobre o projeto, é claro, já que a matéria tem rito bicameral (art. 65, CF), mas o projeto recebe no Senado tratamento semelhante ao aplicável aos demais projetos de lei oriundos da Câmara.

- 1125 As entidades que não podem oferecer sugestões legislativas à CDH podem, no entanto, como qualquer outra entidade, apresentar a qualquer Comissão do Senado (e não apenas à CDH) petições, reclamações, representações ou queixas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas (art. 58, § 2º, IV, CF; art. 90, IV, RISF).

sugestão deve ser convertida em efetivo projeto ou ser arquivada (art. 10 do Ato da CDH nº 1/2006).

928. A SUG que recebe parecer favorável da CDH é transformada em **proposição** (normalmente, projeto de lei<sup>1126</sup>) de **autoria da Comissão** e encaminhada à Mesa para tramitação, sendo a matéria então enviada às Comissões competentes para o exame de mérito (art. 102-E, parágrafo único, I). A tramitação segue as regras regimentais dos projetos de autoria de Comissão, com a abertura do prazo inicial de emendas (art. 235, II, *f*), não havendo, porém, o envio da matéria diretamente ao Plenário<sup>1127</sup>, exigindo-se antes a oitiva das Comissões de mérito pertinentes<sup>1128</sup> (art. 102-E, parágrafo

---

1126 Quase sempre a sugestão apresentada é matéria de lei, mas nada impede, embora seja rara, a apresentação de sugestão sobre assunto de decreto legislativo, de resolução do Senado ou mesmo de emenda constitucional (ex.: SUG nº 6/2012, que originou a PEC nº 63/2012). Caso se trate de sugestão de PEC, o parecer da CDH que conclui pela aprovação da matéria e por sua conseqüente transformação em efetiva PEC deve conter as assinaturas de no mínimo um terço do Senado (27 Senadores), uma vez que é necessário tal número de parlamentares para a autoria dessa proposição (art. 60, I, CF). Isso implica obter assinaturas de Senadores não integrantes da CDH, porque essa Comissão possui apenas dezenove membros (art. 77, VI). Note-se ainda que, em tal hipótese, a PEC não é formalmente de autoria da CDH, mas dos 27 Senadores (art. 12 do Ato da CDH nº 1/2006).

1127 O trâmite de projetos de autoria de Comissão possui um **prazo inicial de emendas de Plenário** de cinco dias úteis perante a Mesa (art. 235, II, *f*), vencido o qual os projetos podem ir diretamente ao Plenário, salvo se há a apresentação de emendas PLEN, quando então estas devem receber parecer da Comissão autora, antes de a matéria ficar pronta para a Ordem do Dia. Esse prazo inicial não ocorre em projetos de autoria de Senador, que só podem receber emendas PLEN depois da tramitação pelos Comitês (art. 235, II, *d*; art. 277, *caput*).

1128 Em geral, os projetos de autoria de Comissão não recebem parecer de outras Comissões, por se entender que, como a matéria é ofertada por uma Comissão, ela



único, III). Já a sugestão que recebe parecer contrário da CDH é arquivada, sem virar proposição (art. 102-E, parágrafo único, II).

929. A apresentação de sugestões legislativas à CDH com base no art. 102-E do RISF é restrita às **entidades da sociedade organizada sem fins lucrativos**. Pela regra, a CDH não estaria autorizada a receber, por exemplo, sugestões de grupos de cidadãos não organizados em torno de alguma entidade civil. Não obstante, o art. 6º, parágrafo único, da Resolução do Senado nº 19/2015 (**Programa e-Cidadania**) reza que a **ideia legislativa** recebida de **qualquer cidadão** por meio do portal do Senado e que obtém **apoio de 20.000 cidadãos em quatro meses** tem tratamento análogo ao das sugestões legislativas, sendo encaminhada à CDH. Do mesmo modo, o art. 20, parágrafo único, da Resolução do Senado nº 42/2010 (Programa Senado Jovem Brasileiro) prevê que a proposição legislativa apresentada por

---

já possui a opinião desta (pela aprovação, por óbvio), restando atendido o art. 253 do RISF (*Art. 253. Antes da deliberação do Plenário, haverá manifestação das comissões competentes para estudo da matéria.*). Reforça esse entendimento o fato da adoção do **prazo inicial de emendas** de cinco dias úteis perante a Mesa (art. 235, II, *f*) para os projetos de autoria de Comissão, após o qual a matéria fica apta a figurar na Ordem do Dia, salvo se tiver havido emendas de Plenário, quando o projeto volta à mesma Comissão que o ofereceu, para análise dessas emendas, antes de ficar apta a fazer parte da Ordem do Dia. Por outro lado, nada impede que o Presidente do Senado despache projeto de autoria de Comissão a outros colegiados, se ele entender que estes também devem opinar sobre a matéria. Já no caso dos projetos da CDH oriundos de sugestões, as Comissões de mérito competentes, após o prazo inicial de emendas PLEN, devem sempre ser ouvidas (art. 102-E, parágrafo único, I), salvo se a própria CDH é a única Comissão competente para opinar sobre o mérito. Até meados de 2017, não era aberto o prazo inicial de emendas PLEN para os projetos da CDH oriundos de SUG, havendo apenas o prazo dessas emendas posterior à fase de Comissões (art. 235, II, *d*; art. 277, *caput*) (ex.: PLS nº 252/2014, PLS nº 234/2016, PLS nº 307/2017).

aluno de ensino médio de escola pública no âmbito do **Projeto Jovem Senador** devidamente aprovada pelo Plenário simulado dos jovens senadores e publicada no Diário do Senado Federal também recebe o tratamento de sugestão legislativa.

930. No mais, para evitar repetição da matéria, remetemos o leitor que deseja maiores informações sobre as sugestões legislativas ao capítulo específico que trata desse tipo de proposição.
931. Falemos agora das audiências públicas. **Audiência pública** é uma reunião de livre acesso à sociedade para a discussão ampla e transparente de determinado assunto de interesse coletivo. No âmbito das ações estatais, a realização de audiências públicas representa importante mecanismo de **participação popular, cidadania e democracia**, pois tais encontros são oportunidades para que a sociedade seja ouvida pelas autoridades públicas antes da tomada de decisões que venham a afetar a coletividade e demonstram que a participação da sociedade nas decisões políticas não se restringe ao mero exercício do voto periódico nas eleições diretas.
932. Em geral, a audiência pública é um foro de discussão e opinião **sem poder decisório**, servindo o debate para subsidiar a posterior tomada de decisão pelas autoridades competentes, as quais, no caso do Poder Legislativo, são os Parlamentares. É claro, contudo, que as decisões adotadas após ouvir os diversos lados envolvidos no assunto tendem a ser mais acertadas e completas do que aquelas tomadas apenas com a visão unilateral dos que devem decidir.
933. A participação dos cidadãos nas audiências públicas pode ser **passiva**, como meros espectadores aos trabalhos da reunião, ou **ativa**, com efetiva participação nos debates, emitindo opiniões e posições e apresentando documentos aos tomadores de decisão. Mesmo na modalidade passiva, a participação das pessoas representa mecanismo de publicidade e transparência das ações

públicas, permitindo que elas estejam cientes dos trabalhos realizados pelo Estado que possam afetar seu cotidiano e sejam capazes de atuar posteriormente em função das informações recebidas. A condição de espectador das audiências públicas hoje é bastante ampliada e facilitada com a transmissão das reuniões pelos canais de televisão, rádio e internet das Casas legislativas, inclusive com a possibilidade de envio de perguntas em tempo real pela internet<sup>1129</sup>.

934. É tarefa das Comissões do Parlamento, prevista na própria Constituição, realizar audiências públicas com **entidades da sociedade civil** (art. 58, § 2º, II, CF; art. 24, III; arts. 255 a 258, RICD; art. 90, II, RISF). Embora o usual seja as audiências públicas serem realizadas nas Comissões, elas podem ocorrer também **nos Plenários das Casas**, por exemplo, o comparecimento de Ministro de Estado ao Plenário para discorrer sobre assunto relacionado à sua pasta (art. 50, *caput* e § 1º, CF; art. 91, III, RICD; art. 397, *caput*, RISF) e a realização de sessão plenária para o debate de tema relevante (art. 91, I, RICD; art. 154, IV e § 7º, RISF).
935. A audiência pública pode ser realizada também com **autoridades públicas**, como no caso do comparecimento, compulsório ou voluntário, de Ministros de Estado e outros titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para falar sobre tema de sua pasta (art. 50, *caput* e § 1º, CF; art. 24, IV; art. 219, *caput*, RICD; art. 397, *caput*, RISF), bem como com **outras autoridades** e mesmo com **cidadãos** em geral, convidados para comparecerem ao Parlamento a fim de serem ouvidos sobre

---

1129 No Senado Federal, a **participação interativa** de cidadãos nas audiências públicas pode ser feita por meio do Portal **e-Cidadania** (<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>), o qual oferece ainda outras formas de participação popular no processo legislativo.

determinado tema (art. 58, § 2º, V, CF; art. 24, VII, RICD; art. 90, V, RISF).

936. O **comparecimento compulsório** do Ministro de Estado (e de outros titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República) ao Poder Legislativo ocorre mediante **convocação** da Câmara, do Senado ou das Comissões permanentes ou temporárias de qualquer das duas Casas ou do Congresso (Comissões mistas), inclusive CPIs, importando **crime de responsabilidade** a ausência sem justificção adequada (art. 50, *caput*; art. 58, § 2º, III, CF; art. 219, I e § 2º, RICD; art. 397, I e § 1º, RISF). O **comparecimento voluntário** acontece: i) por **iniciativa do próprio Ministro**, mediante entendimento com a Mesa ou a Comissão, conforme o comparecimento seja, respectivamente, em Plenário ou em Comissão (art. 50, § 1º, CF; art. 219, II, RICD; art. 397, II e § 1º, RISF); ou ii) por **convite** da Casa ou de Comissão, hipótese em que a autoridade pode recusar o convite ou simplesmente deixar de comparecer à audiência sem consequências jurídicas (embora haja, é claro, implicações políticas do não atendimento ao convite).
937. É essencial à legitimidade da audiência pública que os setores representativos da **sociedade civil organizada**<sup>1130</sup> ou do **mercado**<sup>1131</sup>

---

1130 Entende-se por **sociedade civil organizada** o conjunto de entidades, frentes e movimentos que exercem **atividades de interesse social e sem fins lucrativos** e que atuam em defesa dos direitos de seus associados ou dos cidadãos em geral. Compreende associações, sindicatos, órgãos de classe, organizações não governamentais, partidos políticos e outras.

1131 **Mercado** é o conjunto de empresas e outros atores que realizam profissionalmente **atividades econômicas**, isto é, **com fins lucrativos**, principalmente a compra e a venda de bens e a prestação de serviços. O Estado também participa do mercado quando atua por meio das empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista).

ligados ao tema em análise estejam presentes e tenham voz no debate. É importante ainda que o cidadão comum possa participar da audiência, não só pelo livre acesso ao seu conteúdo, mas também mediante o envio de perguntas e sugestões por algum canal previamente estabelecido e divulgado (e-mail, telefone, site da internet etc.).

938. Embora a competência das Comissões seja realizar audiências públicas com entidades **da sociedade civil** (sem fins lucrativos) (art. 58, § 2º, II, CF; art. 24, III, RICD; art. 90, II, RISF), na prática, admite-se também que o **mercado** (entidades com fins lucrativos) participe das audiências públicas, normalmente por meio de associações, federações ou confederações de empresas, notadamente quando o tema em debate é referente a atividade econômica cujo exercício gera desdobramentos sociais.<sup>1132</sup>
939. A audiência pública pode ser realizada por Comissão do Senado para **instruir matéria** sob sua apreciação ou para tratar de outro **assunto de interesse público relevante**, mesmo que não envolva ainda proposição em trâmite (art. 93, *caput*). A realização da audiência pode ser feita justamente para se debater sobre a conveniência e a oportunidade de se apresentar ou não uma PEC ou um projeto sobre o assunto em tela. O Comitê não é obrigado a realizar audiência pública para instruir proposição ou outra matéria sob sua apreciação. É apenas uma opção à disposição do órgão para esclarecer o tema em análise (art. 93, § 2º).
940. Como visto, a audiência pública pode ser expressão tanto da função **legislativa**, quando se destina a instruir (esclarecer) PEC ou projeto em tramitação, como da função **fiscalizadora**, quando se referir a assunto diverso do processo de elaboração de normas jurídicas, por

---

1132 Ex.: REQ nº 15/2019-CCJ, REQ nº 14/2019-CMA.

exemplo, a instrução de uma proposta de fiscalização e controle (art. 49, X, CF; art. 102-B, RISF) ou um debate sobre a eficácia e a eficiência de algum programa de governo ou sobre o andamento da execução de determinada obra pública.

941. Normalmente, a audiência pública é realizada em razão de **requerimento** de um ou mais Senadores aprovado pela Comissão, mas ela pode ser também solicitada à Comissão por **entidade da sociedade civil** (art. 93, § 1º), cujo pedido deve também ser aprovado pelo colegiado. O quórum para a realização de audiência pública é de apenas **dois** Senadores da Comissão (art. 93, § 3º).
942. Além disso, a realização de uma audiência pública pode decorrer também de **sugestão legislativa de cidadão** no âmbito do Programa **e-Cidadania**. As manifestações de cidadãos no âmbito desse Programa podem ser encaminhadas às Comissões pertinentes, recebendo destas o tratamento previsto no RISF (art. 6º, *caput*, RSF nº 19/2015). Cuida-se, neste caso, de hipótese de SUG que propõe não um projeto ou uma PEC, mas a realização de audiência pública. A sugestão, neste caso, **não é necessariamente encaminhada à CDH**, mas à Comissão que possui **maior pertinência temática** com o tema sugerido para a audiência pública<sup>1133</sup>.
943. Os depoimentos nas audiências públicas do Senado devem ser prestados **por escrito**<sup>1134</sup> e de forma **conclusiva** (com conclusões a respeito do tema) (art. 94, *caput*). Havendo **defensores e opositores** da matéria, a Comissão deve possibilitar a audiência de todas as partes interessadas, para evitar o debate enviesado (tendencioso)<sup>1135</sup>

---

1133 Ex.: SUG nº 10/2013, encaminhada à CAS; SUG nº 10/2014, remetida à CCJ.

1134 Tem sido admitida também a exposição apenas oral, posteriormente transcrita para o arquivo da Comissão.

1135 Orientação que, infelizmente, nem sempre é implementada, servindo a audiência

(art. 94, § 1º). Após o orador terminar sua leitura ou exposição, os membros da Comissão podem **interpelá-lo**, exclusivamente sobre o que ele disse, por até **três minutos** cada (art. 94, § 2º). O orador tem o mesmo prazo para responder a cada Senador, sendo-lhe vedado interpelar os membros da Comissão (art. 94, § 3º). Após o evento, é lavrada a ata da reunião de audiência pública, arquivando-se na Comissão os pronunciamentos escritos e os documentos que os acompanham. Qualquer Senador pode requerer, a qualquer tempo, o traslado de peças ao arquivo (art. 95).

944. Em geral, as audiências públicas nas Comissões são realizadas em **reuniões extraordinárias**, isto é, em dias e horários diversos dos previstos regimentalmente para as reuniões ordinárias.<sup>1136</sup> Não obstante, nada impede que uma reunião ordinária seja não deliberativa, e sim destinada à realização de uma audiência pública.
945. O prazo de exame por Comissão do Senado sobre determinada matéria em análise fica **suspenso** durante o período necessário à realização da respectiva audiência pública, inclusive em caso de convocação, convite ou comparecimento espontâneo de Ministro

---

pública, algumas vezes, para dar publicidade a apenas um dos lados da questão, normalmente o defendido pelo requerente do evento, que já elenca no pedido de audiência os convidados que deseja serem ouvidos no debate. Outras vezes, opta-se por realizar duas audiências públicas sobre o tema: uma com os defensores da matéria, outra com os opositores, a fim de dar maior fluidez às apresentações. Perde-se, com isso, contudo, o diálogo mais efetivo entre os lados com opiniões divergentes.

<sup>1136</sup> As reuniões das Comissões podem ser ordinárias ou extraordinárias. **Reunião ordinária** é a realizada **semanalmente**, em dia e horário regimentalmente previstos (art. 107, I). **Reunião extraordinária** é a realizada em dia da semana e hora diversos dos previstos para a reunião ordinária, mediante **convocação especial**, para dia, horário e fim indicados nessa convocação (art. 107, II). A finalidade da reunião extraordinária pode ser justamente a realização de uma audiência pública.

de Estado ou outro titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República e de depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (art. 118, § 4º).

946. Outra forma de participação popular no processo legislativo do Senado é a **manifestação de opinião pela internet acerca de qualquer proposição legislativa** em tramitação na Casa (RSF nº 26/2013), a qual pode ser feita por meio do Portal **e-Cidadania** ([www12.senado.leg.br/ecidadania](http://www12.senado.leg.br/ecidadania)). Qualquer cidadão, mediante cadastro único com seus dados pessoais de identificação, pode apoiar ou se opor a uma proposição em andamento no Senado. Na página de cada proposição em tramitação na Casa, aparece o número de manifestações favoráveis e contrárias à matéria (art. 2º, RSF nº 26/2013).
947. O **envio de documentos escritos** ao Senado é outra maneira de envolvimento ativo da sociedade no processo de elaboração das leis. **Entidades e cidadãos em geral** podem enviar ao Senado **representações dirigidas à Mesa**, contendo observações, sugestões ou solicitações sobre **proposições em curso** na Casa. Tais documentos são **lidos** no Período do Expediente, **publicados**, em súmula ou na íntegra, no Diário do Senado Federal, reunidos em processo especial e **encaminhados às Comissões** que analisam a proposição, para conhecimento dos respectivos Relatores e demais membros dos colegiados, passando a acompanhar a tramitação da proposição em todas as suas fases (art. 263, *caput*). Caso a representação tenha sido apresentada diretamente a algum Senador, ele pode encaminhar a documentação ao órgão competente, para anexação ao processo (art. 263, parágrafo único).
948. Quando uma **Comissão** julga que a petição, o memorial, a representação ou outro documento recebido por ela **não deve ter andamento**, manda **arquivá-lo**, por proposta de qualquer de seus membros, comunicando o fato à Mesa. A comunicação



é lida no período do Expediente, publicada no Diário do Senado Federal e encaminhada ao arquivo com o documento que lhe deu origem. O exame do documento **pode ser reaberto** posteriormente a **requerimento de qualquer Senador**, aprovado pelo Plenário. A Comissão não pode encaminhar à Câmara dos Deputados ou a outro órgão público nenhum documento que lhe tenha sido enviado (art. 143).

949. Outros documentos escritos de remetentes em geral **enviados ao Senado**, como **petições, memoriais e representações** são recebidos pelo **serviço de protocolo** e, segundo a sua natureza, despachados às Comissões ou a outros órgãos competentes para cuidar da matéria ou, ainda, arquivados. Quando o Presidente julga pertinente, o documento recebido pela Casa é também objeto de **leitura em Plenário** (art. 409). Não são recebidas petições e representações sem data e assinaturas ou em termos desrespeitosos, podendo as assinaturas, a juízo da Presidência, ser reconhecidas (art. 410). O Senado não encaminha tais documentos à Câmara dos Deputados ou a outro órgão público (art. 411).
950. Por fim, o envio de documentos escritos ao Senado pode ser feito **diretamente à CDH** por entidades científicas e culturais, associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto partidos políticos com representação no Congresso Nacional, geralmente para contribuir com a instrução de **sugestões legislativas**, conforme visto anteriormente (art. 102-E, II).

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed., 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2012.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2003.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; e PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11ª ed. 2 vol. Brasília: Editora UnB, 1997.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Manual de Redação da Presidência da República**. Coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior *et al.* 3ª ed. Brasília: Presidência da República, 2018.
- FARHAT, Saïd. **Dicionário Parlamentar e Político – o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

- \_\_\_\_\_. **O conceito de normas gerais no Direito Constitucional brasileiro.** Interesse Público – IP, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011. Disponível em: [www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/07/artigo-bandeira-mello.pdf](http://www.editoraforum.com.br/ef/wp-content/uploads/2014/07/artigo-bandeira-mello.pdf). Acesso em 31 jan. 2020.
- MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito.** 19<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 32<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo: **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais.** Revista de Informação Legislativa, ano 25, n. 100, pp. 127-162, out./dez. 1988. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181992](http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181992). Acesso em 31 jan. 2020.
- OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 31 jan. 2020.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969.** Tomo 3, 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: RT, 1970.
- REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito.** 27<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Processo constitucional de formação das leis.** 2<sup>a</sup> ed., 2<sup>a</sup> tir. São Paulo: Malheiros, 2007.

Esta obra pretende suprir uma lacuna nos estudos legislativos. Os livros existentes a respeito do Regimento Interno do Senado Federal costumam ser elaborados na forma de manuais para concursos públicos, com meros comentários literais ou superficiais sobre essa norma interna corporis da Casa, ou, no máximo, sob o formato de Regimento Interno comentado, tecendo breves considerações após a apresentação de cada dispositivo.

Não há, em geral, um estudo mais aprofundado e teórico das normas regimentais, dos motivos das soluções adotadas e dos diversos ritos e incidentes utilizados no processo legislativo do Senado. Do mesmo modo, raramente é estabelecida uma comparação entre as regras regimentais positivas e as práticas efetivamente empregadas no dia a dia da Câmara Alta.

O material está organizado em dois volumes. O primeiro cuida da organização e do funcionamento do Senado Federal. O segundo aborda a dinâmica da função legislativa na Câmara Alta, tratando das regras e costumes sobre processo legislativo, espécies de leis, fases, ritos e incidentes do processo legislativo, proposições legislativas, modalidades e normas de votação, urgência regimental, entre outros assuntos.

A obra pode ser utilizada por assessores, parlamentares, juristas, cientistas políticos, acadêmicos, jornalistas, profissionais de relações institucionais e cidadãos em geral que desejem saber mais sobre o Senado Federal. Esperamos que o trabalho seja de valia aos que já conhecem o cotidiano do Senado e a todos que queiram compreender melhor a missão da Casa e sua atuação na elaboração das leis.

Luciano Henrique da Silva Oliveira  
Consultor legislativo do Senado Federal



Baixe gratuitamente  
este livro em seu celular

Encontre este livro gratuitamente em formato  
digital acessando: [livraria.senado.leg.br](http://livraria.senado.leg.br)

SENADO FEDERAL

