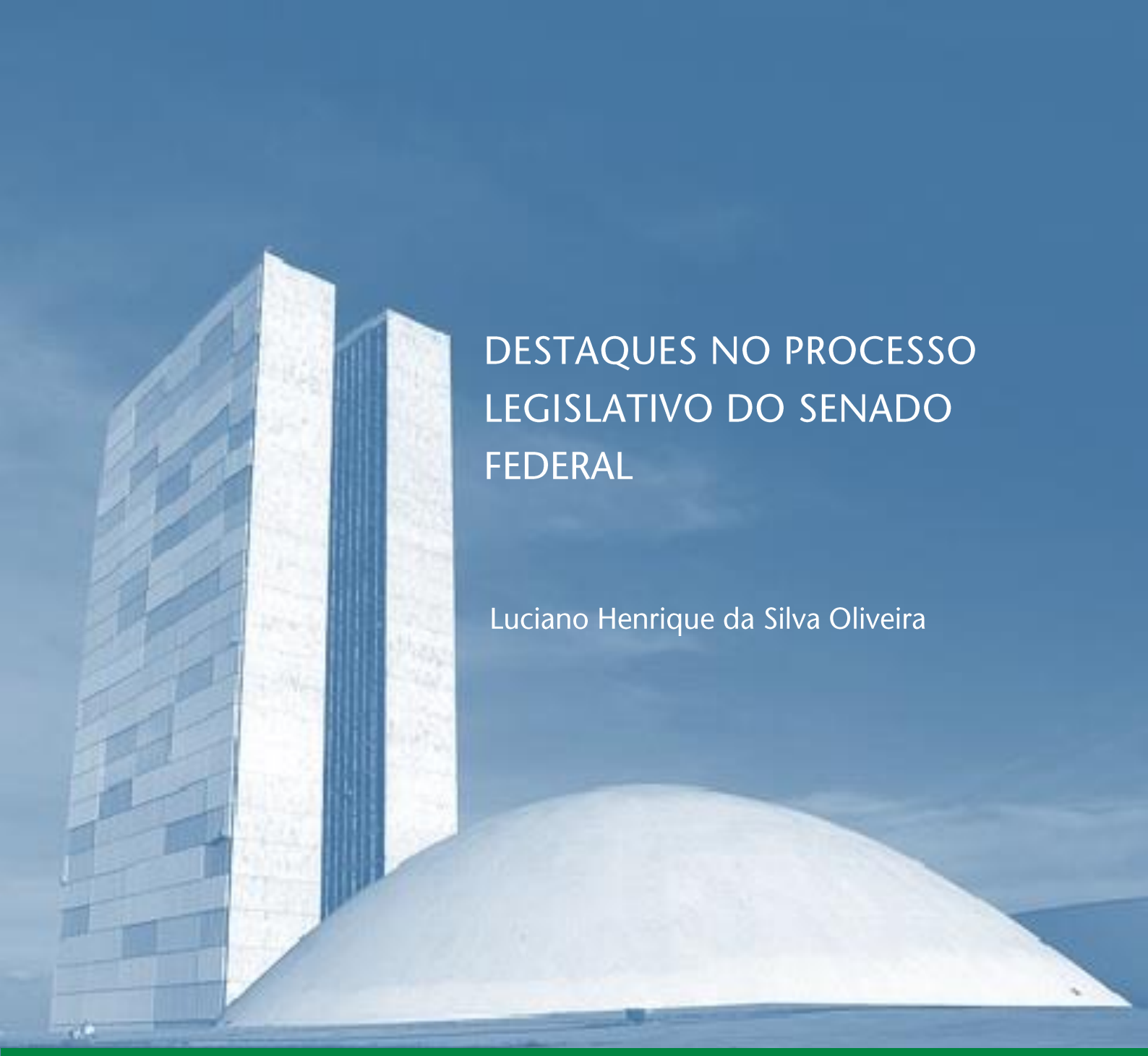


Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

296



DESTAQUES NO PROCESSO LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL

Luciano Henrique da Silva Oliveira

SENADO
FEDERAL



DESTAQUES NO PROCESSO LEGISLATIVO DO 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. **Destaques no Processo Legislativo do Senado Federal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março 2021 (Texto para Discussão nº 296). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 11 mar. 2021.

DESTAQUES NO PROCESSO LEGISLATIVO DO SENADO FEDERAL¹

RESUMO

O texto cuida do importante mecanismo regimental chamado destaque, utilizado no processo legislativo para fracionar partes de uma matéria a ser votada, para deliberação separada pelos Senadores, notadamente quando não há consenso sobre o trecho que se busca destacar. O texto apresenta os diversos tipos de destaques no Senado Federal e as regras regimentais que regem esse importante instituto das deliberações legislativas, inclusive o chamado destaque de bancada de partido, que independe da aprovação do Plenário para ser admitido. Apresenta ainda diversas questões de ordem decididas pela Presidência do Senado sobre os destaques, inclusive durante o uso do Sistema de Deliberação Remota adotado pela Casa em razão da pandemia da covid-19.

PALAVRAS-CHAVE: Destaques. Processo legislativo. Questões de ordem. Senado Federal.

¹ O presente Texto para Discussão é baseado no capítulo sobre destaques no processo legislativo do 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.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	DESTAQUES NO SENADO FEDERAL	3
2.1.	DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS)	6
2.2.	DESTAQUE PARA APROVAÇÃO OU REJEIÇÃO	12
2.3.	DESTAQUE PARA PROPOSIÇÃO EM SEPARADO (DPS)	14
3	QUESTÕES DE ORDEM DO SENADO SOBRE DESTAQUES	15
4	CONCLUSÃO.....	22

1 INTRODUÇÃO

O **processo legislativo**, atividade típica e privativa do Parlamento, é o instrumento ou método por meio do qual o Estado elabora as leis, seguindo os procedimentos legislativos estabelecidos pelas regras constitucionais e regimentais para cada norma jurídica a ser produzida.

Os Regimentos Internos das Casas legislativas estabelecem as regras aplicáveis aos diversos **incidentes processuais** que podem surgir durante o processo de elaboração das leis, como requerimentos de preferência, **destaques**, questões de ordem, declarações de prejudicialidade, requerimentos de urgência, retiradas de proposições e outros.

Tais incidentes são detalhados no Regimento Interno por ser ele a norma legal competente para dispor sobre as matérias relativas à organização e ao funcionamento da respectiva Casa legislativa (art. 51, III e IV; art. 52, XII e XIII, da Constituição Federal – CF), notadamente no tocante ao exercício das funções típicas de legislar (arts. 47, 48 e 57 a 69, CF) e de fiscalizar a administração pública (arts. 49 e 50; art. 51, II; art. 52, III a XI e XV; arts. 57 e 58; arts. 70 e 71, CF).

Nesse sentido, o Regimento Interno regulamenta diretamente os dispositivos constitucionais referentes a essas matérias no âmbito do respectivo órgão. Frise-se que essa norma, que possui a forma de **resolução** da Casa (art. 109, III, *f*; art. 216, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD; art. 213, III; art. 401, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal – RISF), tem *status legal*², por ser uma das espécies legislativas previstas constitucionalmente como produto do processo legislativo (art. 59, VII, CF).

O Regimento Interno é uma **norma interna corporis** da Casa legislativa, isto é, um diploma que regula os assuntos relativos ao funcionamento interno do órgão. A observância dos atos *interna corporis* é assunto interior ao Parlamento, sendo **insuscetível de apreciação judicial**, pois, segundo o Supremo Tribunal Federal (STF) (ADI 4425/DF, MS 22494/DF,

² Nesse sentido, inclusive o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) esclarece que as resoluções da Casa possuem **eficácia de lei ordinária** (art. 109, III, RICD).

MS 24356/DF), a interferência do Judiciário em tal caso representaria ofensa ao princípio da separação dos Poderes³ (art. 2^o, CF). Deve o Legislativo, portanto, resolver ele mesmo a melhor forma de interpretar e observar suas normas internas, inclusive as relativas aos destaques.

Em razão do caráter político do Parlamento, o Regimento Interno é efetivamente aplicado quando não há acordo em sentido diverso na Casa. Essa é uma regra que, a princípio, pode soar estranha ao operador do Direito, pois, em geral, as leis de Direito Público são cogentes, obrigatórias, ao contrário das regras de Direito Privado, que podem ser dispositivas, isto é, aplicáveis apenas na ausência de regra derivada da manifestação de vontade das partes⁴.

No Poder Legislativo, porém, em homenagem ao princípio democrático, deve prevalecer o diálogo e a negociação nos trabalhos. Não havendo consenso, lança-me mão, então, do Regimento Interno para disciplinar as atividades da Casa, inclusive no tocante à proteção dos direitos das minorias⁵.

Embora seja norma com força de lei, o Regimento Interno não pode ser alterado por lei ordinária. Há uma divisão constitucional das matérias sobre as quais cada espécie legislativa pode tratar. Os assuntos *interna corporis* são regulados privativamente por resolução da própria Casa (art. 51, III; art. 52, XII, CF), logo, sua alteração, quando necessária, deve ser feita por nova resolução (art. 216, *caput*, RICD; art. 401, *caput*, RISF).

Feita esta breve introdução, tratemos agora especificamente, no âmbito do Senado Federal, de um dos principais incidentes do processo legislativo: o **destaque**. Vejamos, pois, a definição desse instituto, suas espécies, finalidades e as regras regimentais da Câmara Alta a ele aplicáveis.

³ Tal raciocínio, porém, vale para a avaliação do descumprimento de normas puramente ou meramente regimentais (que são previstas apenas no Regimento Interno). Caso a norma interna seja também a reprodução de uma norma constitucional, sua inobservância será, sim, passível de correção judicial.

⁴ Ex.: arts. 94, 287, 296 e 327 do Código Civil de 2002.

⁵ Vale lembrar que isso é válido para as regras puramente regimentais, que são as efetivamente de caráter *interna corporis*. Sendo a regra interna reprodução de norma constitucional, não há que se falar em poder de disposição dos Parlamentares quanto a sua aplicação.

2 DESTAQUES NO SENADO FEDERAL

Destaque é o mecanismo do processo legislativo que permite **fracionar a deliberação** de uma matéria, por meio da **retirada** (destaque) de partes da proposição principal, ou de uma ou mais de suas emendas, ou de partes destas, antes da deliberação sobre a matéria.

No Senado Federal, o destino da parte destacada depende da **finalidade do destaque**, que pode ser:

- i) destaque para votação em separado (DVS) (art. 312, II⁶);
- ii) destaque para aprovação (art. 312, III, primeira parte);
- iii) destaque para rejeição (art. 312, III, segunda parte); ou
- iv) destaque para constituição de proposição em separado (DPS) (art. 312, I)⁷.

A concessão do destaque no Senado depende:

- i) da **aprovação** pelo Plenário⁸ de **requerimento de Senador**⁹ (**destaque simples**) (art. 312, *caput*); ou
- ii) da mera **apresentação** de requerimento de bancada de **partido**, por meio de seu Líder (**destaque de bancada**), que é tido por aprovado **sem votação** (art. 312, parágrafo único)¹⁰.

Em qualquer caso, o requerimento de destaque é **escrito** (art. 215, *caput*) e deve ser apresentado durante a Ordem do Dia em que a matéria está pautada (art. 235, III, *d*, 6), sendo, no caso de destaque simples, votado imediatamente (art. 255, III).

⁶ Quando nada se disser, a referência normativa será aos dispositivos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

⁷ Na Câmara dos Deputados, existe ainda o destaque para **preferência**, utilizado para dar preferência de votação a projeto ou substitutivo, ou de parte deles, quando a preferência recair sobre o outro ou sobre proposição apensada (art. 161, IV, RICD). No Senado, utiliza-se para essa finalidade o **requerimento** de preferência (art. 311, RISF), o qual não é classificado regimentalmente como um tipo de destaque.

⁸ Ou pela **Comissão**, se se tratar de matéria em deliberação na respectiva reunião do colegiado (ex.: REQ nº 57/2019-CCT, REQ nº 7/2019-CCJ, RAS nº 45/2017).

⁹ Na Câmara dos Deputados, o destaque para votação em separado deve ser requerido por no mínimo um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número (art. 161, I, RICD).

¹⁰ Normalmente o **destaque de bancada** é requerido para **votação em separado (DVS)**, mas o art. 312, parágrafo único, do RISF não veda, embora não seja usual, a sua utilização para os outros tipos de destaque, quais sejam, o destaque para proposição em separado (DPS), o destaque para aprovação e o destaque para rejeição. Ex.: RQS 609/2021.

O requerimento de destaque de autoria de bancada de **partido** (**destaque de bancada**), o qual, conforme dito, **independe de aprovação do Plenário**, observa a seguinte proporcionalidade no Senado (art. 312, parágrafo único): para cada item da pauta, partidos com **menos de três** Senadores **não** têm direito a esse tipo de destaque; partidos com **três a oito** Senadores podem apresentar **um** destaque de bancada; partidos de **nove a quatorze** Senadores, **dois** desses destaques; e partidos com **mais de quatorze** Senadores, **três** destaques de bancada¹¹.

O requerimento de destaque deve ser formulado¹² (art. 314, I):

- i) até ser **anunciada**¹³ a proposição principal, se o destaque atinge alguma de suas partes;
- ii) até ser anunciado o grupo das emendas, quando o destaque se refere a qualquer delas, quando votadas em grupo (art. 300, III)¹⁴; ou
- iii) até ser anunciada a emenda, se o destaque tem por fim separar algumas de suas partes, inclusive sua subemenda¹⁵.

Registre-se que não há encaminhamento¹⁶ na votação de requerimento de destaque (art. 310, XI).

¹¹ Por expressa previsão regimental, os destaques de bancada são computados por **partido**, não por bloco, ainda que o partido seja coligado em bloco. Por sua vez, o bloco não tem direito a destaques de bancada, apenas os partidos que o integram.

¹² As regras citadas quanto aos prazos máximos de apresentação de requerimento de destaque são as constantes do art. 314, I, do RISF. Vale citar que, em 2020, em razão da pandemia do novo coronavírus, foi editado o Ato da Comissão Diretora (ACD) nº 7, de 2020, que instituiu o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal. O art. 6º, parágrafo único, desse Ato reza que, nas sessões remotas, os requerimentos de destaque e as emendas deverão ser recebidos pela Mesa previamente, **até o início da sessão**.

¹³ Ou seja, após anunciada a matéria e iniciada sua **discussão**, não seria mais admitido o requerimento de destaque. Na prática, às vezes a solicitação de destaque é aceita até o anúncio da **votação** da matéria, regra, aliás, adotada expressamente na Câmara dos Deputados (art. 162, I, RICD).

¹⁴ A votação das emendas (quando não ocorre juntamente com a votação do projeto, **nos termos do parecer** preferencial – procedimento explicado adiante) pode ser feita **uma a uma** (**separadamente** ou **destacadamente**) ou por **grupos de emendas**. Neste caso, as emendas com **pareceres concordantes** de todas as Comissões (seja pela aprovação, seja pela rejeição) são votadas em **grupos**, segundo o sentido dos pareceres, ressalvadas as que forem destacadas de seu grupo (art. 300, III). São dois, portanto, os grupos de emendas: o das que têm **pareceres favoráveis** de todas as Comissões e o daquelas com **pareceres contrários** de todos os Comitês. O Presidente põe em votação inicialmente um grupo e depois o outro, sendo as emendas do mesmo grupo deliberadas em conjunto. Já as emendas que possuem **pareceres discordantes** e aquelas **destacadas** são votadas **uma a uma**.

¹⁵ Caso se trate, por exemplo, de emenda que já será votada destacadamente, havendo, porém, pretensão de votar separadamente, após a votação da emenda, uma de suas partes (um inciso, por exemplo), ou uma subemenda a ela apresentada.

Não se admite destaque de expressão cuja retirada **inverte**¹⁷ o sentido da proposição ou a modifique **substancialmente** (art. 314, II). O Presidente do Senado deve analisar essas condições no caso concreto e, se for o caso, **inadmitir** o requerimento de destaque, decisão da qual cabe **recurso** ao Plenário (art. 48, XI).

O requerimento de destaque pode ser **retirado** pelo autor **antes de sua votação**. Neste caso, a matéria que se pretendia destacar **retorna** à sua origem (art. 314, V), qual seja:

- i) ao **projeto**, se for dispositivo do texto principal;
- ii) ao **grupo de emendas** a que pertence, se for emenda; ou
- iii) ao texto da **emenda original**, se for parte de emenda ou de substitutivo¹⁸ ou se for subemenda.

Retirado o destaque, a matéria que retorna é então votada conjuntamente com seu grupo de origem (projeto, grupo de emendas ou emenda de onde o texto foi destacado)¹⁹.

¹⁶ Como regra, ao ser anunciada a votação de uma matéria, qualquer Senador pode usar da palavra por cinco minutos (art. 14, VI) para o chamado **encaminhamento da votação** (art. 308). O encaminhamento é **medida preparatória da votação**, a qual só se considera iniciada após o término do encaminhamento (art. 309). Por meio do encaminhamento, os Senadores fazem suas considerações finais sobre a proposição em análise e, no caso dos Líderes, orientam suas bancadas sobre a maneira de deliberar a matéria. Não obstante, por expressa previsão regimental (art. 310, XI), não há encaminhamento de votação de requerimento de destaque.

¹⁷ Por exemplo, seja uma disposição que preveja “**Não** é autorizado o uso do equipamento X”. Destacando-se a palavra “não”, caso ela seja rejeitada, haverá completa inversão da regra que se está votando.

¹⁸ **Substitutivo** é uma **emenda** que substitui a proposição original em sua totalidade (art. 118, § 4º, RICD; art. 246, § 4º, RISF).

¹⁹ Se uma matéria **já está destacada**, mas ainda não foi votada (destaque para votação em separado), o correto tecnicamente seria requerer a **extinção** (e não a retirada) do destaque (art. 352, II, por analogia – art. 412, VI), a fim de que a parte destacada retorne ao seu grupo de origem, para ser votada juntamente com o grupo. Se o grupo de origem **já foi votado**, não deveria ser mais possível extinguir o destaque, e a votação em separado da parte destacada deveria ser realizada. Isso porque a matéria que retorna toma a sorte do grupo a que pertence (art. 300, XVII), isto é, se o Plenário aprova (ou rejeita) o grupo, aprova (ou rejeita) também o trecho não mais destacado. Pode acontecer, contudo, de o Plenário só ter concordado em, digamos, aprovar o grupo (o projeto, por exemplo) por ele estar sem a matéria destacada, de modo que, se não tivesse havido o destaque, o grupo não teria sido aprovado. Em tal caso, promover o retorno da parte destacada **após** a aprovação do grupo pode significar incluir no texto final matéria com a qual o Plenário não concordou (ex.: RQS nº 841/2019, RQS nº 836/2019). É preciso atenção, portanto, a essa situação na dinâmica dos trabalhos legislativos.

Vistas as regras gerais sobre os destaques no Senado Federal, vejamos agora especificamente os procedimentos que regem os diversos tipos de destaques na Câmara Alta.

2.1. DESTAQUE PARA VOTAÇÃO EM SEPARADO (DVS)

O **destaque para votação em separado (DVS)** (art. 312, II; art. 313, art. 300, XI) é o caso mais comum de destaque²⁰ no Senado e tem por fim, como o próprio nome diz, a **votação em separado** da matéria destacada. Neste caso, vota-se inicialmente o texto principal, ressaltando-se os destaques. Aprovada a proposição principal (chamada, neste caso, de **texto-base**), votam-se então os trechos destacados (art. 314, III).

Se os trechos destacados são **aprovados, reincorporam-se** ao texto principal, razão pela qual devem ser **ajustáveis** a ele (art. 313, parágrafo único), podendo os eventuais ajustes de redação ser feitos na elaboração da redação final (arts. 318 e seguintes); se são **rejeitados**, ficam **excluídos** definitivamente do texto principal.

A mesma lógica é adotada em caso de votação em separado de emenda destacada do grupo de emendas a que originalmente pertencia (art. 300, III). Por exemplo: destacada uma emenda do grupo de emendas pela rejeição, vota-se inicialmente o grupo. Aprovado ou rejeitado este, vota-se então a emenda destacada, que poderá ser aprovada, subsistindo na proposição principal, ou rejeitada, ficando eliminada do texto-base.

O DVS pode ser utilizado para separar da proposição dispositivos para os quais ainda não há **consenso** entre os Senadores para votação. Desse modo, consegue-se, por exemplo, votar desde logo a parte da matéria em que já há concordância para aprovação e, destacadamente, a parte para a qual ainda não se obteve consenso.

²⁰ Ex.: RQS nº 292/2019; RQS nº 291/2019; RQS nº 118/2019.

A parte destacada não precisa ser um dispositivo completo (artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item²¹), podendo ser, tão somente, uma expressão, uma palavra isolada e, até mesmo, um sinal de pontuação²² de um dispositivo²³.

Só se destaca para votação em separado o que, a princípio, será votado em conjunto com outras partes. Por exemplo, se determinada emenda já será votada separadamente, digamos, por contar com pareceres divergentes ou por possuir subemenda²⁴ (art. 300, III, segunda parte; art. 300, VI), ela não pode ser objeto de DVS, pois já está, por padrão, destacada para ser votada separadamente.

O DVS só é possível quando o texto destacado forma **sentido completo** (art. 313, parágrafo único). Isso porque, se o texto principal é rejeitado, o trecho destacado ainda pode ser votado e, se aprovado, passar a ser a matéria principal restante. Ou seja, a rejeição do projeto **não** prejudica o destaque²⁵.

Não obstante, na prática, tem sido admitido o destaque de palavra, expressão ou mesmo dispositivo que, isoladamente, **não** forma sentido completo, notadamente quando o intuito é **rejeitar** a parte destacada, após a aprovação do texto-base. Ocorre que, neste caso, se, eventualmente, o texto-base é rejeitado, a parte destacada não poderá ser votada, já que ela, sozinha, não possui sentido completo. Em tal situação, o destaque deve ser considerado **prejudicado**.

²¹ Art. 12, parágrafo único, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

²² Por exemplo, seja o seguinte texto: “*O órgão aprovará a medida, detalhada no parecer, e no prazo de vinte dias adotará as medidas complementares*”. O destaque pode ser apenas das **vírgulas** existentes, para dar maior clareza ao sentido que se pretende imprimir ao texto. Note-se ainda, quanto à matéria que pode ser objeto de destaque, uma importante diferença entre o destaque e o veto parcial do Presidente da República, uma vez que este só pode incidir sobre **texto integral de dispositivo** (artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item) (art. 66, § 2º, da Constituição Federal – CF).

²³ Ex.: RQS nº 836/2019; RQS nº 614/2019; RQS nº 547/2019.

²⁴ Neste exemplo, estamos considerando que a matéria está sendo votada nos termos do art. 300, I e III, do RISF (ex.: PLC nº 28/2017), isto é, primeiramente o projeto, depois as emendas com pareceres coincidentes (por grupos: grupo das que têm pareceres favoráveis e grupo das que possuem pareceres contrários) e, finalmente, as emendas com pareceres discordantes ou com subemendas (votadas uma a uma); e não que o projeto e as emendas estão sendo votados em globo, em uma única votação, **nos termos do parecer** preferencial, conforme costume (adiante explicado) largamente adotado no Senado, por questões de eficiência legislativa, embora sem previsão regimental expressa.

²⁵ É possível que a intenção seja justamente a de rejeitar o texto principal, sobre o qual não há acordo, e aprovar o destacado, para o qual há consenso. Normalmente destaca-se o que se quer rejeitar, mas nada impede de ser elaborado acordo para destacar o que se pretende aprovar.

Se o destaque recai sobre parte da proposição principal e esta é votada em globo com as emendas, **nos termos do parecer**²⁶, vota-se inicialmente o projeto e as emendas e, depois, o dispositivo destacado. Por outro lado, se há votações separadas para a matéria principal e os grupos de emendas (art. 300, III)²⁷, o texto destacado do projeto é votado após este e antes das emendas. Registra-se que o texto do projeto destacado para votação em separado independe de parecer (art. 300, I e XI).

Se a parte destacada é uma (ou mais de uma) emenda, ela é votada, em qualquer caso, após as demais emendas, sejam estas votadas em globo com o projeto (votação nos termos do parecer), sejam elas deliberadas após o texto principal, em grupos de emendas. Neste caso, também não é necessário novo parecer para a emenda destacada (art. 300, XI, por analogia – art. 412, VI).

Não custa frisar que, em tal situação, a emenda é destacada **para votação em separado** (uma votação só para ela), não se admitindo seu destaque para inclusão em grupo diverso daquele a que regimentalmente pertence²⁸ (art. 314, VI, *b*). É possível ainda requerer que **todas** as emendas sejam votadas separadamente, uma a uma (art. 300, VIII).

²⁶ O Regimento Interno estabelece uma série de **regras de votação** (art. 300). Para cada proposição, a previsão regimental é de votar-se em primeiro lugar o texto principal, ressalvados os destaques dele requeridos e as emendas existentes (art. 300, I). Ou seja, pela regra escrita, haveria uma primeira fase de votação para o texto principal, depois outra para os destaques deste para votação em separado (DVS), mais uma para as emendas de parecer favorável e, finalmente, outra para as emendas de parecer contrário (art. 300, III e XI; art. 314, III), podendo haver ainda votações adicionais para as emendas destacadas de seus respectivos grupos (art. 300, III; art. 314, I, *b*). Não obstante tais normas regimentais, tem sido **costume**, para dar maior **eficiência** ao processo, realizar a votação da proposição **nos termos do parecer da Comissão** que tem a **preferência** (normalmente o parecer do **último** Comitê que analisou a matéria), ressalvados os eventuais destaques. Com isso, o Senador que vota “sim” concorda com a aprovação da matéria já com as eventuais modificações sugeridas pela Comissão, ressalvados os destaques. Por exemplo, se o parecer do colegiado é pela aprovação do projeto e de duas das emendas apresentadas, com a rejeição das demais emendas, o Senador, ao declarar seu voto favorável nos termos do parecer, concorda com a aprovação do projeto dessa exata maneira.

²⁷ O que tem sido pouco usual no Senado. Um exemplo de votação que seguiu estritamente as regras de votação do art. 300, I e III, do RISF foi o PLC nº 28/2017 (transporte remunerado privado individual de passageiros).

²⁸ Por exemplo, não se admite que uma emenda pertencente ao grupo das emendas com pareceres favoráveis seja destacada para incorporação ao grupo das emendas com pareceres contrários. No grupo das emendas de pareceres contrários, o usual é elas serem todas rejeitadas (salvo as destacadas, que são analisadas separadamente). No grupo daquelas de pareceres favoráveis, o habitual é a Casa aprová-las (exceto também as destacadas). Assim, “trocar” uma emenda de grupo pode fazer o Plenário, inadvertidamente, aprovar algo que queria rejeitar ou vice-versa.

Destacada uma emenda, devem ser também automaticamente destacadas as que têm **relação com ela** (art. 314, VII), evitando que sejam aprovadas regras contraditórias no texto final. A ideia, neste caso, é que trechos correlatos sejam analisados **em conjunto** pelo Plenário do Senado, isto é, mediante uma **única** votação em separado para todas as partes correlatas (**votação em separado conjunta**), evitando inserir contradições no texto final da matéria²⁹.

Embora a citada regra regimental se refira apenas a emendas, o mesmo raciocínio vale, por analogia (art. 412, VI), ao destaque de dispositivo **do projeto** que tenha correlação com outro não objeto do requerimento de destaque: ambos devem ser destacados para votação conjunta em separado.

É possível destacar também **parte** de uma emenda para votação em separado, como se essa parte fosse uma **emenda autônoma**. Podem ser destacadas para votação em separado, como emenda autônoma (art. 313, *caput*):

- i) parte do substitutivo, quando a votação se faz preferencialmente sobre a matéria principal³⁰;
- ii) parte de uma emenda³¹;
- iii) subemenda³²; e

²⁹ Imagine-se que a emenda n^o 1 prevê que determinada conduta é ilícita e a emenda n^o 2 prevê a aplicação de multa para tal comportamento. Caso apenas a primeira seja destacada e rejeitada, poderá subsistir no texto final regra de aplicação de multa a uma conduta que não será mais considerada ilícita, o que é contraditório. Para evitar isso, o destaque da emenda n^o 1 deve acarretar, automaticamente, o destaque também da emenda n^o 2, mesmo que apenas a primeira tenha sido objeto do requerimento, para que ambas sejam votadas simultaneamente pelo Plenário. Cabe ao Presidente fazer esse saneamento, se necessário, antes da votação em separado da matéria destacada (art. 48, VIII). Por outro lado, algumas vezes, o próprio requerimento já solicita o destaque de todos os dispositivos correlatos, invocando o art. 314, VII, do RISF (ex.: RQS n^o 576/2017, RQS n^o 577/2017).

³⁰ Neste caso, aprovado o projeto, fica prejudicado o substitutivo (art. 301), ressalvada a parte que tenha sido deste destacada, a qual é então votada em separado e, se aprovada, incorporada ao texto do projeto aprovado, com os ajustes de redação eventualmente necessários.

³¹ Por exemplo, uma emenda que pretenda incluir os §§ 1^o e 2^o a um artigo. Destaca-se para votação em separado apenas a parte dela relativa ao § 2^o. Rejeitada a emenda, fica rejeitada apenas a parte sobre o § 1^o. A parte destacada pode então ser votada e, se aprovada, incorporar o § 2^o ao artigo em questão (obs.: provavelmente esse parágrafo será numerado como único, já que será o único parágrafo que restou. Os ajustes redacionais podem ser feitos na redação final da matéria).

³² Por exemplo, seja uma emenda com uma subemenda modificativa. Rejeitada aquela, ficaria prejudicada esta (por ser acessória à emenda). Desejando-se evitar isso, requer-se o destaque da subemenda para votação em separado, de modo que, mesmo rejeitada a emenda, a subemenda ainda possa ser votada e aprovada.

iv) parte da proposição principal³³, quando a votação se faz preferencialmente sobre o substitutivo³⁴.

Por exemplo, suponha-se que determinado projeto de lei esteja em deliberação no Plenário, sob a forma de um **substitutivo**. A princípio, caso este seja aprovado, o projeto original restará **prejudicado** e será arquivado (art. 300, XVI; art. 334, § 4º). Pode ocorrer, porém, de um Senador, embora concordante com o substitutivo, desejar incorporar ao texto final apenas **determinado** artigo do projeto original. Neste caso, ele pode requerer o **destaque** desse dispositivo.

Nessa situação, após a aprovação do destaque, haverá inicialmente a votação do substitutivo. Aprovado este, o projeto original ficará prejudicado, mas não o artigo destacado, que será então objeto de votação em separado. Se aprovado pelo Plenário, incorporar-se-á ao substitutivo; se rejeitado, ficará definitivamente arquivado com o restante do projeto original³⁵.

No caso de existirem **emendas ao texto destacado**, pode haver, para maior eficiência do processo, consenso para que a votação em separado deste se dê em conjunto com aquelas, de modo que a aprovação do trecho destacado ocorra já com a incorporação de suas respectivas emendas³⁶. Não havendo acordo dos Senadores nesse sentido, as emendas ao trecho destacado são votadas após este, salvo se ele for rejeitado, caso em que essas emendas são declaradas prejudicadas (art. 301).

³³ Neste caso, não se está destacando parte de emenda, e sim da própria matéria principal, mas o raciocínio é o mesmo: a parte do projeto que seria votada conjuntamente com o resto do texto passa a ser votada separadamente, como emenda autônoma.

³⁴ Em tal hipótese, aprovado o substitutivo, fica prejudicado o projeto (art. 300, XVI), ressalvada a parte que tenha sido destacada deste, que é votada então em separado e, se aprovada, juntada ao texto do substitutivo, com os ajustes redacionais que se mostrarem pertinentes.

³⁵ Em outras palavras: a regra regimental é que, aprovado o substitutivo (ou o projeto), ficam prejudicados o projeto (ou o substitutivo) e as emendas a este oferecidas (art. 300, XVI), ressalvados, porém, os eventuais destaques anteriormente concedidos. Desse modo, caso algum Senador deseje salvar um dispositivo do texto que está na iminência de ficar prejudicado, deve, antes da aprovação do texto que tem a prioridade de votação, requerer o destaque desse dispositivo (art. 313, I e IV), de modo que ele possa ser votado depois e, se aprovado, incorporado ao texto prioritário adotado.

³⁶ Não confundir: a vedação regimental de destaque de dispositivo que tenha recebido emenda (ponto que será visto adiante no texto) refere-se aos destaques para **aprovação** ou **rejeição** (art. 314, VI, a, 1), modalidades diversas – e raras – de destaques, e não ao destaque para votação em separado (DVS).

Ao ser anunciada a votação em separado de dispositivo ou emenda **já destacada**³⁷, o autor do requerimento de DVS deve estar presente para **encaminhar a votação**. Se ele não pede a palavra para realizar esse encaminhamento, o requerimento de destaque é **tornado sem efeito**.

Neste caso, o Regimento Interno do Senado considera (**presunção regimental**) que o Plenário adota para a matéria que estava destacada (e agora não está mais) a mesma decisão adotada para o grupo de origem (art. 300, XVII)³⁸. Isto é, a matéria toma a sorte das demais constantes do grupo a que pertence, mesmo que o Plenário não tenha expressamente deliberado nesse sentido sobre ela³⁹.

Um ponto interessante é quanto à possibilidade de apresentação de DVS na votação de **segundo turno** de uma proposta de emenda à Constituição (PEC). A dúvida se deve ao fato de o art. 363 do RISF não permitir emendas **de mérito** à PEC neste momento.

Tal regra regimental se deve ao fato de que a inserção de uma modificação de mérito no segundo turno, sem que ela tenha sido aprovada também em primeiro turno, representaria ofensa ao dispositivo constitucional que exige que o texto da PEC seja aprovado em **dois turnos**, regra que consta também do Regimento Interno do Senado (art. 60, § 2º, CF; art. 354, *caput*, RISF). Caso fosse admitida a inovação de mérito no segundo turno, por exemplo, emendas aditivas ou modificativas, poderia haver texto constitucional aprovado em apenas um turno (o segundo).

³⁷ Ou seja, cujo DVS já foi aprovado, restando agora realizar a votação em separado de mérito sobre o texto destacado.

³⁸ Não confundir a **obrigatoriedade de encaminhamento** do autor do DVS sobre a votação em separado **da matéria destacada** (art. 300, XVII) com a **vedação ao encaminhamento** da votação **do requerimento de DVS em si** (art. 310, XI). Ou seja, não há encaminhamento na votação do requerimento de DVS, mas deve haver na votação de mérito da matéria destacada.

³⁹ Ou seja, como a matéria que retorna toma a sorte do grupo a que pertence (art. 300, XVII), se o Plenário já aprovou (ou rejeitou) o grupo, considera-se que ele aprova (ou rejeita) também o trecho não mais destacado. Cabe aqui, porém, um **alerta**, já mencionado na nota de rodapé nº 20: pode acontecer de o Plenário só ter concordado em, digamos, aprovar o grupo de origem (o projeto, por exemplo) por ele estar **sem** a matéria destacada, de modo que, se não tivesse havido o destaque, o grupo não seria aprovado, por falta de consenso. Em tal caso, o retorno da parte destacada **após** a aprovação do grupo (que é o que acontece se o autor do DVS não encaminha a votação da matéria destacada) pode significar incluir no texto final matéria com a qual o Plenário **não** concordou. Parece-nos que seria interessante uma reformulação dessa regra regimental, talvez para extinguir a obrigatoriedade desse encaminhamento do autor do DVS sobre a votação da matéria destacada.

Todavia, não obstante a letra do Regimento Interno, vale notar que, se a modificação inserida em segundo turno for **supressiva**, não haverá ofensa à regra constitucional, uma vez que a parte suprimida não se converterá em norma constitucional e o texto remanescente terá passado pelas duas aprovações plenárias⁴⁰.

Desse modo, entendemos que nada impede a apresentação de um DVS em segundo turno de PEC e a posterior **rejeição** do texto destacado na votação em separado. Assim, não devem ser vedados os destaques para votação em separado no segundo turno de uma PEC⁴¹, o que pode resultar em efeito similar ao de emenda supressiva, caso a parte destacada seja rejeitada na votação separada.

Vejamos agora os demais tipos de destaque no Senado, além do DVS, quais sejam os destaques para aprovação, para rejeição e para proposição em separado (DPS).

2.2. DESTAQUE PARA APROVAÇÃO OU REJEIÇÃO

O **destaque para aprovação** e o **destaque para rejeição**⁴² (art. 312, III) são de rara utilização na prática da Câmara Alta. A aprovação desses destaques acarreta não só a separação do trecho destacado da votação em conjunto com o resto da matéria, mas também, **desde logo**, a aprovação ou a rejeição da matéria destacada, conforme o caso, de forma **automática**, sem necessidade de nova votação em separado.

Ou seja, a aprovação do destaque para aprovação ou rejeição já envolve, desde logo, uma **decisão de mérito** sobre a parte destacada, aprovando-a ou rejeitando-a⁴³.

⁴⁰ Por isso, entendemos que o art. 363 do RISF pode ser interpretado de forma a excluir da vedação nele prevista a apresentação de emendas de segundo turno **supressivas**.

⁴¹ Ex.: Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2019.

⁴² O destaque para **rejeição** pode ser chamado também de destaque para **supressão**.

⁴³ Exemplo de destaques para rejeição no Senado: RAS nº 135/2017; RAS nº 134/2017; RQS nº 60/1961; RQS nº 471/1958; RQS nº 249/1954.

Note-se que mesmo uma emenda que já é, por padrão, votada em separado⁴⁴ poderia, tecnicamente, ser objeto de destaque **para aprovação ou rejeição**, pois, neste caso, a finalidade do destaque seria aprovar ou rejeitar a emenda desde logo, sem posterior votação. A aprovação do destaque, neste caso, **substituiria a votação separada de mérito** para a emenda destacada. Todavia, para evitar confusões e mal-entendidos a esse respeito, o Regimento preferiu **vedar** o destaque para aprovação ou rejeição de **emendas**⁴⁵ que, regimentalmente, devem ser votadas separadamente (art. 314, VI, a, 2).

É **proibido** também requerimento de destaque para aprovação ou rejeição de dispositivo do projeto ao qual tenha sido apresentada alguma emenda⁴⁶ (art. 314, VI, a, 1).

Para evitar mal-entendidos entre os Senadores, que podem aprovar um destaque para aprovação ou rejeição imaginando se tratar de um mero DVS (em que ainda haveria uma votação em separado a seguir), o RISF prevê que a votação de requerimento de destaque só envolve decisão **de mérito** sobre a parte a destacar se a **finalidade** do destaque (neste caso, aprovação ou rejeição **automática** do texto destacado) é **expressamente mencionada** no pedido (art. 314, IV), não bastando a mera referência ao dispositivo regimental que o embasa⁴⁷.

⁴⁴ Ex.: emenda com pareceres divergentes (art. 300, III, segunda parte), emenda com subemenda (art. 300, VI).

⁴⁵ Não há vedação regimental expressa a destaque para aprovação ou rejeição de dispositivo **do projeto** que é votado **separadamente**. Em geral, o projeto é votado em globo, mas o Plenário ou o Presidente podem decidir votar a proposição principal por partes (art. 300, II).

⁴⁶ Aprovar um destaque para **rejeição** ao dispositivo do projeto, neste caso, significaria suprimir a análise da emenda acessória ao texto suprimido pelo destaque. Já acatar um destaque para **aprovação** ao mesmo dispositivo geraria a questão de se sua emenda foi ou não também aprovada. Na dúvida, o RISF preferiu vedar o destaque para **aprovação** ou **rejeição** a dispositivo do projeto que tenha recebido emenda. Note-se ainda que, neste caso, não é vedado o destaque para **votação em separado**.

⁴⁷ Não é suficiente, portanto, para que a aprovação desse destaque atinja sua finalidade, mencionar laconicamente que se solicita o destaque de determinado trecho com base no art. 312, III, primeira parte (destaque para aprovação), ou no art. 312, III, segunda parte (destaque para rejeição). É preciso constar **claramente** do requerimento que se trata de destaque para **aprovação** ou **rejeição** (automática), sem posterior votação em separado. Se se constatar a aprovação de destaque de aprovação ou rejeição sem essa formalidade, o presidente pode considerar nula essa aprovação, por contrariar o Regimento Interno, ou, se houver consenso, **converter** o destaque aprovado em DVS, promovendo então a votação em separado do texto destacado.

2.3. DESTAQUE PARA PROPOSIÇÃO EM SEPARADO (DPS)

Finalmente, o destaque para constituição de proposição autônoma ou simplesmente **destaque para proposição em separado (DPS)**⁴⁸ (art. 312, I), também pouco utilizado⁴⁹, tem a finalidade de separar parte da proposição, ou uma ou mais de suas emendas, ou ambas, para a constituição de um novo texto que será apresentado como **nova proposição inicial**, com nova numeração, tramitando de forma autônoma em relação à matéria original. Pode ser utilizado para retirar do texto-base a matéria sobre a qual não há concordância entre os Senadores, a qual será discutida posteriormente, sob a forma de nova proposição legislativa.

A votação do requerimento de DPS deve preceder a deliberação sobre a matéria principal (art. 314, IX). Concedido o destaque, o autor do requerimento tem **dois dias úteis** para apresentar a nova proposição (art. 314, XI e XII), sob pena de perda desse direito e consequente caducidade⁵⁰ do destaque⁵¹.

O DPS de dispositivo ou emenda da matéria principal, ao contrário dos demais tipos de destaque, também pode ser **proposto por Comissão**, em seu parecer (art. 314, VIII)⁵². Neste caso, aprovada pelo Plenário a matéria nos termos do parecer, a parte destacada é considerada apresentada à Mesa pela Comissão como novo projeto⁵³. Se o parecer conclui pelo DPS sobre uma

⁴⁸ O RISF fala ora em **destaque para constituição de projeto autônomo** (art. 312, I), ora em **destaque para projeto em separado** (art. 314, VIII a XI). As expressões são sinônimas, porque o objeto desse destaque é **separar** parte do projeto, ou mesmo algumas de suas emendas, para a constituição de **novo projeto**, com nova numeração, que terá **tramitação autônoma**. Como o destaque é aplicável também às PECs, é melhor falar em destaque para constituição de **proposição** autônoma ou destaque para **proposição** em separado.

⁴⁹ Ex.: RQS 609/2021, RQS nº 1716/2003.

⁵⁰ **Caducidade** é o fenômeno que torna um ato jurídico ineficaz em razão de fato superveniente.

⁵¹ Na verdade, o perecimento do DPS neste caso, em princípio, é inócuo, pois o Senador autor do destaque pode, a qualquer tempo, por sua própria condição de Parlamentar (art. 61, *caput*, CF; art. 8º, I, RISF), apresentar projeto nos exatos termos do trecho destacado, mesmo que não o faça nos dois dias úteis após a aprovação do destaque. Apenas se se tratar de matéria privativa de **outro Poder** ou da **Câmara dos Deputados** (ex.: projeto de lei de aumento da remuneração dos servidores da Câmara) é que a caducidade do destaque terá verdadeiro efeito, pois, neste caso, somente o autor externo ao Senado poderá apresentar novamente o projeto.

⁵² Ex.: Parecer nº 113/2019-CCJ, à PEC nº 6/2019; Parecer nº 40/2017-CCJ, à PEC nº 113-A/2015.

⁵³ A Comissão também pode optar por apresentar à Mesa, desde logo, como projeto de sua autoria, a parte destacada em seu parecer, tão logo este seja aprovado pelo colegiado. Todavia, se posteriormente o Plenário rejeita o DPS proposto pelo parecer e aprova a matéria original na íntegra, o novo projeto de autoria da Comissão fica sujeito a ser declarado prejudicado, em razão de o texto dele já constar de outra matéria aprovada (art. 334, II).

emenda, ela deve ser, por padrão, votada destacadamente em Plenário, sem que se precise aprovar um DVS para ela (art. 300, IX).

Por óbvio, o DPS só pode ser submetido a votos se a matéria a destacar é **suscetível de constituir proposição de curso autônomo**. Não se pode aprovar, por exemplo, o oferecimento de novo projeto com texto que não possui sentido completo, ou com matéria de apresentação vedada pelo princípio da irrepetibilidade⁵⁴ (art. 67, CF; art. 240, RISF).

Por fim, **não** se admite DPS em **projeto oriundo da Câmara dos Deputados** (art. 312, I, parte final). A regra se refere apenas aos projetos que têm a Câmara como Casa iniciadora, não aos que se originam no Senado, vão à revisão daquela Casa e depois retornam à Câmara Alta para a fase de **revisão da revisão** (art. 65, parágrafo único, CF; art. 136 do Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN; art. 285, RISF)⁵⁵.

Vejamos agora as questões de ordem já decididas pela Presidência do Senado Federal sobre os destaques na Casa.

3 QUESTÕES DE ORDEM DO SENADO SOBRE DESTAQUES

Questão de ordem é a dúvida suscitada por Parlamentar em qualquer fase da sessão plenária ou reunião de Comissão sobre a interpretação ou aplicação do Regimento Interno, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal (art. 131, *caput*, RCCN; art. 95, *caput*, RICD; art. 403, *caput*, RISF).

A questão de ordem deve ser objetiva e claramente formulada, indicar os **dispositivos** regimentais e constitucionais em que se baseia, referir-se à **caso**

⁵⁴ Segundo o princípio da **irrepetibilidade**, a matéria constante de **projeto de lei rejeitado** somente pode constituir objeto de novo projeto, **na mesma sessão legislativa**, mediante proposta ou admissão da **maioria absoluta** dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (art. 67, CF; art. 240, RISF). A irrepetibilidade veda a apresentação, na mesma sessão legislativa, de **novo** projeto sobre idêntico tema ao do que foi rejeitado, não afetando outros projetos sobre a mesma matéria que já estavam em tramitação por ocasião da rejeição daquele. Assim, o projeto do qual se requer o DPS pode cuidar de matéria constante de projeto de lei rejeitado na sessão legislativa em curso em razão de já ter sido apresentado antes da rejeição deste, mas, neste caso, o novo projeto decorrente da aprovação do DPS pode incidir na irrepetibilidade.

⁵⁵ Já no caso de PEC, em que não há propriamente, como nos projetos de lei, Casa iniciadora e Casa revisora (art. 203, *caput*, RICD; art. 367, RISF), há que se checar a Casa que efetivamente deu origem à matéria para verificar a possibilidade ou não da apresentação de DPS à PEC.

concreto relacionado com a matéria tratada na ocasião, não podendo versar sobre tese de natureza doutrinária ou especulativa (art. 131, § 1º, RCCN; art. 95, § 4º, RICD; art. 404, RISF).

Em geral, ao suscitar a dúvida, o autor da questão de ordem costuma, desde logo, sugerir a interpretação do Regimento que entende ser a mais correta ao caso em análise, solicitando ao Presidente que **defira** a questão nesses termos, isto é, que adote a interpretação sugerida pelo requerente.

A questão de ordem no Senado é decidida pelo Presidente da sessão ou reunião (art. 48, XIII; art. 89, V; art. 405), não necessariamente de imediato. Caso se trate de assunto complexo, pode o Presidente esclarecer ao Senador suscitante que responderá à dúvida **oportunamente**, na mesma ou em posterior sessão, podendo ainda o Presidente solicitar parecer da CCJ sobre o tema (art. 101, I e V), a fim de subsidiar sua decisão.

A formulação da questão de ordem, em princípio, não tem efeito suspensivo, isto é, não suspende os trabalhos em relação aos quais surgiu o questionamento, mas, caso a continuidade da deliberação dependa da solução à questão de ordem, pode-se atribuir tal efeito à questão e anunciar a próxima matéria da pauta, enquanto a dúvida sobre aquela não se resolve.

Decidida a questão de ordem pelo Presidente, cabe **recurso ao Plenário** do Senado, o qual pode ser formulado de ofício pelo próprio Presidente, que decide recorrer da sua decisão (recurso de ofício), para dar mais segurança e força política à solução por ele proferida; ou ser apresentado por Senador que tenha ficado insatisfeito com a resposta do Presidente (recurso a pedido). O recorrente, neste caso, deve ser Líder ou apoiado por Líder (art. 405).

O recurso contra decisão em questão de ordem, em princípio, não possui efeito suspensivo, por ausência de previsão regimental, mas nada impede que o Presidente ou o Plenário resolva conceder tal efeito ao recurso, nos casos em que a continuidade dos trabalhos dependa da solução à questão de ordem (art. 48, XXXIII; art. 412, VI).

Resolvida a questão de ordem pela Presidência, nenhum Senador pode falar sobre ela **na mesma sessão** (art. 407), pois isso significaria discutir o

vencido (decidido), o que normalmente é vedado ao Parlamentar (art. 14, X, *a*, parte final; art. 19, II). O Regimento não impede, porém, que a decisão seja criticada em **sessão futura**.

A decisão sobre questão de ordem no Senado é considerada **simples precedente**, sem obrigatória aplicação na condução dos trabalhos futuros. O entendimento adotado só adquire força obrigatória quando **incorporado ao Regimento Interno** (art. 406). Essa incorporação pode se dar tanto pela inserção formal da regra como dispositivo regimental, mediante resolução que altere o RISF, como pela inclusão do entendimento no Volume II do Regimento, que reúne as **normas conexas**⁵⁶ a ele, o que ocorre geralmente quando o Plenário aprova Parecer da CCJ sobre a questão de ordem ou seu respectivo recurso⁵⁷. Nesse sentido, pode-se interpretar que o princípio regimental da definição normativa da questão de ordem (art. 412, VIII) só tem plena aplicação quando a decisão é efetivamente incorporada ao Regimento Interno.

Feita essa breve explanação teórica, vejamos as decisões sobre questões de ordem adotadas pela Presidência do Senado quanto aos **destaques**, conforme as informações constantes do banco de dados⁵⁸ da Casa.

A **Questão de Ordem (QO) nº 4/2005**, de 14/06/2005, indagou sobre a possibilidade de votação de requerimento de destaque para votação em separado apresentado por parlamentar em **obstrução**. A questão não indicou o dispositivo regimental questionado⁵⁹, porém foi respondida mesmo assim.

O Presidente do Senado respondeu à época que, estando presente o autor do requerimento de destaque e havendo o apoio de três Senadores, o procedimento de votação do destaque era absolutamente regimental.

Essa QO já é antiga, possuindo mais de quinze anos. Não havia na ocasião e não há hoje no RISF a exigência de apoio para requerimento de

⁵⁶ Além dos pareceres da CCJ sobre questões de ordem, constam como normas conexas no Volume II do RISF resoluções do Senado, decretos legislativos, atos da Mesa, atos da Comissão Diretora, leis e outros atos de interesse para a adequada aplicação do Regimento Interno.

⁵⁷ O que é normalmente incluído no Volume II é esse parecer da CCJ, juntamente com a menção à data em que o Plenário aprovou o parecer.

⁵⁸ Banco de dados disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/questoes-de-ordem>>. Acesso em: 27 fev. /2021. Pesquisa feita com a palavra-chave “destaque”.

⁵⁹ A redação atual do RISF cita a **obstrução** no art. 13, § 2º.

destaque, mas tal argumento pode ter sido uma saída regimental à época para admitir o destaque por Parlamentar em obstrução.

A **QO nº 34/2017**, de 04/10/2017, citando o art. 214, parágrafo único, do Regimento Interno⁶⁰, que elenca os requerimentos orais, alegou a impossibilidade de apresentação de requerimento oral de destaque de votação em separado, uma vez que tal pedido não se encontra relacionado no citado dispositivo. A Presidência acolheu a questão de ordem e determinou a **redução a termo** do requerimento apresentado oralmente.

Como vimos, a exigência de forma escrita do requerimento de destaque decorre do art. 215, *caput*, do RISF, que dispõe que são escritos os requerimentos não referidos no art. 214.

A **QO nº 17/2019**, de 01/10/2019, requereu a interpretação do art. 314, V, do RISF, o qual estabelece que, havendo retirada do requerimento de destaque, a matéria destacada voltará ao grupo a que pertencer. O suscitante ponderou que a votação do projeto se dá com a ressalva dos destaques e, com a retirada do requerimento de destaque, o dispositivo destacado, ao se reincorporar ao texto-base **já votado**, não teria sido aprovado pelo Plenário, ficando num “limbo” jurídico.

O Presidente, contudo, rejeitou a questão de ordem, invocando o próprio art. 314, V, do Regimento Interno, que expressamente admite a retirada de requerimento de destaque e determina, neste caso, o retorno do dispositivo ao grupo a que pertencer. Afirmou ainda que, retirado o requerimento de destaque, é como se o dispositivo nunca tivesse sido destacado.

Conforme já mencionado neste texto (ver notas de rodapé nº 20 e nº 40), parece-nos que, se o grupo de origem **já foi votado**, não deveria ser mais possível retirar (ou extinguir) o destaque, de modo que a votação em separado da parte destacada deveria ser realizada. Isso porque a matéria que retorna toma a sorte do grupo a que pertence (art. 300, XVII), isto é, se o Plenário aprova (ou rejeita) o grupo, aprova (ou rejeita) também o trecho não mais destacado. Pode acontecer, contudo, de o Plenário só ter concordado em, digamos, aprovar o grupo (o projeto, por exemplo) por ele estar sem a matéria

⁶⁰ Art. 214. (...) Parágrafo único. É oral e despachado pelo Presidente o requerimento:

destacada, de modo que, se não tivesse havido o destaque, o grupo não seria aprovado. Em tal caso, promover o retorno da parte destacada **após** a aprovação do grupo pode significar incluir no texto final matéria com a qual o Plenário não concordou.

A **QO nº 20/2019**, de 22/10/2019, formulou o mesmo questionamento da questão anterior, com base nos artigos 256, § 1º; 300, XVII; e 314, V, do RISF; além do art. 354, *caput*, do Regimento, uma vez que se tratava de votação de PEC.

A questão, contudo, recebeu do Presidente a mesma resposta dada à QO anterior, com fundamento no art. 314, V, e também no art. art. 300, XVII, o qual determina que a matéria destacada terá a mesma sorte das demais do grupo a que pertencer, se o autor do requerimento de destaque não pedir a palavra para encaminhá-lo, solução que, segundo a Presidência, deveria ser igualmente aplicada ao caso de **retirada** do requerimento. O mesmo comentário feito à QO anterior é aplicável ao presente caso.

A **QO nº 3/2020**, de 25/03/2020, indicando o art. 314, I, *a*, do RISF⁶¹, questionou sobre a inadmissibilidade de requerimento de destaque de votação em separação apresentado **após o início da sessão deliberativa remota**, no contexto do Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal, adotado em razão do Ato da Comissão Diretora (ACD) nº 7, de 2020, tendo em vista a pandemia da covid-19.

A suscitante lembrou que o art. 6º do referido Ato estabelece que emendas e requerimentos de destaque devem ser apresentados até o início da sessão deliberativa, porém, o destaque se referia a uma emenda apresentada **após** o início da sessão, razão pela qual requereu que o pedido de destaque também fosse admitido após esse momento.

O Presidente, contudo, indeferiu a questão de ordem, sob o fundamento de que a deliberação da matéria já havia sido concluída, não mais sendo possível, por isso, a admissibilidade de requerimento de destaque. Não obstante, comentou que seria interessante aperfeiçoar a regra do ACD nº 7, de

⁶¹ Art. 314. Em relação aos destaques, obedecer-se-ão às seguintes normas: I – o requerimento deve ser formulado: a) até ser anunciada a proposição, se o destaque atingir algumas de suas partes.

2020, para permitir mais flexibilidade quanto ao momento de apresentação de emendas e destaques.

Vale repisar que, pelo art. 314, I, c, do RISF, o requerimento de destaque deve ser formulado até ser **anunciada** a emenda (isto é, anunciado o início da discussão sobre ela), porém, em razão do sistema remoto de deliberação adotado em razão da pandemia, os procedimentos adotados nas votações à distância têm sido os do mencionado Ato da Comissão Diretora.

A **QO nº 4/2020**, de 01/04/2020, invocou o art. 312, II, do RISF⁶² e questionou a admissibilidade de requerimento de destaque para votação em separado de emenda que não foi não incorporada ao substitutivo do Relator, entendendo que o destaque estaria prejudicado, pela falta de correspondência no texto apresentado no substitutivo.

O Presidente indeferiu a questão, sob fundamento de que a não admissão da emenda no substitutivo apresentado permite justamente que o autor da emenda apresente o requerimento de destaque para votação em separado dessa emenda, a qual, se aprovada, será incluída no substitutivo.

Em outras palavras, foi admitido o destaque de emenda **do projeto original**, antes de ser votado o substitutivo que tinha a preferência, evitando que, após a aprovação do substitutivo, essa emenda ficasse prejudicada.

A **QO nº 8/2020**, de 14/04/2020, também fez remissão ao art. 312, II, do Regimento da Casa, questionando a inadmissibilidade de requerimento de destaque apresentado às 16h23min, dois minutos antes do efetivo horário da abertura da sessão plenária, que ocorreu às 16h25min, entendendo que o pedido deveria ter sido admitido, pois o art. 6º, parágrafo único, do ACD nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota, define que os requerimentos de destaque nas deliberações à distância deverão ser recebidos pela Mesa até o início da sessão.

O Presidente, contudo, indeferiu a questão e informou que o horário limite para a apresentação de requerimento de destaque é o horário **agendado**

⁶² Art. 312. O destaque de partes de qualquer proposição, bem como de emenda do grupo a que pertencer, pode ser concedido, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, para: (...) II – votação em separado.

para o início da sessão, isto é, às 16h, e não o horário em que a sessão deliberativa efetivamente se inicia.

A **QO nº 14/2020**, de 06/05/2020, baseada no art. 312 do RISF, requereu a admissibilidade de requerimento de destaque de bancada com pedido de votação em separado de **duas expressões**, tendo sido uma das expressões, contudo, após a apresentação do requerimento, incorporada ao texto-base constante do relatório do Relator.

Assim, o Líder do partido, suscitante da questão de ordem, o qual desejava a votação em separado para aprovar **as duas** expressões, declarou que ainda remanesce a necessidade de votação em separado do outro trecho, na tentativa de que ele fosse aprovado e também incorporado ao texto-base a ser votado. Por isso, requereu que o destaque fosse admitido em relação à parte não contemplada pelo Relator, a fim de submeter essa parte à deliberação do Plenário.

O Presidente da Sessão, contudo, indeferiu a questão de ordem, dizendo que o Partido, pelo seu tamanho, só tinha direito a um destaque de bancada. Esclareceu que o destaque apresentado pretendeu destacar dois trechos da matéria, prática que não se poderia admitir, sob pena de indiretamente elevar o número de destaques a que a bancada teria direito.

Adicionalmente, por ter sido contemplada a primeira expressão na peça do Relator, o Presidente informou que o destaque apresentado perdera o objeto, não sendo mais admissível a sua substituição por outro, haja vista que o ACD nº 7, de 2020, define como limite para a apresentação de destaques pelo sistema de deliberação remoto o início da sessão, o que já havia ocorrido.

Note-se essa interessante interpretação dada pela Presidência quanto aos limites adotados para a definição das palavras ou expressões a serem contempladas no requerimento de **destaque de bancada**, de admissão automática, sem necessidade de votação do Plenário (art. 312, parágrafo único). Caso se verifique que um único pedido desse tipo de destaque contempla **trechos de diversos dispositivos**, deve-se considerar que se trata de mais de um requerimento, para cômputo de número de destaques automáticos a que tem direito a bancada do partido.

Outra possível solução para essa questão poderia ter sido considerar a expressão adicional como relativa a requerimento de destaque **simples**, formulada por qualquer Senador individualmente, o qual, para ser aprovado, necessitaria da deliberação do Plenário (art. 312, *caput*).

Finalmente, a **QO nº 15/2020**, de 06/05/2020, invocando o art. 312, II, da norma regimental, protestou contra a declaração de prejudicialidade de destaque para votação em separado apresentado pelo partido, dizendo que a prejudicialidade fora motivada pela suposta contemplação do trecho a destacar no relatório do Relator, o que o suscitante entendeu não ter ocorrido na íntegra. Por isso, solicitou a reconsideração da declaração de prejudicialidade do requerimento de destaque, para que fosse possível a votação em separado do dispositivo.

O Presidente indeferiu a questão, sob o argumento de que a prejudicialidade do destaque fora comunicada no início da sessão e não fora apresentado nenhum recurso ou contestação da decisão pelo partido. Acrescentou que a matéria objeto da questão de ordem já fora deliberada pelo Plenário, o que impossibilitava sua análise regimental, por não configurar mais matéria tratada na ocasião (art. 404).

4 CONCLUSÃO

Nota-se que o destaque é um importante mecanismo regimental utilizado para otimizar e mesmo viabilizar ao Parlamento as votações das proposições legislativas, ao permitir fracionar as deliberações, votando-se, desde logo, o que é objeto de consenso entre os Parlamentares e permitindo uma maior discussão ou mesmo a rejeição dos trechos sobre os quais não há concordância e que, se não fossem destacados, poderiam travar as deliberações da Casa.

A flexibilidade permitida quanto ao texto a destacar, o qual pode abranger dispositivos inteiros, apenas palavras ou expressões ou mesmo, tão somente, sinais de pontuação, também é fator que dá maior agilidade e eficácia às deliberações parlamentares, conforme as negociações, quanto ao texto a ser aprovado, evoluem durante os trabalhos legislativos.

Já os requerimentos de destaques de bancada de partido, que independem de aprovação plenária, representam um reforço à participação dos

partidos no processo legislativo, notadamente daqueles de menor tamanho na Casa, configurando, nesse sentido, um direito das minorias. Frise-se que a admissão automática, neste caso, é apenas quanto ao destaque da matéria para votação em separado, não havendo obrigatoriedade de o Plenário aprovar o mérito do texto destacado.

Esperamos que as reflexões constantes deste texto sejam de auxílio a todos que trabalham com o processo legislativo no Senado Federal e possam servir de inspiração para o aperfeiçoamento do Regimento Interno, em especial, quanto aos aspectos aqui tratados.

Para finalizar, segue quadro sinóptico com os diversos tipos de destaques no Senado Federal, suas finalidades e previsões regimentais.

Quadro: Destaques no Senado Federal

Tipo	Finalidade	Previsão no RISF
Destaque para votação em separado (DVS)	Destacar trecho da matéria para votação posterior em separado	Art. 312, II
Destaque para proposição em separado (DPS)	Destacar trecho da matéria para apresentação como proposição autônoma	Art. 312, I
Destaque para aprovação	Destacar trecho da matéria para aprovação automática	Art. 312, III, 1ª parte
Destaque para rejeição	Destacar trecho da matéria para rejeição automática	Art. 312, III, 2ª parte

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