Biblioteca DIGITAL CÂMARA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

A INFLUÊNCIA POLÍTICA NO PROCESSO DE PRODUÇÃO DAS NORMAS INTERNAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ATOS DA MESA E RESOLUÇÕES

Elizabeth Christina da Costa Lopes Barbosa

2007

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
http://bd.camara.gov.br

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Elizabeth Christina da Costa Lopes Barbosa

A influência política no processo de produção das normas internas na Câmara dos Deputados: Atos da Mesa e Resoluções

Brasília
2007

Elizabeth Christina da Costa Lopes Barbosa

A influência política no processo de produção das normas internas na Câmara dos Deputados:
Atos da Mesa e Resoluções

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados.

Orientador: Carlos Alberto Farias Nery

Brasília
2007

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura:

Data _____/_____/_____

Barbosa, Elizabeth Christina da Costa Lopes.
A influência política no processo de produção das normas internas na Câmara dos Deputados [manuscrito] : atos da Mesa e resoluções / Elizabeth Christina da Costa Lopes Barbosa. -- 2007.
83 f.

Orientador: Carlos Alberto Farias Nery.
Impresso por computador.
Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Processo legislativo, Brasil. 3. Ato administrativo, Brasil. 4. Resolução, Brasil. I. Título.
CDU 342.537(81)

A influência política no processo de produção das normas internas na Câmara dos Deputados: Atos da Mesa e Resoluções

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2007

Aluno: Elizabeth Christina da Costa Lopes Barbosa

Banca Examinadora:

Carlos Alberto Farias Nery

Brasília,

À Deus, por guiar todos os meus passos.

Aos meus pais, já falecidos, por terem me ensinado o valor do trabalho, do estudo e da dedicação, sem jamais descuidarem de frisar que sem amor nada se produz.

Ao meu cônjuge, Mário César Lopes Barbosa, pelas horas subtraídas de seu convívio, pela sua crença inquebrantável no meu sucesso, por seu amor incondicional e por seus sempre presentes sorriso e carinho.

Aos meus filhos, Ana Luiza, Luiz Eduardo e Daniela Cristina, com quem aprendo a viver a cada minuto, por todos os beijos e carinhos que me deram quando me sentia desanimar.

A todos aqueles que trabalham incansavelmente para produzir conhecimento.

Meus agradecimentos aos meus mestres, desde aqueles com quem aprendia na mais tenra infância até os que me conduziram pelos meandros do processo legislativo no curso de pós-graduação no processo legislativo. Dedicar-se à arte de ensinar é um dos mais maravilhosos desafios que um ser humano pode receber.

Agradecimentos sinceros ao meu orientador, Carlos Augusto Farias Nery, por sua paciência, apoio e incentivo.

A única maneira de não cometer nenhum erro é não fazer nada. Esse, no entanto, é certamente um dos maiores erros que se poderia cometer em toda uma existência. (Confúcio)

Resumo

Estudo acerca da manifestação da influência política na produção das normas internas da Câmara dos Deputados, demonstrando que a produção das normas internas pode sofrer intervenções motivadas por interesses políticos sem, no entanto, haver prejuízo para o interesse da administração da Casa Legislativa nem descumprimento aos princípios que norteiam a administração pública como um todo. A convergência entre os interesses dos representantes eleitos, dos representados e da própria gestão interna da Câmara dos Deputados produz soluções para o gerenciamento interno da instituição mesclados com a participação da sociedade, o interesse público e os interesses políticos.

Palavras-chave: direito constitucional, processo legislativo, Câmara dos Deputados

Abreviaturas e Siglas

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

DCD – Diário da Câmara dos Deputados

CF – Constituição Federal

PDL – Projeto de Decreto Legislativo

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PR – Projeto de Resolução

PL – Projeto de Lei

Sumário

1 Considerações iniciais..... 12
1.1 Estruturação do trabalho..... 16

2 Problema..... 17
2.1 Objetivo geral..... 18
2.2 Objetivos específicos..... 18
2.3 Delimitação do tema..... 19
2.4 Relevância da pesquisa..... 20

3 Metodologia..... 21

4 Revisão da literatura..... 23

5 Análise dos resultados..... 33
5.1 Das discussões acerca da nomenclatura do processo legislativo em oposição a processo normativo..... 33
5.2 Regramento constitucional do processo legislativo..... 33
5.3 Proposta de Emenda à Constituição..... 34
5.4 Projeto de decreto legislativo..... 36
5.5 Poder conclusivo..... 39
5.5.1 Poder conclusivo nas comissões..... 41
5.6 Atos da Mesa..... 42
5.7 Projetos de resolução..... 43

6 Técnica legislativa..... 50

7 Conclusões..... 56

8 Referências bibliográficas..... 59

9 Anexos..... 60
ANEXO A – Ato do Presidente n. 1, de 25/11/2005..... 60

ANEXO B – Ato da Mesa n. 82, de 12/07/2006..... 61
ANEXO C – Ato da Mesa n. 86, de 12/09/2006..... 62
ANEXO D - Ato da Mesa n. 92, de 29/11/2006.....64
ANEXO E - Ato da Mesa n. 95, de 22/12/2006..... 65
ANEXO F - Redação final do Projeto de Resolução n. 321-A, de 2006.....67
ANEXO G - Art. 15 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.....69
ANEXO H - Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998..... 72
ANEXO I – Lei Complementar n. 107, de 26 de abril de 2001..... 81

1. Considerações iniciais

Num momento político e social em que muito se debate o papel do Poder Legislativo e o desempenho de suas funções, vemos que todo o processo de formação das leis entra em análise.

A norma não existe por si só. Num estado de Direito democrático, presume-se que seja uma resposta a uma necessidade ou pedido de toda a sociedade que se faz presente no parlamento elegendo seus representantes. Somente dessa frase se pode tirar um grande desafio para a elaboração das normas. A mistura de tradições, culturas e saberes dentro do parlamento reflete as grandes disparidades e as grandes distâncias entre várias pequenas sociedades que compõem o todo do país.

Até que ponto essa multiplicidade de conceitos, visões, padrões e atitudes pode influir na produção das normas que devem reger as atividades do Estado e da sociedade? **Se na produção de normas para toda a sociedade já há problemas para se coadunar todas as vontades e características, como seria com a produção das normas que regem as atividades internas do Parlamento?** Sua burocracia e procedimentos internos? Talvez haja mais por desvendar que apenas a simples constatação de que a Câmara dos Deputados, especificamente, é um grande conjunto de visões diversas e por muitas vezes antagônicas.

Na visão de José Afonso da Silva, "investigações mais recentes, não obstante, provam que a sociedade política é fenômeno sociocultural, surgido em época bem mais avançada do desenvolvimento social da humanidade."[1]

Mais adiante, o eminente autor faz uma afirmação muito útil ao nosso estudo.

> O fato é que, quando uma sociedade nacional se organiza politicamente e dá nascimento a um Estado, já possui certa bagagem cultural que se traduz em ideais comunitários e símbolos de consciência grupal. Já se formara, então, uma ordem sociocultural, qualificada por uma escala de valores, que, historicamente, promana das relações humanas dentro do grupo, no encontro de condutas humanas, no entrechoque de interesses, condicionado primeiramente pelo sistema de produção, gera-se certa maneira de conduzir social que, em vista do bem comum, adquire o valor do justo. Quer dizer: as condutas sociais ajustam-se ao viver, existir e evolver comunitário; ordenam-se em função da paz e da segurança social para que possa a pessoa humana projetar-se em novos valores que venham a enriquecer e progredir a mesma sociedade e a própria personalidade de cada um, na conformidade do bem de todos.[2]

[1] SILVA, José Afonso. Processo constitucional de formação das leis. 2. ed. Malheiros Editores. 2006. Pág. 13.
[2] Idem. P. 16

Não que essa multiplicidade represente necessariamente um dano ou uma vantagem, apenas se buscará descobrir um tanto de sua influência em decisões sobre o regramento interno da Instituição. **Perguntamo-nos se de fato há influência política na produção das normas internas da Câmara dos Deputados e permitimo-nos questionar se tal fato seria proveitoso ou prejudicial à instituição.**

Em suporte à nossa opinião, há excelente texto de José Afonso da Silva onde o autor explica que, com o crescimento da Administração, há demanda por legislação ou decisões do Poder Legislativo que propiciem à Administração atingir seus objetivos, havendo participação do poder gerenciador do estado na escolha das opções para que se regulamentem as condutas e interesses sociais.

Em trecho particularmente elucidador de nosso ponto de vista o autor assim se manifestou.

> O conteúdo dos atos legislativos reflete o conteúdo ideológico dominante, representado pelos detentores do poder político. É certo que, nos grandes instantes históricos, nos quais se sente estar-se vivendo em uma sociedade em transformação, há uma antítese fundamental entre a ideologia da classe detentora do poder e da classe postuladora da muidança da qualidade das relações sociais. Estabelece-se, se nos podemos exprimir assim, uma *lide política* que se concebe como um *conflito ideológico qualificado por uma pretensão social, resistida pelos detentores do poder.* Essa lide poderia ser solucionada pelas vias legislativas: 1º) se os órgãos legislativos fossem imparciais, o que é impossível, pois constituem parte do poder: 2º) se se não tolhesse a parte titular da pretensão de participar amplamente no processo legislativo, mas isso também não acontece em regra, pois a parte renitente exerce a resistência a partir dos meios de composição dos órgãos legislativos, pelas distorções do sistema eleitoral. Esse sistema de resistência acaba por gerar outro tipo de solução indesejável: a revolução ideológica sangrenta, em lugar de uma revolução pacífica. (pagina 133)

Porquanto nossa argumentação neste trabalho busque demonstrar os entremeios entre a política e a técnica legislativa para a obtenção das normas internas que norteiam o funcionamento da Câmara dos Deputados, temos a convicção de que as regras do processo legislativo são requisitos para que se obtenha um ordenamento jurídico válido. Ou seja, a influência política não pode ocorrer para infringir regras estabelecidas quanto ao trâmite das proposituras.

Dentro do desenvolvimento do trabalho foram utilizados conceitos e termos mais afeitos a quem lida com o processo legislativo e alguns outros termos cujo entendimento no

aspecto jurídico constitucional pode se afastar do comumente utilizado no linguajar cotidiano. De tal forma, desenvolvemos pesquisa de conceitos úteis ou necessários para a compreensão do trabalho bem como apresentamos neste espaço o fruto de pesquisa feita nos diversos autores pátrios sobre o tema objeto dessa monografia.

O processo legislativo é um ato complexo de produção de normas que visam a organizar toda a vida jurídica do Estado. Há vários autores e várias conceituações. Uma idéia interessante é apresentada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho ao afirmar que "a elaboração da lei, no Direito Constitucional clássico, obedece a um processo complexo, até certo ponto espelho da própria natureza da lei."[3]. Na realidade ele apresenta uma definição singela do que venha a ser o processo legislativo.

Para o autor supramencionado, há três fases distintas para a elaboração da lei. A primeira seria uma fase meramente introdutória, a fase da iniciativa, sendo que, iniciativa legislativa, nas palavras de José Afonso da Silva *in* Curso de Direito Constitucional Positivo (1999) "é, em termos simples, a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo".[4]

A segunda fase, que Manoel Gonçalves Ferreira Filho considera fundamental, seria a fase constitutiva da lei e aqui compreendemos que ele queira abarcar todo o rol de trâmites e ações dentro das casas legislativas, seja a discussão, a apresentação de emendas ou a votação.

Em último lugar, Ferreira Filho nos oferece a idéia da terceira fase, que seria justamente quando a lei apresenta sua eficácia, após passar o projeto por sanção ou veto e ver-se a lei promulgada e publicada.

É interessante lembrar que no dizer da própria Constituição Federal, o processo legislativo não se limita às espécies normativas citadas pelo autor mencionado. Ao lado de leis, decretos legislativos e resoluções, teríamos que acrescentar as emendas à Constituição e as medidas provisórias.

Nas palavras de José Afonso da Silva, "concebemos o processo legislativo como um conjunto de atos destinados a realizar um fim; seu objetivo é atingir esse fim, que é a formação da lei, "vale dizer, a transformação dos interesses da ordem social em interesses da ordem jurídica", como se expressa Musso."[5]

Aliás, se o artigo 59 da Constituição Federal queria se referir efetivamente à produção de normas que afetassem a toda a sociedade, ou seja, o ato normativo, ao qual todos devem obedecer sem exceção, não poderia ter incluído no rol do objeto do processo legislativo os

[3] FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Do processo legislativo. Saraiva. 2002, p. 73
[4] SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. Malheiros. 1999, p. 524.
[5] SILVA, José Afonso. Processo constitucional de formação das leis. 2. ed. Malheiros Editores. 2006. Pág. 135.

decretos legislativos e as resoluções, uma vez que ambas as espécies normativas não são, necessariamente, dirigidas a todos os cidadãos sem exceção.

Seria o caso de se diferenciar normas gerais de normas individuais?

O estudioso Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que se "'norma é o sentido de um ato através do qual uma conduta é prescrita, permitida ou, especialmente, facultada, no sentido de adjudicada à competência', como ensina Kelsen, não é incorreto distinguir entre as normas gerais, que prescrevem conduta a pessoas indiscriminadas que possam estar numa mesma situação, e normas individuais, que prescrevem conduta a pessoa ou pessoas discriminadas."[6]

Pode-se dizer que falta aos projetos de decreto legislativo e aos projetos de resolução, ainda, sua submissão ao Poder Executivo para sanção ou veto. Mesmo porque, conforme preleciona José Afonso da Silva[7], "são sancionáveis apenas aqueles (projetos) que têm por objetivo regular as matérias de competência legislativa da União, previstas no art. 48 da CF. Não comporta sanção os projetos de decreto legislativo, atos legislativos pelos quais o Congresso Nacional regulamenta matérias de sua competência exclusiva, como dispõe o art. 49 da CF. Tampouco são sancionáveis as propostas de emendas constitucionais. Tais proposições são apenas promulgadas".

Outra característica dos decretos legislativos que os afastam das leis *strictu sensu* é que quanto ao objeto, apenas podem ser elaborados os projetos de decreto legislativo na seara indicada no artigo 49 da Constituição Federal. Nas palavras de Ferreira Filho[8].

> De fato, os incisos do art. 49 atribuem ao Congresso o resolver, o autorizar ou permitir, o aprovar ou suspender, o mudar, o fixar, o julgar, e só a menção desses verbos já mostra que se está em face de questões sobre as quais o constituinte quis deixar a decisão última ao Congresso, especialmente como forma de fiscalização do Poder Executivo. Somente o inc. VII – "Fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores..." – é que dá azo à edição de normas gerais, as outras hipóteses apenas à de normas individuais. Ora, a elaboração de normas individuais não é matéria considerada como pertencente ao "processo legislativo", nem ao "processo normativo" *stricto sensu.*

Chega-se agora a uma reflexão que muito pode interessar no presente trabalho. A inclusão das resoluções na parte referente a processo legislativo, no texto da Constituição Federal. Pela própria natureza dos assuntos regulados pelas resoluções e, ainda, pela parte a

---

[6] FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Do processo legislativo. Saraiva. 2002, p. 201

[7] SILVA. José Afonso. Processo constitucional de formação das leis. 2. ed. Malheiros Editores. 2006. Pág. 210.

[8] FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Do processo legislativo. Saraiva. 2002, p. 198

que nos dedicamos no presente estudo, não é difícil verificar que as resoluções fogem bastante dos requisitos para uma lei, *stricto* sensu.

> Se, com boa vontade, ainda se pode dizer que a inclusão do decreto legislativo no "processo normativo" apresenta um tênue fundamento, bem mais difícil é admiti-lo em relação às resoluções, também incluídas pelo art. 59 no "processo legislativo".
>
> "Em direito constitucional" – assinala Pontes de Miranda – "resolução é a deliberação que uma das câmaras do Poder Legislativo, ou o próprio Congresso Nacional toma, fora do processo de elaboração das leis e sem ser lei". Conhecida dos Regimentos Internos do Congresso e de suas casas, a resolução, que não era prevista na Constituição anterior, destinava-se a "regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as Casas em conjunto ou de cada uma delas em particular". Como a anterior, a Constituição vigente refere-se expressamente a resoluções, como no art. 155, § 2º, V, a.[9]

1.1 Estruturação do trabalho

A presente monografia encontra-se dividida em capítulos. No primeiro tratou-se da introdução e considerações iniciais. Depois foi feita a proposição do problema e primeiras impressões sobre o tema. No terceiro capítulo abordou-se a metodologia utilizada para a produção da monografia. Na quarta parte, temos a revisão da literatura com citações e excertos dos textos e fontes utilizadas para atingirmos nossos objetivos.

De posse de textos, informações e após algumas pesquisas, chegamos à análise de dados no quinto capítulo onde buscou-se apresentar as primeiras conclusões embasadas na bibliografia e no estudo de algumas proposituras.

Por fim, temos a conclusão onde apresentamos o desfecho de nosso trabalho, indicando nossa opinião sobre as hipóteses levantadas, fulcrados nos textos e em todo o esforço cognitivo feito.

[9] FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Do processo legislativo. Saraiva. 2002, p. 198

2 Problema

A produção de normas com efeito *erga omnes* e que irão oferecer efeitos e salvaguardar direitos de toda a sociedade se dá, no estudo que fizemos, lado a lado com a produção das normas que regem o funcionamento interno da instituição encarregada de produzir tais normas, no caso em tela, a Câmara dos Deputados.

A questão precípua seria descobrir sobre se estariam as normas internas da Câmara dos Deputados sendo elaboradas atendendo aos melhores requisitos do processo legislativo constitucional e atendendo aos interesses da administração pública, uma vez que sua tramitação é permeada de avaliações políticas e ainda, diante do grande número de normas internas, verifica-se que talvez a produção de normas não venha atendendo às necessidades organizacionais da entidade.

Outro problema interessante é que nem sempre há uma boa técnica legislativa, o que nos leva a pensar sobre se o mandamento de serem as normas concisas e claras, redigidas em conformidade com as normas de redação vem sendo respeitado.

Apenas para ilustrar nossa tese de distanciamento técnico e administrativo e interesses políticos, eis citação do ilustre Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, sobre a votação do Projeto de Resolução que extinguiu 1050 cargos de natureza especial.

> "É meu dever colocar em votação esse projeto. Isso também ajuda a combater a idéia de que, durante a campanha, eu tivesse acenado com benesses. É um gesto administrativo e político." (Jornal de Brasília, 08 de fevereiro, página 9, editoria de política)

Dessume-se que há grande influência política na tramitação das normas em geral mas o que buscamos neste trabalho é compreender tal influência política justamente nas decisões administrativas da casa. Por isso a escolha dos Projetos de Resolução e Atos da Mesa.

A legitimação jurídica dos atos organizacionais internos de qualquer entidade, seja privada ou pública é um problema que merece maior atenção, o que levou ao início da percepção de que os atos tendentes a produzir as normas internas da Câmara dos Deputados talvez pudessem ser aprimorados.

O que queremos perquirir é se toda a mescla de formação multicultural dos parlamentares envolvidos nos trâmites das matérias nacionais exercem influência política na produção das normas internas da Câmara dos Deputados.

Preliminarmente, optamos por tomar como verdadeira a afirmação de que há sim

influência política e da formação multicultural dos parlamentares na produção das normas uma vez que é impossível tirar-se dos parlamentares seus aspectos humanos e de formação pessoal para reduzi-los tão-somente à atores da produção das normas como se autômatos fossem.

Espera-se encontrar também ao final desse estudo a conclusão de que embora integrado na parte de processo legislativo, as resoluções são instrumento para dispor sobre assuntos políticos e administrativos, no âmbito das competências próprias da Câmara dos Deputados, adstrita sua aplicabilidade dentro da Casa e fora do âmbito da lei. A discussão se dará, justamente, quanto ao fato de as resoluções terem a tramitação da mesma maneira que as leis propriamente ditas, mobilizando-se todos os parlamentares da Casa para discussão de assuntos que poderiam ser ordenados por um grupo criado especialmente para esse fim, o de aprovar as resoluções sem o concurso do Plenário da Casa.

Ainda sobre a elaboração legislação, há o regramento estabelecido na Lei Complementar 95/98, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 107/2001 e que será objeto de um tópico próprio, mais à frente, uma vez que julgamos imprescindível falar do processo legislativo também sob seu aspecto mais atinente à técnica legislativa.

2.1 Objetivo Geral

O objetivo deste trabalho foi identificar a influência política na proposição, tramitação e produção das normas internas da Câmara dos Deputados.

Os dados e explicações pesquisados, obtidos, apresentados e explicados sustentam a premissa de que há tal influência política, sendo que tal fato não quer demonstrar que haja dano ou prejuízo para o normamento interno.

Compreender que a influência política na produção das normas internas da Câmara dos Deputados pode se mesclar com a finalidade de produzir o melhor ordenamento interno possível obedecendo aos quesitos de impessoalidade, constitucionalidade e outros relativos aos atos administrativos, desde a propositura do projeto até sua efetiva transformação em norma.

2.2 Objetivos específicos

Outros objetivos seriam, embora de maneira menos aprofundada, identificar os

possíveis mecanismos de controle da constitucionalidade dos atos produzidos, identificar possíveis vícios causados pela natureza política da tramitação das proposituras, verificar a efetividade das normas produzidas, analisar se há excessiva normatização de procedimentos e analisar se a tramitação de normas eminentemente organizacionais por seara explicitamente política influencia e, de que maneira o faz, na organização administrativa, bem como qual o impacto sobre a qualidade e aplicabilidade das decisões tomadas

Não se trata de minorizar a importância das resoluções mas de haver o entendimento de que também o Plenário passa a atuar não apenas como o responsável pela normação da vida em sociedade de todo o Estado como também se torna o responsável pela produção de normas internas para o Congresso Nacional.

Em rápidas palavras, temos que para que haja a progressão de um projeto a uma norma efetiva, há os trâmites próprios, regidos também por normas eminentemente constitucionais e pelas normas próprias do regimento interno de cada casa legislativa, Câmara dos Deputados e Senado Federal, no âmbito federal.

Quais seriam esses trâmites próprios? Há a sucessão de atos necessários para que se efetive a produção das normas. Iniciativa prevista na própria constituição federal (haja vista que não basta querer propor uma norma, há que se poder fazê-lo dentro de uma competência pré-estabelecida), teremos ainda a discussão, que é onde se aprimora a intenção do proponente. Oriundas da discussão podem surgir ou não as emendas para aperfeiçoar o texto ou mesmo adequá-lo ao momento político. Depois de efetivamente apresentado o texto do projeto, presumindo-se convergência sobre aquele, será feita a votação, momento em que ainda os insatisfeitos com o texto eleito para apreciação poderão manifestar sua contrariedade ou abstenção.

Aprovado o texto, e ainda dentro do grande complexo de atos que ora se denominou de processo legislativo, se for o caso, temos a sanção ou o veto, seguindo-se a promulgação e a publicação. Fazemos a ressalva pois já foi exaustivamente afirmado que não se submente projetos de resolução, nem projetos de decreto legislativo, nem propostas de emenda à constituição à sanção ou veto.

Esses foram, de maneira sucinta, os trâmites que compõem o processo legislativo. Por óbvio que poderíamos discorrer sobre cada uma das partes do processo apresentados, falando sobre iniciativa, discussão, votação, sanção, veto, promulgação e publicação. Mas o faremos avaliando o caso concreto.

2.3 Delimitação do tema

Não obstante termos certeza que a influência política sobre a produção das normas internas da Câmara dos Deputados ser encontradiça praticamente em qualquer perído que formos analisar, optamos por nos restringir à 52ª Legislatura, mais especificamente ao ano de 2006 por entendermos que forneceria substrato firme o suficiente para estudos e conclusões.

Mais especificamente, dirigimos nossos estudos ao Projeto de Resolução n. 321 de 2006 que "Dispõe sobre os Cargos em Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados e dá outras providências."

Além disso, pesquisamos ainda os Atos da Mesa 82/2006 que "veda a realização de oitivas de presos nas dependências da Câmara dos Deputados"; o Ato da Mesa 95/2006 que "estabelece requisitos para investidura em cargos efetivos da Carreira Legislativa da Câmara dos Deputados, cria a Área de Audiovisual e distribui cargos vagos de Analista Legislativo - atribuição Técnico em Comunicação Social; o Ato da Mesa 92/2006 que "altera o Regulamento dos Procedimentos Licitatórios da Câmara dos Deputados, instituído pelo Ato da Mesa nº 80, de 2001".

Observar os ditames da legislação administrativa para a edição das normas é mais responsabilidade ainda para a Comissão Diretora. No entanto, não serão especificamente analisadas, uma a uma, as competências da Mesa nem suas atribuições pois não são o objeto desse trabalho.

Em busca de distinção entre o Presidente da Casa e a Mesa, pois embora o Presidente integre a Mesa Diretora, a Mesa Diretora não é o Presidente, encontramos em 2005 o Ato do Presidente n. 1/2005 e o citaremos apenas para distinguirmos bem a Mesa Diretora do Presidente da Câmara.

2.4 Relevância da pesquisa

O presente estudo se mostra relevante e interessante pois não há bibliografia sobre o assunto específico da influência política no trâmite das normas internas da Câmara dos Deputados.

Se todas as atenções costumam se voltar para a atuação dos parlamentares enquanto agentes da produção de normas que norteiam a vida em sociedade, por que não se voltar a atenção geral também para as decisões quanto à organização administrativa da Câmara dos Deputados?

Resoluções de caráter eminentemente administrativo podem ser tomadas como base para que se perceba um pouco da real estrutura da Casa, seus muitos atos que passam despercebidos do grande público como por exemplo sua atuação no âmbito de fomentadora de integração entre os legislativos, a promoção da acessibilidade de todos os brasileiros às informações por meio do portal da Câmara dos Deputados.

A transparência dos gastos feitos pelos parlamentares foi uma decisão administrativa. Por mais que entremeadas de política, as decisões administrativas que movimentam o dia-a-dia da Câmara dos Deputados também proporcionam cidadania e influenciam direta ou indiretamente a sociedade. A existência da Secretaria de Comunicação Social – Secom propiciou que sejam levadas informações importantes a todos os brasileiros seja pela TV Câmara ou pela Rádio Câmara. É possível obter informações importantes sobre o andamento de proposições e sobre todos os parlamentares consultando-se a página da Câmara dos Deputados na internet.

O que gostaríamos de afirmar é que a partir de resoluções e decisões internas pode-se atingir a sociedade com algo mais que não apenas a produção de normas. Não deixamos de ter em mente que legislar é a atividade fim do parlamento mas também não podemos olvidar que a organização interna do órgão chamado de Câmara dos Deputados pode influenciar a produção política, seja por distinguir atribuições aos dirigentes administrativos, seja por disciplinar o comportamento dos servidores públicos que virão a atender a população que busca informações sobre o funcionamento do Congresso.

Em suma, não é assunto de menor importância nos debruçarmos sobre os trâmites e influências que podem ser sofridas pelas resoluções e Atos da Mesa que versam sobre as normas internas da Câmara dos Deputados. Por vezes uma norma interna pode ter reflexos em toda a sociedade.

3. Metodologia

Com a finalidade de apresentar nosso problema e dilucidar a questão proposta, tal fosse se haveria influência política na produção das normas internas da Câmara dos Deputados, debruçamo-nos sobre alguns livros de Direito Constitucional, Teoria do Estado, no regimento interno da Câmara dos Deputados, na própria Constituição Federal e tivemos a curiosidade de examinar com vagar um projeto de resolução em especial que se mostrou bastante útil aos nossos estudos. Será feito, portanto, um estudo de caso que é o referente ao Projeto de Resolução n. 321, de 2006.

Não há na literatura nacional muitos livros que tratem dos regimentos internos mas encontramos dois que versavam sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e que foram úteis na visualização de alguns trâmites e na formação de algumas de nossas conclusões.

Interessados em verificar a mescla da atuação política numa decisão administrativa, acabamos por escolher alguns projetos de resolução que viriam a ser transformados em resoluções que versassem sobre assuntos eminentemente administrativos da Câmara dos Deputados bem como fomos em busca de Atos da Mesa que fornecessem subsídios aos nossos estudos.

Em complemento, utilizamo-nos de nossos anos de experiência vivenciando o processo legislativo nas comissões técnicas, especialmente na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação para fazermos um apanhado de todo o problema, compreender um tanto mais as reais influências da multidiversidade cultural dos parlamentares na elaboração legislativa e tentar vislumbrar alternativas para algumas situações interessantes.

Foi feita ainda a leitura de jornais e revistas semanais de informação para obtenção de uma idéia do meio jornalístico sobre os trabalhos legislativos, seus autores e alguns temas mais relevantes que estivessem provocando certa resistência na sociedade ou a concordância com as atividades desenvolvidas pelos parlamentos como um todo.

Acessamos o site da Câmara dos Deputados para obter dados bem como lançamos mão da leitura das revistas de informação semanais Isto É, Veja e Época. Durante os meses de novembr e dezembro de 2006 e janeiro e fevereiro de 2007 acompanhamos as manchetes do Correio Braziliense e Jornal de Brasília verificando a ocorrência de matérias sobre a Câmara dos Deputados e suas decisões apenas para termos melhor idéia sobre repercussões na mídia da atuação administrativa da Casa.

Munidos de tais materiais, começamos a leitura da bibliografia selecionada e análise da tramitação de projetos de resolução.

Elaboramos alguns textos e traçamos linhas de pesquisa no material que foi recolhido. Compilamos trechos de renomados autores e juntamos nossas questões e vivência para a produção de um texto que exteriorizasse nosso ponto de vista fundamentado em dados e em análise crítica.

Por fim, foi feita pesquisa e análise da Lei Complementar 95/98, alterada pela Lei Complementar 107/2002, que versa sobre a elaboração das leis.

4. Revisão da literatura

Quando se fala em lei, poderia o leitor mais desatento pensar que se trata de apenas uma espécie normativa. No entanto, o ordenamento jurídico brasileiro não dispõe apenas de um tipo de norma mas de vários. Mas o que vem a ser uma norma? Por mais que se procure uma definição única, há diferentes visões sobre o significado do sintagma. Para conseguirmos atingir nossos objetivos, iremos primeiramente apreciar o conceito de norma.

Da pesquisa sobre o termo, compulsando-se o dicionário jurídico de De Plácido e Silva apresentamos a conceituação do vocábulo norma.

> Derivado do latim *norma*, oriundo do grego *gnorimos* (esquadria, esquadro), dentro de seu sentido literal, é tomado na linguagem jurídica como *regra, modelo, paradigma, forma* ou tudo que se estabeleça em lei ou regulamento para servir de *pauta* ou *padrão* na *maneira de agir*.
> Assim a *norma jurídica* (*praeceptum júris*), instituída em lei vem ditar a *orientação* a ser tomada em todos os atos jurídicos, impor os *elementos de fundo* ou *de forma*, que se tornam necessários para que os atos se executem legitimamente. É o preceito de direito.
> Nela, pois, está contida a *regra* a ser obedecida, a *forma* a ser seguida, ou o *preceito* a ser respeitado.
> A norma, portanto, bem se revela a *esquadria legal* que vem traçar as medidas necessárias para a *regularidade jurídica* do que pretende fazer. Diz-se *norma agendi.*
> Do vocábulo se forma o adjetivo *normativo* para designar todo *texto legal*, em que se firma uma *regra* ou um *modelo*, que deve ser seguido na prática dos negócios jurídicos.
> *Normativo*, destarte, é o que tem força de *norma* ou vale como *regra.*"[10]

Como já foi dito, o processo que visa à produção de normas, leis, atos normativos, é o processo legislativo. Um conjunto de procedimentos com regramento próprio de base constitucional e com o detalhamento permitido pela Lei Maior nos respectivos regimentos da Câmara e do Senado.

Apenas para mencionar. Estamos tratando do Processo Legislativo Federal, no âmbito do Poder Legislativo Federal, mas não se olvide que há processo legislativo também nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais, como ainda o há na Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Para ficar mais bem esclarecido, podemos diferenciar normas gerais de normas individuais.

---

[10] SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 8. ed. Rio de Janeiro. Forense, 1984. 4 v.p. 250.

Se "norma é o sentido de um ato através do qual uma conduta é prescrita, permitida ou, especialmente, facultada, no sentido de adjudicada à competência", como ensina Kelsen, não é incorreto distinguir entre as normas gerais, que prescrevem conduta a pessoas indiscriminadas que possam estar numa mesma situação, e normas individuais, que prescrevem conduta a pessoa ou pessoas discriminadas."[11]

Há diversos autores que tratam de conceituar o processo legislativo, notadamente na área do direito constitucional.

> O processo legislativo pode ser definido em termos gerais como o *complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado.*
>
> Mas, se quisermos uma noção mais completa do processo de formação das leis, teremos que reconhecer, nele, aspectos objetivos e subjetivos: aqueles consistentes nos atos processuais legislativos; estes, nos órgãos e pessoas, que são os sujeitos desse processo. Assim, poderíamos dizer que *o processo legislativo é o conjunto de atos* (iniciativa, emenda, votação, sanção) *realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis.*[12]

O mesmo autor, José Afonso da Silva, em outra obra, preleciona que "por *processo* legislativo entende-se o *conjunto de atos* (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) *realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos.* Tem, pois, por *objeto*, nos termos do art. 59, a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.[13]

Ainda quanto à conceituação do processo legislativo, encontramos idéias interessantes na obra de outro estudioso do assunto, Walber de Moura Agra (2002) que afirma que o processo legislativo não foi disposto de maneira a exaurir seu alcance no texto da Lei Maior e que o seu procedimento também está contido nos Regimentos do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional.

Continua o estudioso dizendo que "apenas os procedimentos considerados essenciais para o processo legislativo foram dispostos constitucionalmente, com a finalidade de fornecer garantias para que a feitura das normas se realize segundo os parâmetros da legalidade e do Estado Democrático de Direito".

Os demais termos de seu texto são os seguintes.

---

[11] FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Do processo legislativo. Saraiva. 2002, p. 201

[12] SILVA. José Afonso. Processo constitucional de formação das leis. 2. ed. Malheiros Editores. 2006. Págs. 41 e 42

[13] SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. Malheiros. 1999, p. 524.

> E não poderia ser de outra forma: mesmo uma Constituição analítica como a brasileira é limitada para dispor acerca de questiúnculas procedimentais que devem ficar a cargo de leis infraconstitucionais. Ela deve disciplinar as garantias do processo legislativo e a sua tramitação essencial, definindo os limites para a atuação do legislador ordinário.
>
> O processo legislativo tem a missão de delinear a forma como as normas são concretizadas, instituindo o procedimento que deve ser seguido para a sua realização. A Constituição desempenha o seu papel de *Lex Mater,* exercendo função normogenética. Como norma principal do ordenamento jurídico, ela delineia o modo como as normas infraconstitucionais são criadas, sob pena de que, desrespeitado esse procedimento, sejam declaradas inconstitucionais sob a modalidade formal. No art. 59 da Carta Magna de 1988 estão elencados (sic) os tipos de disposições normativas existentes no ordenamento jurídico pátrio.
>
> Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal definiu, de modo pacífico, que é obrigatória a obediência das regras do processo legislativo constitucional nas Constituições Estaduais, tanto no que se refere às leis de iniciativa privativa como em relação aos limites do Podre Reformador.[14]

Já para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "a elaboração da lei, no Direito Constitucional clássico, obedece a um processo complexo, até certo ponto espelho da própria natureza da lei."[15]

Podemos encontrar ainda mais algumas conceituações sobre o processo legislativo. Como por exemplo a de Alexandre de Moraes que afirma que "o termo *processo* legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no 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, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas."[16]

Outras conceituações que julgamos interessantes são a de Cantizano[17] que diz que "o processo legislativo vem a ser o complexo de normas que disciplina a criação, modificação ou revogação de regras de conduta social obrigatória, impostas coativamente pelo Estado à observância dos integrantes da comunidade".

No mesmo texto de Barbi (1999) teremos uma outra conceituação, de Jampaulo Júnior que explica que o processo legislativo é a "sucessão ordenada ou um conjunto de atos

---

[14] AGRA, Walber de Moura. Manual de direito constitucional. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2002.
[15] Idem. P. 73
[16] MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 7. ed. Revista, ampliada e atualizada com a EC nº 24/99. São Paulo: Atlas, 2000. P. 505
[17] BARBI, 1999, p. 754 apud CANTIZANO, RDP 65/109.

necessários (iniciativa, emendas, discussão, votação, sanção e promulgação ou veto), que se apresentam de forma determinada (procedimento), onde se busca a elaboração de leis, decretos legislativos e resoluções."[18]

A espécie normativa mais conhecida e lembrada é a chamada lei, simplesmente, ou em melhores termos, lei ordinária, para diferenciar de outros tipos que veremos em seguida.

Pinto Ferreira (1996) construiu uma excelente lição sobre o assunto ao afirmar que a lei ou lei ordinária é "uma espécie normativa de importância. A lei ordinária é um ato normativo primário editando normas gerais e abstratas, sendo assim entendida em função de sua generalidade e caráter abstrato. A lei ordinária é ato legislativo típico. É na verdade um ato normativo primário escrito, enquanto o costume é um ato normativo primário não escrito".

Continuando sua digressão, Pinto Ferreira (1996) separou a lei ordinária material, que tem caráter genérico e abstrato, da lei ordinária formal que edita normas particulares. E, ainda, o eminente jurista explica que "a lei ordinária também se reconhece porque não exige maioria qualificada para a sua aprovação nem traz o adjetivo "complementar" ou "delegada"".

Sobre quais matérias poderiam ser objeto de lei ordinária, Pinto Ferreira remete à Constituição Federal para explicar sua conclusão e afirma que "a lei ordinária disciplina inúmeras matérias, com exceção dos assuntos relativos à lei complementar, das matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49), daquelas privativas da Câmara dos Deputados e do Senado (arts. 51 e 52), e afinal das matérias que são conteúdo de decretos legislativos e resoluções.[19]

Em outra visão, Celso Ribeiro Bastos nos ensina que "a lei ordinária, ou simplesmente lei, é o ato normativo que edita normas gerais e abstratas, ou seja, é o ato legislativo típico"[20].

Poderia parecer simplista a definição mas o autor traça um estudo sobre o tema ao apresentar o tópico sobre lei ordinária em obra que compulsamos para o presente estudo. Para Ribeiro Bastos, a lei ordinária "é toda aquela que não traz o adjetivo "complementar" ou "delegada" e da qual não se exige a maioria absoluta para a sua aprovação. As leis são indispensáveis à convivência humana, como "modelo racional de conduta". Contudo, é no Estado de Direito que a importância da lei se revela em toda sua exuberância, visto que este se caracteriza pelo princípio da legalidade, segundo qual "ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", princípio que prevalece sobre subordinantes e subordinados".

Em outro trecho, sobre o mesmo assunto, Celso Bastos afirma que "o âmbito material

[18] BARBI, 1999, p. 754 apud JAMPAULO JÚNIOR, 1997, p. 68.
[19] FERREIRA, Pinto Curso de direito constitucional. 8a. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 336.
[20] BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 20a. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, págs. 359 e 360

da lei ordinária é bastante abrangente. Em regra, ela pode tratar de qualquer matéria, salvo algumas exceções. Não são suscetíveis de tratamento por essa espécie normativa as matérias constitucionalmente reservadas à lei complementar, bem como aquelas de competência exclusiva do Congresso Nacional (CF, art. 49), as privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CF, arts. 51 e 52), pertencentes ao âmbito dos decretos legislativos e das resoluções".[21]

Há um ponto de suma importância abordado no texto de Celso Ribeiro e que nos permitimos transcrever.

> Por outro lado, existem matérias constitucionalmente reservadas à lei, excluindo, por conseguinte, todas as demais espécies normativas. São as matérias elencadas nos incisos do § 1º do art. 68 da Constituição Federal: "I – organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; II – nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III – planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos".
>
> ...
>
> A aprovação da lei ordinária se dá por maioria simples (metade mais um), desde que o número de parlamentares presentes à sessão corresponda à maioria (metade mais um) dos integrantes da Casa.
>
> ...
>
> A lei ordinária está sujeita à sanção.[22]

Outra espécie normativa que suscita dúvidas e que tem características específicas é a lei delegada. Novamente buscamos substrato nas palavras do professor Pinto Ferreira[23] que nos apresenta que "outra espécie normativa admitida pela Constituição é a lei delegada. Ela é um ato normativo primário, porque está no primeiro nível de eficácia, logo, depois das leis constitucionais. A lei delegada é um ato primário condicionado, porém derivado de imediato da própria Constituição."

Mas o que seria fundamentalmente a lei delegada? O eminente constitucionalista explicita o alcance da lei delegada ao dizer que "a lei delegada é um ato normativo elaborado e editado pelo presidente da República, devidamente autorizado pelo Poder Legislativo e nos limites por este estatuídos, ou ainda por comissão especial do Congresso ou por comissão de qualquer das Cassas legislativas."

E como se daria a delegação? Segundo o mesmo autor, "o Poder Legislativo está habilitado a delegar poderes de elaborar normas jurídicas, seja a comissão parlamentar no

---

[21] Idem
[22] Ibidem. P. 360-361.
[23] FERREIRA, Pinto Curso de direito constitucional. 8a. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 336

caso de delegação *interna corporis* seja ao Poder Executivo, na hipótese de delegação externa ou delegação propriamente dita. Não é possível toda espécie de delegação. A delegação não é possível com relação a certas matérias elencadas pela Constituição (art. 68, § 1º, I, II, III), tais como os atos de competência exclusiva do Congresso, da Câmara e do Senado., a matéria reservada à lei complementar e edição de normas concernentes à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e as garantias de seus membros; a nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e afinal a legislação sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento."

Diante do exposto, restou-nos pesquisar, ainda, sobre como seria feita a autorização da delegação e foi possível encontrar que "o modo de autorização da delegação é instrumentalizado por meio de resolução."

O texto constitucional sobre as leis delegadas, ao tratar de quais matérias poderão ter sua delegação concedida ao Chefe do Poder Executivo o faz dispondo de maneira negativa, ou seja, listando quais os casos em que tal ato não poderá ser praticado.

O art. 68 da Constituição Federal é bem claro nos seus termos quando nos diz que "as leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional."

O artigo 68 lista, a seguir, quais seriam as matérias não delegáveis e em seu parágrafo primeiro e inciso I, II e III podemos verificar que não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Se continuarmos a leitura do artigo da Constituição, veremos ainda como se fará a delegação de poderes ao Presidente da República, a saber, será na forma de uma resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício, bem como que, se a resolução determinar que o projeto seja apreciado pelo Congresso Nacional, tal será feito em votação única, vedada qualquer emenda.

Para o eminente constitucionalista Celso Ribeiro Bastos (1999), a lei delegada tem idêntica força hierárquica a das leis comuns. A diferença entre uma e outra está na autoridade que a elabora e promulga. De tal forma, a lei delegada "é editada pelo Presidente da República, por força de uma delegação que recebe do Congresso Nacional, que o habilita a fazer a lei, seguindo as diretrizes básicas constantes do ato de delegação. Cumpre salientar

que a delegação deve ser solicitada pelo Presidente da República, é dizer, não pode o Legislativo obrigar o Presidente a legislar".

Uma resolução é o instrumento utilizado para que se dê a transferência de poderes ao Presidente da República, sendo que nela, resolução, estará especificado o conteúdo e os termos do exercício da transferência de poderes.

Explicando os termos do artigo 68 da Constituição Federal, Celso Bastos afirma ainda que o projeto de lei delegada poderá ser apreciado ou não pelo Congresso Nacional, dependendo do que estiver disposto na resolução. Em caso afirmativo, o projeto deverá voltar ao Congresso para sobre ele deliberar em votação única, sem nenhuma emenda. Em caso negativo, estará dispensada a sanção e seguir-se-á a promulgação. E, ainda, "não há que se falar em veto de projeto de lei delegada, já que não teria cabimento o Presidente da República vetar aquilo que ele próprio elaborou".[24] (Bastos, pagina 364)

Sobre a lei complementar, sua principal característica é de apenas poder tratar de assuntos expressamente especificados na Constituição Federal. Tal fato é importante para quem lida com o processo legislativo pois numa hierarquia de leis, as complementares estão acima das leis ordinárias e não podem ser modificadas por tal espécie normativa.

Para Pinto Ferreira (1996), a lei complementar é caracterizada pelo fato de tratar apenas daqueles assuntos que a Lei Maior especifica de maneira expressa, estatuindo ser própria de tal espécie normativa. Se a matéria é objeto de lei complementar só pode ser disciplinada por tal tipo de lei, motivo pelo qual a lei complementar não pode ser modificada pela lei ordinária. De tal maneira, "a lei complementar se caracteriza por constar de matéria prevista na Constituição e pelo seu processo de elaboração especial. A sua aprovação exige a maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas do Congresso Nacional e não a maioria simples. Quanto ao resto, segue a tramitação da lei ordinária e assim está sujeita a sanção ou veto presidencial".[25]

Há uma outra visão sobre a especificidade da lei complementar, tratando com maior minúcia sobre suas características. Celso Ribeiro Bastos entende que a lei complementar é aquela que completa a Constituição e explica que o significado de completar é que "levando-se em conta o fato de nem todas as normas constitucionais terem o mesmo grau de aplicabilidade e a possibilidade de se tornarem imediatamente eficazes, demandam a superveniência de uma lei que lhes confira esses elementos faltantes. Dá-se o nome de lei complementar a essa norma que vem, na verdade, integrar a Constituição".[26]

---

[24] BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 20a. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, págs. 364
[25] FERREIRA, Pinto Curso de direito constitucional. 8a. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 337
[26] BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 20a. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, págs. 358

Prosseguindo em seu estudo, Celso Bastos explica que seu entendimento sobre o que seja lei complementar é que se trata de uma espécie normativa autônoma, expressamente prevista no inc. II do art. 59 da Constituição Federal, versando sobre matéria subtraída ao campo de atuação das demais espécies normativas do direito positivo pátrio, exigindo para a sua aprovação, um *quorum* especial de maioria absoluta dos votos dos membros das duas Casas de que se compõe o Congresso Nacional.

> A lei complementar tem, por conseguinte, matéria própria – o que significa que recebe para tratamento normativo um campo determinado de atuação da ordem jurídica e só dentro deste ela é validamente exercitável -, matéria essa perfeitamente cindível ou separável da versada pelas demais normações, principalmente pela legislação ordinária. Em vários dispositivos o constituinte prescrever: "*Lei complementar* disporá sobre..."; "A criação de Estados depende de *lei complementar*"; "A União mediante *lei complementar*, poderá instituir empréstimos compulsórios...".
>
> Entretanto a só consideração da matéria própria a ser contemplada pela lei complemetnar não nos leva ao conceito formal de lei complementar (conceito jurídico-positivo), e, portanto, não nos fornece os elementos necessários para diferenciá-la, por exemplo, do decreto legislativo, da resolução, da lei delegada e mesmo da legislação ordinária ao nível do Estado-Membro e Município, haja vista que todas essas figuras legislativas têm, também, matérias próprias, campos distintos de atuação. Faz-se necessário, para caracterizarmos o regime peculiar a que está subordinada essa expressão normativa, que lancemos mão do art. 69 da Lei Maior e dele extraiamos a exigência do *quorum* especial de votação, em função do qual terá o projeto de lei complementar de obter para aprovação, no mínimo, a *maioria absoluta* dos votos dos membros das duas Casas Legislativas que formam o Congresso Nacional.
>
> Em síntese, a lei complementar caracteriza-se por dois pontos: pelo âmbito material predeterminado pelo constituinte e pelo *quorum* especial para sua aprovação, que é diferente do *quorum* exigido para aprovação da lei ordinária.
>
> No mais, segue o mesmo caminho da lei ordinária, e, portanto, está sujeito à sanção presidencial.[27]

Já os decretos legislativos são uma espécie normativa com limites bem demarcados pela própria Constituição Federal e que tem como característica bastante específica o fato de se assemelharem a uma lei sem no entanto serem objeto de envio ao Presidente da República para os procedimentos previstos no artigo 66 da Lei Magna, sanção ou veto e promulgação. Umas das mais concisas definições é dada por Celso Ribeiro Bastos.

> O decreto legislativo é da competência exclusiva do Congresso Nacional, por isso não está sujeito à sanção presidencial. Basicamente,

[27] BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de direito constitucional. 20a. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, págs. 358-359

> tem como conteúdo as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional elencadas no art. 49.
>
> A promulgação é feita pelo Presidente do Senado Federal. (bastos, 364)

Aliás, se o artigo 59 da constituição federal queria se referir efetivamente à produção de normas que afetassem a toda a sociedade, ou seja, o ato normativo, ao qual todos devem obedecer sem exceção, não poderia ter incluído no rol do objeto do processo legislativo os decretos legislativos e as resoluções, uma vez que ambas as espécies normativas não são, necessariamente, dirigidas a todos os cidadãos sem exceção.

Em sede constitucional, o texto é simples, apenas está dito na Lei Maior que o decreto legislativo é um dos objetos do decreto legislativo. Os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é que explicitam com mais vagar as matérias sobre as quais deve-se observar o uso de tal espécie normativa. Diferentemente das emendas à constituição, das leis complementares e ordinárias, medidas provisórias e leis delegadas que possuem ao menos um artigo constitucional lhes explicando melhor o sentido e tramitação. O mesmo ocorre com as resoluções que não mereceram nenhum artigo específico sobre sua apresentação, forma de tramitação ou matéria própria.

> As resoluções são atos de competência privativa do Congresso Nacional, bem como do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.
>
> Ensina Pontes de Miranda: "Em direito constitucional resolução é a deliberação que uma das Câmaras do Poder Legislativo, ou o próprio Congresso Nacional, toma fora do processo de elaboração das leis e sem ser lei".
>
> As resoluções têm como conteúdo a delegação (art. 68), a suspensão de leis declaradas inconstitucionais (art. 52, X), a fixação de alíquota (art. 155, § 2º, IV), nelas se verificando a prevalência de medidas de caráter concreto, distinguindo-se destarte do decreto legislativo, que disciplina preferencialmente matérias de caráter genérico.
>
> As resoluções não estão sujeitas a sanção ou veto presidencial.
>
> A promulgação é feita pela Mesa da própria Casa legislativa que a expediu. Contudo a promulgação é feita pela Mesa do Senado Federal quando se trata de resolução do Congresso Nacional. (pinto ferreira, 337)

Falando um pouco mais sobre o assunto, podemos dizer que falta aos projetos de decreto legislativo e aos projetos de resolução, ainda, sua submissão ao Poder Executivo para sanção ou veto. Mesmo porque, conforme preleciona (pág 210 jose´afonso) José Afonso da Silva, "são sancionáveis apenas aqueles (projetos) que têm por objetivo regular as matérias de competência legislativa da União, previstas no art. 48 da CF. Não comporta sanção os

projetos de decreto legislativo, atos legislativos pelos quais o Congresso Nacional regulamenta matérias de sua competência exclusiva, como dispõe o art. 49 da CF. Tampouco são sancionáveis as propostas de emendas constitucionais. Tais proposições são apenas promulgadas".

> As resoluções são atos de competência privativa tanto do Congresso Nacional como do Senado Federal e da Câmara.
>
> Têm como conteúdo matérias tais como a delegação (art. 68), a suspensão da lei declarada inconstitucional (art. 52, X), a fixação de alíquota (art. 155, § 2º, IV), onde se nota a predominância das medidas de caráter concreto, em contraposição ao decreto legislativo, que veicula preferencialmente assuntos de caráter genérico.
>
> Não estão sujeitas à sanção presidencial.
>
> A promulgação é feita pela Mesa da Casas Legislativa que as expedir. Quando se tratar de resolução do Congresso Nacional a promulgação é feita pela Mesa do Senado Federal.(bastos, 365)

Por fim, quanto a decretos legislativos e resoluções, o estudioso Walber de Moura Agra aborda num mesmo tópico as duas espécies normativas que guardam consonâncias interessantes do ponto de vista de sua utilidade e tramitação.

> Decreto legislativo e resolução são espécies normativas que propiciam a realização das prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo.
>
> ...
>
> A definição mais precisa é a de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, alicerçado no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, no qual a resolução segue um procedimento próprio e o decreto legislativo um procedimento semelhante ao da feitura da lei ordinária, votado nas duas Casas, sem precisar, obviamente, da sanção do Presidente. O decreto legislativo deve ser votado nas duas Casas do Congresso Nacional, e ao final, se aprovado, deve ser promulgado e mandado publicar pelo seu Presidente, que é o Presidente do Senado Federal.
>
> ...
>
> Quem promulga e manda publicar as resoluções do Congresso Nacional e as do Seando é o Presidente do Senado, e as resoluções da Câmara dos Deputados são mandadas promulgar e publicar pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Se o Presidente do Senado ou da Câmara dos Deputados não promulgar a resolução, a incumbência passa para a prerrogativa do Vice-Presidente das respectivas Casas. (Moura agra – paginas 418-419).

5. Análise dos Resultados

5.1 Das discussões acerca da nomenclatura do processo legislativo em oposição a processo normativo.

Uma pequena referenciação se faz necessária antes de adentrarmos mais no nosso estudo. Da pesquisa feita na doutrina sobre o processo legislativo, encontramos uma interessante discussão sobre a adeqüabilidade do emprego da nomenclatura processo legislativo em oposição a processo normativo. Compactuamos do entendimento de que podem ser suscitadas dúvidas sobre se o adjetivo "legislativo" refere-se à matéria ou ao sujeito. E, na bem engendrada análise de Manoel Gonçalves Ferreira Filho encontramos a questão: "e, se ao sujeito, a qual sujeito, o Poder Legislativo ou o legislador?" (pagina 196 de Manoel Gonçalves). E ainda.

> A primeira possibilidade levantada acima foi a de referir-se o qualificativo, na expressão *processo legislativo,* a determinada matéria. Essa matéria seria o estabelecimento de normas gerais abstratas, de leis, como se usa dizer. Assim, mais corretamente se empregaria *processo normativo* onde a Constituição fala em *processo legislativo.*
>
> Se essa foi a intenção do constituinte, a execução do intento foi defeituosa, lacunosa. De fato, nem toda a elaboração de normas prevista pela Constituição se enquadra nos seus sete incisos. Como observava Pontes de Miranda – a respeito do texto anterior, mas aplicável ao atual –, ficam de fora "as regras jurídicas do Regimento Comum (art. 31, § 2º, II) e dos Regimentos Internos de cada câmara (art. 32), as regras jurídicas dos Regimentos Internos do Superior Tribunal Federal e dos outros tribunais e as dos decretos e regulamentos do Poder Executivo". Afora os "momentos de instauração normativa" que o Prof. Reale mui justamente identifica na órbita do Poder Judiciário brasileiro.
>
> Por outro lado, o art. 59 da Constituição inclui no "processo legislativo" a elaboração de decretos legislativos e de resoluções, atos a que falta o caráter de instauração de normas gerais e abstratas.

Interessante notar, ainda, que o eminente autor enfatiza a característica de não serem os decretos legislativos e as resoluções normas que se apliquem *erga omnes.*

5.2. Regramento constitucional do processo legislativo.

Tendo em vista que é a Constituição Federal a origem das regras para que se possa desenvolver o processo legislativo, far-se-á breve apanhado de seus mandamentos, nos

detivemos mais sobre as resoluções e por conseqüência, sobre os Atos da Mesa.

O artigo 59 da Constituição Federal é bastante explícito ao definir em seu *caput* quais as normas que se considera, em sede constitucional, como as elaboradas por meio de processo legislativo. São as emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos e as resoluções.

5.3. Proposta de Emenda à Constituição

A primeira das espécies normativas a ser analisada, de maneira sintética, será a Proposta de Emenda à Constituição, não nos deteremos em uma visão mais aprofundada já que não é o assunto objeto desta monografia.

Quem poderá emendar a Constituição? Pelos ditames constitucionais, a iniciativa legislativa cabe a um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República ou a mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, desde que se manifestem, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Quando se fala em um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, está-se excluindo a possibilidade de apresentação por Deputados e Senadores, sendo que, atualmente, seriam necessários 171 Deputados Federais ou 27 Senadores da República para que uma Proposta de Emenda estivesse em condições de prosperar.

Ao contrário do que ocorre com as propostas que pretendam alterar a Constituição oriundas do Presidente da República ou dos parlamentares, encontradiças em grande número, até o momento não houve nenhuma Proposta de Emenda à Constituição oriunda das Assembléias Legislativas, talvez pela dificuldade em se obter consenso de mais da metade dos interesses dessas.

Há diversos requisitos, tanto formais quanto materiais para a regular tramitação da matéria em estudo. A fonte de tais requisitos será, sempre, o texto constitucional.

Não se poderá emendar a Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, buscando-se, nesse dispositivo, o impedimento a que se promovam alterações constitucionais com fundamento em opiniões motivadas por estados de espírito alterados e situações políticas excepcionais.

Passemos, agora, à efetiva tramitação da matéria.

Apresentada a Proposta de Emenda à Constituição, será despachada de acordo com a

Casa em que tiver origem, ou, se do Presidente da República ou das Assembléias Legislativas, terá início sua tramitação pela Câmara dos Deputados.

Levemos em consideração o início da tramitação pela Câmara dos Deputados.

O Presidente da Câmara dos Deputados despachará a propositura para a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, na qual será designado um Deputado para funcionar como Relator e que terá o prazo de cinco sessões do Plenário da Casa para ofertar o seu parecer.

Tal parecer examinará, apenas, os aspectos da iniciativa legislativa, o número de assinaturas necessárias, a vigência ou não de intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa, bem como, se a proposta atenta ou não contra cláusulas pétreas, a este exame sem análise do mérito chama-se exame de admissibilidade.

São assuntos tratados como cláusulas pétreas:

- a forma federativa do Estado
- o voto direto, secreto, direto e universal e periódico
- a separação dos poderes
- os direitos e garantias individuais.

Aqui uma pequena digressão. Emitir o voto é antes que um dever, um direito do cidadão. Os que se insurgem contra a adoção do voto obrigatório em nosso País talvez não se lembrem que já houve época em que à sociedade não era dado o direito de manifestar sua opinião pelas urnas, pois havia quem em seu nome o fizesse. As eleições eram indiretas e, mais, se há os que se rebelam contra a obrigatoriedade do voto em nosso país, cremos que tal mandamento é puramente formal, pois a ninguém é imposto manifestar-se efetivamente, sendo exigível, sim, o comparecimento pessoal do cidadão, mas não se pode obrigá-lo a escolher este ou aquele candidato, havendo o voto nulo e o voto em branco como corroboradores de tal idéia.

Seguindo nossa ilustração sobre como se processa uma proposta de emenda à Constituição, o parecer pela admissibilidade da propositura ofertado por membro da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, será colocado em discussão e votação em reunião daquele colegiado. Frisamos que embora a Constituição Federal estabeleça o quórum de 3/5 do colegiado para votação da propositura de que se fala, a aprovação do parecer, nesta fase, poderá se dar por maioria simples.

Uma vez admitida, seguirá a matéria para que o Presidente da Casa institua Comissão Especial para análise do mérito, cabe dizer, das questões de fundo da proposição. A Comissão Especial assim formada terá o prazo de quarenta sessões para se manifestar.

Após sua constituição e efetiva instalação, a Comissão Especial abrirá prazo para

recebimento de emenda durante dez sessões, sendo necessário o mesmo quorum especial para que sejam aquelas apresentadas, ou seja, um terço das assinaturas de Deputados, se na Câmara e de Senadores, se no Senado, por óbvio.

Vencido o prazo de emendas, o Relator apresentará seu parecer, que será discutido e votado, também merecendo aprovação por maioria simples na Comissão Especial.

Empós, será a matéria remetida ao Plenário para que delibere em dois turnos de discussão em votação, sendo dado o interstício de cinco sessões entre um turno e outro e necessário o quórum especial já relatado para sua aprovação.

Aprovada na Câmara dos Deputados, será a matéria remetida ao Senado Federal, onde será analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que poderá ofertar parecer sobre sua regular tramitação (admissibilidade) e também sobre o mérito, abrindo prazo para emendas, inclusive. Também nessa fase o quórum será a maioria simples.

Vencida a fase anterior, a matéria irá ao Plenário onde será então discutida e votada como já feito na Câmara dos Deputados.

Apenas atente-se para o fato de que, se houver alterações, emendas ou substitutivo (espécie de emenda em que se busca substituir todo o texto) a alteração será remetida à Casa que primeiro tenha se manifestado sobre a matéria, para nova análise, seguindo a mesma tramitação do processo original.

Por fim, reunir-se-á o Congresso Nacional, ou seja, em sessão conjunta da Câmara e do Senado, onde será promulgada a Emenda Constitucional.

Em breves explicações, é assim que se processa uma Proposta de Emenda à constituição. Não custa citar que a previsão dos procedimentos para a tramitação da propositura em tela são encontradiços nos artigos 201, 202 e 203 do RICD e no artigo 60 da CF/88.

5.4. Projeto de Decreto Legislativo

Outra espécie normativa interessante é o projeto de decreto legislativo. Esse tem mais nuances do que possa parecer a princípio uma vez que há aqueles que tramitam apenas conclusivamente nas comissões e há os que tramitam também pelo plenário. Para dar exemplo, analisaremos especificamente dois tipos. Os previstos no inciso I e no inciso XII do artigo 49 da Constituição Federal.

Serve a propositura, precipuamente, para exercício de algumas das atribuições previstas no artigo 49 da CF/88, sem a participação do Presidente da República, seguindo as

regras regimentais específicas.

O Regimento da Câmara dos Deputados especifica em seu art. 109, inciso II, que os projetos de decreto legislativo destinam-se a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República e, mais adiante, no § 2º, determina que o projeto de decreto legislativo pode ser apresentado por qualquer Deputado ou Comissão, quando não sejam de iniciativa privativa da Mesa ou de outro colegiado específico.

Como se pode perceber, destinam-se os decretos legislativos a normatizar assuntos da alçada de decisão exclusiva do Congresso Nacional.

Prevê a Constituição Federal, ainda, no mesmo artigo 49, *caput* que é competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Os textos dos acordos, tratados, atos internacionais (convenções) que são assinados pelo Poder Executivo ou um seu representante, são encaminhados para exame pelo Congresso Nacional, nos termos constitucionais. Mas, como se dá essa análise?

Primeiramente, mediante mensagem do Poder Executivo, o texto é encaminhado à consideração do Congresso Nacional (arts 21, XII e 22, IV da CF/88), apresentada à Mesa por se tratar de proposição de outro poder (art. 101, III, RICD), acompanhada de exposição de motivos do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Recebida a Mensagem, será despachada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, dentro em duas sessões depois de recebida,(art. 17, II, a do RICD) à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, que analisará a Mensagem e opinará pela aprovação ou não da matéria, sendo proposto o respectivo Projeto de Decreto Legislativo.

Após numerada, será a propositura encaminhada às comissões pertinentes conforme o assunto a que se refira o texto e, ainda, quando envolver aspecto financeiro ou orçamentário públicos, à Comissão de Finanças e Tributação e obrigatoriamente à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (art. 139, II do RICD).

Interessante notar que com a edição da Emenda Constitucional 45/2004, os tratados, e convenções internacionais sobre direitos humanos que sofrerem aprovação, com as regras específicas para o caso, quais sejam, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, terão equivalência de norma constitucional. Isso quer dizer que não mais poderão ser revogados por lei ordinária como se fazia anteriormente.

De tal forma, a lei que com as normas especificadas colidir será ilegal automaticamente dada a hierarquia das normas constitucionais sobre as demais. Ficaria a dúvida. Como se altera então um tratado de tal naipe? Nos casos normais, seria com a

denúncia do tratado. Diante da Emenda Constitucional 45, no entanto, somente uma emenda constitucional pode alterar texto de tratado e convenção internacional sobre direitos humanos. Em caso de texto com matérias diversas, a parte de direitos humanos tem status de norma constitucional desde que obedecidos os ritos já citados. A matéria não pode ser objeto de tramitação conclusiva, ou seja, sem passagem pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Em conformidade com artigo 151, j do RICD, as proposições oriundas do Poder Executivo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional, a partir de sua aprovação pelo órgão técnico específico, através de projeto de decreto legislativo, terão sua tramitação de natureza urgente, ou seja, as comissões terão assinalado o prazo de cinco sessões para proferir o parecer, destinando-se a metade do prazo aos relatores. Tendo em vista a natureza da matéria, a distribuição do projeto se fará simultaneamente.

Outra importante ocorrência do projeto de decreto legislativo é quando se trata de apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão, conforme o artigo 49, XII.

Esse tipo de projeto de decreto legislativo possui nuances interessantes. É o único que possui tramitação conclusiva nas comissões embora o regimento disponha contrariamente. O motivo é uma decisão, o parecer normativo número 9/90 da então Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

A mensagem do Poder Executivo é recebida pela Mesa (nos termos dos arts. 21, XII e 22, IV da CF/88, a apresentação será feita à Mesa por se tratar de proposição de outro poder – art. 101, III – RICD e a competência de encaminhamento é do Primeiro Secretário nos termos do artigo 19, II do RICD). A proposição será encaminhada ao Presidente que a despachará à Comissão de Ciência e Tecnologia para análise. Se a mensagem for aprovada, será transformada em Projeto de Decreto Legislativo e encaminhada à Secretaria Geral da Mesa para numeração. A iniciativa é do Poder Executivo e a autoria é da Comissão (art. 53, I, do RICD).

Se a mensagem for rejeitada, tanto na Comissão de Ciência e Tecnologia quanto na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 223 da CF/88, a não renovação de concessão ou permissão terá que obter a aprovação de no mínimo dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal (art. 223, § 2º da CF/88) para apreciação.

Após a numeração, a propositura será encaminhada à Coordenação de Comissões Permanentes, no Departamento de Comissões, sendo sua tramitação com base no parecer normativo nº 9/90 da então Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania que terminou que,

embora no Regimento Interno esteja disposto que não se poderá olvidar a oitiva do Plenário em matéria oriunda de outra Comissão, a tramitação específica desse tipo de matéria se daria conclusivamente, vale dizer sem a oitiva do Plenário da Casa.

Uma vez que o mérito já foi analisado pela comissão pertinente, o Projeto de Decreto Legislativo, na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, deverá ser apreciado no prazo previsto no artigo 223 da CF (art. 64, §§2º e 3º - 45 dias do recebimento da mensagem), prazo constitucional.

Após processamento na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a matéria será objeto de votação e seguirá para a Secretaria Geral da mesa para fins de abertura de prazo para recurso nos termos do art. 58 do RICD c/c o art. 132 do RICD. De tal passo, teremos duas possíveis soluções.

Se não for apresentado recurso, a propositura será novamente remetida a CCJC para elaboração de Redação Final, nos termos dos artigos 196 e 197 do RICD. Após votada a redação final no plenário daquele colegiado (o que mais uma vez evidencia que se trata de matéria tramitando conclusivamente nas comissões) será mandada à Secretaria Geral da Mesa para encaminhamento ao Senado Federal. Ressalte-se que poderá haver emenda de redação.

Se for apresentado recurso contra a apreciação conclusiva, novamente haverá dois caminhos.

Se provido o recurso, a propositura aguardará a inclusão na Ordem do Dia para ser submetida ao Plenário (art. 59; art. 83, I; art. 198 do RICD). Em sendo aprovada, vai à CCJC para elaboração de Redação Final e posterior encaminhamento, pela Secretaria Geral da Mesa, ao Senado Federal. Em sendo rejeitado, vai ao arquivo. Não se olvide que para rejeição é mister se observar o art. 223, § 2º da CF/88, ou seja, a rejeição só poderá se dar se obtidos dois quintos do votos, votação nominal.

Se improvido o recurso, seguirá como se aquele não tivesse sido interposto.

Em anexo, ao final do trabalho, um fluxograma com a listagem dos passos necessários para a tramitação da espécie legislativa em comento.

5.5. Poder conclusivo

Para melhor entendimento da tramitação de várias espécies normativas, sirvo-me de ensinamentos de um artigo de autoria própria publicado na Revista Consulex, com as devidas correções quanto às novidades implementadas por alterações constitucionais ou regimentais.

No texto em comento explica-se que “Constitucional e regimentalmente cabe à

Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania a análise de todas as proposições submetidas à Câmara dos Deputados, exame que se dá em conformidade com o disposto no art. 32, III, a do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, o qual prescreve:

> **Art. 32.** São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:
>
> ...
>
> IV - Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania:
>
> a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas comissões;

Ocorre que até outubro de 1991, as proposições eram encaminhadas primeiramente à então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (agora denominada Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania), mediante despacho da Mesa e, após admitidas, ou seja, julgada constitucional, jurídica e de boa técnica legislativa, eram encaminhadas ao exame das comissões técnicas competentes, vale dizer, assuntos de natureza agrícola, à comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, se matéria referente às relações de consumo, à Comissão de Defesa do Consumidor, e assim por diante, de acordo com as regras internas de competência material.

Mas tal panorama veio a ser modificado com o advento da Resolução nº 10/91. Tal resolução inverteu a tramitação foi invertida, passando a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania a manifestar-se em caráter final, ou seja, após o exame das comissões técnicas competentes. O grande acúmulo de matérias pendentes de análise na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania foi um dos motivos levantados para a modificação feita uma vez que havia cerca de 4.500 proposições aguardando processamento, à época, o que causava o emperramento dos trabalhos e tornava moroso o processo legislativo.

Para alguns poderia parecer um procedimento estranho pois em tese, a matéria deveria ser primeiramente admitida sob os aspectos da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa para, depois, ser apreciada quanto ao mérito mas é possível ver algumas vantagens na adoção de tal sistemática.

Quando a proposição chega para análise na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, já foi examinada pelas demais comissões e, no caso de haver emendas, substitutivas ou não, já é possível fazer juízo quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria após as modificações aprovadas pelas demais comissões. Da maneira anterior, não havia como dar maior fluência aos trâmites.

Quanto às formas de tramitação, há duas. A primeira delas se refere às matérias de competência do Plenário, quando as proposituras são examinadas pelas Comissões Técnicas e enviadas para votação em Plenário. Se forem oferecidas emendas, retornam as emendas às Comissões. Se aprovada a matéria, há alguns caminhos, conforme sua origem: se de autoria do Senado Federal, aprovada sem emendas, vai à publicação; se aprovada com emendas, retorna ao Senado para apreciação das mesmas; se de autoria da Câmara dos Deputados, vai ao Senado Federal que exercerá seu papel de Casa Revisora.

A segunda maneira é referente à tramitação pelas comissões em caráter conclusivo, quando se dispensa a oitiva do Plenário.

Um pequeno detalhe de boa técnica legislativa é anotar que se votam pareceres no âmbito das Comissões e que se votam proposições no Plenário. Tal ressalva é importante quando se for analisar o resultado das votações, para que não se pense aprovada uma matéria com pareceres contrários nas Comissões, ou seja, nas Comissões, o parecer é que é aprovado ou rejeitado, seja ele favorável ou contrário. No Plenário, a proposição é aprovada ou rejeitada.

Uma vez examinadas em caráter conclusivo, as proposições que obtiveram pareceres favoráveis, se aprovadas, são enviadas ao Senado Federal, para revisão ou seguem para sanção presidencial, observando-se se a mesma teve origem na Câmara dos Deputados (é encaminhada ao Senado) ou no Senado Federal (quando vai à sanção). Assente-se que apenas projeto de lei vai à sanção ou recebe veto. Ressalve-se que, seja a matéria de competência conclusiva ou do Plenário, serão os projetos remetidos à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania para elaboração de Redação Final, quando será feita a adequação ao vernáculo, corrigindo-se eventuais erros ortográficos, de concordância e outros. A redação final também é objeto de apreciação pelo plenário da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

5.5.1 Poder conclusivo nas comissões.

Em fundamentação do poder conclusivo, podemos nos socorrer do estatuído no artigo 58, § 2º, I da Constituição Federal, que dispõe:

> *"**Art. 58.** O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.*
>
> *...*
>
> *§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:*
>
> *I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;*

..."

Tal *mandamus* constitucional instituiu o poder conclusivo das Comissões. Não se deve confundir o parecer terminativo e o poder conclusivo das Comissões da Câmara dos Deputados. Um não se confunde com o outro, e podem ocorrer concomitantemente.

As matérias que tramitam com dispensa do julgamento pelo Plenário são distribuídas às Comissões de mérito conforme o assunto e, obrigatoriamente, à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, para verificação dos aspectos constitucionais, jurídicos, de boa técnica legislativa e regimentalidade.

Não se deve olvidar que não são todas as matérias que podem deixar de tramitar pelo Plenário. O próprio texto da Lei Maior se vale da expressão "projeto de lei". De tal feita, não deixarão de ser submetidas ao alvitre do Plenário os projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular; de Comissão; que tratem de matérias infensas a atos delegatórios (§ 1º do artigo 68 da Constituição Federal); projetos oriundos do Senado Federal ou por ele emendados; que hajam obtido aprovação pelo Plenário de qualquer das Casas; que hajam recebido pareceres divergentes; que tramitem sob o regime de urgência. Saliente-se, ademais, a Proposta de Emenda à Constituição, que tramita sob regime especial, previsto no art. 202 e seguintes do Regimento Interno.

Mas o poder conclusivo não é absoluto, pois cabe recurso contra tal maneira de tramitação. O recurso, estatuído no artigo 132 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, deverá ser apresentado no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, subscrito por um décimo dos membros da Casa (52 parlamentares na atual legislatura).

Uma vez provido o recurso, em decisão do Plenário, a competência do mesmo não será dispensada, cabendo ao colegiado apreciar o mérito da matéria recorrida.

Passemos agora a analisar os Atos da Mesa.

5.6. Atos da Mesa

Primeiro vamos explicar o que é a Mesa. É um dos órgãos da Câmara dos Deputados e, na qualidade de Comissão Diretora, nomenclatura essa que julgamos bastante adequada, cabe dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da Câmara, *ex vi* do artigo 14 do Regimento Interno.

Da leitura do artigo 15 do mesmo instrumento regulador, podemos logo verificar que a competência primeira da Mesa seria essencialmente administrativa pois a ela cabe o papel de Comissão Diretora. O próprio RICD admite essa nomenclatura. O fato de ser uma comissão diretora também afasta a idéia que muitos poderiam ter de que há poderes absolutos do Presidente da Câmara, que tem suas próprias competências também listadas no Regimento Interno.

A Mesa é composta pela Presidência, sendo integrantes o Presidente e dois Vice-Presidentes e pela Secretaria, composta por quatro Secretários, num total de sete membros. Não se olvide que existem ainda os Suplentes de Secretário, no total de quatro que, no entanto não são incluídos nas vedações impostas aos membros efetivos da Mesa como a proibição de fazerem parte de Liderança, nem de Comissão Permanente, Especial ou de Inquérito. De tal feita, são sete os membros efetivos da Mesa. As atribuições dos Suplentes de Secretários estão no artigo 19-A.

Interessante deixar claro que os Atos da Mesa não estão listados como proposições, às vistas do disposto no artigo 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Poderia-se argumentar que não são objeto de um processo legislativo strictu sensu. Acreditamos que mesmo que não tenha regramento no Regimento Interno ou menção na Constituição Federal. Sua maneira de tramitar obedece, pelo menos, à delegação das competências feitas no próprio regimento interno e à maneira de se elaborar atos normativos previstos na Lei Complementar 95 de 1998.

Importante dissociar, ainda, a imagem do Presidente da Câmara dos Deputados da imagem da Mesa. Existe inclusive a figura normativa do Ato do Presidente. Vide no anexo o exemplo do Ato do Presidente n. 1, de 25 de novembro de 2005.

5.7. Projetos de Resolução

A definição do que venha a ser uma proposição está contida no artigo 100 do RICD que prescreve que "proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara."

Note-se que, em defesa de ponto de vista exteriorizado anteriormente, ao se referir à matérias sujeitas à deliberação da Câmara, fica desde já afastada a hipótese de os atos da Mesa serem classificados como proposição e, assim, não estariam incluídos como tendentes a sofrer influência do processo legislativo. O que ocorre, no entanto, é que os atos da Mesa podem ser o ponto de partida para a apresentação de outras proposições, tal como recentemente ocorreu com o Ato da Mesa n. 86, de 12/09/2006 que "Dispõe sobre os Cargos em Comissão

de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados e dá outras providências. Veremos no decorrer do trabalho que dele acabou por se originar o Projeto de Resolução 321 de 2006, que extinguiu mais de 1000 cargos de natureza especial, como veremos com mais vagar.

Agora, para analisarmos o devido processo legislativo das normas internas da Câmara dos Deputados, iremos aos poucos destrinchando a tramitação de um Projeto de Resolução, a saber o supracitado PR 321/2006, para analisar sua adequação ao Regimento Interno, Constituição Federal e Lei Complementar 95/98.

Há algumas regras mínimas no regimento interno. O artigo 100, § 2º do RICD especifica que "toda proposição deverá ser redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, e apresentada em três vias, cuja destinação, para os projetos, é a descrita no § 1º do art. 111". Tal artigo determina que "os projetos deverão ser divididos em artigos numerados, redigidos de forma concisa e clara, precedidos, sempre, da respectiva ementa." E, ainda, o art. 111 ensina que a proposição deverá ser apresentada em três vias, uma subscrita pelo Autor e demais signatários, se houver, tendo por destino o arquivo da Câmara, outra via deve estar autenticada, em cada uma das páginas, pelo Autor ou Autores, com as assinaturas, por cópia, de todos os que o subscreveram, remetida à Comissão ou Comissões a que tenha sido distribuído e uma última via, com todos os requisitos da anterior, para publicação no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos.

Saliente-se que com a implementação da autenticação eletrônica, os projetos são recebidos por meio da leitura de código de barras, o que não tira a necessidade de serem os originais autografados pelos autores da maneira como explicado no artigo 111.

Segue-se, ainda, o mandamento para que cada projeto contenha o enunciado da vontade legislativa sob pena da proposição ser devolvida ao autor pelo Presidente nos termos do art. 137, § 1º do RICD. Outros vícios que invalidam a proposição são não estar devidamente formalizada e em termos, versar sobre matéria alheia à competência da Câmara, evidentemente inconstitucional ou anti-regimental. Da decisão da Presidência fundamentada no artigo 137, cabe recurso ao Plenário dentre cinco sessões da publicação do despacho, sendo ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em igual prazo. Se o recurso for provido, a proposição voltará à Presidência para o devido trâmite.

No caso do Projeto de Resolução 321/2006, foi apresentado pela própria Mesa e julgado em consonância com as disposições regimentais. Publicado, determinou-se que sua tramitação seria no regime de Prioridade e que não seria dispensada a avaliação do Plenário quanto ao assunto. Nessa fase apenas foi feita uma republicação por erro redacional.

A matéria entrou em pauta na sessão extraordinária das dez hroas da manhã do dia 20 de dezembro de 2006 mas não logrou apreciação. Em outra sessão extraordinária, realizada às quinze horas chegou a haver a discussão em turno único mas a sessão foi encerrada. Novamente em sessão extraordinária, no mesmo dia, mais tarde, a matéria novamente não conseguiu ser apreciada.

Sobreveio o recesso parlamentar houve o aumento do clamor por transparência no Poder Legislativo mediante a veiculação de reportagens sobre os gastos da Câmara dos Deputados. Note-se que já havia alguma pressão sobre o assunto da existência de problemas nos cargos de livre nomeação e exoneração existentes.

Em sete de fevereiro do corrente ano o Deputado Miro Teixeira e outros apresentaram o Requerimento 111/2007, que "requer, nos termos do Artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Regime de Urgência na apreciação do PDC 321/2006, que dispõe sobre CNEs e dá outras providências."

Cabe esclarecer que já havia toda uma vontade política para resolver a situação dos cargos de natureza especial. O Presidente anterior, Deputado Aldo Rebelo, havia feito todas as demissões das pessoas que ocupavam os cargos que viriam a ser extintos pelo Projeto de Resolução em estudo. Em matéria jornalística datada de quatro de outubro de 2006, a Senhora Fabíola Góis[28] assim traduzia a atuação do então Presidente da Casa.

> O presidente da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo (PcdoB-SP), cumpriu a promessa de demitir ocupantes de cargos de natureza especial (CNE) que não apareciam para trabalhar, estavam desviados de função e lotados em outros estados. Nos boletins administrativos 188 e 189 estão publicados os nomes de 1.103 ex-servidores de confiança. Hoje, na segunda lista, mais 60 exonerações estão previstas. Ato da Mesa Diretora previu a reorganização da estrutura dos CNEs da Câmara e determina a extinção de 1.163 cargos de natureza especial dos 2.365 existentes. Quem ficar, terá de assinar ponto diariamente. E não poderá mais ter a presença no trabalho avalizada por deputado, mas sim pelo responsável do órgão em que estiver lotado oficialmente.
>
> Nos boletins estão publicadas também as nomeações de ocupantes de CNEs quer foram deslocados para outra função. Tudo isso para cumprir determinação do Ministério Público Federal, que entrou com processo no Tribunal de Contas da União contra as regras dos cargos. Havia servidor lotado, por exemplo, na Coordenação de Registro Funcional, mas que prestava serviço para deputado no escritório político do estado. Um caso clássico de desvio de função. Procuradores da República denunciaram a subdivisão de um CNE em até quatro. Ato da Mesa Diretora veta também a contratação de parentes de pri-

[28]Página da web consultada em 10 de março de 2007.
http://concursos.correioweb.com.br/noticias/noticias_2005.htm?codigo=16292

> meiro e segundo graus de parlamentares e de servidores da Câmara. Também fica proibida a cessão de ocupantes desses cargos para órgão externo à Câmara.
>
> As exonerações só ocorreram depois que o Correio começou a publicar, em 17 de agosto, que 600 cargos de confiança criados para assessorar órgãos técnicos da Câmara estavam loteados politicamente entre 149 deputados e 24 ex-parlamentares (leia abaixo). A reportagem identificou, por meio da listagem obtida com exclusividade, fantasmas, como Bernadete Vidal Firmino dos Santos, assessora do ex-deputado Severino Cavalcanti, que estava lotada na Quarta Secretaria da Câmara. Ela recebia R$ 1,9 mil mensais e fazia campanha na cidade onde mora, Limoeiro (PE).
>
> Todos os setores da Câmara que têm ocupantes de CNEs começaram a se adequar à decisão da Mesa. A regra é eliminar cargos e cortar gastos. A economia estimada com o corte de CNEs é de R$ 47 milhões por ano. Inicialmente, os 2.365 CNEs serão reduzidos para 1.282. Depois, 80 cargos que estão distribuídos por órgãos administrativos da Câmara passarão a ser preenchidos por servidores concursados.
>
> Os servidores efetivos que ocupam cargos de natureza especial começaram hoje a assinar ponto diariamente. No próximo dia 13, será a vez dos demais. A Câmara deu um prazo maior para os funcionários de confiança porque era permitido que eles estivessem em outra unidade da Federação. A legislação concede 10 dias de prazo para o funcionário chegar do estado e se apresentar ao trabalho. Muitos ocupantes de CNEs só ficarão sabendo das exonerações quando perceberem o desfalque na remuneração. É que a Casa não tinha controle de onde eles estavam trabalhando efetivamente.
>
> Os casos de nepotismo deverão ser reduzidos, na previsão de diretores da Câmara. É que a área de recursos humanos começará, em duas semanas, a pegar uma declaração com os ocupantes de CNEs para que eles digam se têm parentesco com algum servidor ou deputado.
>
> ... (omissis)

Como se pode perceber, já havia desde bem antes toda uma movimentação para que a situação dos cargos de natureza especial fossem resolvidos. A atuação política foi essencial para que fosse tomada uma decisão administrativa.

O requerimento do Deputado Miro Teixeira foi votado e logo foi atribuído o regime de urgência ao PR 321/2006, no mesmo dia sete de fevereiro. Foi feita a discussão em turno único. Encerrada a discussão, foram apresentadas seis emendas de Plenário. Como costuma acontecer em matérias que tramitam em urgência prevista pelo artigo 155 do RICD, foi designado um Deputado para proferir parecer pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, no caso o Deputado Osmar Serraglio.

O parecer proferido foi pela rejeição das emendas. Procedeu-se à votação em turno único sendo rejeitadas as emendas e aprovado o Projeto de Resolução n. 321, de 2006.

Em seqüência, não havendo alterações ao projeto, foi votada a redação final em plenário. A matéria foi à promulgação passando a ser a Resolução nº 1, de 2007.

De todo o exposto, ficou claro que a vontade política pela aprovação da matéria atendeu, além dos interesses administrativos da Casa, também ás necessidades demonstradas pela sociedade no sentido de normar de melhor maneira os cargos de natureza especial da Câmara dos Deputados.

E, ainda, sobre projetos de resolução temos a expor que a destinação de tal propositura está descrita no artigo 109 do RICD, qual seja para regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo **ou administrativo**, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos como a perda de mandato de Deputado, a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, para as conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, para as conclusões de Comissão Permanente sobre proposta de fiscalização e controle, para conclusões sobre petições, representações ou reclamações da sociedade civil, para matérias de natureza regimental e, com destaque em nosso estudo, para **assuntos de sua economia interna e dos serviços administrativos.**

Do elenco, podemos descobrir que é o instrumento para toda a organização administrativa da Câmara dos Deputados e nesse âmbito é que foi feita nossa análise. Não discorreremos exaustivamente sobre a tramitação dos outros tipos de projeto de resolução pois cada um deles já seria objeto suficiente para mais de uma monografia.

O projeto de resolução poderá ser apresentado por qualquer comissão ou Deputado, desde que não sejam de iniciativa privativa da Mesa ou de outro colegiado específico *ex vi* do supracitado artigo 109 do regimento interno da Câmara dos Deputados em seu § 2º.

Salutar será observarmos conjuntamente as competências da Mesa para sabermos quais as possibilidades de apresentação de projeto de resolução para regulação das matérias de caráter administrativo.

Antes de continuarmos, nos parece bastante adequado apresentar uma interessante distinção entre função legislativa e função administrativa.

O texto é de Pedro Estevam Alves Pinto Serrano.

> É de extrema importância distinguir minimamente a função legislativa da administrativa.
>
> A realização dessa distinção – na medida em que o desvio de poder constitui teoria advinda da área do Direito Administrativo – virá contribuir, de modo significativo, para a identificação das dificuldades

que surgem quando se faz o instituto migrar acriticamente de um campo a outro. E oferecerá, simultaneamente, os primeiros indícios para o tratamento constitucional possível da questão.

A primeira distinção, e a de maior relevo, prende-se ao aspecto do atributo, próprio à lei, de inovação originária da ordem jurídica, uma vez que a atividade administrativa não possui o mesmo condão de inová-la. No dizer de Osvaldo Aranha Bandeira de Mello, a respeito dos atos administrativos normativos, a lei "é fonte primária do Direito, ao passo que o regulamento é fonte secundária inferior".

A função legislativa teria assim – no quadro funcional do Estado articulado por Montesquieu – objetivo anterior e superior ao da função administrativa, expedindo normas gerais e abstratas a serem executadas por esta.

Dessas circunstâncias decorre o fato de que o destino da função legislativa é a criação de competências e fins para os órgãos estatais, cumprindo ao ato de administração a realização dessa competência, por meio da busca dos fins legais.

A margem de liberdade de escolha política oferecida pela Constituição ao legislador – para a ponderação quanto à conveniência e oportunidade do conteúdo prescritivo da norma legislativa – implica a possibilidade de eleição de fins. Já a margem de opção relegada à administração pela lei ou é inexistente (ato vinculado) ou cinge-se apenas a escolher entre meios, ou então a completar pressupostos de fato (ato discricionário), não repercutindo sobre a definição de fins, os quais lhes são dados pela normal legal.

Canotilho manifesta entendimento no mesmo sentido, asseverando:

"No plano legislativo, as determinações autônomas abrangem a determinação de fins pela legislação; no âmbito da actividade administrativa, abrangem, quando muito, uma 'oportunidade relativa' na ponderação dos meios para a obtenção dos fins legais, mas nunca uma escolha de fins... A tarefa administrativa é ainda uma escolha concreta, acessória e complementar aos fins da lei – é execução da lei – ao passo que a tarefa legislativa – em grande medida uma atividade inicial e autônoma de fixação de fins dentro dos quadros materiais da constituição – é qualificação de interesses públicos primários".

Note-se que, mesmo com os fins sendo manifestador na lei através de conceitos plurissignificativos, é defeso à Administração extrapolar tais limites significacionais.

O exposto permite observar três distinções de relevo (sem prejuízo de outras existentes) entre ambas as funções:

a) Distinção funcional – As normas emanadas do exercício da função legislativa (leis) têm o atributo da inovação primária da ordem jurídica, enquanto as normas advindas da função administrativa (atos administrativos) não gozam da mesma prerrogativa de alteração originária da ordem jurídica, sendo fonte secundária do Direito Positivo e se destinando à aplicação das primeiras.

b) Distinção hierárquica – As normas decorrentes do exercício da função administrativa (atos administrativos) encontram seu fundamento de validade nas normas provindas do exercício da função legis-

> lativa (leis), devendo-lhes, portanto, conformidade por subordinção hierárquica.
>
> c) Distinção teleológica – A função legislativa é exercida, muitas vezes, por meio de criação de fins, sendo estes sempre intangíveis pela função administrativa, que, por sua vez, escolhe quando muito entre alternativas possíveis e limitadas no plano significacional.[29]

Ao nos desbruçarmos sobre todo o elenco de competências da Mesa listado no artigo 15 do Regimento Interno separamos os assuntos eminentemente administrativos de acordo com nosso entendimento do que viriam a ser as matérias administrativas e as que apresentassem conteúdo legislativo propriamente dito. Salientamos, novamente, que a produção das normas administrativas segue trâmites legislativos.

Se, nos termos do art. 15 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, à Mesa é dada competência para diversas ações, entendemos que aquelas de cunho eminentemente administrativo seriam as ações contidas nos incisos I, V, VI, VII, XI, XVI, XVII, XVIII e XIV à XXVII. A íntegra do artigo 25 do Regimento Interno pode ser consultada ao final da monografia, na parte destinada aos anexos.

Como pode ser percebido facilmente, há toda uma imensa seara de decisões administrativas que influem, obviamente, na estrutura administrativa da Câmara dos Deputados. Como são redigidos, votados, apreciados, decididos os Atos da Mesa?

Uma vez que não são proposições *strictu sensu* nem mesmo havendo necessidade do colegiado reunido para decisão, como se percebe da mera leitura do parágrafo único do retromencionado artigo, pode-se pensar que suas decisões são meramente políticas o que pode se configurar em erro grave.

Para subsidiar qualquer decisão administrativa, há que se observar os parâmetros que regem a administração pública como um todo, ou seja, as normas constitucionais e normas esparsas do direito administrativo que são muitas. Todas as decisões a ser tomadas implicam estrita observação dos ditames da legislação administrativa pois, *contrariu sensu* do relacionamento entre partes no direito privado, na Administração Pública há sempre que se observar o que a lei permite e não o que a lei não declare. Não há aqui o *pacta sunt servanda* dos contratos entre particulares.

Em consonância com o artigo 14, § 3º do RICD, as reuniões da Mesa serão quinzenais, ordinariamente, ou sempre que convocada pelo Presidente ou por quatro de seus membros efetivos, extraordinariamente. Na pauta, podem ser colocadas matérias eminentemente políticas, tais como as decisões sobre as matérias a serem votadas em plenário

[29] SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. O desvio de poder na função legislativa. FTD. São Paulo. 1997, pp. 14-15.

quanto as matérias sobre organização administrativa da Casa. Não à-toa, o Diretor Geral da Casa comparece às reuniões para acompanhar o deslinde das questões da esfera administrativa bem como pode fornecer subsídios para decisões sobre os assuntos de que deva ter ciência em seu papel institucional, mesmo porque, por delegação mesmo da Mesa Diretora possui diversas competências delegadas.

Para não ficarmos apenas na teoria, usaremos o recente Projeto de Resolução nº 321, de 2006, que a nosso ver comporta exatamente a idéia da junção de interesse da administração com vontade política.

Como é de conhecimento público, algumas reportagens dando notícia de que haveria excesso de cargos de natureza especial ocupados irregularmente no âmbito da Câmara dos Deputados foi o estopim para que a Mesa, na figura de seu então Presidente Aldo Rebelo, procedessem à investigações sobre a veracidade das informações. Inconformado com a situação, o então Presidente determinou, por meio de um Ato da Mesa, em sua plena autonomia para "adotar medidas adequadas para promover e valorizar o Poder Legislativo e resguardar o seu conceito perante a Nação (inciso VIII do artigo 15) que fossem sumariamente dispensados de seus cargos aqueles servidores que não se enquadrassem em alguns parâmetros, quais fossem, não possuir parentesco com parlamentares, estarem efetivamente prestando serviços à Câmara dos Deputados e ainda, no uso da competência para "propor, privativamente, à Câmara projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, regime jurídico do pessoal, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias" (inciso XVII do artigo 15) foi apresentado o referido projeto de resolução que teve sua aprovação há pouco tempo.

Se estamos tratando do processo legislativo de normas internas da Câmara dos Deputados, devemos lembrar que há Projetos de Resolução que não se enquadram nessa classificação.

6. Técnica Legislativa

Analisar a técnica legislativa é tarefa em que se verifica especificamente como se dá a estruturação formal do projeto, a correta enumeração dos incisos, o cabimento de alíneas e parágrafos dentro de um determinado artigo, a disposição de parágrafos, a precisão dos termos técnicos e questões desse jaez.

Atenta contra a técnica legislativa a proposição que não for redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, que contenha matéria estranha ao enunciado objetivamente declarado na ementa, ou dele decorrente.

Em nosso entendimento, a técnica legislativa "busca evitar a utilização de termos ambíguos, que ensejem confusão no correto entendimento da intenção do legislador, impedindo a prolixidade e palavras inúteis em textos legais."[30]

A lei complementar 95 de 1998 veio aclarar um tanto a elaboração legislativa do ponto de vista de sua técnica. Senão, vejamos.

Como se dá a elaboração de uma lei ? Quais os requisitos, as formas, a estrutura?

O tema, que parecia estar confinado a estante dos procedimentos vetustos, adquiriu novos contornos, modernos e extremamente racionalizadores, colocando a atividade legislativa do Brasil entre os parlamentos do primeiro mundo.

A Constituição Federal abriu espaço para estes ventos de modernização no parágrafo único de seu artigo 59, quando disse que lei complementar disporia sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Com a edição da Lei Complementar 95/98, publicada no Diário Oficial de 27 de fevereiro de 1998, com vigência noventa dias após, muitas disposições quanto à elaboração legislativa foram definitivamente resolvidas, havendo, mesmo, inovações importantes.

O primeiro efeito prático do novo ordenamento foi o dever de observância, pelos legisladores, dos dispositivos nela contidos para os projetos de lei em andamento no Congresso Nacional. Especificamente quanto à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, passou-se a fazer apurada verificação quanto aos termos em que se encontram apresentadas as proposituras, buscando corrigir quaisquer discrepâncias ainda na origem.

Em 26 de abril de 2001, foi promulgada a Lei Complementar n. 107, que alterou grandemente a LC 95/98, motivo pelo qual iremos analisar as leis conjuntamente.

As disposições para elaboração legislativa em comento devem ser aplicadas a todo o elenco do artigo 59 da Constituição Federal, qual seja ele: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, como disposto em seu próprio corpo.

Inicialmente, podemos estabelecer da análise da norma em comento que a estruturação das leis se fará em três partes, a preliminar, a normativa e a final, conforme seu artigo 3º.

---

[30] BARBOSA, Elizabeth Christina da Costa Lopes. Controle preventivo da constitucionalidade dos projetos na Câmara dos Deputados. In Boletim de Direito Administrativo, v. 15, nº 4, p. 239-244, abr. 1999.

A parte preliminar constituir-se-á da ementa, da epígrafe, do preâmbulo, o enunciado do objeto, o âmbito de aplicação da lei.

A parte normativa é o texto legal propriamente dito, o conteúdo substantivo da matéria regulada.

À parte final reservou-se a continência das disposições relacionadas à implementação das normas, às disposições transitórias quando for o caso e, ponto este de grande importância, às cláusulas de vigência e revogação.

Acerca do último ponto, cumpre ponderar que a hipótese de revogação tácita prevista na Lei de Introdução ao Código Civil não mais deverá se dar por meio da cláusula de revogação genérica, consubstanciada na clássica fórmula "revogam-se as disposições em contrário". Em conformidade com o artigo 9º da Lei Complementar 95/98, se necessária for a ordem para que norma em vigor perca a eficácia, deverá a mesma indicar expressamente as leis ou disposições legais revogadas. É por demais óbvio que se compreenda que tal dispositivo não desfez a eficácia do disposto na LICC, mas veio complementá-la. É muito difícil, mormente impossível, dado o imenso cipoal legislativo do Brasil, se conseguir listar todas as leis e normas a serem revogadas. A intenção da lei é a depuração a longo prazo de nossas normas, obstaculizando que seja feita a revogação genérica pura e simplesmente, facilitando a compreensão do ordenamento jurídico positivo pelos leigos.

Mesmo com o advento do novo Código Civil, não há que se falar em revogação da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei no 4.657, de 04 de setembro de 1942), por si só um diploma legal apartado do Código Civil no que concerne à existência. Há um projeto em andamento no Senado Federal visando a elaborar nova Lei de Introdução ao Código Civil mas, até o momento, a propositura não foi aprovada. (Projeto de Lei do Senado n. 243/2002).

Sobre o assunto, encontramos em pesquisa na Internet interessante texto de autoria de Joselito Rodrigues de Miranda Júnior. Juiz de Direito do Estado da Bahia que o apresentou para conclusão do curso de pós-graduação em Direito Civil da UNIFACS e que nos ensina que “a Lei de Introdução ao Código Civil, por seu turno, sobreviveu ao Código revogado, permaneceu atual face ao novo sistema e conservou sua natureza de norma suprema de hermenêutica jurídica. “É verdadeiramente o diploma da aplicação, no tempo e no espaço, de todas as normas brasileiras, sejam elas de direito público ou privado. Suas normas constituem coordenadas essenciais às demais normas jurídicas (civis, comerciais, processuais, administrativas, tributárias, etc.), que não produziriam efeitos sem os seus preceitos. Não rege as relações de vida, mas sim as normas, uma vez que indica como interpretá-las ou aplicá-las, determinando-lhes a vigência e eficácia, suas dimensões espacio-temporais, assinalando suas

projeções nas situações conflitivas de ordenamentos jurídicos nacionais e alienígenas, evidenciando os respectivos elementos de conexão". (Maria Helena Diniz, "Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada". 9. ed., São Paulo:Saraiva, 2002, p. 3-4.- CITAÇÃO DO ORIGINAL)

O autor ainda destaca que a lei de introdução ao Código Civil em vigor é posterior ao próprio Código Civil, também chamado de Código Beviláqua, tendo tal Decreto-Lei revogado a lei originária, que era a n. 3.072, do ano de 1916 e que havia sido promulgada simultaneamente ao Código Civil. Mas não no estenderemos sobre tal assunto. Essa breve digressão se fez necessária apenas para explicitar que a Lei de Introdução ao Código Civil que data de 1942, continua em vigor.

Importante preceito da LC 95/98 é a necessidade de que, ao se elaborar um futuro texto legal, se observe que em seu primeiro artigo seja indicado seu objeto e âmbito de aplicação. Quanto ao âmbito de aplicação, este deverá ser estabelecido o mais especificamente possível. Salutar tal procedimento à medida que procura evitar a confusão, a profusão de normas versando o mesmo assunto, por vezes de maneira mais ou menos abrangente, conflitante ou incompleta.

Outro bom mandamento de organização estabelece a Lei Complementar 95/98 ao dispor que o objeto da lei há de ser único, excetuando-se o caso das codificações, não contendo matéria estranha ao mesmo, salvo se por vinculação de afinidade, pertinência ou conexão, não podendo o mesmo assunto ser tratado por mais de uma lei, exceto quando se tratar de complementação de lei considerada principal e vinculada a esta por remissão expressa (art. 7º, incisos I, II e IV da LC 95/98).

Quanto à vigência da lei, esta deverá vir indicada expressamente, com o prudente prazo para seu conhecimento, reservando-se a habitual forma "entra em vigor na data de sua publicação" para leis de pequena repercussão.

Os órgãos técnicos competentes para a elaboração de leis nos Poderes Legislativos pátrios, bem como em especial a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, devem observar cuidadosamente as disposições encontradiças na Seção II do Capítulo II da retromencionada Lei Complementar, pois dizem respeito especialmente à articulação e redação das leis, vez que regimentalmente cabe àquele órgão técnico a análise da técnica legislativa e, empós, a feitura da redação final.

No entanto, especificamente quanto aos artigos 10 e 11, este último com as alterações introduzidas pela LC 107/2001, do texto da Lei Complementar, o mesmo é de clareza vibrante e as minudências da elaboração legislativa podem ser dali facilmente compulsadas. Nada

obstante, julgamos oportuno mencionar que o disposto no artigo 10 diz respeito particularmente ao desdobramento de artigos (em parágrafos ou incisos), de parágrafos (em incisos), de incisos (em alíneas) e de alíneas (em itens); à representação dos incisos em algarismos romanos, das alíneas por letras e dos itens por algarismos arábicos; agrupamento de artigos; entre outras indicações.

Na mesma linha de raciocínio, o artigo 11 versa acerca da redação das disposições normativas com clareza, precisão e ordem lógica, listando procedimentos para consecução de tais objetivos.

Agora chegamos à parte da lei original mais profundamente alterada pelo diploma legal posterior. A alteração das leis poderá se dar de três maneiras (art. 12 da LC 95/98), a saber, pela reprodução integral em novo texto, quando se tratar de mudança de grande monta; mediante revogação parcial e, nos demais casos, por substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, mediante algumas regras, nas quais nos deteremos com mais vagar por serem de particular importância.

A primeira versão da lei determinava no artigo 12, inciso III, alínea "a" que não poderia ser modificada a numeração dos dispositivos alterados. Esse mandamento, no entanto, foi revogado com a LC 107 mas incorporado na nova redação da alínea b que dispõe que "é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos".

Em nosso modesto entendimento, tal regra é importante pois sucessivas renumerações acabam por tornar a norma de difícil utilização, ex vi do que ocorria com o antigo código civil, onde diversas renumerações acabavam por confundir os operadores do direito. Exemplo prático. Digamos que fosse apresentada petição de alimentos fundada no artigo 396 e seguintes do Código Civil e, a posteriori, lei nova renumerasse tais artigos para 550 e seguintes. Pelo princípio iuri novit curia, o juiz conhece o Direito, não haveria que se falar em inépcia da inicial por indicação errônea dos artigos, nem de emendar-se a inicial pelo mesmo motivo, porém a confusão já estaria formada.

Ou seja, se a pretensão é a de se acrescentar, tomando por exemplo o caso acima exemplificado, seis artigos a partir do de nº 396, faz-se a numeração com 396-A, 396-B e assim por diante.

O disposto na alínea c do inciso III do artigo 12 originalmente previsa a vedação do aproveitamento do número de dispositivo revogado, mas foi alterado pela LC 107 para incluir

também a vedação do aproveitamento do número de dispositivo não apenas revogado como também vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal'.

Por último, ao se alterar a redação de um preceito legal, tal ajuste deverá ser identificado com as letras NR maiúsculas entre parênteses, ao final.

Depois de toda esta explanação, resta-nos mencionar as finais disposições da Lei em comento, ao tempo em que nos parece serem tais dispositivos profundamente importantes para a acessibilidade e compreensão de todo o ordenamento jurídico positivo.

Aqui, novamente, o texto original da LC 95/98 foi alterado pela LC 107, de 2001, em nossa opinião, de maneira mais eficiente ao substituir o termo "coletâneas" por consolidação de leis, termo mais apropriado ao que se quereria produzir.

Do texto legal, mais especificamente do parágrafo primeiro do artigo 13, se apreende que "a consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados". Embora possa parecer confuso, é uma maneira de organizar e separar em volumes, digamos assim, as matérias conexas, evitando-se a dispersão das leis e, mais, tal consolidação é importante avanço para o aperfeiçoamento de todo o ordenamento jurídico positivo, pois propiciará mais fácil manuseio das leis pelos operadores do Direito, estendendo-se tal benefício aos legisladores, que poderão promover as alterações necessárias em lei já existente ao invés de produzir novas leis, que ficariam perdidas entre outras.

Outra grande alteração promovida pela LC 107 na lei original foi a inclusão do parágrafos 2º e 3º do artigo 13, deslindando de maneira mais clara quais seriam as alterações a serem feitas nos projetos de lei de consolidação.

A Lei Complementar 95/98 tratou especialmente da consolidação da legislação federal, mas não seria de se perder a oportunidade de se adotarem seus ditames nas esferas legislativas estaduais e municipais, com a criação, respectivamente, de Consolidação de Leis do Estado de São Paulo, por exemplo, ou de uma Consolidação de Leis do Município de Itatiaia. Vislumbrem-se os ganhos de organização, eficácia, eficiência das leis, se tais medidas realmente forem implementadas naquelas esferas.

O artigo 14 da LC 95/98 estabelece os procedimentos para a consolidação prevista no

artigo 13 e distribui algumas competências, seja ao Poder Executivo, seja ao Poder Legislativo.

Dispositivo que ainda não foi devidamente aclarado é o que prevê que "o Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará 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".

Ora, haverá que se fazer a previsão de como tais medidas serão implementadas. Até o final da legislatura passada, funcionava o grupo de trabalho para a consolidação Hoja, na Câmara dos Deputados funciona a Comissão para Consolidação das leis mas, nesse início de nova legislatura, ainda não há previsão de seu funcionamento.

Enfim, de acordo com o artigo 15 do diploma legal em estudo, na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Mesa do Congresso Nacional promoverá 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. Ainda não vimos tal procedimento ocorrer.

Importante a informação constante do artigo 18 da Lei em comento, ao dispor que eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento. Tal disposição guarda similitude com o princípio de Direito que avisa que a ninguém cabe escusar-se de cumprir a lei alegando o desconhecimento da mesma.

Por fim, com esse panorama podemos perceber que há algo de novo debaixo do sol, sendo que esta novidade tem a capacidade de alterar radical e substancialmente a fisionomia do Direito positivo, facilitando o conhecimento e a compreensão das leis.

7. Conclusões

De todo o estudo empreendido podemos agora tirar algumas conclusões.

Não há dúvidas de que o entrelaçamento das necessidades administrativas e da vontade política ocorre de maneira natural no ordenamento jurídico interno da Câmara dos Deputados. O fato é que não se deve ver tal relacionamento apenas como danoso ou origem de problemas. Se as injunções políticas podem por vezes prejudicar alguma necessidade administrativa mais premente, o quadro oposto tem se apresentado com mais freqüência. No

exemplo apreciado, da conexão entre o clamor público por maior moralidade e transparência na gestão da coisa pública com a intenção política de se melhorarem os serviços da Casa, se obteve uma nova resolução interna para melhor distribuição dos cargos de natureza especial, fixando-se os parâmetros de maneira mais clara e que se coadune com a gestão pública responsável dos recursos obtidos por meio dos impostos pagos pelos cidadãos.

Assim cremos que as resoluções são normas individuais, ou seja, prescrevem conduta a pessoa ou pessoas discriminadas e, afunilando ainda mais nossos estudos, as resoluções que versam sobre a organização administrativa da Câmara dos Deputados não poderiam ser enquadradas no gênero ato normativo entendido como aquele que dita normas gerais, *erga omnes*.

No caso que analisamos, do Projeto de Resolução que dispôs sobre os cargos em comissão de natureza especial do quadro de pessoal da Câmara dos Deputados houve a junção do interesse político de resguardar a Casa de maiores embaraços ao lidar com seus servidores não nomeados por concurso público com o interesse público de melhor gestão dos recursos financeiros e de que os servidores pagos pelo erário realmente prestem o serviço para o qual estão sendo contratados.

Por outro lado, a Câmara dos Deputados é a casa dos representantes de toda a sociedade. Sua gestão administrativa não pode simplesmente ficar ao gosto de normas externas. Compete ao Poder Executivo editar a legislação geral mas compete sim à direção da Casa adaptar a legislação às necessidades, vicissitudes e características especiais do serviço prestado na Câmara dos Deputados.

A Casa é um local onde se respira democracia e cidadania vinte e quatro horas por dia, há necessidade dos mais diversos serviços e profissionais para bem atender aos parlamentares. É um arcabouço de profissionais das mais diversas áreas do conhecimento, preparados e treinados para desenvolver as suas atividades dentro da visão de que o maior patrimônio do serviço público é justamente o servidor público. Em assim sendo, que melhor instrumento para providenciar as ordenações das regras a serem seguidas pela esfera administrativa da Câmara dos Deputados que uma conjunção de fatores políticos com fatores legais?

Portanto fica assim comprovada a hipótese de que há influência da atuação política sendo ate porque a legislação interna da Câmara dos Deputados encontra respaldo na legislação externa e genérica proposta pelo Poder Executivo mas que também possui a administração interna a capacidade para fazer ingerências ao poder político responsável pela normatização de toda a sociedade. A Câmara dos Deputados é um microcosmo de toda a

sociedade brasileira. Alterar suas normas internas altera também os procedimentos necessários para a produção das normas de aplicação geral sobre a sociedade.

8. Referências Bibliográficas

AGRA, Walber de Moura. Manual de Direito Constitucional..São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2002.

BARBOSA, Elizabeth Christina da Costa Lopes. Controle preventivo da constitucionalidade dos projetos na Câmara dos Deputados. In Boletim de Direito Administrativo, v. 15, nº 4, p. 239-244, abr. 1999.

FERREIRA, Pinto.Curso de direito constitucional. 8. ed. Ampl. E atual. De acordo com as Emendas Constitucionais e a Revisão Constitucional – São Paulo: Saraiva, 1996

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. Do processo legislativo. 5. ed. Revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2002.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 7. ed. Revista, ampliada e atualizada com a EC nº 24/99. São Paulo: Atlas, 2000.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. O desvio de poder na função legislativa. São Paulo: FTD, 1997. (Coleção Juristas da Atualidade/Coordenação Hélio Bicudo)

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 16. ed. Revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 20, de 15.12.1998). Malheiros Editores, 1999

SILVA, José Afonso. Processo constitucional de formação das leis. 2. ed. Malheiros Editores, 2006.

SOUZA, Marilda Barbosa Macedo. Manual para apresentação do trabalho acadêmico e técnico-científico. Brasília, 2006

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

ANEXO A

Ato do Presidente nº 1, de 25/11/2005

Concede a Medalha "Mérito Legislativo Câmara dos Deputados" ao senhor Aécio Cunha.

O Presidente da Câmara dos Deputados, no uso de suas atribuições, considerando o disposto no art. 3º do Ato da Mesa nº 47, de 2004,

RESOLVE:

Art. 1º Conceder a medalha de Mérito Legislativo Câmara dos Deputados ao senhor Aécio Cunha, ex-Deputado Federal, por sua relevante atuação no Poder Legislativo.

Câmara dos Deputados, 25 de novembro de 2005.

Aldo Rebelo,

Presidente.

Publicação:

Diário da Câmara dos Deputados - 30/11/2005 , Página 58160 (Publicação)

ANEXO B

Ato da Mesa nº 82, de 12/07/2006

Veda a realização de oitivas de presos nas dependências da Câmara dos Deputados.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no uso de suas atribuições regimentais,

RESOLVE:

Art. 1º Não serão realizadas oitivas de presos nas dependências da Câmara dos Deputados, salvo quando procedidas pelo Departamento de Polícia Legislativa no exercício de suas atribuições.

Parágrafo único. Nos casos em que se fizer necessária a oitiva de preso, será autorizado o deslocamento de parlamentares para colher o depoimento no local designado pela autoridade responsável pela custódia do preso.

Art. 2º Este ato entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Reuniões, em 12 de julho de 2006.

ALDO REBELO,

Presidente.

José Thomas Nonô	Ciro Nogueira
Primeiro-Vice-Presidente	Segundo-Vice-Presidente
Inocêncio Oliveira	Nilton Capixaba
Primeiro-Secretário	Segundo-Secretário
Eduardo Gomes	João Caldas
Terceiro-Secretário	Quarto-Secretário

Publicação:

- Diário da Câmara dos Deputados - Suplemento - 13/07/2006 , Página 8 (Republicação)

ANEXO C

Ato da Mesa nº 86, de 12/09/2006

Dispõe sobre os Cargos em Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados e dá outras providências. A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no uso de suas atribuições,

RESOLVE:

Art. 1º Os Cargos em Comissão de Natureza Especial (CNE) têm por finalidade a prestação de serviços de assessoramento exclusivamente à Mesa e Suplências, às Lideranças, às Comissões, à Procuradoria Parlamentar, à Ouvidoria Parlamentar, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e a órgãos administrativos.

Parágrafo único. O ocupante do cargo em comissão de que trata o caput não poderá:

I - ser lotado em Gabinete Parlamentar;

II - ter exercício fora das dependências da Câmara dos Deputados;

III - ficar à disposição, ainda que temporariamente, de Parlamentar ou de órgão distinto de sua lotação oficial.

Art. 2º Os servidores referidos no artigo anterior deverão registrar freqüência individual, a ser encaminhada diariamente ao Departamento de Pessoal.

§ 1º É vedada a substituição do registro de freqüência diário do servidor por comunicação de freqüência de qualquer espécie, exceto para os Secretários Particulares da Mesa e Suplências, Lideranças, Procuradoria Parlamentar e Ouvidoria Parlamentar.

§ 2º O registro de freqüência de que trata este artigo será implementado no prazo de dez dias a contar da entrada em vigor deste Ato.

Art. 3º A dispensa de ponto para a execução de serviço externo prevista no art. 147, XXXIII, da Resolução nº 20 , de 1971, fica limitada a 5 (cinco) dias por mês.

§ 1º A dispensa de ponto dependerá de autorização do titular dos órgãos e deverá ser comunicada ao Departamento de Pessoal até o 5º dia útil do mês subseqüente.

§ 2º É de exclusiva responsabilidade do titular o controle do serviço prestado durante a dispensa autorizada.

Art. 4º Os dados funcionais referentes a nome, cargo e respectiva lotação dos servidores ocupantes de CNE serão disponibilizados no Portal da Câmara dos Deputados na Internet.

Art. 5º Somente poderão ser ocupados os CNE constantes dos Anexos I, II, III e IV.

§ 1º A lotação dos Gabinetes de Líderes de Partido disposta no Anexo II considerará, ao longo da Legislatura, a representatividade decorrente do resultado da eleição para a Câmara dos Deputados proclamado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º No prazo de vinte dias a contar da publicação deste Ato, os titulares dos órgãos relacionados nos Anexos deverão indicar os servidores que serão mantidos nos cargos.

§ 3º Decorrido o prazo previsto no §2º, serão exonerados os servidores excedentes a partir 3 de outubro de 2006, seguindo a ordem crescente de tempo de exercício na respectiva lotação.

§ 4º Os quantitativos dos cargos constantes do Anexo IV serão reduzidos e distribuídos na forma do Anexo V tão logo sejam providos os cargos efetivos do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados.

Art. 6º A nomeação para os cargos constantes dos Anexos I, II, III e IV dar-se-á exclusivamente por indicação dos titulares dos órgãos neles relacionados.

Art. 7º Fica vedada a nomeação para o exercício de CNE, de cônjuge, companheiro e parentes, consangüíneos ou afins, até o segundo grau civil, inclusive, na linha reta ou colateral, de Deputados Federais, Senadores, membros do Tribunal de Contas da União e de servidores ocupantes de cargos de direção e chefia na Câmara dos Deputados.

Art. 8º As requisições de servidores para o exercício de Cargos em Comissão de Natureza Especial somente serão permitidas para os níveis CNE-7, CNE-8 e CNE-9.

Parágrafo único. As requisições em desacordo com o estabelecido neste artigo poderão ser mantidas, sendo permitida a sua prorrogação.

Art. 9º O art. 4º do Ato da Mesa nº 56 , de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 4º As cessões de ocupantes de cargo efetivo da Câmara dos Deputados para o Senado Federal, observado o disposto no art. 93 da Lei nº 8.112 , de 1990, ficam limitadas a 30 (trinta) servidores."

Art. 10. Fica revogado o Ato da Mesa nº 11, de 1995, e o inciso I do parágrafo único do art. 1º do Ato da Mesa 77 , de 2001.

Art. 11. Este Ato entra em vigor em 3 de outubro de 2006.

Sala das Reuniões, em 12 de setembro de 2006.

Deputado ALDO REBELO,

Presidente

Publicação: Diário da Câmara dos Deputados - Suplemento - 13/09/2006 , Página 3 (Republicação)

ANEXO D

Ato da Mesa nº 92, de 29/11/2006

Altera o Regulamento dos Procedimentos Licitatórios da Câmara dos Deputados, instituído pelo Ato da Mesa nº 80, de 2001.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no uso de suas atribuições legais, em especial o inciso IV do Art. 51 da Constituição Federal e o caput do art. 14 do Regimento Interno,

RESOLVE:

Art. 1º O art. 22 do Regulamento dos Procedimentos Licitatórios da Câmara dos Deputados passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 22. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 150 e no inciso III e seguintes do art. 20, as situações de inexigibilidade referidas no art. 21, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 13 deverão ser comunicados dentro de 3 (três) dias ao Primeiro-Secretário para ratificação e publicação na imprensa oficial no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos."

.....

Art. 2º Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de Reuniões, em 29 de novembro de 2006.

ALDO REBELO,

Presidente.

Publicação:

- Diário da Câmara dos Deputados - Suplemento - 30/11/2006 , Página 5 (Publicação)

ANEXO E

Ato da Mesa nº 95, de 22/12/2006

Estabelece requisitos para investidura em cargos efetivos da Carreira Legislativa da Câmara dos Deputados, cria a Área de Audiovisual e distribui cargos vagos de Analista Legislativo - atribuição Técnico em Comunicação Social.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, no uso de suas atribuições e em conformidade com o art. 4° da Resolução nº 46 , de 2006,

RESOLVE:

Art. 1º Constitui requisito para investidura no cargo efetivo de Analista Legislativo - atribuição Contador, de que trata a Resolução n° 80 , de 1978, diploma, devidamente registrado, de curso de graduação de nível superior em Ciências Contábeis e registro profissional no órgão competente.

Art. 2º Constitui requisito para investidura no cargo efetivo de Analista Legislativo - atribuição Enfermeiro, de que trata a Resolução n° 49 , de 1973, diploma, devidamente registrado, de curso de graduação de nível superior em Enfermagem e registro profissional no órgão competente.

Art. 3º Constitui requisito para investidura no cargo efetivo de Analista Legislativo - atribuição Técnico em Material e Patrimônio, de que trata a Resolução n° 27 , de 1986, diploma, devidamente registrado, de curso de graduação de nível superior.

Art. 4º Constitui requisito para investidura no cargo efetivo de Técnico Legislativo - atribuição Agente de Polícia Legislativa, de que trata a Resolução n° 18 , de 2003, certificado de conclusão de ensino médio.

Art. 5º Fica criada a área de Audiovisual no cargo efetivo de Analista Legislativo - atribuição Técnico em Comunicação Social.

Art. 6º Ficam distribuídos, na forma do anexo, 18 (dezoito) cargos efetivos de Analista Legislativo - atribuição Técnico em Comunicação Social (CD-NS-931), nos termos do disposto no art. 2° da Resolução n° 28 , de 14 de dezembro de 2004.

Art. 7º Este Ato entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.

Em 22/12/2006.

DEPUTADO ALDO REBELO,

Presidente da Câmara dos Deputados.

Publicação: Boletim Administrativo da Câmara dos Deputados - 12/01/2007 , Página 137 (Publicação)

ANEXO F

Redação final do Projeto de Resolução n. 321-A, de 2006.

Dispõe sobre os Cargos em Comissão de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados e dá outras providências.

A CÂMARA DOS DEPUTADOS resolve:

Art. 1º Os Cargos em Comissão de Natureza Especial - CNE têm por finalidade a prestação de serviços de assessoramento exclusivamente à Mesa e às Suplências, às Lideranças, às Comissões, à Procuradoria Parlamentar, à Ouvidoria Parlamentar, ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e a órgãos administrativos.

Parágrafo único. O ocupante do cargo em comissão de que trata o caput deste artigo não poderá:

I - ser lotado em Gabinete Parlamentar;

II - ter exercício fora das dependências da Câmara dos Deputados;

III - ficar à disposição, ainda que temporariamente, de parlamentar ou de órgão distinto de sua lotação oficial.

Art. 2º Os servidores referidos no art. 1º desta Resolução deverão registrar freqüência individual, a ser encaminhada diariamente ao Departamento de Pessoal.

Parágrafo único. É vedada a substituição do registro de freqüência diário do servidor por comunicação de freqüência de qualquer espécie, exceto para os Secretários Particulares da Mesa e das Suplências, das Lideranças, da Procuradoria Parlamentar e da Ouvidoria Parlamentar, bem como de ocupantes de outros 2 (dois) Cargos em Comissão de Natureza Especial, níveis CNE-7 ou CNE-9, a critério dos titulares da Mesa Diretora e dos Líderes de Partido.

Art. 3º A dispensa de ponto para a execução de serviço externo prevista no inciso XXXIII do caput do art. 147 da Resolução nº 20, de 1971, fica limitada a 5 (cinco) dias por mês.

§ 1º A dispensa de ponto dependerá de autorização do titular dos órgãos e deverá ser comunicada ao Departamento de Pessoal até o 5º (quinto) dia útil do mês subseqüente.

§ 2º É de exclusiva responsabilidade do titular o controle do serviço prestado durante a dispensa autorizada.

Art. 4º Os dados funcionais referentes a nome, cargo e respectiva lotação dos servidores ocupantes de CNE serão disponibilizados no Portal da Câmara dos Deputados na Internet.

Art. 5º Os Cargos de Natureza Especial do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados são os constantes dos Anexos I, II, III e IV desta Resolução.

§ 1º A lotação dos Gabinetes de Líderes de Partido disposta no Anexo II desta Resolução considerará, ao longo de toda a legislatura, a representatividade decorrente do resultado da eleição para a Câmara dos Deputados proclamado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Ato do Presidente fixará a lotação dos Gabinetes de Líderes de Partido, observado o disposto neste artigo.

§ 3º Ficam mantidas, até o final da 52ª legislatura, as assessorias destinadas aos Partidos Socialismo e Liberdade – PSOL e Social Cristão – PSC, na forma do Anexo I do Ato da Mesa nº 87, de 2006.

§ 4º Os quantitativos dos cargos constantes do Anexo IV desta Resolução serão reduzidos e distribuídos na forma do Anexo V desta Resolução, tão logo sejam providos os cargos efetivos do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados.

§ 5º A estrutura destinada ao Grupo de Trabalho para Consolidação da Legislação Brasileira, constante do Anexo I desta Resolução, será extinta tão logo sejam providos os cargos efetivos do Quadro de Pessoal da Câmara dos Deputados, adotando-se como data limite o dia 30 de junho de 2007.

Art. 6º É proibida a divisão dos Cargos em Comissão de Natureza Especial.

Art. 7º Fica vedada a nomeação para o exercício de CNE de cônjuge, companheiro e parentes, consangüíneos ou afins, até o segundo grau civil, inclusive, na linha reta ou colateral, de Deputados Federais, Senadores, membros do Tribunal de Contas da União e de servidores ocupantes de cargos de direção e chefia na Câmara dos Deputados.

Art. 8º A nomeação para os CNE dar-se-á exclusivamente por indicação dos titulares dos órgãos.

Art. 9º As requisições de servidores para o exercício de Cargos em Comissão de Natureza Especial somente serão permitidas para os níveis CNE-7 e CNE-9.

Parágrafo único. As requisições em desacordo com o estabelecido neste artigo poderão ser mantidas, sendo permitida a sua prorrogação.

Art. 10. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em 7 de fevereiro de 2007.

Relator

ANEXO G

Art. 15 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Em negrito, os incisos que julgamos conterem apenas ações de cunho administrativo.

Art. 15. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução da Câmara, ou delas implicitamente resultantes:

I - dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos, ressalvada a competência da Comissão Representativa do Congresso Nacional;

II - constituir, excluído o seu Presidente, alternadamente com a Mesa do Senado, a Mesa do Congresso Nacional, nos termos do § 5º do art. 57 da Constituição Federal;

III - promulgar, juntamente com a Mesa do Senado Federal, emendas à Constituição;

IV - propor ação de inconstitucionalidade, por iniciativa própria ou a requerimento de Deputado ou Comissão;

V - dar parecer sobre a elaboração do Regimento Interno da Câmara e suas modificações;

VI - conferir aos seus membros atribuições ou encargos referentes aos serviços legislativos e administrativos da Casa;

VII - fixar diretrizes para a divulgação das atividades da Câmara;

VIII - adotar medidas adequadas para promover e valorizar o Poder Legislativo e resguardar o seu conceito perante a Nação;

IX - adotar as providências cabíveis, por solicitação do interessado, para a defesa judicial e extrajudicial de Deputado contra a ameaça ou a prática de ato atentatório do livre exercício e das prerrogativas constitucionais do mandato parlamentar;

X - fixar, no inicio da primeira e da terceira sessões legislativas da legislatura, ouvido o Colégio de Líderes, o número de Deputados por Partido ou Bloco Parlamentar em cada Comissão Permanente;

XI - elaborar, ouvido o Colégio de Líderes e os Presidentes de Comissões Permanentes, projeto de Regulamento Interno das Comissões, que, aprovado pelo Plenário, será parte integrante deste Regimento;

XII - promover ou adotar, em virtude de decisão judicial, as providências necessárias, de sua alçada ou que se insiram na competência legislativa da Câmara dos Deputados, relativas aos arts. 102, I, q, e 103, § 2º, da Constituição Federal;

XIII - apreciar e encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado, nos termos do art. 50, § 2º, da Constituição Federal;

XIV - declarar a perda do mandato de Deputado, nos casos previstos nos incisos III, IV e V do art. 55 da Constituição Federal, observado o disposto no § 3º do mesmo artigo;

XV - aplicar a penalidade de censura escrita a Deputado; (Inciso com redação adaptada aos termos da Resolução nº 25, de 2001, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados)

XVI - decidir conclusivamente, em grau de recurso, as matérias referentes ao ordenamento jurídico de pessoal e aos serviços administrativos da Câmara;

XVII - propor, privativamente, à Câmara projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, regime jurídico do pessoal, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

XVIII - prover os cargos, empregos e funções dos serviços administrativos da Câmara, bem como conceder licença, aposentadoria e vantagens devidas aos servidores, ou colocá-los em disponibilidade;

XIX - requisitar servidores da administração pública direta, indireta ou fundacional para quaisquer de seus serviços;

XX - aprovar a proposta orçamentária da Câmara e encaminhá-la ao Poder Executivo;

XXI - encaminhar ao Poder Executivo as solicitações de créditos adicionais necessários ao funcionamento da Câmara e dos seus serviços;

XXII - estabelecer os limites de competência para as autorizações de despesa;

XXIII - autorizar a assinatura de convênios e de contratos de prestação de serviços;

XXIV - aprovar o orçamento analítico da Câmara;

XXV - autorizar licitações, homologar seus resultados e aprovar o calendário de compras;

XXVI - exercer fiscalização financeira sobre as entidades subvencionadas, total ou parcialmente, pela Câmara, nos limites das verbas que lhes forem destinadas;

XXVII - encaminhar ao Tribunal de Contas da União a prestação de contas da Câmara em cada exercício financeiro;

XXVIII - requisitar reforço policial, nos termos do parágrafo único do art. 270;

XXIX - apresentar à Câmara, na sessão de encerramento do ano legislativo, resenha dos trabalhos realizados, precedida de sucinto relatório sobre o seu desempenho.

Parágrafo único. Em caso de matéria inadiável, poderá o Presidente, ou quem o estiver substituindo, decidir, ad referendum da Mesa, sobre assunto de competência desta.

ANEXO H

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Mensagem de veto

Vide Decreto nº 2.954, de 29.01.1999

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1o A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

Art. 2o (VETADO)

§ 1o (VETADO)

§ 2o Na numeração das leis serão observados, ainda, os seguintes critérios:

I - as emendas à Constituição Federal terão sua numeração iniciada a partir da promulgação da Constituição;

II - as leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terão numeração seqüencial em continuidade às séries iniciadas em 1946.

CAPÍTULO II

DAS TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO, REDAÇÃO E ALTERAÇÃO DAS LEIS

Seção I

Da Estruturação das Leis

Art. 3o A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 4o A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

Art. 5o A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Art. 6o O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

Art. 7o O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Art. 8o A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão.

§ 1o A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subseqüente à sua consumação integral. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2o As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula ‘esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial’ .(Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 9o Quando necessária a cláusula de revogação, esta deverá indicar expressamente as leis ou disposições legais revogadas.

Art. 9o A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Seção II

Da Articulação e da Redação das Leis

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

f) grafar por extenso quaisquer referências feitas, no texto, a números e percentuais;

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes; (Alínea incluída pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Seção III

Da Alteração das Leis

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - na hipótese de revogação;

II – mediante revogação parcial; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) não poderá ser modificada a numeração dos dispositivos alterados;

a) revogado; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

b) no acréscimo de dispositivos novos entre preceitos legais em vigor, é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração, devendo ser utilizado o mesmo número do dispositivo imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão "revogado";

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão ‘revogado’, ‘vetado’, ‘declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal’, ou ‘execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal’; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

d) o dispositivo que sofrer modificação de redação deverá ser identificado, ao seu final, com as letras NR maiúsculas, entre parênteses.

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo

com as letras ‘NR’ maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c". (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. O termo ‘dispositivo’ mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

CAPÍTULO III

DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS E OUTROS ATOS NORMATIVOS

Seção I

Da Consolidação das Leis

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e em coletâneas integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo, juntamente com a Constituição Federal, a Consolidação das Leis Federais Brasileiras.

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 1o A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2o Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação: (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I – introdução de novas divisões do texto legal base; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III – fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

IV – atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

V – atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VI – atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VII – eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

VIII – homogeneização terminológica do texto; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

IX – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

X – indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

XI – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 3o As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2o deverão ser expressa e fundadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 14. Ressalvada a legislação codificada e já consolidada, todas as leis e decretos-leis de conteúdo normativo e de alcance geral em vigor serão reunidos em coletâneas organizadas na forma do artigo anterior, observados os prazos e procedimentos a seguir:

Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos: (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I - os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, no prazo de cento e oitenta dias, contado da vigência desta Lei Complementar, procederão ao exame, triagem e seleção das leis complementares, delegadas, ordinárias e decretos-leis relacionados com as respectivas áreas de competência, agrupando e consolidando os textos que tratem da mesma matéria ou de assuntos vinculados por afinidade, pertinência ou conexão, com indicação precisa dos diplomas legais ou preceitos expressa ou implicitamente revogados;

II - no prazo de noventa dias, contado da vigência desta Lei Complementar, as entidades da administração indireta adotarão, quanto aos diplomas legais relacionados com a sua competência, as mesmas providências determinadas no inciso anterior, remetendo os respectivos textos ao Ministério a que estão vinculadas, que os revisará e remeterá,

juntamente com os seus, à Presidência da República, para encaminhamento ao Congresso Nacional nos sessenta dias subseqüentes ao encerramento do prazo estabelecido no inciso I;

III - a Mesa do Congresso Nacional adotará todas as medidas necessárias para, no prazo máximo de cento e oitenta dias a contar do recebimento dos textos de que tratam os incisos I e II, ser efetuada a primeira publicação da Consolidação das Leis Federais Brasileiras.

I – O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará 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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – a apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo será feita na forma do Regimento Interno de cada uma de suas Casas, em procedimento simplificado, visando a dar celeridade aos trabalhos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III – revogado. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 1o Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2o A Mesa Diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas e qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional poderá formular projeto de lei de consolidação. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 3o Observado o disposto no inciso II do caput, será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à: (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

I – declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada; (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

II – inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes, revogando-se as disposições assim consolidadas nos mesmos termos do § 1o do art. 13. (Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 4o (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 15. Na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Mesa do Congresso Nacional promoverá 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.

Seção II

Da Consolidação de Outros Atos Normativos

Art. 16. Os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, assim como as entidades da administração indireta, adotarão, em prazo estabelecido em decreto, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação.

Art. 17. O Poder Executivo, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, promoverá a atualização das coletâneas a que se refere o artigo anterior, incorporando aos textos que as integram os decretos e atos de conteúdo normativo e geral editados no último quadriênio.

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.

Art. 18 - A (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir da data de sua publicação.

Brasília, 26 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Iris Rezende

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 27.2.1998

ANEXO H

Lei Complementar nº 107, de 26 de Abril de 2001

Altera a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Os arts. 8º, 9º, 11, 12, 13 e 14 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 8º .....

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subseqüente à sua consumação integral.

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial'." (NR)

"Art. 9º. A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

Parágrafo único. (VETADO)"

"Art. 11..... .....

II - .....

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes;

..... "(NR)

"Art. 12. ....

II - mediante revogação parcial;

III - .....

a) revogado;

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado

Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal';

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea c .

Parágrafo único. O termo 'dispositivo' mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens." (NR)

"Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.

§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

§ 2º Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação:

I - introdução de novas divisões do texto legal base;

II - diferente colocação e numeração dos artigos consolidados;

III - fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico;

IV - atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública;

V - atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados;

VI - atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão;

VII - eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo;

VIII - homogeneização terminológica do texto;

IX - supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal;

X - indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal;

XI - declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores.

§ 3º As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base." (NR)

"Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos:

I - O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará 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;

II - a apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo será feita na forma do Regimento Interno de cada uma de suas Casas, em procedimento simplificado, visando a dar celeridade aos trabalhos;

III - revogado.

§ 1º Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei.

§ 2º A Mesa Diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas e qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional poderá formular projeto de lei de consolidação.

§ 3º Observado o disposto no inciso II do caput , será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à:

I - declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada;

II - inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes, revogando-se as disposições assim consolidadas nos mesmos termos do § 1º do art. 13.

§ 4º (VETADO)"

Art. 2º A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 18A:

"Art. 18A. (VETADO)"

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.