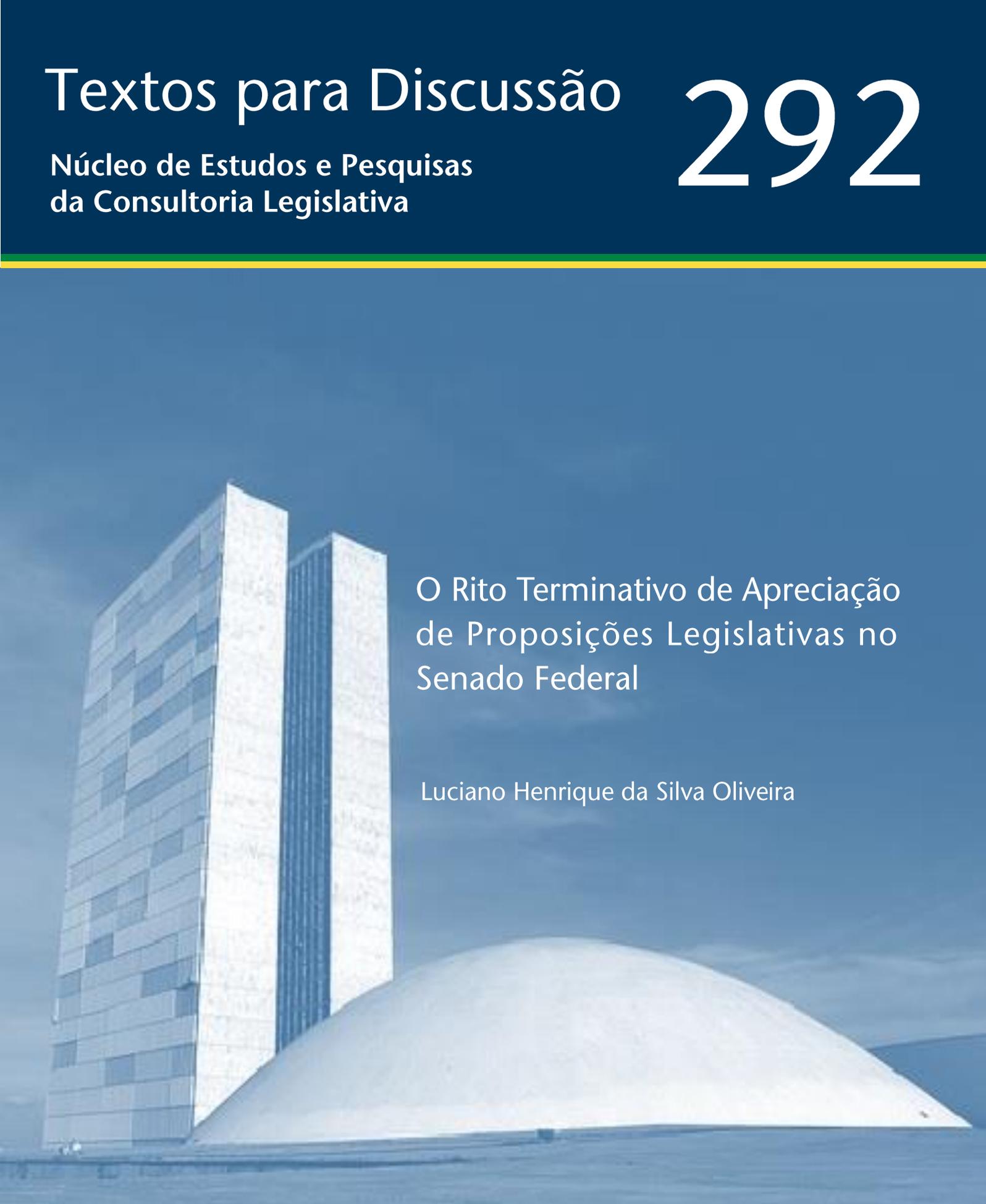


Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

292



O Rito Terminativo de Apreciação de Proposições Legislativas no Senado Federal

Luciano Henrique da Silva Oliveira

SENADO
FEDERAL



O Rito Terminativo de apreciação de Proposições Legislativas no Senado Federal

Luciano Henrique da Silva Oliveira¹

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal nas áreas de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo, Mestre em Poder Legislativo, Especialista em Direito Legislativo, Advogado e parecerista jurídico. E-mail: lucianoh@senado.leg.br.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **O Rito Terminativo de Apreciação de Proposições Legislativas no Senado Federal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Janeiro 2021 (Texto para Discussão nº 292). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 29 jan.2021.

O RITO TERMINATIVO DE APRECIACÃO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS NO SENADO FEDERAL¹

RESUMO

O processo legislativo no Senado Federal desenvolve-se mediante diversos ritos, conforme a espécie legislativa a ser produzida. Um dos mais utilizados é o rito abreviado, chamado na Câmara Alta de terminativo, em que a matéria pode ser aprovada pela Casa apenas com o exame das Comissões, dispensando-se a fase de deliberação em Plenário. A grande maioria dos projetos de lei ordinária são aprovados no Senado mediante esse procedimento, o mesmo ocorrendo na Câmara dos Deputados, onde o rito abreviado leva o nome de conclusivo. O texto apresenta as regras regimentais do Senado que regem esse procedimento e as proposições a ele submetidas, destacando ainda as principais diferenças entre o rito abreviado na Câmara e no Senado.

PALAVRAS-CHAVE: processo legislativo, Senado Federal, rito abreviado, rito terminativo.

¹ O presente Texto para Discussão é baseado no capítulo sobre o rito legislativo terminativo no Senado, constante da obra “**Comentários ao Regimento Interno do Senado Federal – Regras e práticas regimentais da Câmara Alta da República**”, de nossa autoria, atualmente em editoração na Secretaria de Editoração e Publicações (Gráfica) do Senado Federal.

Pode-se definir **processo legislativo** como o instrumento ou método por meio do qual o Estado elabora suas leis. Já **procedimento ou rito legislativo** é o modo específico como se realiza o processo legislativo, segundo as regras jurídicas (constitucionais, legais e regimentais) pertinentes.

O processo legislativo se materializa por meio de diversos ritos legislativos, conforme a espécie legislativa (norma jurídica) a ser produzida². São procedimentos legislativos o **ordinário**, o **abreviado**, o **sumário**, o **concentrado** e os **especiais**³. O presente texto cuidará especificamente do **rito abreviado** no Senado Federal, conhecido na Casa como **rito terminativo**.

O rito básico de elaboração das leis é o **rito ordinário ou comum**, adotado para os **projetos em geral** (projetos de leis ordinárias e complementares, de decretos legislativos e de resoluções), em que as matérias, após o exame **opinativo** das Comissões, são **decididas** pelos Plenários das Casas legislativas.

Denomina-se de procedimento legislativo **abreviado** de apreciação de proposições aquele que, a princípio, **dispensa a apreciação do Plenário** da Casa, de modo que o processo legislativo possa ser conduzido integralmente no âmbito das Comissões parlamentares. Tal procedimento leva esse nome justamente por dispensar a deliberação do colegiado máximo da Casa legislativa, abreviando a tramitação.

O procedimento abreviado é previsto na própria Carta Magna (art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal – CF), sendo chamado de **rito terminativo no Senado Federal** (art. 49, *caput*; art. 90, I; arts. 91 e 92 do Regimento Interno

² São espécies legislativas produzidas pelo processo legislativo as emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos legislativos e as resoluções (art. 59 da Constituição Federal – CF).

³ Não abordaremos aqui os ritos sumário, concentrado e especiais, por não ser escopo do presente trabalho. Em resumo, **rito sumário** é o procedimento legislativo adotado para os projetos de lei de autoria do Presidente da República, quando este solicita a chamada **urgência constitucional**, fazendo com que os projetos tramitem de maneira mais célere; **rito concentrado** é o aplicável às matérias deliberadas em **sessão conjunta** do Congresso Nacional, tais como os **projetos de leis orçamentárias** e os **projetos de resolução do Congresso**, recebendo esse nome porque a apreciação ocorre com as duas Casas reunidas, conjuntamente, na mesma sessão; e **ritos especiais**, os demais procedimentos que seguem regras próprias para a apreciação das respectivas proposições, tais como o rito das propostas de emenda à Constituição (**PECs**) e o das **medidas provisórias**.

do Senado Federal – RISF) e de **rito conclusivo na Câmara dos Deputados** (art. 24, II e § 1º; art. 58; art. 107, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD)⁴.

Embora o rito ordinário seja muitas vezes lembrado como o procedimento básico de elaboração das leis, hoje os Regimentos das duas Casas do Congresso Nacional estabelecem que, como regra, os projetos de lei ordinária de **autoria individual** de Parlamentar devem tramitar no procedimento abreviado (art. 24, II, RICD; art. 91, I, RISF). Como tais projetos compõem a **grande maioria** das proposições que tramitam no Congresso Nacional, ocorre que hoje o rito mais utilizado nas duas Casas é o abreviado, tendo o rito ordinário se tornado a exceção, muito embora ele seja chamado também de rito comum, o que pode passar a falsa ideia de que ele seria o mais usual.

O rito abreviado representa uma **delegação interna corporis**⁵ da função legislativa, feita pelo Plenário da Casa a suas Comissões. Essa delegação *interna corporis* funciona como técnica de descongestionamento da pauta do Plenário, para evitar que este se torne um gargalo do processo legislativo. Por outro lado, não obstante a autorização constitucional, o Parlamento não é obrigado a delegar poderes decisórios a suas Comissões. O Regimento Interno pode prever que todo projeto que tramite pela Casa deva ser submetido ao Plenário⁶.

Por meio do rito abreviado, compete às Comissões efetivamente **discutir e votar** (e não apenas opinar sobre) projetos de lei que, na forma do respectivo Regimento Interno, **dispensam a competência do Plenário**. Todavia, em

⁴ Há na Câmara dos Deputados os chamados **pareceres terminativos** da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), que analisam a **admissibilidade** da proposição, respectivamente, quanto à **adequação financeira e orçamentária** e quanto à **constitucionalidade** e à **juridicidade** (arts. 53 e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD). Tais pareceres levam esse nome porque acarretam o término da tramitação da matéria naquela Casa, caso sejam contrários no tocante às citadas preliminares e não haja recurso ao Plenário (art. 144, RICD). Não se deve, portanto, confundir o parecer terminativo da Câmara dos Deputados com o procedimento terminativo do Senado Federal. São nomes iguais para coisas diferentes. Pode haver parecer terminativo na Câmara tanto sobre projetos submetidos ao rito abreviado como sobre matérias que tramitam sob o rito comum, que exige a apreciação do Plenário.

⁵ A **delegação legislativa** feita pelo Parlamento pode ser *interna corporis*, às suas próprias Comissões, para a apreciação de proposições mediante o **rito abreviado** (art. 58, § 2º, I, CF; art. 24, II, RICD; art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF); ou *externa corporis*, ao Presidente da República, para a edição de **leis delegadas** (art. 68, CF; art. 116 do Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN).

⁶ É o caso, por exemplo, da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF), Casa na qual não há previsão regimental de rito abreviado.

tal caso, deve haver a possibilidade de **recurso de 1/10 (um décimo)** dos membros da Casa (52 Deputados, na Câmara; nove Senadores, no Senado), para que a matéria seja submetida ao Plenário (art. 58, § 2º, I, CF; art. 58; art. 132, § 2º, RICD; art. 49; art. 90, I; art. 91, RISF).

No rito abreviado, o projeto, após ser apresentado pelo autor, lido em Plenário, publicado no Diário da Casa e numerado, é despachado pelo Presidente a uma ou mais Comissões (art. 139, RICD; art. 48, X; art. 253, *caput*, RISF), as quais, **em substituição ao Plenário**, efetivamente **votam** (não apenas opinam) sobre a **admissibilidade**⁷ e o **mérito** (conteúdo em si) da matéria, conforme as regras do Regimento Interno. Concluída a votação no âmbito das Comissões, a matéria está, a princípio, aprovada ou rejeitada pela Casa. Todavia, conforme dito, cabe **recurso** dessa decisão, interposto por **um décimo** dos Parlamentares, para que a proposição seja submetida ao Plenário (art. 58, § 2º, I, parte final, CF; art. 58; art. 132, § 2º, RICD; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF).

As regras regimentais da Câmara e do Senado sobre o **rito abreviado** são significativamente diferentes entre si. Na Primeira Casa, todas as Comissões de mérito devem concordar sobre a aprovação ou a rejeição do projeto para que ele seja deliberado conclusivamente; quando não o fazem (**pareceres divergentes**), a matéria perde automaticamente o rito conclusivo, passando à competência deliberativa do Plenário (isto é, o rito transforma-se em ordinário), sem necessidade de recurso de um décimo da Casa (art. 24, II, *g*, RICD).

Na Câmara Alta, por outro lado, o Presidente, ao despachar o projeto terminativo às Comissões, indica qual delas possui maior pertinência temática sobre o projeto e que, por isso, deve ficar com o poder de efetivamente decidir sobre a matéria (**Comissão decisória**), ficando os demais Comitês (se houver) como instâncias meramente opinativas (**Comissões opinativas**) (art. 49, I,

⁷ A análise da **admissibilidade** de uma proposição legislativa compreende, entre outros aspectos, os exames de **constitucionalidade** (conformidade com a Constituição Federal), **juridicidade** (harmonia com os princípios de Direito e com outras leis em vigor), **regimentalidade** (adequação às regras do Regimento Interno), **técnica legislativa** (observância das regras redacionais dos textos legais) e **adequação orçamentária e financeira** (obediência às normas orçamentárias e às de responsabilidade fiscal). Para saber mais sobre esse tema, ver: OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/502897>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

RISF). Por costume, essa Comissão decisória no Senado, que é conhecida como **Comissão terminativa**, é a **última** a examinar a proposição.

No Senado, havendo o **recurso** em face de decisão terminativa, sua admissão é **automática**, independentemente de decisão do Plenário (considera-se tal recurso como um direito das minorias); já na Câmara dos Deputados, por expressa previsão regimental, o recurso contra decisão conclusiva deve ser **deliberado** pelo Plenário (art. 58, § 4º; art. 132, § 2º, RICD)⁸.

Na Câmara Alta, portanto, esse recurso não depende de deliberação, sendo provido automaticamente, se apresentado conforme seus requisitos formais, quais sejam, a tempestividade (**cinco dias úteis** a partir da publicação da decisão da Comissão – art. 91, § 3º, RISF) e o número mínimo de subscritores de **um décimo** da Casa (nove Senadores).

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

Embora nossa Lei Maior preveja o rito abreviado apenas para projetos de **lei** (art. 58, § 2º, I, CF), o art. 91 do RISF, em interpretação ampliativa do dispositivo constitucional, prevê esse procedimento também para certos projetos de **resolução** e de **decreto legislativo**. Na Câmara, o Regimento Interno prevê expressamente que apenas projetos de lei, com algumas exceções (art. 24, II, RICD), são submetidos ao rito abreviado, mas lá também os projetos de **decreto legislativo** de apreciação de outorga ou renovação de serviços de **radiodifusão** (projetos de rádio e TV) seguem tal procedimento, conforme posição da CCJ daquela Casa (Parecer CCJ/CD nº 9/1990).

Em uma Comissão com poder decisório, o que é votado não é o relatório ou o parecer, mas **o próprio projeto**. Ou seja, no desempenho da atribuição terminativa, a Comissão não é apenas um colegiado opinativo, mas uma verdadeira **instância decisória**, substituindo o Plenário na votação do

⁸ Cite-se o exemplo do recurso contra a decisão das Comissões sobre o PL nº 1645/2019, o qual, no entanto, foi rejeitado pelo Plenário da Câmara, mantendo a matéria assim seu rito abreviado. O mesmo aconteceu naquela Casa com o PL nº 2673/2007.

projeto. Apenas quando há **recurso** de um décimo da Casa é que o projeto vai à decisão do Plenário, passando a Comissão terminativa a ser uma Comissão apenas opinativa, pois, interposto o recurso⁹, o rito abreviado se converte em rito ordinário.

Vamos nos concentrar a partir de agora no rito terminativo no **Senado Federal**. Na distribuição de matérias sob o rito abreviado, o Presidente do Senado designa como Comissão terminativa a de **maior pertinência temática** sobre o assunto, a qual deve sobre ela **decidir** (e não apenas opinar) (art. 48, X; art. 49, I; art. 252, III, RISF), sendo esse colegiado, por costume, o **último** a analisar a proposição, quando há mais de uma Comissão no despacho do Presidente¹⁰. A Comissão terminativa substitui o Plenário do Senado na deliberação da matéria. As demais Comissões porventura existentes agem como instâncias apenas **opinativas**, de maneira semelhante ao que ocorre no procedimento comum. A Comissão terminativa pode ser uma das Comissões permanentes do Senado ou mesmo uma Comissão temporária criada para o estudo da matéria¹¹.

Embora menos usual, o Presidente do Senado pode também, ao distribuir **proposição terminativa** cujo mérito seja vinculado a **mais de uma Comissão**, determinar no despacho que o estudo da matéria seja feito em **reuniões conjuntas**, presididas pelo Presidente mais idoso das Comissões envolvidas (art. 49, II; art. 113, *caput*, RISF). Em tal hipótese, cada Comissão deve estar presente pela maioria absoluta de seus membros. Embora o estudo da proposição ocorra em conjunto, a votação deve ser feita separadamente por Comissão, na ordem constante do despacho. Conforme o que as Comissões acordem, pode ser escolhido um Relator único para a matéria ou um Relator para cada Comissão envolvida. Assim, pode haver um **único parecer conjunto** para todos os Comitês, mas consignando-se nele a manifestação de

⁹ Na Câmara dos Deputados, lembre-se, esse recurso deve ser não só interposto por um décimo da Casa, mas também **provido** pelo Plenário, para que o rito se converta de abreviado em ordinário (art. 132, § 2º, RICD).

¹⁰ Na prática, o despacho do Presidente elenca as Comissões que devem apreciar a matéria, na ordem de apreciação, expressando que cabe à última Comissão do despacho a decisão terminativa.

¹¹ Por exemplo, a Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN), conhecida à época como Comissão da **Agenda Brasil**, criada pelo RQS nº 935/2015 e extinta ao término da sessão legislativa ordinária de 2016. Essa Comissão apreciou terminativamente diversos projetos de lei, por exemplo, PLS nº 336/2013, PLS nº 136/2015, PLS nº 397/2015, PLC nº 79/2016, entre outros.

cada uma delas; ou um **parecer separado para cada** colegiado. Em qualquer caso, devem ser mencionados no parecer os votos **vencidos**, os votos **em separado**, os votos **pelas conclusões** e os votos **com restrições**¹² (art. 113, parágrafo único, RISF).

No início da tramitação da matéria terminativa, **qualquer Senador** da Casa pode apresentar as chamadas **emendas T**¹³ (T de “terminativo”) (art. 122, II, c, RISF). O prazo para a apresentação dessas emendas, chamado comumente de **prazo regimental**¹⁴, conta-se da publicação da matéria no Diário do Senado Federal, sendo de **cinco dias úteis** (art. 122, § 1º, RISF). A apresentação das emendas T é feita perante a **primeira** Comissão do despacho, quando há mais de uma (art. 375, I, RISF, por analogia – art. 412, VI, RISF). Após o prazo regimental, o projeto passa a ser analisado pelas Comissões e, a partir daí, somente os **membros** destas podem apresentar **emendas comuns**¹⁵ perante os respectivos colegiados (art. 122, I; art. 235, I, RISF), até o final da discussão no Comitê em que a proposição esteja tramitando.

Frise-se que o Senador pode apresentar emendas T ainda que não seja membro de nenhuma das Comissões por onde a matéria tramitará. Isso porque

¹² **Voto vencido** é o que expressa posição diversa da adotada pela Comissão. Ocorre normalmente em relação ao voto do Relator que não é acolhido pelo colegiado. **Voto em separado** é o elaborado por escrito por um Senador, como proposta alternativa – mas não necessariamente contrária – ao relatório do Relator. Caso o Relator seja derrotado na votação, o eventual voto em separado existente pode vir a ser acolhido pela Comissão, tornando-se o parecer vencedor (art. 57, XII, RICD; art. 132, § 5º, RISF). O voto vencido do Relator passa a ser considerado também um voto em separado (art. 57, XIII, RICD), salvo quando vencido apenas **em parte**, quando então o Relator reelabora seu texto, consignando o que foi decidido pela Comissão (art. 57, XI, RICD; art. 128, RISF). **Voto pelas conclusões** é o que não endossa ou mesmo discorda dos argumentos do Relator, mas concorda com suas conclusões para a matéria (ex.: aprovação ou rejeição), sendo considerado favorável à peça do Relator (art. 57, XIV, a, RICD; art. 132, §§ 6º e 7º, RISF). **Voto com restrições** é o que concorda com a posição do Relator, salvo apenas quanto a alguns pontos de análise dos quais discorda, sendo, portanto, também um voto favorável em relação ao Relator (art. 57, XIV, a, e XV, RICD; art. 132, §§ 6º e 7º, RISF).

¹³ As emendas T recebem essa denominação ao lado de sua numeração, para bem caracterizá-las e diferenciá-las das emendas comuns, apresentadas perante as Comissões do Senado durante a discussão (art. 122, I; art. 235, I, RISF), por exemplo: Emenda nº 1-T, Emenda nº 2-T etc.

¹⁴ As **emendas de prazo regimental perante Comissões** são: as do rito terminativo (**emendas T**) (art. 122, II, c, RISF); as do procedimento sumário, de urgência constitucional (**emendas U**) (art. 122, II, b; art. 375, I, RISF); as do rito dos projetos de lei de código (art. 122, II, a; art. 374, III, RISF); as do procedimento dos projetos de decreto legislativo de atos internacionais (art. 376, III, RISF); e as do rito dos projetos de resolução de modificação ou reforma do RISF (art. 235, II, a; art. 401, § 1º, RISF).

¹⁵ Neste texto, chamamos de “emendas comuns” aquelas sem prazo regimental expresse, oferecidas perante as Comissões do Senado apenas pelos respectivos membros (art. 122, I, RISF), até o final da discussão (prazo consuetudinário, não escrito). Já as “emendas de prazo regimental” (art. 122, II, RISF) (ver nota anterior) são justamente as que possuem prazo expresse no Regimento Interno para sua apresentação (art. 122, § 1º, RISF).

a lógica do prazo regimental dessas emendas é **substituir o prazo de emendas de Plenário (emendas PLEN)** (art. 277, RISF), o qual, a princípio, não será aberto, pelo exato fato de a matéria ser terminativa nas Comissões.

Não obstante, caso haja, após a fase de Comissões, o **recurso** de um décimo da Casa contra a decisão da Comissão terminativa, para que a deliberação da proposição seja feita pelo Plenário (art. 58, § 2º, I, parte final, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF), abre-se o prazo de emendas PLEN perante a Mesa, antes de o projeto ser incluído em Ordem do Dia, embora já tenha havido o prazo regimental inicial de emendas T (art. 235, II, c, RISF).

No avulso eletrônico da Ordem do Dia do Senado devem constar, para conhecimento de todos os Senadores da Casa, os projetos em **fase de recebimento de emendas T** perante Comissões terminativas, indicando a Comissão que recebe as emendas para cada projeto, o prazo de apresentação das emendas e o número de dias já transcorridos desse prazo. Devem constar do avulso também os projetos em **fase de apresentação de recurso de decisão terminativa** de Comissão, também com o prazo de apresentação do recurso e o número de dias já decorridos (art. 122, § 2º; art. 170, §§ 2º e 3º, RISF).

Quando há mais de uma Comissão examinando um projeto terminativo, os Comitês meramente opinativos, ainda que deem parecer pela rejeição das **emendas T**, não as eliminam do processo¹⁶, devendo, por isso, tais emendas, em qualquer caso, seguir à análise da Comissão terminativa (a última a examinar a matéria). Também para as emendas T vale a regra de que, quando adotadas por uma Comissão, passam a ser consideradas emendas de autoria do colegiado (art. 123, RISF, por analogia – art. 412, VI, RISF).

As emendas T são, a princípio, decididas definitivamente pela Comissão terminativa, indo a Plenário apenas se é interposto recurso por um décimo da Casa para que **a matéria principal** vá ao colegiado máximo da Casa (art. 58, § 2º, I, parte final, CF; art. 91, §§ 3º e 4º; art. 124, IV, RISF). O recurso, portanto, é sobre o projeto, não sobre a emenda, a qual, por ser proposição acessória (art. 18, *caput*, RICD), segue o destino da principal.

¹⁶ Sendo, portanto, inaplicável às emendas T (e, de resto, a qualquer emenda de prazo regimental) a regra de que elas são consideradas inexistentes quando não adotadas pela Comissão (art. 124, I, RISF), preceito incidente apenas sobre as emendas **comuns**, apresentadas em cada Comissão, durante a discussão, apenas pelos respectivos membros (art. 122, I; art. 235, I, RISF).

No Senado, tramitam sob o **rito terminativo** as seguintes proposições (art. 91, *caput*, RISF): projetos de lei ordinária de **autoria de Senador**¹⁷ (são os grandes representantes desse rito), ressalvados os projetos de código e os de consolidação (art. 213-C, *caput*, RISF); projetos de resolução do Senado (PRS) de **suspensão de lei** considerada **inconstitucional** pelo STF (art. 52, X, CF; arts. 386 a 388, RISF); e projetos de decreto legislativo de autorização de outorga ou renovação de serviços de **radiodifusão (rádio e TV)** (art. 223, § 1º, CF).

Além disso, o Presidente do Senado, ouvidas as Lideranças da Casa, **pode** dar rito terminativo às seguintes matérias (art. 91, § 1º, RISF): projetos de decreto legislativo sobre **tratados internacionais** (art. 49, I, CF)¹⁸; projetos de decreto legislativo de autorização de exploração de **recursos hídricos e minerais em terras indígenas** (art. 49, XVI, CF); projetos de decreto legislativo de aprovação de alienação ou concessão de **terras públicas** com mais de **2.500 hectares**¹⁹ (art. 49, XVII, CF); projetos de lei da Câmara (isto é, iniciados naquela Casa) de **iniciativa parlamentar** e **aprovados na Primeira Casa pelo rito abreviado**²⁰; e, finalmente, **proposições diversas** para as quais não se exija outro rito²¹.

Além disso, o RISF expressamente **exclui** da tramitação terminativa as **PECs**²², os projetos de resolução de **alteração do RISF** e os projetos de resolução sobre matéria **financeira** (art. 52, V a IX, CF; arts. 389 a 393, RISF)

¹⁷ Inclusive no caso em que mais de um Senador assina o projeto como autor.

¹⁸ Na prática, os projetos de decreto legislativo sobre tratados internacionais **não têm sido terminativos** no Senado.

¹⁹ O **hectare** (símbolo ha) é uma unidade de medida agrária equivalente a um hectômetro quadrado (hm²), isto é, um quadrado de lado igual a 100 metros, totalizando 10.000 m².

²⁰ Na prática, os projetos de lei da Câmara, com poucas exceções (ex.: PLCs n^{os} 161/2017, 79/2016, 115/2014, 52/2013, 69/2011, 130/2009), **não têm sido terminativos** no Senado, ainda que sejam de iniciativa parlamentar e tenham sido aprovados na Primeira Casa pelo rito abreviado.

²¹ O RISF aqui abre uma brecha para que **quaisquer proposições**, salvo as exceções expressamente previstas, tramitem pelo rito terminativo (art. 91, § 1º, V), inclusive projetos oriundos da Câmara que lá foram remetidos ao Plenário.

²² Até porque para as PECs não é possível a tramitação terminativa, já que elas devem ser aprovadas por três quintos do Senado (art. 60, § 2º, CF; art. 354, *caput*; art. 288, II, RISF), o que exige sua remessa ao Plenário. Do mesmo modo, embora não ressalvados textualmente pelo Regimento Interno, os **projetos de lei complementar** também não tramitam pelo rito terminativo, pois devem ser aprovados pela maioria absoluta da Casa (art. 69, CF; art. 288, III, *a*, RISF).

ou **tributária**, esta relativa às alíquotas dos impostos estaduais (art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V, CF; art. 394, RISF²³).

Por fim, também são terminativas no Senado a **avaliação do Sistema Tributário Nacional** pela CAE (art. 52, XV, CF; art. 99-A; art. 393-F, *caput*, RISF), as **propostas de fiscalização e controle (PFS)**, deliberadas pela CTFC²⁴ (arts. 102-B e 102-C, RISF), e as **indicações internas**²⁵, salvo, quanto a estas, se a indicação é encaminhada a mais de uma Comissão e os pareceres são discordantes (art. 227, § 2º, II, RISF). O quadro a seguir resume as proposições sujeitas ao rito terminativo no Senado.

Proposições sujeitas ao rito terminativo no Senado Federal

Proposições	Dispositivos do RISF
Projetos de lei ordinária de autoria de Senador (salvo projetos de códigos ou de consolidação)	Art. 91, I; art. 213-C, <i>caput</i> .
Projetos de resolução de suspensão de lei inconstitucional	Art. 91, II.
Projetos de decreto legislativo de rádio e TV	Art. 91, III.
Projetos de decreto legislativo de tratados internacionais*	Art. 91, § 1º, I.
Projetos de decreto legislativo de autorização de exploração de recursos hídricos e minerais em terras indígenas*	Art. 91, § 1º, II.
Projetos de decreto legislativo de aprovação de alienação ou concessão de terras públicas com mais de 2.500 ha*	Art. 91, § 1º, III.
Projetos de lei ordinária iniciados na Câmara de iniciativa parlamentar e submetidos ao rito abreviado na Primeira Casa*	Art. 91, § 1º, IV.
Proposições diversas para as quais não se exija outro rito*	Art. 91, § 1º, V.

²³ Embora não sejam mencionadas no RISF, parece-nos que as resoluções do Senado que definem alíquotas mínimas do **IPVA** (art. 155, § 6º, I, CF) também não devem tramitar no procedimento abreviado, por analogia (art. 412, VI, RISF) com a regra das resoluções sobre as alíquotas dos demais impostos estaduais, o **ITCMD** e o **ICMS**.

²⁴ Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

²⁵ **Indicação** é a proposição legislativa por meio da qual Senador ou Comissão sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão ou o envio de proposição sobre matéria de sua iniciativa exclusiva (**indicação externa**); ou sugere a Comissão ou órgão competente do Senado que determinado assunto seja objeto de providência ou estudo, para seu esclarecimento ou para a formulação de proposição legislativa de iniciativa da Casa (**indicação interna**) (art. 211, IV; art. 224, RISF). A indicação, portanto, interna ou externa, é uma **sugestão** para que seu destinatário adote alguma providência sobre determinado assunto. Apenas as indicações internas são despachadas às Comissões; as externas, após sua leitura em Plenário, são enviadas diretamente ao outro Poder (art. 226, RISF).

Proposições	Dispositivos do RISF
Propostas de fiscalização e controle	Arts. 102-B e 102-C.
Indicações internas (salvo pareceres divergentes das Comissões)	Art. 227, § 2º, II.

* Rito terminativo opcional.

Em princípio, os projetos de decreto legislativo de **rádio e TV** são submetidos ao **rito abreviado** (art. 91, III, RISF). Todavia, embora seja situação muito **rara**, se a decisão da CCT²⁶ é pela **não renovação** de concessão ou permissão já outorgada, a matéria deve ir a Plenário, **independentemente de recurso** de um décimo dos Senadores. É que tal decisão pela não renovação exige quórum qualificado de **dois quintos** da Casa (33 Senadores), não podendo ser decidida no âmbito da CCT, que possui apenas dezessete membros (art. 223, § 2º, CF; Parecer CCJ/CD nº 9/1990; art. 77, XI; art. 288, IV, RISF).

Destaque-se também que esses projetos de decreto legislativo de **radiodifusão** tramitam **simultaneamente** nos ritos **sumário** (de urgência constitucional) e **abreviado** (art. 64, § 2º, CF; art. 375, *caput*, RISF). Para tais matérias, porém, o trancamento da pauta do Plenário decorrente da eventual não deliberação da Casa sobre o projeto no prazo de 45 dias da urgência constitucional²⁷, só acontece se a matéria passa à competência decisória do Plenário, isto é, deixa de ser terminativa, o que só ocorre se é apresentado **recurso** de um décimo da Casa (art. 58, § 2º, I, parte final, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF) em face da decisão terminativa da CCT (fato **raro**); ou se a decisão dessa Comissão é pela **não renovação** de concessão ou permissão já outorgada (caso **raríssimo**), pois tal decisão, conforme dito, exige quórum qualificado de **dois quintos** da Casa (art. 223, § 2º, CF; art. 288, IV, RISF). Nesses casos, a proposição é incluída em Ordem do Dia, sobrestando-se a partir daí a deliberação sobre as demais matérias, até que o Plenário vote o projeto de autorização de serviço de rádio ou TV (art. 375, VIII, RISF).

²⁶ Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal. Os projetos de decreto legislativo (PDLs) de apreciação de outorga ou renovação de serviços de radiodifusão (PDLs de rádio ou TV) são distribuídos a essa Comissão no Senado (art. 104-C, VII, RISF).

²⁷ Regra própria do rito sumário (art. 64, § 2º, CF; art. 375, VIII, RISF).

As comissões deliberam por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, ou seja, pelo quórum de **maioria simples** (art. 47, CF; art. 109, RISF). As **Comissões opinativas** votam os projetos pelo **processo simbólico**, mas, no rito abreviado, a **Comissão terminativa** deve adotar o **processo nominal** (art. 109, parte final)²⁸. Como essa Comissão efetivamente decide sobre o projeto, em substituição ao Plenário, a votação nominal permite maior segurança jurídica na deliberação, ao exigir que a maioria absoluta do colegiado esteja efetivamente presente no momento da deliberação^{29, 30}.

No Senado, a aprovação de um **substitutivo**³¹ no turno único pela Comissão terminativa³², por se tratar de **instância decisória**, exige a realização de **turno suplementar**, para nova votação do substitutivo (art. 92 c/c art. 282, *caput*, RISF). Em tal caso, terminada a votação com a aprovação de substitutivo, o colegiado elabora a **redação para o turno suplementar** (art. 317, RISF).

²⁸ O processo **simbólico** de votação é aquele por meio da qual o Presidente da Casa ou da Comissão, após anunciar a votação da matéria, solicita que os Senadores que concordam com a matéria **permaneçam como se encontram**. Aqueles que discordam devem então se manifestar (levantar-se ou, se já estiverem de pé, levantar o braço) (art. 293, I, RISF). Em seguida, o Presidente, por inspeção visual, verifica se a maioria aprovou ou rejeitou a proposição, anunciando o resultado da votação. O Parlamentar que discorda do resultado pode pedir a **verificação da votação**, com o apoio de três Senadores, caso em que a votação é repetida pelo processo nominal, em que todos devem votar individualmente (art. 293, III e IV, RISF), normalmente por meio do painel eletrônico (art. 294, RISF). Nas votações simbólicas, computa-se a presença constante do painel eletrônico, indicando que o Senador está na Casa, ainda que não esteja fisicamente presente na Comissão ou no Plenário por ocasião da votação. Neste caso, considera-se que o Parlamentar ausente “permaneceu como estava” para efeitos da votação simbólica, isto é, concordou com a aprovação da matéria (art. 293, I, RISF). Por outro lado, no processo **nominal**, o Parlamentar precisa estar efetivamente presente à votação para dar seu voto, seja pelo uso do painel eletrônico, seja por declaração do voto a viva voz, em caso de falha do painel.

²⁹ Excepcionalmente, a deliberação da Comissão terminativa pela **prejudicialidade** da proposição pode ser feita pelo processo **simbólico** (art. 1º da Instrução Normativa da SGM nº 5/2015). É que, neste caso, a declaração final de prejudicialidade não pode ser feita pela Comissão, em caráter terminativo, devendo ser feita pelo Presidente do Senado, em **Plenário**, mediante inclusão da matéria em Ordem do Dia (art. 334, *caput* e § 1º, RISF).

³⁰ Ressalve-se a atual excepcionalidade decorrente da pandemia do **coronavírus (covid-19)**, em função da qual o Senado passou a utilizar para as deliberações das matérias o **Sistema de Deliberação Remota (SDR)**, instituído por meio do **Ato da Comissão Diretora (ACD) nº 7/2020**. Por meio do SDR, os Senadores realizam a discussão e a votação de proposições de forma **remota**, com o uso da internet e de sistemas informatizados desenvolvidos pela Casa, acessíveis inclusive pelo celular, sem a necessidade de realização de sessões presenciais. Hoje estuda-se a possibilidade de manutenção do emprego do SDR mesmo após o término da pandemia, notadamente para as matérias em que haja maior consenso na Casa.

³¹ **Substitutivo** é uma emenda que substitui a proposição original em sua totalidade (art. 118, § 4º, RICD; art. 246, § 4º, RISF).

³² Note-se que a aprovação de substitutivo por Comissão do Senado meramente **opinativa** (isto é, não terminativa) **não** exige a realização de turno suplementar.

No turno suplementar, o substitutivo pode receber as chamadas **emendas S** (“S” de suplementar ou, caso se prefira, de substitutivo)³³ até o fim da discussão desse turno na Comissão terminativa, vedada, porém, a apresentação de novo substitutivo integral (art. 92 c/c art. 282, § 2º, RISF). Nos projetos sujeitos a prazo de tramitação, o turno suplementar deve ocorrer dois dias úteis após a aprovação do substitutivo, caso faltem oito dias ou menos para o término do prazo (art. 92 c/c art. 282, § 1º, RISF).

As **emendas S** podem ser apresentadas por **qualquer Senador** perante a Comissão terminativa, mesmo que o Parlamentar não seja membro desse Comitê. O prazo dessas emendas se inicia a partir da publicação da comunicação sobre a decisão da Comissão de aprovação do substitutivo no turno único³⁴ e vai até o encerramento da discussão nesse colegiado.

Não sendo oferecidas emendas na discussão suplementar, o substitutivo é dado como definitivamente adotado pela Comissão terminativa, **sem votação** (art. 92 c/c art. 284, RISF). É que, na prática, o objeto de apreciação no turno suplementar são justamente as emendas S, de modo que, não sendo elas apresentadas, dispensa-se a nova votação³⁵. Nessa hipótese, tem-se um turno anômalo, composto apenas pela fase de discussão³⁶.

Após deliberar sobre a matéria, seja pela aprovação, seja pela rejeição, a Comissão terminativa comunica ao Presidente do Senado a decisão tomada terminativamente, enviando à Mesa o parecer adotado e os demais documentos referentes à matéria, para que seja dada a ciência ao Plenário e promovida a publicação da decisão da Comissão no Diário do Senado Federal (art. 91, § 2º, RISF).

³³ As emendas S recebem essa caracterização ao lado de sua numeração. Ex.: emenda nº 1-S, emenda nº 2-S.

³⁴ Na prática, tem-se admitido o recebimento de **emendas S** tão logo seja anunciado o resultado da aprovação do substitutivo no turno único. Note-se ainda que, com a aprovação do substitutivo, o turno único deixa de ser único, pois haverá agora o turno suplementar.

³⁵ Em princípio, não devem ser admitidas emendas a substitutivo ainda não formalmente aprovado em turno único, embora isso já tenha acontecido (ex.: PLS nº 146/2007), sendo esse inclusive um ponto que gera muitas dúvidas no dia a dia. O que acontece às vezes é uma negociação política com o Relator, para que ele, antes da votação em turno único, reformule seu relatório e incorpore ao substitutivo proposto as emendas pretendidas pelos demais Senadores, reformulando o substitutivo a ser votado, que, desse modo, acaba sendo aprovado já com o atendimento às emendas que seriam (e, com essa incorporação, não serão mais) apresentadas no turno suplementar.

³⁶ Como regra, cada turno é constituído de discussão e votação (art. 271, RISF).

Publicada a comunicação da Comissão terminativa ao Presidente do Senado, abre-se o prazo de **cinco dias úteis** para a interposição de recurso por **um décimo** (ou mais) da Casa (ou seja, no mínimo **nove** Senadores) contra a decisão do Comitê, sendo o recurso dirigido ao Presidente do Senado (art. 58, § 2º, I, parte final, CF; art. 91, §§ 3º e 4º, RISF). Os recorrentes podem ser quaisquer Senadores, não necessariamente membros da Comissão terminativa³⁷.

Se não há recurso em face da decisão da Comissão terminativa, o projeto, se **aprovado**, é, conforme o caso, encaminhado à **sanção** do Presidente da República³⁸, à **promulgação** pelo Presidente do Senado³⁹ ou à **revisão** da Câmara dos Deputados⁴⁰. Por outro lado, se o projeto é **rejeitado** pelo Comitê terminativo e não há recurso ao Plenário, a matéria é **arquivada** (art. 91, § 5º, RISF).

Em caso de **recurso** contra a decisão terminativa, a Comissão decisória converte-se em instância opinativa e o rito muda de abreviado para **ordinário**, devendo a matéria ser submetida ao Plenário. Em tal caso, **emendas de Plenário** podem ser oferecidas perante a Mesa, no **prazo regimental de cinco dias úteis**, contado a partir da publicação dos pareceres das Comissões em avulso eletrônico (art. 235, II, c; arts. 277 e 278, RISF). Com isso, fica havendo na tramitação duas oportunidades para que **qualquer** Senador da Casa ofereça emendas ao projeto: o prazo regimental inicial de emendas T, próprio do rito abreviado; e o prazo regimental de emendas PLEN, típico do rito ordinário, procedimento no qual o rito terminativo se transformou com o recurso.

³⁷ Além disso, os nove Senadores recorrentes não precisam necessariamente concentrar suas assinaturas em um único recurso (embora isso seja o ideal e o usual). Admite-se a soma das assinaturas em mais de um recurso, desde que o total alcance pelo menos um décimo do Senado (ex.: R.S nº 2/2019 contra a apreciação terminativa do PLS nº 429/2017; recursos contra a apreciação terminativa do PLC nº 79/2016).

³⁸ A matéria vai à **sanção** caso se trate de projeto de lei oriundo da Câmara aprovado sem emendas de mérito pelo Senado; ou emendas ou substitutivo da Câmara a projeto de lei originado no Senado, hipótese em que tal projeto é remetido à sanção com as emendas da Câmara eventualmente confirmadas pelo Senado.

³⁹ Ocorre a remessa à **promulgação** se se tratar de decreto legislativo oriundo da Câmara aprovado sem emendas de mérito pelo Senado; emendas ou substitutivo da Câmara a projeto de decreto legislativo originado no Senado, situação em que o decreto legislativo é remetido à promulgação, com as emendas da Câmara eventualmente confirmadas pelo Senado; ou resolução do Senado.

⁴⁰ A proposição é enviada à **revisão** caso se trate de projeto de lei ou de decreto legislativo iniciado no Senado; ou emendas ou substitutivo do Senado a projeto de lei ou de decreto legislativo oriundo da Câmara, hipótese em que tais emendas devem ser analisadas derradeiramente pela Casa de origem (revisão da revisão – art. 65, parágrafo único, CF), antes do envio da matéria à sanção (projeto de lei) ou à promulgação (decreto legislativo).

Havendo a conversão para o rito ordinário, os pareceres das Comissões sobre as proposições são lidos e publicados em avulsos eletrônicos e abre-se, conforme dito, o prazo de apresentação de **emendas PLEN**⁴¹. Finalizado esse prazo, **não tendo sido a proposição emendada**, ela fica **em condições de figurar em Ordem do Dia**, obedecido o interstício regimental de três dias úteis (art. 280, RISF).

Por outro lado, caso tenha **havido** emendas de Plenário, a matéria deve antes **voltar às mesmas Comissões**⁴² que apreciaram a matéria principal, agora para o exame apenas dessas emendas. O prazo para emissão de parecer sobre as emendas de Plenário é de quinze dias úteis, correndo **em conjunto** se tiver que ser ouvida mais de uma Comissão⁴³ (art. 118, § 1º, RISF). Após os pareceres sobre as emendas PLEN serem lidos e publicados no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, a matéria fica, finalmente, **em condições de figurar na Ordem do Dia**, observado o interstício regimental (arts. 277, 278 e 280, RISF).

Vale notar que, caso a Comissão terminativa tenha aprovado um substitutivo, inclusive com a realização do turno suplementar, e haja recurso para a matéria ir a Plenário, pode ocorrer de o substitutivo ser novamente aprovado pelo Plenário. Neste caso, deve haver **novo turno suplementar em Plenário** (art. 270, parágrafo único; art. 282, *caput*, RISF), mesmo já tendo havido turno suplementar na Comissão que era (e deixou de ser) terminativa.

Os projetos de lei ordinária de autoria de Senador em rito abreviado (todos, exceto os projetos de código ou de consolidação – art. 91, I; art. 213-C, *caput*, RISF) e os projetos de resolução de suspensão de lei inconstitucional (art. 91, II, RISF) só podem ser apreciados em regime de **urgência**

⁴¹ Quando a matéria é submetida a **parecer oral** em Plenário (art. 140; art. 172, RISF), não se abre o prazo inicial de cinco dias úteis para emendas de Plenário. Neste caso, as emendas PLEN podem ser apresentadas até o final da discussão da proposição em Plenário (art. 172, parágrafo único; art. 348, RISF). Os casos mais comuns dessa situação são as matérias em regime de **urgência regimental** (arts. 336 e seguintes do RISF).

⁴² Se o projeto tiver sido analisado por Comissão temporária que já tenha sido extinta, as emendas de Plenário podem ser analisadas por outra Comissão com pertinência temática sobre a matéria (ex.: PLS nº 15/2018).

⁴³ Ex.: Emendas nºs 6-PLEN, 7-PLEN e 8-PLEN ao PLC 99/2013 (Complementar), examinadas simultaneamente pela CCJ e pela CAE.

regimental (arts. 336 e seguintes do RISF)⁴⁴ quando **perdem o caráter terminativo** (art. 336, parágrafo único, RISF).

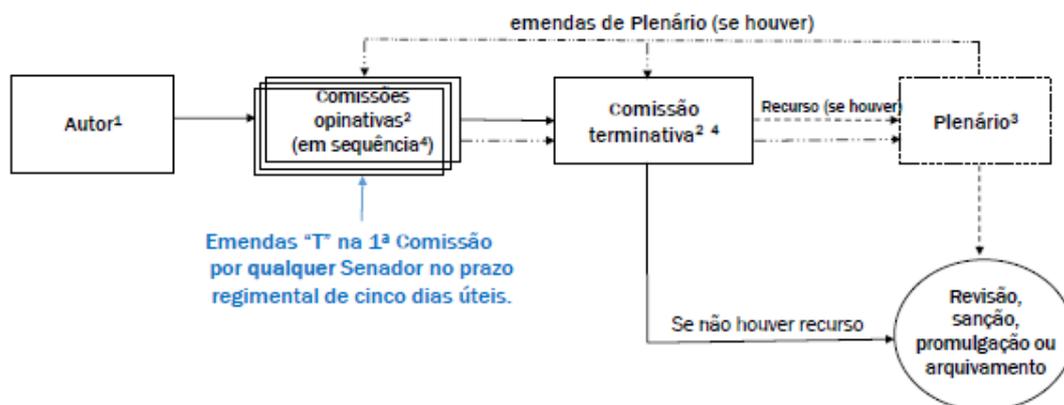
Essa perda do caráter terminativo pode ocorrer pela interposição de **recurso** por um décimo (ou mais) da Casa para que a proposição seja decidida pelo Plenário, conforme já visto; ou, também, pelo **apensamento** da matéria terminativa a outra que segue o rito ordinário, para **tramitação conjunta**, pois, neste caso, o regime de tramitação ordinária desta **é estendido àquela** (art. 260, § 1º, RISF). Após interposto o recurso ou realizado o apensamento, conforme o caso, pode ser requerida a urgência regimental.

Por outro lado, não há impedimento para a concessão de **urgência regimental** às proposições para as quais o rito abreviado é **opcional** (art. 91, § 1º, RISF) nem para os projetos de decreto legislativo de radiodifusão (art. 91, III, RISF). Lembre-se, contudo, que estes já tramitam em urgência **constitucional** (art. 223, § 1º, CF; art. 375, *caput*, RISF). Em qualquer caso, concedida a urgência regimental a uma dessas matérias em rito abreviado, ela perde o caráter terminativo, pois sua deliberação passa a ser da competência do Plenário (art. 345, *caput*, RISF). Os projetos em urgência regimental podem receber **emendas PLEN** durante a discussão plenária (art. 348, *caput*, RISF) e também **parecer oral** em Plenário, caso alguma Comissão não tenha ainda emitido seu parecer (art. 140, I; art. 346, § 2º, RISF).

No mais, aplicam-se subsidiariamente à tramitação das proposições submetidas ao procedimento terminativo as disposições em geral relativas ao rito ordinário (art. 92, RISF). Para finalizar, segue um fluxograma que ilustra o rito terminativo no Senado Federal.

⁴⁴ Não confundir a urgência **regimental**, prevista apenas no Regimento Interno e solicitada pelos próprios Parlamentares, com a urgência **constitucional**, expressa na Carta Magna e requerida pelo Presidente da República, da qual decorre a adoção do rito **sumário** para a matéria.

Fluxograma do rito terminativo no Senado Federal



1 Senador ou Câmara dos Deputados (projeto oriundo da Câmara).

2 Após o prazo de emendas "T", emendas comuns apenas pelos membros da Comissão, até o final da discussão.

3 Análise do Plenário apenas se houver recurso de 1/10 da Casa. Neste caso, emendas de Plenário perante a Mesa, no prazo de cinco dias úteis (antes da inclusão em OD).

4 Sobre as emendas de Plenário, se houver, a análise das Comissões é simultânea.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645