

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

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

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

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

Marcia Vasconcellos Babeto Moreira

**A REDAÇÃO FINAL DE PROPOSIÇÕES SUBMETIDAS À APRECIÇÃO DO
PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
As consequências da votação da redação presumida**

Brasília

2011

Marcia Vasconcellos Babeto Moreira

**A REDAÇÃO FINAL DE PROPOSIÇÕES SUBMETIDAS À APRECIÇÃO DO
PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
As consequências da votação da redação presumida**

**Monografia apresentada ao Programa de
Pós-Graduação do Centro de Formação,
Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara
dos Deputados/CEFOP como parte da
avaliação do Curso de Especialização em
Processo Legislativo.**

Orientadora: Ana Regina Villar Peres Amaral

Brasília

2011

Autorização

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

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Moreira, Marcia Vasconcellos Babeto.

A redação final de proposições submetidas à apreciação do plenário da Câmara dos Deputados : as consequências da votação da redação presumida [manuscrito] / Márcia Vasconcellos Babeto Moreira. -- 2011. / Marcia Vasconcellos Babeto Moreira -- 2011. 77 f.

Orientador: Ana Regina Villar Peres Amaral.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Proposição legislativa, redação técnica, Brasil. 3. Elaboração legislativa, Brasil. 4. Técnica legislativa, Brasil. 5. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)

**A REDAÇÃO FINAL DE PROPOSIÇÕES SUBMETIDAS À APRECIÇÃO DO
PLENÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS:
As consequências da votação da redação presumida**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo
– 2º Semestre de 2011.

Aluno: Marcia Vasconcellos Babeto Moreira

Banca Examinadora:

Ana Regina Villar Peres Amaral (Orientadora)

Fernando Sabóia Vieira (Examinador)

Brasília, de dezembro de 2011.

Dedico este trabalho à minha mãe e ao Lincoln,
meu marido.

Agradecimentos

A Deus, sempre e em primeiro lugar,
À minha orientadora, Ana Regina, pelo carinho,
competência e dedicação.

RESUMO

MOREIRA, Marcia Vasconcellos Babeto. **A Redação Final de proposições submetidas à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados: As consequências da votação da redação presumida.** 2011, 78 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR, Brasília, 2011.

Este trabalho analisa o fenômeno da má redação das leis sob a ótica do processo legislativo, a partir do exame das etapas de elaboração e de votação da Redação Final das proposições sujeitas à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados. O objetivo é verificar se as incoerências textuais, de forma e de conteúdo, são ocasionadas também pela votação da redação presumida, a par da inobservância das regras e preceitos de Técnica Legislativa. O trabalho mostra que a prática da votação da redação presumida pode provocar lapsos e incoerências no texto final, pelo encerramento da apreciação da matéria sem a possibilidade de sanear erros materiais ou formais porventura existentes. Além disso, propõe que a própria legitimidade do processo e, por conseguinte, do ato legislativo final, estaria maculada, pela impossibilidade de se atestar a conformidade entre a Redação Final e o real conteúdo deliberado pelo Plenário, podendo o texto não espelhar a real intenção do legislador. O trabalho inicia com as noções de Técnica Legislativa, de forma a caracterizar a importância do aspecto formal e da adequada apresentação escrita das proposições legislativas. Em seguida, descreve o atual processo de elaboração e de votação da Redação Final e as suas consequências para a redação e a legitimidade dos textos legais. Para isso, foram analisadas diversas Questões de Ordem acerca do assunto e realizada uma breve pesquisa, que contempla as proposições aprovadas pelo Plenário neste ano de 2011 (até 26/10/11), para verificar a quantidade de modificações introduzidas e a possibilidade de ocorrência de deficiências redacionais em razão da não apresentação do texto da Redação Final antes de considerá-lo definitivamente aprovado. Na sequência, faz um estudo de caso do processo de votação da Lei da “Ficha Limpa”. Por fim, apresenta proposta de modificação, no sentido de contribuir para o debate e consequente aperfeiçoamento do referido processo.

Palavras-Chave: Técnica Legislativa – processo legislativo – redação final presumida – má redação das leis – legitimidade.

ABSTRACT

MOREIRA, Marcia Vasconcellos Babeto. **The final text of propositions subject to appreciation by the House floor: the consequences of the vote of presumed text.** 2011, 78 f. Monograph (Specialization of the Legislative Process) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR, Brasília, 2011.

This work analyzes the phenomenon of bad law texts in the legislative process. In the beginning, a brief description of the elaboration steps as well as the vote on the final text of the propositions subject to appreciation by the House Floor in the Brazilian Chamber of Deputies. Our aim is to verify if the inconsistencies in the text both in form and meaning are due to the vote using presumed text as well as the non observation of rules and requirements of legislative techniques. This study shows that the use of presumed text can produce gaps and incoherencies in the final text due to the finalization of the approved text without the possibility of further corrections of material and/or formal mistakes. It suggests that the legitimacy of the process itself and therefore of the final legislative act could be tainted due to the incapacity to certify the conformity between the final text and the real content which was deliberated by the House floor and so the text might not show the actual aim of the legislator. The study starts with notions on legislative techniques in order to prove the importance of the formal aspect and of the correct form of writing of legislative propositions. It then proceeds to describe the elaboration process itself and the vote of the final text and their consequences on the compositions and on the legitimacy of legal texts. Many debate topics were analyzed on the subject and a research was made on approved propositions by the House floor during 2011 (up to 10/26/11), in order to verify the amount of changes made and the possibility of the existence of composition differences due to the non presentation of the final text before it is finally approved. Lastly, to make the case study on the vote of the “*Ficha Limpa*” (Clean Record) Law. Finally, this study presents a proposition in order to contribute to the debate and therefore improve the whole process in itself.

Keywords: Legislative technique – legislative process – final presumed text – poor composition of law texts – legitimacy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABREVIATURAS

Art. por artigo

Arts. por artigos

Obs. por observação

P. por página

V. por ver

SIGLAS

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CF – Constituição Federal

DCD – Diário da Câmara dos Deputados

EMP – Emenda de Plenário

MPV – Medida Provisória

PDC – Projeto de Decreto Legislativo

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei Ordinária

PLP – Projeto de Lei Complementar

PLV – Projeto de Lei de Conversão

PPP – Parecer Proferido em Plenário

PPP – Parecer Reformulado em Plenário

PRC – Projeto de Resolução

QO – Questão de Ordem

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SGM – Secretaria-Geral da Mesa

SÍMBOLOS

+ mais (sinal de adição)

§ parágrafo

Sumário

Resumo.....	7
Abstract.....	8
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	9
Sumário	10
Introdução	11
Capítulo 1	14
Técnica Legislativa: Conceito e Abrangência.....	14
1.1 Considerações iniciais	14
1.2 Conceito de Técnica Legislativa	15
1.3 Normatização e âmbito de aplicação da Técnica Legislativa.....	17
1.4 Objeto da Técnica Legislativa.....	18
1.5 Da Redação das Leis	20
Capítulo 2	25
A Redação Final de proposições sujeitas à apreciação do Plenário.....	25
2.1 Considerações iniciais: Técnica e Processo Legislativo	25
2.2 Proposições sujeitas à apreciação do Plenário	29
2.3 A prática da Redação Final em Plenário	33
2.4 Implicações da votação da redação presumida.....	43
2.5 Caso Exemplificativo: Lei da “Ficha Limpa”	47
2.6 Proposta de Modificação.....	52
Conclusão.....	55
Referências Bibliográficas.....	59
Apêndice I.....	63
Apêndice II.....	74

INTRODUÇÃO

A *Redação Final* de proposição legislativa é a consolidação de todas as modificações introduzidas durante a sua tramitação. Trata-se de texto único que deverá conformar e harmonizar toda a matéria aprovada nas Comissões e/ou em Plenário.

Em sua elaboração, devem ser observados princípios e regras técnicas de sistematização, organização e redação que garantam lógica, clareza, coerência e precisão do conteúdo veiculado textualmente.

Assim, a Técnica Legislativa insere-se no Processo Legislativo como instrumento importante e apto a contribuir para a qualidade das leis, que, se adequadamente redigidas, poderão ser bem interpretadas e aplicadas, repercutindo de modo satisfatório no ordenamento jurídico e na sociedade.

Contudo, o processo de elaboração da redação final necessita, além da sua materialização propriamente dita (a apresentação formal do texto escrito), de uma etapa complementar, de aprovação da matéria, denominada “Votação da Redação Final”.

Coerentemente estabelece o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) que, após a deliberação do mérito da proposição, será observado determinado interstício para a elaboração do texto final, o qual será publicado ou distribuído em avulsos para conhecimento do parlamentar e, depois, votado. Na prática, porém, as etapas de elaboração e votação da redação final são invertidas.

Isso porque mesmo antes da vigência do atual Regimento, convencionou-se, sob a justificativa da agilidade da tramitação, que a votação da redação final de proposições em regime de urgência ocorreria de forma *presumida* – uma vez que o texto final ainda não existe formalmente – logo após a votação do mérito em Plenário, na mesma sessão, dispensando-se o interstício regimental. Com a reiteração ao longo dos anos, atualmente o procedimento se estende a todas as proposições sujeitas à apreciação do Plenário – urgentes ou não.

Com isso, ultimado o turno de apreciação pela votação da redação final, o legislador fica impedido de contestar ou confirmar se a vontade da maioria, expressa na votação do mérito da proposição, foi fielmente reproduzida no texto final, elaborado posteriormente – o que pode macular a legitimidade do processo legislativo. Ademais, as incoerências e os lapsos materiais definitivamente aprovados não podem mais ser corrigidos, pois, a partir de então, com o processo encerrado, somente correções genuinamente de forma são aceitas na redação.

Nesse contexto, este trabalho pretende contribuir para o debate ao tratar da questão da dispensa da etapa de redação final para as proposições sujeitas à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados. Quais as consequências desse ato para o processo legislativo?

O objetivo geral da presente pesquisa consiste no exame do fenômeno da má redação das leis sob a ótica do Processo Legislativo. Nesse sentido, pretende-se investigar a seguinte hipótese: A má redação não decorreria somente da inobservância de preceitos e normas de Técnica Legislativa, mas também de uma prática processual – aqui denominada de votação da redação presumida – que privilegia a formulação apressada e irrefletida dos textos legislativos e impede o saneamento das incoerências verificadas.

Quanto à metodologia, a pesquisa baseou-se na fundamentação bibliográfica, abrangendo livros e artigos científicos sobre Técnica e Processo Legislativo. Foram também coletados dados acerca das Questões de Ordem e procedimentos referentes à matéria e à tramitação das proposições, junto à Secretaria-Geral da Mesa (SGM) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), e feita entrevista com o Sr. Mozart Vianna de Paiva, Secretário-Geral Mesa Diretora da Câmara dos Deputados no período de 1991-2011. Fez-se, ainda, estudo de caso da tramitação do projeto de lei complementar que originou a Lei da Ficha Limpa.

O trabalho restringiu-se às proposições sujeitas à apreciação “do Plenário”, uma vez que, em relação aos projetos conclusivos, aqueles submetidos apenas à deliberação das Comissões, a fase de redação final é observada para a elaboração do texto e para a sua votação, conforme determina o RICD.

Esclareça-se, ainda, que o termo “proposição” será empregado para designar as matérias sujeitas à deliberação da Câmara dos Deputados que possam ser transformadas em normas jurídicas, sendo elas: proposta de emenda à Constituição (PEC), projeto de lei ordinária (PL), projeto de lei complementar (PLP), projeto de decreto legislativo (PDC), projeto de resolução (PRC) e medida provisória (MPV) – conforme dispõe o art. 59 da Constituição Federal (CF), que trata do processo legislativo¹.

O trabalho foi dividido em dois capítulos. No primeiro, busca-se introduzir noções de Técnica Legislativa, de modo a demonstrar a importância do aspecto formal – a apresentação escrita das proposições – para o processo legislativo. Nele, são indicadas as principais normas

¹ Conforme o RICD (art. 100), proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara. Além das principais, previstas no art. 59 da CF, incluem-se as proposições acessórias, tais como: emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

contidas na Lei Complementar nº 95/98, referentes à organização, à redação e à alteração dos textos legislativos.

No segundo capítulo, descreve-se o processo de elaboração e votação da redação final das proposições sujeitas à apreciação do Plenário, com destaque para a prática da dispensa do interstício regimental e suas consequências. Foram utilizadas como embasamento diversas Questões de Ordem acerca do tema (Apêndice I), como também estudo de caso: a tramitação do Projeto de Lei da “Ficha Limpa”, com o objetivo de verificar como o processo de elaboração e aprovação da redação final pode interferir na validade e na aplicação de uma lei.

Realizou-se, ainda, uma pesquisa no sentido de verificar a possibilidade da ocorrência de lapsos e incoerências na redação final, em virtude da quantidade de modificações introduzidas em Plenário no decorrer da sessão em que é apreciada a matéria, sem que o parlamentar possa, de fato, conhecer o conteúdo consolidado do projeto antes de considerá-lo aprovado.

A análise se deu sobre as proposições aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados no ano de 2011, de 08/02 a 26/10 (Apêndice II), excetuados os PDCs, que, por versarem sobre tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República, normalmente sujeitam-se aos Plenários das Casas Legislativas para referendo², sem alterações; e os PRCs, que se destinam a regular matéria de competência privativa da Câmara dos Deputados, sem a sanção do Presidente da República, ou seja, matérias apenas com efeitos internos.

Nesse período, foram apreciados 37 (trinta e sete) MPVs, 35 (trinta e cinco) PLs e 02 (dois) PLPs. Nenhuma PEC foi apreciada. Para obter esse resultado, foram pesquisados os resultados da Ordem do Dia das sessões plenárias e as fichas de tramitação das proposições aprovadas, constantes do banco de dados da Câmara dos Deputados³.

Por fim, formula-se uma “proposta de modificação do RICD” na tentativa de contribuir para o debate do assunto, sob a perspectiva da necessidade de compatibilizar celeridade da tramitação legislativa e qualidade da redação legal.

² CF, art. 49, I e art. 84, VIII.

³ Acesso via Sistema de Informações Legislativas (SILEG) – disponível também na internet: www.camara.gov.br, nos links referentes ao Plenário e à Consulta de Proposições.

Capítulo 1

Técnica Legislativa: Conceito e Abrangência

1.1 Considerações iniciais

Por meio de princípios e regras de sistematização, disposição e redação do texto legal, a Técnica Legislativa se insere no Processo Legislativo como um instrumento capaz de colaborar para a qualidade das leis.

A preocupação com a apresentação escrita das leis é demonstrada desde a antiguidade clássica: “Esta larga experiência existia no direito grego e especialmente no direito romano, este um modelo de concisão e clareza. Atenas criou o seu conselho de iniciados em tal arte. Em Roma a arte de redação das leis atingiu a sua perfeição”. (FERREIRA, 1986, p. 171).

Montesquieu, em sua obra “O Espírito das Leis”, de 1748, enunciava:

Os que têm um gênio suficientemente amplo para poder dar leis à sua nação ou a outra devem tomar certas precauções sobre a maneira como formá-las. (...) O estilo das leis deve ser simples; a expressão direta é sempre melhor compreendida do que a expressão meditada. Não há majestade nas leis do baixo império; nelas os príncipes falam como retores. Quando o estilo das leis é empolado, olhamo-las apenas como obra de ostentação. (MONTESQUIEU, 1982, p. 604-610 *apud* FREIRE, 2002, p. 2- 31).

Entre nós, é importante destacar a rica contribuição de Rui Barbosa, com seus “dois modelos imortais de redação das leis, a Constituição de 1891 e o Código Civil de 1916, ambos de grande beleza literária e artística.” (FERREIRA, 1986, p. 172). Ademais, merecem destaque também os primeiros trabalhos sobre a matéria no Brasil, que remontam do começo do século XX – as obras de LEAL (1914) e de PINHEIRO (1962).

Conquanto o tema da redação das leis tenha despertado o interesse dos estudiosos há muito tempo, a concepção da Técnica Legislativa como prática cogente do processo legislativo brasileiro é bastante recente. Somente após a edição da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, a Técnica Legislativa passou a ser examinada de forma sistêmica em relação ao processo, sendo, inclusive, erigida por alguns autores à categoria de “objeto da Ciência do Direito” (FREIRE, 2002, p. 6).

É também atual o uso da expressão “Legística”, que se subdivide em “material” e “formal”, para designar respectivamente os estudos de procedimento interno da lei e a técnica

relativa à sistematização, composição e redação da lei (FERREIRA, 2009, p. 11). Para este trabalho, por ser o termo usado no RICD, será dada preferência à expressão “técnica legislativa” em vez de “legística formal”.

1.2 Conceito de Técnica Legislativa

Pinto Ferreira define a Técnica Legislativa como “a arte de redigir leis.” (FERREIRA, 1986, p. 170). Para Hésio Fernandes Pinheiro, trata-se da “aplicação do método jurídico à elaboração da lei.” (PINHEIRO, 1962, p. 14). Ainda, segundo este autor:

A técnica legislativa, tomada em seu sentido lato, envolve todo o processo evolutivo de elaboração das leis, isto é, desde a verificação da necessidade de legislar para um determinado caso, até o momento em que a lei é dada ao conhecimento geral. (PINHEIRO, 1962, *apud* FREIRE, 2002, p. 51).

Natália de Miranda Freire cita também o conceito de Técnica Legislativa em sentido restrito como sendo “a arte de montagem do texto legal” (FREIRE, 2002, p. 55), mas merece destaque a sua tese quanto à posição da matéria na Ciência no Direito: “não se caracteriza tão-só como arte ou como técnica, mas transcendendo os limites empíricos da mera redação dos textos legais ou regulamentares, é erigida em objeto da Ciência do Direito.” (FREIRE, 2002, p. 8).

Segundo Kildare Gonçalves Carvalho, a Técnica Legislativa é “entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis.” E continua: “Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração: trata-se, pois, de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica.” (CARVALHO, 2007, p. 3).

Ele adota também o conceito em sentido lato ao discorrer que a Técnica Legislativa abrange “não só as fases de iniciativa, elaboração, discussão, sanção, promulgação e publicação da lei, mas também se manifesta em todas as operações que em qualquer dessas etapas se verificam.” (CARVALHO, 2007, p. 83).

Mayr Godoy observa que a “Técnica Legislativa se ocupa do conteúdo, da forma e das fórmulas da lei [...]” (GODOY, 1987, *apud* FREIRE, 2002, p. 53).

Filippo Vassalli pondera que “A técnica legislativa, certamente, só se refere à forma, mas, quando se trata de uma lei, a forma e o fundo representam dois aspectos da mesma

atividade, e não seria possível a independência de uma em relação à outra”. (VASSALLI, 1951, p. 53).

Marcílio França Castro busca explorar a Técnica Legislativa a partir de uma “perspectiva crítico-descritiva do texto legal”, que contrastaria com a tradicional e prescritiva:

[...] A proposta de explorar a Técnica Legislativa a partir de uma perspectiva textual supõe, no tratamento de seu objeto, a adoção destas três atitudes: a principiológica e diretiva, a problematizadora e a dialógica. Na tentativa de oferecer um caminho a mais para o refinamento do trabalho do redator e do legislador, desenha-se uma janela por onde se quer ver a lei *antes como texto que como peça jurídica*. Na inflexão desse olhar, que se ponham mais princípios do que regras, mais questões críticas do que soluções, mais criação do que repetição. (CASTRO, 1998, p. 134-135).

No RICD, assim como no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o termo “Técnica Legislativa” é empregado em sentido restrito.

O inciso IV do art. 32 do RICD, ao estabelecer a competência da CCJC, dispõe:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

.....
 IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:
 a) aspectos **constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa** de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões. (grifo nosso)

Observa-se que a norma distingue os aspectos “constitucional, legal, jurídico, regimental” (que se ligariam ao sentido lato do conceito, por versarem sobre o conteúdo material da proposição e as demais fases do processo) de “técnica legislativa”, a qual restaria afeta aos requisitos formais da redação do texto legislativo.

Complementa esse entendimento o art. 118 do RICD:

Art. 118.

 § 4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se "substitutivo" quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; **considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa**.

 § 8º Denomina-se **emenda de redação** a modificativa que **visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa** ou lapso manifesto. (grifo nosso)

Para confirmar, extrai-se a análise dos aspectos mencionados, do Parecer do Sr. Moreira Mendes, proferido ao Projeto de Lei n.º 901/2007, que “Acrescenta dispositivo à Lei

nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, na seção referente ao Banco de Dados e Cadastros de Consumidores”⁴, e aprovado pela CCJC:

O referido projeto de lei encontra-se compreendido na competência da União para legislar, sendo legítima a iniciativa e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria nele versada (Art. 22, inciso I; Art. 24, inciso V; Art. 48, *caput*; e Art. 61, *caput*, da Constituição Federal).

Vê-se, pois, que tal iniciativa obedece aos requisitos constitucionais formais exigidos para a espécie normativa. Além disso, não contraria normas de caráter material erigidas pela Carta Magna, bem como os princípios e fundamentos que informam o nosso ordenamento jurídico infraconstitucional.

A **técnica legislativa** nele empregada, por sua vez, encontra-se **de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, salvo quanto à ausência de um artigo inaugural que deveria enunciar o respectivo objeto**, razão pela qual há que se reparar tal irregularidade, o que se fará no âmbito de substitutivo a ser oferecido à matéria. (grifos nossos).

A despeito das posições doutrinárias apresentadas e tendo em vista o objetivo deste trabalho, a abordagem da Técnica Legislativa será feita sob o enfoque restrito, da correta apresentação escrita do texto legal e da observância aos preceitos da Lei Complementar n. 95/98, como a concebem o RICD e a CCJC – órgão responsável pela elaboração da redação final das proposições em geral.

1.3 Normatização e âmbito de aplicação da Técnica Legislativa

A Técnica Legislativa recebeu tratamento constitucional, cuja previsão está no parágrafo único do art. 59 da Lei Maior:

Art. 59.

 Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Em cumprimento a essa determinação, o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou e promulgou a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis”, alterada pela Lei Complementar n. 107, de 26 de abril de 2001.

⁴ Consta da última ação (05/07/2011), que o PL aguarda a deliberação do Recurso contra a apreciação conclusiva, apresentado nos termos do § 1º do art. 58 combinado com o § 2º do art. 132 do RICD.

Conforme o parágrafo único do art. 1.º da citada Lei Complementar, suas diretrizes aplicam-se a todos os atos normativos previstos no art. 59 da CF – Emendas à Constituição, Leis Ordinárias, Leis Complementares, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos pelo Poder Executivo.

Ademais, “[as] leis que constituem o âmbito de aplicação da Lei Complementar n.º 95, de 1998, são as nacionais e as federais” (FREIRE, 2002, p. 86).

A normatização da Técnica Legislativa fundamenta a tese de FREIRE (2002) quanto à posição ocupada pela Técnica Legislativa em face da Ciência do Direito. Para a autora, a Técnica Legislativa é tida como objeto do próprio Direito: “passou, portanto, a ser objeto do Direito Constitucional brasileiro e a ser regida pela Lei Complementar” (FREIRE, 2002, p. 6).

Também com base na normatização da Técnica, CARVALHO (2007), ao examinar o Controle de Constitucionalidade do Processo Legislativo, demonstra a caracterização da ilegalidade frente ao descumprimento da lei em comento:

São três, em nosso Direito, os vícios formais de procedimento legislativo: 1) vícios constitucionais sobre procedimento legislativo; 2) **vícios de legalidade, por infração à lei complementar que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis – Lei Complementar n.º 95/98**; 3) vícios regimentais, por inobservância das normas dos regimentos internos parlamentares. (CARVALHO, 2007, p. 189). (grifos nossos).

Em que pese ao entendimento da doutrina, o fato é que os vícios por infração aos preceitos de Técnica Legislativa contidos na Lei Complementar n.º 95, de 1998, não invalidam a lei produzida em desconformidade. O próprio diploma, em seu art. 18, assim dispõe: “Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”.

1.4 Objeto da Técnica Legislativa

O objeto da Lei Complementar n. 95/98 compreende a *elaboração*, a *redação*, a *alteração* e a *consolidação* dos atos normativos (art. 1º).

FREIRE afirma que “a adoção de diretrizes e normas gerais, permitindo, sobretudo, o aprimoramento, a uniformização e a sistematização da redação legislativa, é o primeiro passo para a elaboração de boas leis”, na medida em que garante a “sua adequada interpretação e sua correta aplicação.” (FREIRE, 2002, p. xvi).

Nesse sentido, no Capítulo 2 da citada Lei Complementar, foi estabelecida uma série de regras e princípios a serem observados na sistematização de textos legais, a fim de que as normas jurídicas neles veiculadas estejam devidamente organizadas e agrupadas, refletindo a lógica, a coerência, a clareza e a precisão da matéria.

As técnicas de *estruturação* e *articulação* das leis constam dos arts. 3º a 10, enquanto as disposições referentes à *redação* estão dispostas no art. 11 e serão detalhadas no item seguinte.

No art. 12, encontram-se disciplinadas as técnicas pertinentes à *alteração* das leis – procedimento que se faz necessário para modificar, substituir e/ou suprimir dispositivos de um dado ato normativo, e/ou ainda acrescentar outros novos ao seu texto. Consiste na edição de nova lei, que indicará as transformações introduzidas na lei alterada.

Já os artigos 13 a 17 regulam o processo de *consolidação* das leis e de outros atos normativos, sendo uma etapa que merece estudo a parte devido a sua complexidade. No momento, para este trabalho, fica-se apenas com a lição – sempre oportuna – de FREIRE sobre a possibilidade de ocorrência de alterações de mérito no decorrer desse procedimento formal de reunião de leis:

Verifica-se que, em princípio, a consolidação consiste na reunião de leis em texto único – a matriz da consolidação –, sem alteração de mérito. Isso não significa, no entanto, que, no decorrer do trabalho de consolidação, deixe de ocorrer dúvida quanto a envolver ou não o exame de mérito na modificação de determinados termos ou expressões constantes de dispositivos legais, pois não é rara a ocorrência de situações em que alterações efetuadas no texto com o único objetivo de correção de forma impliquem mudança de conteúdo. (2002, p. 93).

A regulamentação da Técnica Legislativa enaltece a importância da *forma* para o processo de formação das leis. A correta apresentação escrita dos textos legais é indispensável para o alcance da clareza e da precisão necessárias às normas jurídicas – do contrário, “todo o trabalho de coleta de dados será desperdiçado pela imperfeição da técnica que resulta em ambiguidade, obscuridade e lacunas”. (FERREIRA FILHO, 2002, p. 136).

1.5 Da Redação das Leis

O correto uso da linguagem na elaboração do texto legal é uma exigência do próprio Estado Democrático de Direito e particularmente do sistema de leis escritas, como é o caso do ordenamento brasileiro. Nesse sentido, assinala FREIRE, que cita Norberto Bobbio⁵:

A clareza e a precisão da norma jurídica constituem exigência do próprio Estado Democrático de Direito, pois neste, segundo lembra Norberto Bobbio, “nada pode permanecer confinado no espaço do mistério”, devendo ser oferecida ao cidadão a possibilidade “de colocar os próprios olhos nos negócios que lhe dizem respeito e de deixar o mínimo de espaço ao poder invisível” (BOBBIO, 1986, 84-88 *apud* FREIRE, 2002, p. 228).

Marcílio França Castro inicia o seu artigo “Entre o texto e o contexto: a técnica legislativa além da regra” fazendo justa advertência quanto à “importância da letra” para a linguagem da lei:

Se a linguagem literária, na ficção e na poesia, fez dessa incerteza o lugar mesmo de sua invenção, a linguagem da lei, ao contrário, quer de todo modo livrar-se da dúvida, cobrir as brechas por onde vaza a insinuação. No combate tortuoso em que o inimigo é a própria língua, é preciso filtrar o termo, medir-lhe a semântica, calcular o desvio de cada palavra na sintaxe dura que se espreme entre a política, a lógica e a sensibilidade. (CASTRO, 1998, p. 121)

A redação final legislativa, já que é formalização da própria lei, deverá ser dotada dos mesmos atributos das normas jurídicas, quais sejam, a *precisão* ou *determinabilidade*, *clareza* e *densidade suficiente*, a fim de garantir “a definição das posições juridicamente protegidas e o controle da legalidade da ação administrativa”. (MENDES, 2007, p. 13).

Sobre a clareza e precisão das normas como pressuposto da segurança jurídica, continua Gilmar Ferreira Mendes, em sua obra “Questões Fundamentais de técnica legislativa”:

O princípio da segurança jurídica, elemento fundamental do Estado de Direito, exige que as normas sejam pautadas pela precisão e clareza, permitindo que o destinatário das disposições possa identificar a nova situação jurídica e as conseqüências que dela decorrem. Devem ser evitadas, assim, as formulações obscuras, imprecisas, confusas ou contraditórias. (MENDES, 2007, p. 13)

⁵ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

Clareza e precisão são tratadas conjuntamente por serem termos que, se não são considerados sinônimos, complementam-se. Envolvem a escolha do estilo de linguagem mais apropriado para determinada lei – se simples, para melhor compreensão do cidadão comum, ou técnico, para facilitar a aplicação pelo destinatário de uma área específica do conhecimento. Tratam também da necessidade de equilibrar os atributos da generalidade e da abstração das leis – é preciso delimitar o real alcance das normas, para que não sejam tão genéricas a ponto de criar indefinição de direitos, nem tão restritivas que impeçam a solução de conflitos por conter lacunas.

A exigência desses postulados impõe que se faça o uso do vocabulário e da semântica e sintaxe gramaticais de modo a construir textos capazes de traduzir a límpida intenção do legislador, em oposição à utilização de “fórmulas obscuras ou criptográficas, motivadas por razões políticas ou de outra ordem” (MENDES, 2007, p. 01).

Na tentativa de assegurar clareza, precisão e ordem lógica das disposições normativas, a Lei Complementar n. 95/98 prescreve, em seu art. 12, uma série de princípios e regras a serem observados na prática redacional.

Referem-se à clareza: a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando; b) usar frases curtas e concisas; c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis; d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente; e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico.

Como preceitos de precisão, são enunciados: a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma; b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico; c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais; e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado; f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto; g) indicar, expressamente o

dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes.

Já para obtenção da lógica, são propostos: a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei; b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio; c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Em detrimento de regras e modelos prescritivos, CASTRO – para quem a Técnica Legislativa deve pautar-se pela orientação crítica da elaboração das leis, discorre sobre os “fatores condicionantes da redação”:

O texto legal se constrói em um domínio de delicada interlocução entre injunções de ordem jurídica, política e administrativa, que a habilidade técnica e a inspiração lingüística tentam administrar. Tais injunções são exatamente os fatores que vão condicionar a redação da lei, imprimindo *marcas visíveis em seu texto*: na sintaxe, na semântica, no vocabulário, na estrutura. (CASTRO, 1998, p. 135)

Para o autor, são fatores que condicionam a construção do texto legal: a imperatividade, a expectativa de consensualidade, a generalidade e a abstração, a temporalidade e enunciação e a conjuntura e o pressuposto político.

A *imperatividade* da lei destaca-se como o primeiro fator que direciona a redação. “Esse sentido de imposição normativa *subjaz* a toda a redação do texto legal, impregnando, explícita ou implicitamente, as diversas fórmulas escritas com que se constroem os dispositivos” (CASTRO, 1998, p. 136). Essa interferência assim se revela no texto:

A *definição do tempo e do modo verbais* é função direta deste fator. Sem esmiuçar muito a questão, basta ver que a opção imposta entre o presente do indicativo e o futuro do presente do indicativo resulta, em grande medida, da necessidade do tom imperativo. Influem concorrentemente na escolha a *natureza semântica* do verbo – há alguns, como “dever”, que já contêm em si a idéia de obrigatoriedade e por isso dispensam a flexão no futuro – e a condição de *duração da norma no tempo*: há verbos que, usados no futuro, exprimem comando, mas subtraem a idéia de permanência da disposição. É o caso, por exemplo, de “compor”, “fazer”, “realizar”, “criar”, entre outros, que, conjugados no futuro, indicam um ato pontual, que se resolverá assim que o comando for concluído. Usados no presente, por outro lado, quase não apresentam força imperativa, porque caem na mera descritividade. Isso reduz a possibilidade do emprego destes verbos no texto de disposições permanentes. (CASTRO, 1998, p. 136)

A busca da imperatividade influi também na *sintaxe das orações*. (...) Se é possível apontar vários motivos, a maioria de natureza meramente lingüística, para que se prefira tal construção à da ordem direta, não se pode negar que, em casos assim, a forma cogente da disposição se destaca com a inversão, fugindo a um certo tom *descriptivista* que a expressão direta parece acentuar. (CASTRO, 1998, p. 137)

O uso de expressões com propósito meramente enfático – como “obrigatoriamente”, “impreterivelmente” ou “exclusivamente” –, ou de expressões explicativas e justificativas de preceitos, também pode ser avaliado em função da imperatividade. Sabe-se que a tentativa de reforçar uma norma pela incisividade de sua enunciação resulta, na maioria das vezes, não em um reforço do objetivo pretendido, mas em um enfraquecimento das disposições vizinhas e da própria lei como um todo. A presença do termo de realce, além de tender a criar desequilíbrio semântico no conjunto do texto, esvazia de certa forma a flexão imperativa, que se supõe já presente pela simples enunciação normativa. (CASTRO, 1998, p. 137-138)

Sobre a “*expectativa de consensualidade*”, já alerta que se trata de injunção proveniente de circunstâncias impostas no momento de interpretação da lei, após a sua edição. Senão veja-se:

Supõe-se que o entendimento do texto legal atinja o maior grau de intersubjetividade possível entre os seus intérpretes, como garantia da estabilidade e segurança das relações sociais reguladas pelo direito e como forma de evitar os duelos judiciais. É este o postulado que determina a fórmula da *clareza* e da *precisão* como pilares básicos da redação legal, reconhecidos por todos os que escrevem sobre o assunto. (CASTRO, 1998, p. 138).

Para CASTRO, a *abstração* e a *generalidade* das normas jurídicas são fatores que influenciam a redação, mas não de modo absoluto, uma vez que se relativizam conforme o objeto, o destinatário e o campo espacial e temporal da lei: “Na tarefa de redação do texto legal, há sempre um processo mental de trânsito entre o geral e o particular, o abstrato e o concreto, até que se defina a expressão mais adequada para servir à norma”, contudo, não se deve “confundir, pois, generalidade ou abstração com imprecisão”. (CASTRO, 1998, p. 140).

A *temporalidade*, que oscila entre *permanência* e *transitoriedade*, condiciona “a forma como se enunciam os comandos legais e, como se sabe, vincula os limites da eficácia da lei em relação a seu objeto e a seus destinatários”. Justifica-se pelo “risco de indeterminação do tempo de aplicação da norma” (CASTRO, 1998, p. 141).

Importante fator – de determinação basilar, *a conjuntura e o pressuposto político* podem influenciar as fórmulas escritas, por conveniência do ato. Assim, examina o autor:

As definições de ordem política constituem, no conjunto do processo legislativo, fator basilar de condicionamento textual. São os parlamentares os responsáveis pela indicação geral – ou pelo menos pela supervisão – dos rumos e do conteúdo da legislação durante todas as etapas elaborativas, a começar dos anteprojetos. Trata-se de condição imposta pelo próprio regime de representação democrática, que vincula constitucionalmente os atos do processo aos titulares dos mandatos legislativos. (CASTRO, 1998, p. 143).

A combinação desses fatores condicionantes com “as imposições do *próprio sistema lingüístico* é que determinará a forma final do texto” (CASTRO, 1998, p. 143).

Como se vê, a finalidade da adequada redação legislativa se revela na relação forma-conteúdo dela resultante, como ensina Reed Dickerson, em obra clássica sobre Técnica Legislativa: “O importante na redação da lei é dizer o que se quer com precisão, coesão, clareza e concisão (...) A forma é importante para a substância, porque a ambiguidade e a expressão confusa comprometem os objetivos da legislação” (DICKERSON, 1954, p. 37 *apud* FREIRE, 2007, p. 84).

Capítulo 2

A Redação Final de proposições sujeitas à apreciação do Plenário

2.1 Considerações iniciais: Técnica e Processo Legislativo

Na definição clássica de José Afonso da Silva, o processo legislativo é “o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado” (SILVA, 2006, p. 41). Grosso modo, é um conjunto de fases preordenadas – iniciativa, emendamento, discussão, votação e sanção – que visa à formação da vontade estatal, materializada na lei escrita.

Além dessas etapas previstas na própria Constituição Federal – analisadas exaustivamente pelos diversos manuais de Direito Constitucional, outras específicas são estabelecidas somente pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas e merecem destaque devido à influência que exercem no resultado final do processo.

A respeito do uso subsidiário dos Regimentos Internos na tarefa de elaboração legislativa, assinala Luciana Botelho Pacheco:

As normas traçadas pela Constituição no tocante ao processo legislativo são de caráter bastante geral, não descendo a maiores detalhes. O texto constitucional, antes, cuidou de conferir a cada Casa Legislativa competência e autonomia para elaborar seus regimentos internos, que são normas especificamente destinadas a regular o funcionamento, em minúcias, de cada uma delas, aí incluídos os procedimentos aplicáveis ao processo de feitura das leis. (...) é neles que vamos encontrar o disciplinamento propriamente dito do processo legislativo em cada Casa, incluindo normas sobre a composição e as competências dos órgãos internos, a forma de apresentação dos projetos e propostas de legislação, os regimes de tramitação, os debates e votações, os direitos e deveres dos parlamentares, enfim, toda a regulação mais minuciosa do processo legislativo, desde seu impulso inicial até seus atos finais. (PACHECO, 2009, p. 16-17)

A elaboração da redação final da lei, ora tratada por doutrinadores, em sentido lato, como sinônimo do próprio processo legislativo como um todo, ora somente sob o ponto de vista da Técnica Legislativa, é concebida pelo RICD, à semelhança do RISF, como uma etapa específica e integrante do turno em que se concluir a apreciação de uma matéria, nos termos do § 1.º do art. 195 do RICD.

No Título V do RICD – “Da Apreciação das Proposições”, dentre os diversos capítulos relativos aos atos e procedimentos afetos ao processo legislativo (como por exemplo, as diretrizes de “recebimento e distribuição das proposições”, “turnos” e “regime de

tramitação”, “discussão” e “votação” da matéria), encontra-se o Capítulo XIV (arts. 194 a 200), que dispõe exatamente sobre a etapa de elaboração da redação final.

A partir das disposições regimentais, observa-se que, em geral, a elaboração da redação final de uma proposição legislativa é composta de duas ações distintas e complementares: I) a *confeção* da redação propriamente dita (art. 195, RICD) – que poderá, conforme o caso, reproduzir o teor original do projeto apresentado, com correções apenas formais se necessárias, ou então consolidar todas as modificações introduzidas no decorrer de sua tramitação – e II) a *votação* dessa redação (art. 198, RICD) – que objetiva a confirmação, pelo legislador, do conteúdo aprovado pelo Plenário.

No ato de redigir o texto legal, deverão ser observadas as regras e os princípios de Técnica Legislativa, como forma de contribuir para a clareza, a coerência e a precisão do conteúdo nele veiculado.

Além disso, o redator legislativo deve ter conhecimento do processo legislativo como um todo, para melhor compreender as interferências causadas no conteúdo da matéria, advindas da trajetória de apreciação da proposição, e saber vertê-las para o texto escrito. A propósito, observa CASTRO:

A opinião, o diálogo, a divergência e o acordo fazem parte do processo legislativo; no curso deste, os agentes da representação político-partidária, em nome de suas legendas ou de suas convicções, apresentam, discutem e aprovam idéias e propostas. Pareceres são emitidos, emendas são incorporadas, pronunciamentos apelam contra ou a favor das matérias. A imprensa explora os debates, divulga e comenta os objetivos e os possíveis efeitos, na vida das pessoas, dos projetos de legislação. No centro de todos esses movimentos, o texto da proposição é a cada instante interpretado, alterado, reelaborado. O cuidado com a clareza dos artigos, com a coerência do conjunto e, em cada operação de reescrita, com a fidelidade do documento às modificações decididas no voto exige dos políticos e dos redatores um estado de vigilância permanente sobre a forma do projeto na trajetória de sua apreciação. (CASTRO, 1998, p. 122)

É, nesse contexto, que se demonstra a estreita e necessária relação entre Técnica e Processo Legislativo e as suas consequências para a qualidade das leis.

Prova inequívoca dessa associação, segundo FREIRE (2002, p. 57), é a inserção, pelo Constituinte originário, de parágrafo único sobre a elaboração das leis no art. 59 da CF, que trata do processo legislativo. Dessa forma, Técnica e Processo Legislativo seguem “em paralelo, complementando-se, por versarem sobre aspectos diversificados da criação da lei.” (GODOY, 1987, p. 83).

Vistas as disposições pertinentes à Técnica Legislativa no primeiro capítulo, nesta segunda parte do trabalho, o enfoque será dado às normas regimentais referentes à elaboração

do texto final de uma proposição legislativa, notadamente à etapa da “Votação da Redação Final”.

Retomando a análise do supracitado Capítulo XIV – “Da Redação do Vencido, da Redação Final e dos Autógrafos” (arts. 194 a 200 do RICD), inicialmente cumpre distinguir essas três expressões, cujas definições foram extraídas do glossário digital da Câmara dos Deputados⁶: a *Redação do Vencido* consiste “no texto de uma proposição na forma como tenha sido aprovada em primeiro turno”⁷(art. 196); a *Redação Final*, já mencionada neste trabalho, é “o texto final da proposição aprovada em segundo turno ou turno único, com eventuais emendas, se houver” (arts. 195 e 196); e o *Autógrafo* é o “documento oficial assinado pelo Presidente que encerra a versão final de uma proposição aprovada pela Casa Legislativa” (art. 200).

Excetuados os casos expressos de dispensa da redação final (art. 195, §§ 2º e 3º, do RICD), ultimada a fase de votação, em turno único ou em segundo turno, dependendo do caso, será a PEC ou o projeto, com as respectivas emendas, se houver, enviado à Comissão competente para a redação final (art. 195 do RICD).

Nos projetos em geral, a competência para elaborar a redação final é da CCJC (art. 32, IV, “q”, RICD); nos casos de PEC, de projeto de Código, de projeto de alteração ou reforma de Regimento Interno de iniciativa de comissão criada para esse fim e de projeto sujeito a mais de três comissões de mérito, a competência é privativa da Comissão Especial⁸ que foi criada para estudar a matéria (art. 197, RICD).

Conforme o art. 196 do RICD, a redação final será elaborada dentro de 10 sessões para os projetos em tramitação ordinária, cinco sessões para os em regime de prioridade, e uma sessão, prorrogável por outra, excepcionalmente, por deliberação do Plenário, para os em regime de urgência, entre eles incluídas as PECs.

No Título VI – Das matérias sujeitas a disposições especiais, o RICD estabelece que, em caso de Código, aprovados o projeto e as emendas, a matéria voltará à Comissão Especial, que terá cinco sessões para elaborar a redação final (art. 208).

⁶ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/glossario>.

⁷ Conforme o art. 148 do RICD, as proposições em tramitação na Câmara são subordinadas, na sua apreciação, a turno único, ou seja, são discutidas e votadas uma única vez. As exceções são as PECs, os PLPs e outros casos previstos no Regimento Interno, que são votados em dois turnos. Cada turno, em regra, é constituído de discussão e votação (art. 149, RICD).

⁸ A Comissão Especial, de caráter temporário, é constituída para examinar e dar parecer sobre: PECs; projetos de código; e projetos que tratem de matéria de competência de mais de três comissões de mérito (RICD, art. 34, I e II); ou projeto de alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 216).

Formalizado o texto final pela Comissão competente e após a sua publicação no Diário da Câmara dos Deputados (DCD) ou a sua distribuição em avulsos⁹, o RICD prevê, em seu art. 198, a “Votação da Redação Final”, que deverá observar o interstício regimental estabelecido¹⁰.

Basicamente, esse é o procedimento estabelecido pelo Regimento Interno para a elaboração e votação da redação final no âmbito da Câmara dos Deputados. Contudo, tendo em vista as duas formas possíveis de apreciação da matéria – a apreciação conclusiva pelas Comissões ou a apreciação pelo Plenário – e suas especificidades, ocorrem diferenciações relevantes no tratamento do tema.

Na apreciação dos chamados projetos conclusivos¹¹ – aqueles discutidos e deliberados nas próprias Comissões Permanentes, sem a deliberação do Plenário – após o recebimento de pareceres favoráveis em todas as Comissões a que foram distribuídos¹² – sendo a última (ou única) a CCJC, incumbida da análise dos aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa, além do mérito eventualmente – é elaborada a Redação Final.

Mais precisamente, depois da publicação do parecer favorável da CCJC no DCD e de sua distribuição em avulsos, nos quais já se veicula o conteúdo material aprovado e as emendas de redação, se houver, é aberto o prazo recursal de cinco sessões ordinárias contra essa apreciação conclusiva, nos termos do §1º do art. 58 c/c o § 2º do art. 132 do RICD (como determina a CF, em seu art. 58, § 2º, I); findo esse prazo, sem a apresentação de recurso, a CCJC – a comissão competente para tal atribuição – designa o Relator que assinará a Redação Final formalizada, a qual será disponibilizada, pautada e, depois, votada.

A apresentação da redação final, antes de ser votada¹³, é feita mediante disponibilização em sistema eletrônico interno (Sistema de Informação Legislativa – SILEG) e via internet, na página de acesso da Câmara dos Deputados, através do conteúdo disponível

⁹ Exemplar de proposição, parecer ou relatório publicado oficialmente pelas Casas Legislativas, de caráter obrigatório e base para discussão em plenário ou em comissão. (Glossário digital da CD).

¹⁰ RICD, art. 150.

¹¹ São apreciados conclusivamente pelas Comissões, por força regimental, projetos de lei ordinária que não se encontrem nas exceções dispostas nas alíneas “b” a “h” do inciso II, do art. 24 do RICD. Além destes, são também apreciados conclusivamente pelas Comissões os PDC’s de rádio e TV, por força do parecer n. 9/90, da CCJR (Relator: Dep. Nelson Jobim), embora não tenha previsão regimental.

¹² Atendidas as formalidades iniciais de recebimento da proposição (art. 137, RICD), “a proposição é despachada à comissão ou comissões que tenham competência regimental para examinar e dar parecer sobre os assuntos nela tratados.” (PACHECO, 2009, p. 36). O parecer da comissão é “o texto do parecer aprovado pela comissão”, que pode resultar da aprovação integral ou parcial do parecer do relator designado para estudo da matéria, ou então consistir no chamado “parecer vencedor”, que expressa a posição majoritária dos membros de uma comissão quando esta rejeita o parecer do relator originário (RICD, art. 57, X, XI e XII).

¹³ Normalmente é disponibilizada em sistema eletrônico com antecedência mínima de 1 (uma) sessão ordinária da votação. MORAES, Dirnamara Lückemeyer Guimarães, Secretária de Redação Final. (informação oral).

em “Consulta de Proposições”. Além dessa possibilidade de acesso, a redação final é distribuída em cópias antes de iniciar a reunião da comissão, para qual foi pautada e na qual será votada.

Como se vê, aqui, são conferidos oportunidade e tempo suficiente para que o resultado final do processo seja examinado pelo legislador, que o aprovará posteriormente em reunião da CCJC, caso corresponda fielmente ao conteúdo deliberado nas Comissões pelas quais tramitou. Ademais, é possível recorrer da conclusividade da apreciação e enviar a matéria ao Plenário para nova deliberação, como já demonstrado.

Por essa razão, foi restringido o objeto deste trabalho às proposições sujeitas à apreciação “do Plenário”, cujo procedimento de elaboração da redação final é diverso do estabelecido pelo RICD. Na apreciação em Plenário, sob a justificativa da agilidade processual, admitida em razão da natureza e do regime de tramitação das proposições a ele sujeitas, convencionou-se votar a redação final de forma presumida, ou seja, sem que o texto esteja realmente pronto e formalizado. Na prática, imediatamente à votação de mérito, o Presidente coloca em votação a redação final e, depois, o texto é de fato preparado.

Com o processo de deliberação ultimado, somente alterações meramente formais poderão ser feitas, e quaisquer incoerências textuais e/ou lapsos de mérito não mais poderão ser sanados.

Assim, este capítulo destina-se a analisar o procedimento de elaboração da redação final praticado em Plenário e suas consequências para o processo de formação das leis.

O item seguinte inicia-se com a identificação das proposições sujeitas à apreciação do Plenário, cuja natureza e regime de tramitação justificariam o atual procedimento de elaboração da redação final, tópico central do capítulo. Culmina nas implicações dessa prática, exemplificadas, na sequência, através da demonstração do processo de formação da “Lei da Ficha Limpa”.

2.2 Proposições sujeitas à apreciação do Plenário

Os projetos sujeitos à deliberação do Plenário dividem-se em duas categorias: I) os sujeitos desde a sua distribuição inicial e; II) os sujeitos devido à perda do poder conclusivo. A divisão abaixo transcrita consta do trabalho de AMARAL (2009):

São sujeitos à apreciação do Plenário desde a sua distribuição inicial: “a) Projetos de Lei Complementar (RICD, art. 24, II, “a” e “e” c/c o art. 68, § 1º, da CF); b) Projetos de Decreto Legislativo (RICD, art. 24, II, “e” c/c o art. 68, § 1º, da CF); c) Projetos de Resolução (RICD, art. 24, II, “e” c/c o art. 68, § 1º, da CF); d) Projetos de Lei de Código (RICD, art. 24, II, “b”); e) Projetos de Lei de iniciativa popular (RICD, art. 24, II, “c”); e) Projetos de Lei de autoria de Comissão (RICD, art. 24, II, “d”); f) Projetos de Lei sobre matéria que não possa ser objeto de delegação (RICD, art. 24, II, “e” c/c o art. 68, § 1º, da CF); g) Projetos de Lei oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas (RICD, art. 24, II, “f”); h) Projetos de Lei em regime de urgência: quando for aprovado requerimento de urgência antes da distribuição ou no caso de proposição do Poder Executivo já recebida com urgência constitucional (RICD, art. 24, II, “h”).” (AMARAL, 2009, p. 110).

Têm a competência transferida ao Plenário, em razão da perda do poder conclusivo, os seguintes projetos: “a) Projetos de Lei que tenham recebido pareceres divergentes das Comissões (RICD, art. 24, II, “g”); b) Projetos de Lei em regime de urgência (RICD, art. 24, II, “h”); c) Projetos de Lei sem parecer: quando, esgotados os prazos, o Presidente da Câmara determina o envio de proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário (RICD, art. 52, § 6º); d) Apensação de proposição conclusiva a proposição submetida à deliberação do Plenário ou o contrário” (AMARAL, 2009, p. 110).

Além dessas proposições, a medida provisória também é apreciada, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas Legislativas (CF, art. 62, § 9º).

O que se vê atualmente nos Plenários da Câmara e do Senado é uma pauta de deliberações composta basicamente de medidas provisórias e de proposições urgentes. Nesse sentido, foram analisadas as proposições deliberadas na 1.ª Sessão Legislativa (até outubro de 2011) desta Legislatura (2011-2015), conforme Apêndice II, o que confirma essa assertiva.

As medidas provisórias e os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo em regime de urgência constitucional, devido a sua quantidade significativa e por sobrestarem o andamento das demais proposições, têm ocupado a totalidade da pauta das sessões ordinárias.

No tocante ao sobrestamento da pauta, significa dizer que, esgotado o prazo previsto para iniciar sua apreciação (45 dias, a contar de seu recebimento – CF, art. 62, § 6º e art. 64, § 2º, respectivamente, para MPV e PL com urgência constitucional), nenhum outro projeto poderá ser votado até a finalização das espécies em questão; entre elas, as medidas provisórias com prazo esgotado têm precedência.

As demais proposições sujeitas à deliberação do Plenário têm sido objeto das sessões extraordinárias, desde que o então Presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Michel Temer, em resposta à Questão de Ordem n.º 411¹⁴, suscitada em 11/03/2009, decidiu que “as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias”. Observa-se que a maioria dessas proposições figura na Ordem do Dia das sessões plenárias em virtude da aprovação de requerimento de urgência – a chamada *urgência urgentíssima*.

Isso acontece porque, ao se encontrarem prontas para a pauta em Plenário cerca de 1100 proposições¹⁵ e sendo um poder discricionário do Presidente da Câmara a elaboração da pauta das sessões plenárias, um determinado projeto poderia não ser apreciado tempestivamente, a contento do legislador e dos anseios da sociedade. Dessa forma, pode-se supor que a urgência tem sido utilizada como um instrumento legislativo para que uma proposição seja tão logo apreciada até sua decisão final. Ademais, cabe mencionar que tal prerrogativa permite também que um projeto inicialmente considerado de apreciação conclusiva pelas Comissões seja levado diretamente a Plenário.

O requerimento do qual deriva o termo “*urgência urgentíssima*” é o mais utilizado e está previsto no art. 155 do RICD. Aqui, não há restrição quanto ao número de requerimentos apresentados e, caso aprovado, a matéria poderá ser incluída na pauta do Plenário de imediato, independentemente de o projeto haver recebido parecer das comissões – situação em que o Presidente designará o Relator em Plenário, que proferirá o parecer oralmente (RICD, art. 157, § 2º).

É prevista também pelo RICD a urgência do art. 154, que decorre de requerimento apresentado por dois terços dos membros da Mesa ou um terço dos Deputados ou Líderes que representem esse número ou dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição. É “pouco utilizada, porque há uma limitação regimental que

¹⁴ Ementa da Decisão: “Responde à questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira com uma reformulação e ampliação da interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão “deliberações legislativas” para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória nos termos da Constituição; entende que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas de emenda à constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, as quais tampouco podem ser objeto de medidas provisórias; decide, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias”.

¹⁵ Informação da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados (novembro/2011).

impede que se vote outro requerimento de urgência caso estejam em tramitação na Casa duas matérias em regime de urgência nos termos do art. 154”. (AMARAL, 2009, p. 141).

Além dessas hipóteses – da urgência concedida a requerimento parlamentar, por deliberação do Plenário – e da urgência constitucional já mencionada, o RICD estabelece outros casos em seu art. 151. Contudo, por não ser o escopo deste trabalho, fica-se apenas com a observação de que, dentre os vários tipos de urgência previstos, a *urgência urgentíssima* é a mais utilizada, sendo o principal artifício para que uma matéria seja desde logo apreciada nas sessões extraordinárias.

A saber, são três os tipos de regime de tramitação de um projeto: urgência, prioridade e o ordinário. O regime de tramitação “é o modo como a proposição tramita em cada Casa ou o ritmo com que a matéria pode tramitar dentro do processo legislativo, que pode ser mais célere ou não”. (AMARAL, 2009, p. 140). Assim, sucintamente o que os distingue é a duração do processo estabelecido para deliberar uma matéria.

No regime de urgência – próprio das deliberações de Plenário¹⁶, além da previsão de prazos mais curtos para a deliberação da matéria nas Comissões¹⁷, são dispensadas as exigências, interstícios ou formalidades regimentais – salvo os seguintes requisitos: I) publicação e distribuição da proposição principal e, se houver, das acessórias; II) pareceres das Comissões ou do Relator designado; e III) quórum para deliberação (RICD, art. 152, §1º, I a III).

Além disso, encerrar-se-á a discussão, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara ou de Líderes que representem esse número. (RICD, art. 157, §3º).

Como se observa, as regras constitucionais e regimentais vigentes acerca da urgência contribuem para a rápida apreciação das proposições em Plenário. Do mesmo modo, as disposições especiais de tramitação das medidas provisórias impõem um ritmo bastante acelerado a sua deliberação, porventura mais intensificado diante da possibilidade de perda da eficácia por rejeição tácita, em outras palavras, pela não apreciação em tempo oportuno.

Se, por um lado, essa sumarização do processo legislativo é tida como uma forma de atender aos anseios de celeridade e tempestividade das matérias de interesse do Legislativo e/ou da própria sociedade, por outro, pode influir sobremaneira na interpretação e prática dos atos processuais, com consequências muitas vezes negativas para o resultado final do

¹⁶ RICD, art. 24, II, h.

¹⁷ Há prazos diferenciados nas Comissões para deliberação das matérias, dependendo do regime de tramitação (5 sessões para urgência; 10 sessões para regime de prioridade e 40 sessões para tramitação ordinária).

processo. É o caso da etapa de elaboração e votação da redação final da lei, como se pretende demonstrar neste capítulo.

Passa-se, então, ao melhor detalhamento dessa prática.

2.3 A prática da Redação Final em Plenário

O processo legislativo se inicia com a apresentação, à Casa Legislativa, de um projeto cujo texto originário é considerado redação do autor. Normalmente, a confecção do texto inicial de proposições de autoria de Parlamentar é feita com assessoramento técnico, inclusive institucional – este a cargo das Consultorias Legislativas¹⁸, que oferecem, dentre os serviços destinados aos parlamentares, a elaboração de minutas de proposição e/ou sua adequação à técnica legislativa e aos procedimentos determinados pela Mesa Diretora, além de estudos técnicos sobre as matérias das proposições.

A redação final de uma proposição pode restringir-se à reprodução do texto original, sem qualquer alteração de conteúdo, com a apresentação, se necessário, de emendas de redação – as quais se destinam somente a sanar vícios de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto (RICD, art. 118, § 8º).

É de se atentar que, mesmo nesse caso, é prudente que o legislador tenha a oportunidade de conhecer o texto final antes de considerá-lo definitivamente aprovado, uma vez que alterações formais feitas indevidamente, em face de equívoco, por exemplo, são capazes de modificar o mérito de uma proposição.

Outra situação – e essa merece ainda maior atenção – é a alteração da redação originária por meio da incorporação de emendas, da apresentação de substitutivos¹⁹, da aprovação de destaques²⁰, da construção de acordos partidários, dentre outros fatores que irão conformar o texto legal no decorrer da tramitação da matéria. A respeito dessa conjunção de

¹⁸ As Consultorias Legislativas são órgãos institucionais de assessoramento da Câmara dos Deputados. São compostas de equipes multidisciplinares de especialistas, cuja função é subsidiar os Deputados em todas as fases do processo legislativo. (<http://www2.camara.gov.br/a-camara/estruturaadm/conle>)

¹⁹ RICD, art. 118, § 4º.

²⁰ “O **destaque** configura instrumento do processo legislativo, a ser utilizado durante a votação de matéria em Plenário. É um procedimento de votação, no intuito de permitir o parcelamento ou o fracionamento do processo de votação. Dependendo do tipo de destaque apresentado, tem diversas finalidades: retirada de parte da proposição, votação de emenda ou subemenda separadamente, tornar emenda ou parte da proposição projeto autônomo, dar preferência a um projeto sobre o outro ou suprimir dispositivo de proposição”. (AMARAL, 2009, 113).

movimentos que delineiam, por fim, a materialização do conteúdo deliberado, discorre CASTRO:

A lei, num Estado democrático, resulta de um intenso embate técnico-político entre forças que, no espaço do Parlamento, ora se alinham, ora divergem, ora se misturam. Em meio a uma rede heterogênea de discursos, o processo de construção do texto legal constitui um complexo trabalho de criação, voltado, em última análise, para a obtenção de um *texto escrito*, que, abstrata e idealmente, sintetiza e organiza o resultado do jogo. (CASTRO, 1998, p. 122).

Nesse caso, a redação final de uma proposição legislativa consistirá na consolidação, em texto único, de todas as modificações introduzidas nas Comissões e/ou em Plenário.

Como já mencionado, o processo de elaboração da redação final é composto de duas ações ordenadas e complementares: a materialização do texto escrito (a sua redação propriamente dita), seguida de sua aprovação. Assim, coerentemente, estabelece o RICD que, após a deliberação do mérito do projeto, será observado determinado interstício para a preparação do texto final pela Comissão competente, o qual será publicado ou distribuído em avulsos e, depois, apresentado ao Plenário para aprovação.

O propósito dessa etapa do processo legislativo, tal qual prevista no Regimento Interno, é justamente oferecer tempo hábil para que o texto final seja confeccionado com qualidade e coerência em relação ao mérito aprovado e, após, garantir oportunidade para que o legislador possa verificar e confirmar se a vontade soberana da maioria foi, de fato, reproduzida corretamente.

É sabido que não se trata de dar nova oportunidade aos parlamentares para alterar a matéria votada ou então rejeitá-la. O RICD, em seu art. 198, § 1º, quando prevê a possibilidade de oferecer emendas à redação final refere-se tão-somente à possibilidade de suscitar incoerências entre o texto apresentado e o conteúdo já definitivamente aprovado.

Sobre a natureza da fase de votação da redação final, ensina PACHECO, em Nota Técnica da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados:

Trata-se não mais de aprovar ou rejeitar uma proposição, mas de **fiscalizar**, de **controlar**, de **verificar**, enfim, se o texto apresentado como final corresponde efetivamente ao aprovado. Ou seja: a atuação do plenário, nessa fase, não é livre, mas vinculada à deliberação de mérito da proposição, só podendo rejeitar a redação final se esta não corresponder ao resultado da deliberação de mérito tomada. (BOTELHO, 2003, p.4). (grifos nossos).

A despeito da sistemática do RICD, a prática atual da elaboração da redação final de proposições sujeitas à apreciação do Plenário ocorre de modo inverso: vota-se primeiro e,

depois, prepara-se a redação. Trata-se de “prática costumeira” instituída por convenção em Plenário mesmo antes da vigência do atual Regimento.

A fim de agilizar ainda mais a tramitação, foi acordado que a votação da redação final de proposições em regime de urgência ocorreria de forma *presumida* – uma vez que o texto ainda não existe formalmente – logo após a votação do mérito em Plenário, na mesma sessão, dispensando-se o interstício regimental e as formalidades de publicação ou distribuição em avulsos da redação consolidada (art. 198).

Segundo o Sr. Mozart Vianna Paiva, Secretário-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados no período de 1991-2011, houve um tempo, na vigência do Regimento anterior, em que o procedimento adotado observava os ditames regimentais, que eram praticamente iguais aos atuais. Quando ele foi o Secretário da então “Comissão de Redação”²¹, procedia-se basicamente assim: O projeto era votado em Plenário; a SGM mandava os avulsos para a Comissão de Redação, juntamente com o Despacho do Secretário-Geral (que informava o conteúdo aprovado); com o processado e as emendas, montava-se o texto final. Ademais, depois de pronta, a redação final era assinada pelo relator e pelo Presidente da Comissão de Redação, aprovada por essa Comissão e enviada ao Plenário; durante a Ordem do Dia²², antes do item em pauta, era votada a “Matéria sobre a Mesa”, na qual continha a redação final. “Então, toda a redação final era preparada antes na Comissão e levada a Plenário” (PAIVA, informação oral, 2011).

Contudo, em face da urgência para aprovação de determinadas matérias, e por considerarem que a redação final era “a parte mais simples” do processo, a Mesa e os Líderes acordaram “informalmente” que a votação da redação final ocorreria logo após a aprovação da matéria em Plenário, “como se a redação estivesse pronta, ali, e não estava”. Era de responsabilidade dos assessores (da Mesa, da Comissão competente) a tarefa de montar o texto depois e levar ao relator para assinatura. “Isso foi acordo político para agilizar a votação” e “até hoje, há um acordo geral que permite que seja feito assim”. (PAIVA, informação oral, 2011).

Os primeiros questionamentos acerca do tema, registrados na forma de Questão de Ordem²³ datam de 1985 – ainda na vigência do Regimento anterior.

²¹ Atual CCJC.

²² Fase da sessão plenária ou da reunião de comissão destinada à discussão e à votação das proposições em pauta. (RICD, arts. 82 a 86).

²³ Questão de Ordem é toda dúvida sobre a interpretação do Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal. (RICD, art. 95).

Na Questão de Ordem n.º 10018, do Sr. Dep. Gastone Righi, de 19/06/1985, questionava-se a protelação da votação da redação final do PL 5.684/85, que, por estar em regime de urgência, deveria ocorrer dentro de 24 horas, ou 48 horas, se houvesse requerimento aprovado pelo Plenário – o que demonstrava que a prática atual ainda não havia sido acordada.

No mesmo ano, em 04/12, o Sr. Dep. Roberto Jefferson suscitou a Questão de Ordem n.º 40017, que solicitava o adiamento da votação da redação final do PL 6.971/85, argumentando que não poderia ter ocorrido a dispensa de impressão do texto final já que a proposição tinha sido emendada.

Cabe mencionar que o dispositivo invocado na época é de mesmo teor do atual art. 198, § 1.º, RICD:

Art. 198. A redação final será votada depois de publicada no Diário da Câmara dos Deputados ou distribuída em avulsos, observado o interstício regimental.

§ 1.º O Plenário poderá, quando a redação chegar à Mesa, dispensar-lhe a impressão, para o fim de proceder-se à imediata votação, **salvo se a proposição houver sido emendada** na sua discussão final ou única. (grifo nosso)

.....

O autor, em seu questionamento, lembrou que “foram quatro ou cinco destaques aprovados” e que não sabiam “qual o texto definitivo, portanto, não poderiam aprovar sem conhecê-lo”. Corroborou o Sr. Dep. Leorne Belém, ao afirmar que o Presidente não poderia “continuar conduzindo os trabalhos sem atentar para o expreso texto do Regimento Interno, que no seu art. 188 é muito claro”. O art. 188 do Regimento anterior corresponde ao atual caput do art. 195:

Art. 195. Ultimada a fase da votação, em turno único ou em segundo turno, conforme o caso, será a proposta de emenda à Constituição ou o projeto, com as respectivas emendas, se houver, enviado à Comissão competente para a redação final, na conformidade do vencido, com a apresentação, se necessário, de emendas de redação.

Em sua decisão, o então Presidente, Dep. Ulysses Guimarães, já anunciava a nova interpretação do procedimento, e indeferiu a citada Questão de Ordem sob o argumento de que “quando a matéria está em regime de urgência, dispensa-se tal formalidade”. Consta ainda do texto integral do questionamento a seguinte menção do Presidente:

Desejo lembrar à Casa que talvez pelo cansaço, ou por outra razão, alguns Deputados – e isso é compreensível – não se recordam de que, em regime de

urgência, sempre, nesta Presidência e em outras, **tem-se votado a redação final logo após, porque esse procedimento é consuetudinário, em relação ao regime de urgência.**

Interessante destacar que, entre os vários questionamentos analisados (Apêndice I), foi possível encontrar decisões favoráveis, nas quais o Presidente decidiu pela votação da redação final depois de sua publicação.

Na Questão de Ordem nº 10035, de 01/02/2000, o Dep. Arnaldo Faria de Sá alegou impedimento regimental da votação da redação final do PLP nº 18/99 (Responsabilidade Fiscal) na mesma sessão, em face de a matéria ter sido emendada, o que ensejaria a publicação do texto consolidado. A base da alegação era o já citado art. 198, §1º, RICD.

Inicialmente, a referida Questão de Ordem foi indeferida pelo Presidente, Dep. Michel Temer, nos seguintes termos: “estando a matéria em regime de urgência, não há impedimento”. Porém, no dia seguinte, a decisão foi reconsiderada em virtude do deferimento de outra, que tinha o mesmo objetivo e havia sido suscitada na mesma ocasião e sobre a mesma proposição.

A Questão de Ordem deferida era do Dep. Sérgio Miranda e recebeu o número de 10038. Nela, o parlamentar fez a mesma afirmação – de que não era permitida a votação sem a publicação do texto final, uma vez que a matéria tinha recebido emendas –; ademais, o fato de a matéria estar em regime de urgência não a excluiria da mencionada exigência, conforme art. 152, § 1.º, I, que não dispensa, na urgência, o requisito da publicação ou distribuição em avulsos ou por cópia. Assim, ele conseguiu reverter a primeira decisão:

Sr. Presidente, V. Exa. negou a questão de ordem argüida pelo Dep. Arnaldo Faria de Sá usando o art. 198. Quero usar o art. 152 do Regimento Interno, sobre a urgência e a dispensa de exigências. No § 1.º se diz explicitamente: **“Não se dispensam os seguintes requisitos, mesmo na urgência: publicação e distribuição em avulsos”**. A emenda foi modificada. Aprovou-se aqui uma proposta, Sr. Presidente. Então, **há necessidade de distribuição em avulso. Logo, não se pode votar a redação final.** (grifo nosso).

O Presidente, Dep. Michel Temer, deu provimento ao pedido: “De fato, precisamos publicar a redação final. Portanto, será publicada, distribuída ao Plenário, e votada amanhã”. E, de fato, a redação final foi votada no dia 02/02/2000, conforme informação da tramitação do PLP obtida no site da Câmara dos Deputados – depois de discutida por dois Deputados e de aprovadas duas emendas de redação.

Inferese, dessa forma – como também afirmado por PAIVA (2011, informação oral), que a prática da votação presumida da redação final se trata de um grande acordo político,

geral, para acelerar o processo. É também “acordo informal”, pois, como se viu, se algum parlamentar insurgir-se contra ele e exigir que se cumpram as normas regimentais, não há respaldo legal para negar-lhe.

Apesar disso, o que se observa normalmente é a continuação do uso do “costume” como justificativa para manter o indeferimento dos eventuais questionamentos. Além do mais, os recursos dessas decisões não foram enfrentados a contento pela CCJC²⁴. Em três recursos analisados – os de n.ºs 203/97, 221/02 e 122/07, a Comissão os julgou prejudicados em face da transformação em norma jurídica das proposições a que se referiam, sem adentrar no mérito da questão. Já no Recurso de n.º 57/99, o parecer proferido pelo Relator, Dep. Vicente Arruda, limitou-se ratificar a prática de Plenário: “É entendimento pacífico nesta Casa, que, estando a matéria em regime de urgência, podem ser dispensados o segundo turno de votação e outras formalidades como a [votação] da redação final”.

Em decorrência da reiteração dessa prática ao longo dos anos, o procedimento se estende hoje a todas as proposições aprovadas pelo Plenário, urgentes ou não. A propósito, afirma o então presidente, Sr. Dep. Inocêncio Oliveira, na ocasião em que foi levantada a Questão de Ordem nº 209, de 09/10/2007, de autoria do Sr. Dep. Onyx Lorenzoni, sobre a redação final da Medida Provisória n.º 384, de 2007:

A matéria tranca a pauta mais do que regime de urgência urgentíssima. É uma limitação especial e sempre tem sido procedido a se votar a redação. A única coisa que V. Exas. da Oposição têm razão é o encaminhamento da votação da redação final. Então, a Presidência vai conceder para falar a favor e contra.

A urgência, conforme dispõe o art. 152 do RICD, dispensa exigências, interstícios ou formalidades regimentais, com exceção de três requisitos, dentre eles os referentes à publicação e distribuição, em avulsos ou por cópia, da proposição principal e, se houver, das acessórias (art. 152, § 1º, I). Na mesma direção, o art. 198 do RICD exige a publicação ou a distribuição em avulsos da redação final, só dispensando a sua impressão para o fim de proceder-se à imediata votação, quando a redação chegar à Mesa e se a proposição não houver sido emendada na sua discussão final ou única (RICD, art. 198, §1º).

Note-se que, mesmo na hipótese de dispensa da publicação ou distribuição da redação final prevista no referido §1º, é exigida a redação pronta e formalizada (“quando a redação chegar à Mesa”) antes de iniciar a sua votação.

²⁴ RICD, art. 95, § 8.º

Os únicos casos específicos de dispensa do próprio texto final são os previstos no RICD, art. 195, §§ 2º e 3º:

Art. 195.

 § 2.º A redação final será dispensada, salvo se houver vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir:
 I – nas propostas de emenda à Constituição e nos projetos em **segundo turno**, se aprovados **sem modificações**, já tendo sido feita redação do vencido em primeiro turno;
 II – nos substitutivos aprovados em **segundo turno, sem emendas**;
 III – nos projetos **do Senado** aprovados **sem emendas**.
 § 3.º A Comissão poderá, em seu parecer, propor seja considerada como final a redação do texto de proposta de emenda à Constituição, projeto ou substitutivo aprovado **sem alterações**, desde que **em condições de ser adotado como definitivo**. (grifo nosso).

Aqui, como se pode observar, a Redação Final só é dispensada porque o texto final existe de alguma forma – por ter sido confeccionado pela Comissão competente ao final do primeiro turno de deliberação (redação do vencido) ou pelo Senado Federal (em proposições de sua autoria), e não ter sido modificado depois. Ainda assim não ocorrerá tal dispensa se houver vício de linguagem, defeito ou erro manifesto a corrigir que não foi verificado anteriormente.

Diante do exposto, feita uma interpretação sistemática de todos os dispositivos referidos, conclui-se que a prática da elaboração da redação final de proposições sujeitas ao Plenário não encontra respaldo regimental. O argumento da “urgência” não pode ser utilizado para dispensar exigências que desfiguram o ato processual, retirando-lhe a sua própria essência e finalidade.

O procedimento de elaboração da redação final tal qual previsto no RICD visa a garantir: I) *interstício* razoável, para que seja confeccionada com qualidade; II) *publicação ou distribuição* de seu teor, para que o legislador tenha conhecimento do conteúdo consolidado; e III) *apreciação posterior*, para que a vontade soberana do Plenário, expressa na deliberação de mérito e reproduzida no texto escrito, possa ser confirmada.

A inversão dos atos – votação presumida e confecção do texto final consecutivamente – provoca uma verdadeira supressão da etapa de redação final: vota-se algo que não existe formalmente.

Na sequência, depois da votação da redação final, encerrado o processo em Plenário, o texto é confeccionado pelos técnicos da CCJC²⁵, com a participação da SGM, que terão a incumbência de adequá-lo ao conteúdo definitivamente aprovado e às normas de Técnica Legislativa. Para essa tarefa, é necessário, muitas vezes, que os redatores esclareçam as controvérsias textuais, geradas pelo processo de apreciação em Plenário, através de informações prestadas pelo relator do projeto, consultores legislativos, assessores técnicos da SGM ou por meio das notas taquigráficas da sessão correspondente.

Destaque-se a participação da assessoria técnica da SGM na consolidação do texto final, uma vez que, no caso de divergência da CCJC quanto à redação, prevalece a posição daquela assessoria.

Por fim, a redação final será reproduzida na forma de autógrafos, que serão assinados pelo Presidente da Câmara dos Deputados e encaminhados à sanção, à promulgação ou ao Senado, conforme o caso (RICD, art. 200).

Nesse sentido, segue exemplo de como ocorre a deliberação de uma proposição em Plenário²⁶. Trata-se do PL nº 3.937, de 2004, que “Altera a Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que ‘transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providência’”. Aqui, foram extraídas somente as inserções pertinentes à demonstração da trajetória percorrida pela matéria em Plenário até ser considerada definitivamente aprovada:

Discussão, em turno único, **das Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei 3.937/2004**. (Sessão extraordinária - 19:48).

(...)

Parecer às Emendas do Senado Federal proferido e entregue à Mesa pelo Relator, Dep. Pedro Eugênio (PT-PE), que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação das Emendas de nºs 2, 4, parte da emenda 5 (referente ao inciso V do artigo 10 e aos artigos 11, 52, 65, 67, 76 e 92), 7, 8, 9, 10, , 11, 16, 17, 19, 20, 21, exceto a expressão "ou em outro fixado pelo juiz da causa", parte da emenda 22 (referente aos arts. 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 64, e a supressão do § 3.º do art. 65, e parágrafo único do art. 90), 23, 24, 26 e 27, e pela rejeição das Emendas de nºs 1, 3, parte da emenda 5 (referente aos artigos 9º e exceto o inciso V do artigo10), 6, exceto a expressão "desde que a inspecionada seja notificada com pelo menos vinte e quatro horas de antecedência e a inspeção seja iniciada entre a as seis e as dezoito horas", 12, 13, 14, 15, 18, parte da emenda 22 (referente aos artigos 58, 88, inciso IV do art. 90 e art. 128 e a supressão dos §§ 2º e 3º do art. 66 e do § 9.º do art. 88), 25, 28, 29, 30 e 31.

²⁵ Apesar de o RICD prever a competência da Comissão Especial para redigir a redação final dos projetos a ela submetidos, na prática, é a CCJC que confecciona o texto (informação oral obtida na própria CCJC).

²⁶ Sessão Extraordinária de 05/10/11, conforme ficha de tramitação da proposição, obtida em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=260404>.

(...)

Encerrada a discussão.

(...)

Votação, em turno único, das Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei 3.937/2004.

Aprovadas as Emendas do Senado Federal de nºs 2, 4, parte da emenda 5 (referente ao inciso V do art. 10 e aos arts. 11, 52, 65, 67, 76 e 92), 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 19, 20, 21, exceto a expressão "ou em outro fixado pelo juiz da causa", parte da emenda 22 (referente aos arts. 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 64, e a supressão do § 3.º do art. 65, e parágrafo único do art. 90), 23, 24, 26 e 27, com parecer pela aprovação, ressalvados os destaques.

Rejeitadas as Emendas do Senado Federal de nºs 1, 3, parte da emenda 5 (referente aos artigos 9º e 10, exceto inciso V), 6, exceto a expressão "desde que a inspeccionada seja notificada com pelo menos vinte e quatro horas de antecedência e a inspeção seja iniciada entre as seis e as dezoito horas", 12, 13, 14, 15, 18, parte da emenda 22 (referente aos artigos 58, 88, inciso IV do art. 90 e art. 128 e a supressão dos §§ 2º e 3º do art. 66 e do § 9.º do art. 88), 25, 28, 29, 30 e 31, com parecer pela rejeição, ressalvados os destaques.

Votação da **Emenda do Senado Federal nº 18**, objeto do Destaque para votação em separado da bancada do PSDB.

Encaminharam a Votação: Dep. Miro Teixeira (PDT-RJ) e Dep. Arlindo Chinaglia (PT-SP).

Rejeitada a Emenda. Sim: 106; não: 181; total: 287.

Votação da **Emenda do Senado Federal nº 23**, objeto do Destaque para votação em separado da bancada do Bloco PV-PPS.

Encaminhou a Votação o Dep. Rubens Bueno (PPS-PR).

Aprovada a Emenda.

Votação da Redação Final.

Aprovada a Redação Final assinada pelo Relator, Dep. Pedro Eugênio (PT-PE).

A matéria vai à sanção (PL 3.937-D/2004).

Em revisão ao projeto aprovado na Câmara dos Deputados em 17/12/2008, o Senado Federal apresentou 31 emendas ao PL nº 3.937/2004. O Parecer do Relator, Dep. Pedro Eugênio, foi modificado durante a sua leitura, antes de iniciar a discussão da matéria, para acomodar os acordos feitos na ocasião, razão pela qual foram retirados 3 destaques para votação em separado. Na votação do mérito, algumas emendas foram acatadas integralmente, outras em “parte”; neste caso, atente-se para o fato de terem sido aprovadas, por exemplo, “parte” referente a inciso, “parte” que excetua determinada expressão, “parte” que suprime só determinados parágrafos.

Ou seja, com tantas e minuciosas alterações introduzidas e discutidas somente nesse momento da deliberação, no ambiente muitas vezes conturbado do Plenário, como poderia o legislador conhecer o real teor da matéria aprovada sem que exista um texto formalmente consolidado? Pela mesma razão, como poderia ele confirmar, na sequência, que a redação final corresponde fielmente ao conteúdo deliberado? Ainda assim, a redação final foi aprovada simbolicamente pelo Plenário, encerrando-se o turno de apreciação da matéria.

Assim, devido à grande dificuldade de se “montar” o texto final, a matéria só foi enviada à sanção em 09/11/11, mais de um mês depois de sua aprovação. Ademais, consta do

processado do Projeto, uma Nota Técnica assinada pelo Relator, que justifica a necessidade de modificações efetuadas na redação final após a sua aprovação presumida em Plenário – em desacordo ao que preconiza o Regimento.

Ainda sobre o caso do “PL do Cade”, como ficou conhecido, foram noticiadas na imprensa as incoerências textuais verificadas depois de encerrada a votação da matéria. O jornal eletrônico “Estadão”²⁷ informou que o Relator iria apresentar à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados um requerimento amparado nas notas taquigráficas, argumentando que houve erro de redação no texto aprovado, pois o conteúdo de determinado dispositivo divergia do acordo firmado. Em resposta, segundo a reportagem, os especialistas da Casa teriam afirmado que não havia dúvida quanto ao acordo, mas que a correção não poderia ser feita, sob pena de se “abrir um precedente de modificar a redação aprovada formalmente”, o que causaria “insegurança jurídica”.

Com o intuito de verificar a possibilidade de ocorrência de deficiências redacionais como as desse caso citado, em razão da quantidade de modificações apresentadas e aprovadas em Plenário, sem que o parlamentar possa conhecer o texto consolidado antes de considerá-lo definitivamente aprovado, realizou-se uma pesquisa para analisar as proposições aprovadas neste primeiro da Legislatura, no período de 08/02 a 26/10/2011 (Apêndice II).

Nesse período, foram apreciados 37 (trinta e sete) MPVs, 35 (trinta e cinco) PLs e 02 (dois) PLPs. Nenhuma PEC foi apreciada. Excetuaram-se da pesquisa os PDCs, que, por versarem sobre tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República, normalmente se sujeitam aos Plenários das Casas Legislativas para referendo²⁸, sem alterações; e os PRCs, que se destinam a regular matéria de competência privativa da Câmara dos Deputados, sem a sanção do Presidente da República, ou seja, matérias apenas com efeitos internos.

Das 74 (setenta e quatro) proposições apreciadas, 44 (quarenta e quatro) sofreram alterações em Plenário (57 %) – por meio de pareceres reformulados pelo relator (PRPs), Projetos de Lei de Conversão (PLV) apresentados às MPVs, acordos partidários e aprovação de emendas²⁹ e destaques³⁰.

No resultado anexo, as modificações introduzidas mediante acordo se traduzem nos PRPs e no uso das expressões “com alterações” (por exemplo: “PLV com alterações”) ou,

²⁷ Disponível em: <http://m.estadao.com.br/noticias/impreso,erro-em-votacao-do-cade-nao-deve-ser-corrigido,783849.htm>.

²⁸ CF, art. 49, I e art. 84, VIII.

²⁹ RICD, art. 118.

³⁰ RICD, art. 161.

então, declaradamente, “por acordo extraordinário dos Srs. Líderes”. Dentre as emendas, foram desconsideradas as “Emendas de Comissão” oferecidas a 19 PLs, por terem sido apresentadas nas próprias comissões e constarem previamente dos pareceres disponibilizados (os pareceres não foram proferidos em Plenário).

As alterações verificadas na pesquisa não foram analisadas individualmente, a ponto de se detalhar as deficiências constatadas, nem foram eleitos determinados critérios, para classificá-las como substanciais ou não. Porém, apenas para citar alguns exemplos, conforme informações da SGM, importantes proposições foram aprovadas pelo Plenário neste ano, cujas alterações dificultaram o trabalho de consolidação realizado pela equipe da redação final. Foram elas: o PL 7.824/10, a MPV 517/10, a MPV 532/11 e, sobretudo, o PL 3.937/04, acima exemplificado.

2.4 Implicações da votação da redação presumida

A preocupação com a atual prática de elaboração e votação da redação final reside justamente na consequência gerada pela inversão dessas fases: Uma vez aprovada a redação final em Plenário, ainda que de forma presumida, somente alterações meramente formais serão aceitas e quaisquer lapsos ou controvérsias materiais, intencionais ou não, restarão insanáveis, sob pena de serem consideradas não só antirregimentais como até inconstitucionais.

O RICD estabelece que poderão ser oferecidas, se necessário, *emendas de redação* ao texto final (RICD, art. 195, caput, *in fine*), sendo estas as que visam a sanar *vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto* (RICD, art. 118, §8º). Convém anotar que esse tipo de emenda deverá ser apresentado em Plenário, antes da votação presumida da redação final, uma vez que, pela atual prática, é como se o texto estivesse pronto e presente.

Após a aprovação da redação final, do mesmo modo, a Mesa só poderá corrigir *inexatidão, lapso ou erro manifesto do texto*, dando conhecimento ao Plenário (RICD, art. 199, caput).

Assim, as possibilidades de alteração e correção nessa fase restringem-se basicamente ao aspecto formal ou, então, aos erros materiais evidentes. Com isso, as ambiguidades e incoerências de mérito são convalidadas diante da preclusão da oportunidade de saneá-las, e

nem mesmo correções meramente gramaticais podem ser feitas, muitas vezes, pois existe o risco de se modificar o conteúdo.

Reclamou o Sr. Dep. José Thomaz Nonô, em sede da Questão de Ordem n.º 316, de 29/01/2004, de sua autoria, contra a possibilidade de se alterar o texto da Medida Provisória n.º 144/03, cuja redação final tinha sido aprovada simbolicamente pelo Plenário no dia anterior:

Protestei ontem contra o rolo compressor, contra a celeridade, contra a pressa. A pressa é a mãe da imperfeição. Mas não há conserto para essa imperfeição. **Votamos ontem toda a medida e votamos – salvo engano – a redação final**, ou seja, **o ato político da Câmara está completo e acabado**. Que isso sirva de exemplo e de advertência para outros açosamentos. (...) Quero registrar que vou à Justiça, se a Mesa – e tenho certeza de que ela não fará isso – transgredir o Regimento. **Não há acordo possível. Se todos os Deputados e todos os partidos concordarem, ainda assim não é possível, porque a votação foi encerrada e a redação final, aprovada**. Tenho 5 questões de ordem reclamando contra as votações da redação final exatamente no término da votação de mérito. Não inventei a pólvora. Quando o Regimento colocou a expressão redação final foi com o intuito de haver o interstício, dar tempo de se refletir. Nem vou entrar no mérito, porque, pelo que ouço, **há equívocos de mérito**. De mérito, de forma e de fundo, o lugar para se corrigir é o Senado Federal, que tanto lutou por esta convocação. (grifo nosso).

Em contradição, o Dep. Professor Luizinho invoca o art. 199 para alegar que o RICD permite que a Mesa faça a correção da redação e, caso haja impugnação, ela seria submetida ao Plenário. Com base no mesmo dispositivo regimental, responde o autor que a “inexatidão” referida nesse artigo, que possibilitaria a retificação, não é de “substância” e que as alterações pretendidas não são “meramente ortográficas, nem de apreço ao léxico português” e sim, “questões de fundo”.

A decisão do Presidente – na ocasião, o Dep. Inocêncio Oliveira – foi de deferimento à Questão de Ordem: “Impossibilidade de alteração do texto de matéria cuja redação final já foi aprovada em Plenário, a não ser quando tal alteração tiver por objetivo a correção de inexatidão, lapso ou erro manifesto” – que não era o caso.

Em decisão, de 17/03/2010, à Questão de Ordem formulada pelo Dep. Júlio César (n.º 633), o então Presidente, Dep. Michel Temer, reafirmou que a única hipótese de correção ao texto final já aprovado está prevista no art. 199 do RICD, a qual “cinge-se à ocorrência de inexatidão textual que deve ser fácil de constatação”.

Quando assim ocorre, a Mesa comunica ao Senado Federal ou à Casa Civil da Presidência da República, conforme o caso (revisão ou sanção), através de expediente caracterizado, na prática, como “erro manifesto”.

Devido às maiores implicações, o foco do trabalho recai justamente sobre as proposições cujas redações são sacrificadas, sob o ponto de vista formal e material, por não poderem mais ser corrigidas.

O costume de se trabalhar com o “texto final votado” pode impedir o redator de consolidar o teor original e as modificações posteriores num texto harmônico, claro, lógico e correto do ponto de vista da norma culta e da Técnica Legislativa. Isso porque, com o processo ultimado – a aprovação da redação final finda o turno de apreciação da matéria – só resta ao redator reproduzir e tentar adequar o conteúdo deliberado tal qual foi apresentado na proposta original, nos pareceres proferidos, nas emendas e destaques aprovados, com correções, se necessárias, meramente formais.

As deficiências redacionais, nessa circunstância, advêm da introdução de modificações materiais e/ou formais no decorrer da tramitação da matéria que se mostram conflitantes, ambíguas e/ou incorretas ao juntá-las num texto único ou ao considerá-las em relação ao ordenamento jurídico vigente. Essas deficiências, não antevistas, são apresentadas textualmente e são assim aprovadas em Plenário, ganhando o status de imutáveis perante a redação final.

E aqui merece ser esclarecida outra prática consolidada em Plenário: vota-se o *texto* apresentado. Assim, se o parecer do relator, as emendas, os destaques e os acordos firmados são transcritos com vícios de forma e de conteúdo e/ou em desacordo com a intenção do Colegiado e, dessa forma, são aprovados, pouco importa ao redator reconhecer as incoerências, uma vez que estará vinculado textualmente a esse material deliberado em sua tarefa derradeira.

Foi o que aconteceu, por exemplo, na confecção da redação final da MPV 373/2007. Por causa de uma emenda mal redigida, foi suprimido um dispositivo contra a vontade do autor e, sobretudo, do Plenário. O autor da emenda tinha por objetivo alterar somente o *caput* de um determinado artigo, preservando o seu parágrafo único, mas o comando da emenda dizia:

Dê-se ao art. 3.º a seguinte redação:

“Art. 3º A pensão especial de que trata esta lei é acumulável com indenizações que a União venha a pagar decorrentes de responsabilização civil sobre os mesmos fatos.”
(grifo nosso).

O correto seria esclarecer que a mudança proposta ocorreria no “caput do art. 3º” e identificar a preservação do parágrafo único com o uso da linha de pontilhados, conforme regra de Técnica Legislativa. A emenda deveria, então, ter sido redigida desta forma:

Dê-se ao caput do art. 3.º a seguinte redação:

“Art. 3º A pensão especial de que trata esta lei é acumulável com indenizações que a União venha a pagar decorrentes de responsabilização civil sobre os mesmos fatos.

.....(NR).”

Com o equívoco convalidado pela votação da redação final presumida, a equipe da CCJC e da SGM nada pôde fazer para repará-lo, pois a manutenção do parágrafo único, através da introdução da linha de pontilhados, ensejaria não apenas uma correção de Técnica Legislativa, mas alteração do conteúdo também.

É certo que, quando se trata de erro genuinamente gramatical ou de Técnica Legislativa, ou então de mérito evidentemente manifesto, a equipe técnica efetua os reparos e o Relator e o Presidente da Casa assumem a responsabilidade pelo conteúdo ao assinarem, respectivamente, a redação final e os autógrafos. Contudo, nas demais ocorrências, devido à possibilidade de alterações no mérito da proposição, a redação é enviada, com todas as imperfeições constatadas, ao Senado Federal, para revisão, ou à sanção – e neste caso, é ainda mais grave, pois está exaurida qualquer possibilidade de correção antes de findar o processo, só cabendo o veto e, posteriormente, o controle via Judiciário ou então a apresentação de nova proposição.

Assim, pode-se supor que a má redação de nossas leis é resultado, dentre diversos outros fatores, de uma prática consuetudinária do processo legislativo que privilegia a celeridade da tramitação em detrimento da qualidade do texto legislativo. A dispensa do interstício regimental para a confecção do texto seguida da aprovação simbólica da redação final em Plenário podem prejudicar a sua apresentação formal e, por conseguinte, a precisão, a clareza e a segurança jurídica das normas nela veiculadas.

Gilmar Ferreira Mendes leciona sobre a relação existente entre a formulação apressada das leis e a deficiência da norma:

As exigências da vida moderna não só impõem ao legislador um *dever de agir*, mas também lhe cobram uma resposta rápida e eficaz aos problemas que se colocam (*dever de agir com a possível presteza e eficácia*). É exatamente a formulação apressada (e, não raras vezes, irrefletida) de atos normativos que acaba ocasionando

as suas maiores deficiências: a incompletude, a incompatibilidade com a sistemática vigente, incongruência, inconstitucionalidade, etc. (MENDES, 2007, p. 02).

Finalmente, a elaboração da redação final, nos moldes hoje praticados em Plenário, pode macular a própria *legitimidade* do ato legislativo final – a lei – uma vez que o texto, pelas razões já expostas, pode não traduzir fielmente a vontade soberana do legislador; ademais, como a ratificação ou contestação dessa conformidade não ocorre efetivamente, a responsabilidade do Plenário sobre a definição do mérito da proposição não lhe pode ser concretamente imputada pela sociedade.

Ainda como manifestação da *ilegitimidade* aclamada, deve ser incluída a possibilidade do uso irregular da prática para prejudicar a aplicação de uma lei. Seria o caso, por exemplo, da apresentação proposital, em Plenário, de emendas cuja redação fosse conflituosa a ponto de impedir a efetividade da norma jurídica aprovada.

2.5 Caso Exemplificativo: Lei da “Ficha Limpa”

A escolha da chamada “Lei da Ficha Limpa” deve-se à grande repercussão gerada por seu processo de deliberação na Câmara e no Senado, cujas consequências requereram a intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF). Trata-se de um exemplo bastante claro de como o processo de elaboração e aprovação da redação final pode interferir na validade e aplicação de uma lei.

Ao projeto inicial – PLP nº 168/93, de iniciativa do Poder Executivo – foram pensados outros nove projetos similares que tramitavam na Câmara dos Deputados, entre os quais um projeto de “iniciativa popular”³¹, que tramitou como PLC 518/09 e ficou notoriamente conhecido como “Ficha Limpa”. Essa iniciativa, liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral alcançou cerca de 1,3 milhões assinaturas e, em meio ao contexto político das Eleições de 2010, garantiu que a matéria fosse apreciada pelo Congresso Nacional e sancionada ainda em 2010.

A ementa resumida do referido projeto é a seguinte: “Altera a Lei Complementar n. 64/90, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato, dispensando o trânsito em julgado da sentença para os casos que especifica”. Sem adentrar nas causas de inelegibilidade e suas especificidades –

³¹ Materialmente de iniciativa popular, mas formalmente de autoria do Dep. Antonio Carlos Biscaia (PT/RJ) e outros, em face da impossibilidade da Câmara de fazer a conferência de assinaturas.

que não são a razão deste estudo – em suma, o intuito principal do projeto era impedir a candidatura de políticos que tivessem uma “ficha suja”, ou seja, que estivessem sendo processados.

Foram apresentadas 28 Emendas de Plenário. Em parecer proferido em Plenário em substituição à CCJC, no dia 04/05/10, o Relator designado, Dep. José Eduardo Cardoso, concluiu pela “pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das Emendas de Plenário 1 a 28 e, no mérito, pela aprovação das emendas 1, 6, 7, 8 e 21; pela aprovação parcial da emenda 2, na forma da Subemenda Substitutiva Global apresentada e pela rejeição das emendas 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 ,20, 22, 23, 24, 25, 26 ,27 e 28”. (grifo nosso).

Foi então aprovada pelo Plenário da Câmara dos Deputados a Subemenda Substitutiva Global oferecida pelo Relator da CCJC, ressalvados os destaques, por 388 votos, também em 04/05/2010. Em consequência, ficaram prejudicados: o Projeto inicial, o Substitutivo da CCJC, os PLPs nºs 22/99, 53/03, 35/03, 203/04, 376/08, 446/09, 487/09, 499/09, 502/09, 518/09, 519/09 e 544/09, apensados, e as Emendas de Plenário apresentadas. Foi encerrada a votação da matéria em 11/05/10, data em que a redação final foi simbolicamente aprovada, depois da votação dos dispositivos e das expressões destacadas, que foram todos mantidos.

Nesse texto aprovado, constava a seguinte redação no tocante às causas de inelegibilidade para qualquer cargo eletivo:

Art. 2º A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

I –

.....

c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito **que perderem** seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;

d) **os que tenham** contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

e) **os que forem** condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

(...)

f) **os que forem** declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;

g) **os que tiverem** suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de

improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, **que beneficiarem** a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, **condenados** em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

.....
j) **os que tenham sido condenados**, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;

k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, **que renunciarem** a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;

l) **os que forem** condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;

m) **os que tenham sido** excluídos do exercício de profissão, por decisão sancionatória de órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;

n) **os que forem** condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;

o) **os que tenham sido** demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que **tenham sido** aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que **tenham perdido** o cargo por sentença ou que **tenham pedido** exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos.

..... (grifos nossos).

Observa-se que os tempos verbais remetem ora ao passado, ora ao futuro – “os que tenham sido” e “os que forem” – configurando a principal controvérsia do projeto: o alcance temporal das hipóteses de inelegibilidade. Seriam essas regras aplicáveis ou não às eleições em trânsito?

Essa foi a questão enfrentada pela equipe de redação da CCJC e pela assessoria técnica da SGM na confecção da redação final. Pela lógica, clareza e precisão exigidas como pressupostos das próprias normas jurídicas – e em obediência às regras de Técnica Legislativa, seria necessária a uniformização dos tempos verbais. Porém, essa correção implicaria mudança do mérito da matéria, o que não era mais permitido, pois o turno de apreciação havia sido encerrado com a votação da redação final.

No embate entre a correta apresentação formal do projeto e a possibilidade de ser considerada irregular a uniformização pretendida, a Câmara optou por enviá-lo ao Senado, da forma como foi votado, com as deficiências ressentidas.

Foi o posicionamento adotado pela Casa e relatado pelo Sr. Mozart Viana Paiva, que ainda era o Secretário-Geral da Mesa (PAIVA, 2011, informação oral): “Sob o ponto de vista redacional, o correto era uniformizar o tempo verbal, a Comissão de Justiça estava certíssima, mas fazer isso envolveria também uma análise jurídica”, segundo a qual, “o certo seria uniformizar o texto para o futuro”, já que a lei não poderia retroagir nesse caso. Porém, como se trabalha em Plenário com o “texto votado”, qualquer divergência entre este e a redação final poderia aparentar irregularidade intencional. (PAIVA, informação oral, 2011).

Se se obedecesse à forma estabelecida no RICD, haveria ainda oportunidade de esclarecer a controvérsia e adequar o texto à intenção do Plenário, através do oferecimento de emendas de redação – já que a redação final, efetivamente apresentada, seria discutida e só, depois, confirmada em sua votação (RICD, art. 198).

O projeto seguiu para revisão em 13/05/2010 e passou a ser denominado PLC 58/10. No Senado, em entendimento diverso da Casa iniciadora, os referidos tempos verbais foram uniformizados para o futuro por meio de uma emenda de redação, de autoria do Senador Francisco Dornelles, que foi acatada pelo Relator do projeto, Senador Demóstenes Torres. Aprovado em 19/05/10, o Projeto alterado passou a ter a sua validade contestada e criou ainda mais polêmica na imprensa e na sociedade que esperavam ver o “Ficha Limpa” aplicado desde já.

Em reportagem do dia posterior à votação³², o portal eletrônico de notícias “G1” anunciava: “Texto final do Ficha Limpa pode gerar dúvidas sobre aplicação”. Em seu conteúdo informava que a emenda que levantou a discussão foi considerada “apenas como uma mudança de redação, para que, desta forma, o texto não tivesse de voltar à Câmara e pudesse seguir diretamente para sanção”.

³² Disponível em: <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/texto-final-do-ficha-limpa-pode-gerar-duvidas-sobre-aplicacao.html>.

Segundo a “Folha On Line”³³, o texto final provocou polêmica após emenda definir que a lei valeria para os políticos que “forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado” em vez dos que já “tenham sido condenados”, mas que, de acordo com o relator do projeto, a redação possui também um artigo que garantiria que a lei valesse para quem já foi condenado: “O artigo 3 (sic) da lei diz sobre os recursos interpostos antes da vigência da lei. E recurso só é apresentado por quem já foi condenado, por isso, a lei também vale para o passado’, teria tentado explicar Demóstenes Torres”.

A má redação do projeto foi também assunto do site do “Congresso em Foco”³⁴, que transcreveu a posição do autor da aludida emenda (Sen. Dornelles) e do Dep. Flavio Dino, crítico da mudança. Para o senador, tratava-se de uma “emenda exclusivamente de redação, que deu a cinco letras de um dispositivo a mesma redação que outras oito letras do mesmo dispositivo”. Já o opositor defendeu que a mudança feita pelos senadores trouxe mais confusão jurídica: “Primeiro, a interpretação se a emenda é de redação ou de mérito – se for de mérito, deveria ter retornado à Câmara – e, segundo, se o projeto se aplicará ou não a processos anteriores à lei”.

Ainda que a defesa do Senado, na época, tenha sido a de corrigir as contradições aprovadas pela Câmara e evitar a inaplicabilidade da lei pelo julgador, a redação final por ele aprovada aumentou a intensidade dos questionamentos jurídicos, que só poderão ser efetivamente dirimidos pela intervenção do STF³⁵.

Era importante, naquele momento, que a sancionada Lei Complementar nº 135, de 2010, tivesse delimitado e confirmado o seu alcance temporal. A decisão do mérito do “Ficha Limpa” causaria relevantes consequências ao processo eleitoral de 2010, porque muitos candidatos poderiam ser eleitos e depois não ter condições de serem diplomados em seus cargos. Ademais, a decisão poderia também interferir no voto dos eleitores e no resultado das eleições.

Apesar disso, somente em 23/03/11, a Corte Suprema decidiu, por seis votos a cinco, que a Lei da Ficha Limpa não produziria efeitos sobre as eleições de 2010. A decisão,

³³ Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/brasil/ult96u738242.shtml>.

³⁴ Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/ficha-limpa-aprovado-no-senado-pode-ajudar-condenados/>.

³⁵ Estão pendentes de julgamento a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 4578 e as ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) 29 e 30. Nov. 2011.

proferida em sede do Recurso Extraordinário (RE) 633703³⁶, foi fundamentada no princípio da anterioridade da Lei Eleitoral, previsto no art. 16 da CF.

Em que pese ao fundamento jurídico invocado para solucionar o conflito gerado pela má redação da lei, não se pode negar que o caso “Ficha Limpa” é bastante apropriado para demonstrar estreita relação entre Técnica e Processo Legislativo e suas consequências para a qualidade e legitimidade das normas jurídicas vigentes.

Fica claro que um texto mal construído, ambíguo e incoerente – cuja correção é impossibilitada por uma prática processual instituída – pode provocar sérias repercussões jurídicas e sociais. Até uma lei ser apreciada judicialmente e ser considerada injurídica, inconstitucional ou inaplicável, ou então, ser corrigida pelo próprio legislador em novo projeto, muitos atos e relações jurídicas podem ter sido constituídas sob a sua vigência mal sucedida, sem que haja possibilidade de reversão ou, ao menos, uma reversão sem prejuízos.

Além disso, como já afirmado, a redação final de uma lei é a materialização da vontade do Legislativo e, por essa razão, deve ser reproduzida clara e fielmente no texto escrito para que o cidadão a conheça. Não é admissível que a sociedade tenha de deduzir a intenção do legislador a partir do contexto e de outras particularidades que a condicionaram.

2.6 Proposta de Modificação

A prática atual de elaboração da redação final de proposições sujeitas à apreciação do Plenário deve ser revista, para compatibilizar celeridade da tramitação e qualidade da redação legal. Fica claro que a previsão regimental não atende aos anseios políticos e sociais da rápida apreciação da matéria – por isso, não é observada; por outro lado, conforme demonstrado neste trabalho, o ato processual, tal qual é feito atualmente, prejudica a redação e a legitimidade do ato legislativo final.

Numa tentativa de iniciar o estudo sobre o tema, propõe-se que a redação final da proposição deliberada em Plenário seja apreciada, de modo efetivo, na sessão seguinte – ordinária ou extraordinária, como item inicial da pauta: “Matéria sobre a Mesa”. Ou seja, sem ser estritamente delimitado, mas razoável o suficiente, deve ser conferido o interstício para

³⁶ O STF reconheceu, por unanimidade, a repercussão geral da decisão, o que autoriza a aplicação monocrática, pelos Ministros, do entendimento adotado neste julgamento aos demais casos semelhantes, com base no art. 543 do Código de Processo Civil. (<http://www.stf.jus.br>).

que o texto seja confeccionado adequadamente, resguardando-se a possibilidade de sanar deficiências tidas como imodificáveis pelo modelo hoje utilizado.

Dessa forma, por exemplo, terminada a votação do mérito de determinado projeto na terça-feira, sua redação final seria votada na quarta-feira, em sessão ordinária. Não terminada a elaboração do texto, poder-se-ia convocar uma sessão extraordinária para tal propósito ou então, pautá-la para a próxima sessão convocada. Do mesmo modo, deliberada na quarta-feira, a redação final da matéria seria apreciada na quinta-feira, em sessão extraordinária – já comumente convocada para as manhãs, quando (normalmente) se aprova proposições previamente acordadas.

Para que o parlamentar tenha conhecimento da redação final, antes de sua votação, o texto seria disponibilizado em meio eletrônico e através da distribuição de cópias em Plenário, com antecedência mínima de quatro horas, em analogia ao que prescreve o parágrafo único do art. 150 do RICD.

A fim de garantir a tempestividade na elaboração da redação, sugere-se a criação de um setor responsável pela matéria, formado por equipe especializada em “redação de proposições sujeitas à apreciação do Plenário”, no âmbito da SGM.

Atualmente, na SGM, na Coordenação de Apoio ao Plenário (COAPP), funciona um Serviço específico – Serviço de Autógrafos (SERAU) – responsável pela confecção dos autógrafos das proposições e pela consequente remessa ao Senado Federal ou à Presidência da República. Trata-se de um trabalho conjunto com a CCJC: esta apresenta a primeira versão do texto, corrigida, inclusive, sob os critérios da Técnica Legislativa; o SERAU faz sua conferência – que se destina principalmente a verificar se o conteúdo deliberado em Plenário foi devidamente traduzido na redação; em seguida, a CCJC finaliza a redação e a libera para a confecção dos autógrafos e a coleta das assinaturas do Relator do projeto e do Presidente da Câmara.

Cabe lembrar que, em caso de controvérsias textuais, a decisão final é levada ao Presidente da Casa, para ratificação, por meio da SGM, cuja equipe é responsável pela assessoria aos trabalhos legislativos durante a sessão plenária em que foi aprovada a matéria. Esse é mais um motivo para que a redação final seja preparada por técnicos da estrutura da SGM, conforme proposto.

As exceções (as redações que poderiam ser aprovadas presumidamente na mesma sessão) limitar-se-iam às matérias aprovadas sem retificações, emendas ou outras formas de alteração do mérito – mas, para isso, já existe previsão regimental. As redações com deficiências consideradas formais (vício de linguagem, defeito ou erro manifesto) também

não estariam dispensadas da votação efetiva na sessão seguinte, pois, como já demonstrado, podem ensejar a mudança do conteúdo da proposição.

Finalmente, faz parte de um Projeto de Modernização do Plenário da Câmara dos Deputados³⁷, que está sendo estudado e planejado pela equipe da SGM, a informatização de atos processuais e de documentos de Plenário, nos quais estariam incluídas as alterações propostas durante as sessões, tais como emendas e destaques. Com isso, à medida que fossem aprovadas, as modificações seriam introduzidas no texto inicial, também em tempo real, por uma equipe especializada, para que, ao final, na fase de votação da redação final, o parlamentar – munido de seu próprio meio eletrônico – pudesse conhecer o conteúdo consolidado e, assim, aprová-lo ou não.

³⁷ Encontra-se na fase de aprovação do Termo de Abertura do Projeto (novembro/2011).

CONCLUSÃO

A relevância da função legislativa requer dos parlamentares e das assessorias competentes, o constante cuidado e aprimoramento do processo de formação das leis, para que dele resultem normas jurídicas bem redigidas, de fácil entendimento e legítima aplicação.

O tratamento dado à Técnica Legislativa pela legislação federal pode contribuir para que os textos legais tenham a precisão e a clareza necessárias. Contudo, ela poderá não ser eficaz em razão de uma prática processual que a comprometa.

Neste trabalho, buscou-se examinar o fenômeno da má redação das leis sob a ótica do processo legislativo, a partir da análise das etapas processuais de elaboração e de votação da Redação Final das proposições sujeitas à apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, foi possível verificar que as incoerências textuais, de forma e de conteúdo, não são ocasionadas tão-somente pela concepção irregular do objeto da lei ou, então, pela inobservância de regras e preceitos gramaticais e de Técnica Legislativa, sendo resultado, também, de uma prática processual instituída que privilegia a celeridade da tramitação em detrimento da qualidade e legitimidade dos textos legais.

A atual prática de elaboração e votação da Redação Final, convencionada em razão da agilidade da tramitação e permitida inicialmente para as matérias em regime de urgência, traduz-se na votação, e conseqüente aprovação, de uma *redação final presumida* – já que o texto propriamente dito ainda não existe. A confecção da Redação Final, por sua vez, a despeito da sistemática do RICD, é feita após essa votação, com o processo já encerrado, e vincula-se à matéria deliberada em Plenário, que pode, dentro de uma votação extremamente complexa, em virtude de inúmeras modificações apresentadas, ser aprovada com vícios de forma e de substância e/ou em desacordo com a intenção do Colegiado.

Com o turno de apreciação da matéria ultimado, as possibilidades de alteração e correção restringem-se basicamente ao aspecto formal ou aos erros materiais evidentes, restando as ambigüidades e as incoerências de mérito convalidadas diante da preclusão da oportunidade de esclarecê-las e de saneá-las. Ademais, muitas vezes, nem mesmo correções gramaticais e de Técnica Legislativa podem mais ser feitas, pois existe o risco de se modificar o conteúdo da proposição.

As deficiências redacionais, nessa circunstância, advêm da introdução de modificações no decorrer da tramitação da matéria que se mostram conflitantes, ambíguas ou incorretas ao juntá-las num texto único ou ao considerá-las em relação ao ordenamento jurídico vigente.

Não antevistas, essas deficiências são aprovadas pelo Plenário, não raramente de modo apressado e irrefletido, ganhando o status de imutáveis perante a votação da redação final presumida.

Nesse sentido, na pesquisa realizada – cujo intuito era o de verificar a possibilidade da ocorrência de defeitos redacionais em virtude da quantidade de alterações introduzidas em Plenário, sem que o texto final consolidado tenha sido apresentado ao parlamentar, antes de ser considerado definitivamente aprovado – o resultado alcançado foi considerável. Das 74 (setenta e quatro) proposições analisadas (sendo 37 MPVs, 35 PLs e 02 PLPs), 44 (quarenta e quatro) sofreram alterações em Plenário (57 %) – por meio de pareceres reformulados pelo relator, Projetos de Lei de Conversão (PLV) apresentados às MPVs, acordos partidários e aprovação de emendas e destaques, conforme Apêndice II.

As alterações verificadas na pesquisa não foram analisadas individualmente, a ponto de se detalhar as deficiências constatadas, nem foram eleitos determinados critérios, para classificá-las como substanciais ou não. Porém, apenas para citar alguns exemplos, conforme informações da SGM, importantes proposições foram aprovadas pelo Plenário no ano de 2011, cujas alterações dificultaram o trabalho de consolidação realizado pela equipe de redação final. Foram elas: o PL 7.824/10, a MPV 517/10, a MPV 532/11 e, sobretudo, o PL 3.937/04 (estudado no Capítulo 2), que teve sua tramitação encerrada em Plenário no dia 05/10/11 e foi enviado à sanção somente em 09/11/11, mais de um mês depois, devido à dificuldade de se “fechar” o texto final.

Como objetivo secundário da pesquisa, foi confirmado que a dispensa da fase de redação final se aplica tanto às matérias urgentes quanto às não urgentes, o que contraria o fundamento inicial de sua prática: Foram aprovados 12 (doze) PLs em regime de prioridade.

Além do prejuízo causado à redação legal e, por conseguinte, à clareza, à precisão e à segurança jurídica necessárias às normas nela veiculadas, outras implicações decorrentes da prática processual em comento puderam ser observadas.

Supõe-se que a própria legitimidade do processo legislativo estaria maculada, uma vez que o legislador, ao votar uma redação que é meramente presumida, não atenderia à finalidade do ato processual, qual seja: a de confirmar que a vontade soberana do Plenário foi fielmente traduzida na Redação Final. A votação, nesse caso, não faria sentido, servindo apenas para encerrar a tramitação da matéria mais rapidamente. A lei, por consequência, poderia estar maculada do mesmo vício da ilegitimidade, pois seu texto poderia não espelhar a real intenção do legislador, traduzida na votação do mérito em Plenário.

Com isso, como essa conformidade entre o conteúdo deliberado e o texto final não é efetivamente contestada ou ratificada, a responsabilidade do Plenário sobre a definição do mérito da proposição não lhe pode ser concretamente imputada pela sociedade.

Ainda como consequência negativa do costume de se trabalhar com a “redação presumida”, deve ser considerada a possibilidade do uso irregular da prática para prejudicar a aplicação de uma lei.

A utilização da tramitação do Projeto de Lei da “Ficha Limpa” como exemplo foi importante para evidenciar a interferência da prática processual de elaboração e votação da Redação Final no resultado do processo legislativo. A redação do projeto aprovado na Câmara dos Deputados (e depois, do mesmo modo, no Senado) não definia clara e precisamente a posição dos parlamentares quanto à aplicação e validade da Lei da “Ficha Limpa”, tendo o impasse de ser dirimido pelo STF.

A justificativa da agilidade processual, apresentada para a instituição e a manutenção da prática, não encontra respaldo quando se observa que, em muitas proposições, apesar de encerrado o seu turno de apreciação, a remessa ao Senado Federal ou à sanção não é feita rápida e tempestivamente justamente pela dificuldade de se redigir o texto final, em face das deficiências textuais constatadas. Além disso, e, sobretudo, há de ser feita uma responsável ponderação entre a rápida resposta do Legislativo e a qualidade da sua produção legislativa. De nada ou pouco importará a apressada formulação das leis se, depois, elas terão sua aplicação e validade contestadas por não atenderem às próprias exigências do Estado Democrático de Direito, que pressupõe normas claras e precisas que garantam a segurança jurídica das relações sociais.

Refuta-se também a justificativa, em dado momento apresentada para a manutenção da prática, de que as correções redacionais necessárias poderiam ser feitas pelo Senado – nas proposições ainda sujeitas à revisão. Isso porque a correção pode envolver alteração de mérito e, assim, ter de retornar à Casa iniciadora para aprovação das emendas propostas, situação contrária à justificativa da celeridade almejada. Ademais, como já afirmado, é essencial que a sociedade conheça o correto resultado do processo desenvolvido por cada uma das Casas, para que a responsabilidade pelo mérito da proposta possa ser individualizada.

Por fim, de forma a contribuir para o debate e o aperfeiçoamento do processo legislativo, propõe-se modificação que compatibilize celeridade da tramitação e qualidade do texto legal. Ainda que tenha sido sugerida uma possível solução no Projeto de Modernização do Plenário, pensado pela SGM e baseado principalmente em recursos tecnológicos, a implementação é futura e sua viabilidade e eficácia serão ainda testadas. Para agora, o

importante é que se repense a rotina processual e se planeje uma agenda de deliberações, de modo a garantir um interstício razoável para que se confeccione o texto final com qualidade e se resguarde a possibilidade de sanear as incoerências textuais verificadas, atualmente convalidadas pela votação antecipada da redação presumida.

Referências Bibliográficas

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento brasileiro – processo, produção e organização legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada**. 2009. 174 f. Dissertação de Mestrado – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados: aprovado pela Resolução n.º 17, de 1989 (alterada por resoluções posteriores)**. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Edições Câmara, 2011.

_____. Câmara dos Deputados. Sítio institucional. **Questões de Ordem. 1985-2010**. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/plenario/ordempdf>. Acesso em: 20 set. 2011.

_____. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Projeto de lei nº 901, de 2007: parecer do relator Dep. Moreira Mendes, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=118566>. Acesso em: 12 jul. 2011.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2010.

_____. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 fev. 1998.

_____. Lei Complementar n. 107, de 26 de abril de 2001. Altera a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 abr. 2001, Seção I, p.1.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa: de acordo com a Lei Complementar n. 95, de 26.2.1998, alterada pela Lei Complementar n. 107, de 26.04.2001**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CASTRO, Marcílio França. Entre o texto e o contexto: a técnica legislativa além da regra. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, n. 7, jan./jun. 1998. p. 121- 147.

Congresso em foco. **Ficha Limpa aprovado no Senado pode ajudar condenados**. Disponível em <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/ficha-limpa-aprovado-no-senado-pode-ajudar-condenados/>. Acesso em: 28 out. 2011.

DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**. Trad. Paulo de Castro Moreira da Silva. Rio de Janeiro: Forense, 1965.

FERREIRA, Jair Francelino. **A Lei Complementar n. 95, de 1998, e a técnica de alteração das leis: incoerências e controvérsias textuais na legislação federal decorrentes do procedimento de alteração das leis**. Monografia. Brasília, Centro de Formação, Treinamento

e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2009.

FERREIRA, Pinto. Técnica Legislativa como a arte de redigir leis. **Revista de Informação Legislativa**. a. 23, n. 89, jan./mar. 1986. p. 169-198.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FREIRE, Natália de Miranda. A consolidação como objeto da técnica legislativa. . In: MINAS. Belo Horizonte: 2003. p. 81-102. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/publicacoes/consolidacaoeis/natalia.pdf>>.

_____. **Técnica e processo legislativo: comentários à Lei Complementar n. 95/1998**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

Folha On Line. **Relator do “ficha limpa” diz que lei vale para quem já foi condenado**. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u738242.shtml>. Acesso em: 28 out. 2011.

G1. **Texto final do “ficha limpa” pode gerar dúvidas sobre aplicação**. Disponível em <http://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/05/texto-final-do-ficha-limpa-pode-gerar-duvidas-sobre-aplicacao.html>. Acesso em: 28 out. 2011.

GODOY, Mayr. **Técnica constituinte e técnica legislativa**. São Paulo: Leud, 1987.

HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

LEAL, Aurelino. **A Técnica Constitucional Brasileira**. Rio de Janeiro: Tipografia do Jornal do Comércio, 1914.

MENDES, Gilmar Ferreira. Questões Fundamentais de técnica legislativa. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, set./out./nov., 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-11-SETEMBRO-2007-GILMAR%20MENDES.pdf>. Acesso em 29 jul. 2011.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis**. Trad. de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MORAES, Antão de. A má redação de nossas leis. **Revista dos Tribunais**, n. 762, abr. 1999.

PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis**. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

_____. **Redação Final – Impossibilidade de sujeição a votos quando não tenha sido objeto de emendas ou retificações durante a respectiva discussão**. Nota Técnica. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, julho, 2003.

PAIVA, Mozart Vianna de. **Redação Final**: depoimento: jul. 2011. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. 20 min. de gravação sonora (podcasts). Entrevista concedida como

referência para o Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Processo Legislativo à aluna Marcia Vasconcellos Babeto Moreira.

PINHEIRO, Hésio Kleber Fernandes. **Técnica Legislativa**. 2. ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Freitas Bastos, 1962.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

VASSALLI, Filippo. A missão do jurista na elaboração das leis. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 148. p. 50-57.

APÊNDICE I

QUESTÕES DE ORDEM (1985 – 2010)					
Q.O	Data	Autor	Assunto	Presidente	Decisão
10018	19/06/1985	Gastone Righi (PTB)	Questiona a protelação da votação da RF do PL 5.684/85 , em regime de urgência, que deveria ocorrer dentro de 24hs, ou 48h, se houver requerimento aprovado pelo Plenário. Obs.: a matéria havia sido votada na quinta-feira e o questionamento ocorreu na quarta subsequente.	Ulysses Guimarães	A protelação se deve a recurso em apreciação na CCJ, sobre a validação da votação da matéria; será votada após pronunciamento da CCJ.
40017	04/12/1985	Roberto Jefferson (PTB)	Adiamento da votação da RF do PL 6.971/85 , porque não pode ocorrer dispensa de impressão do texto final quando a proposição for emendada. Obs.: “Foram quatro ou cinco destaques aprovados. Não sabemos qual o texto definitivo, portanto, não podemos aprovar sem conhecê-lo.” (autor)	Ulysses Guimarães	Indeferida: quando a matéria está em regime de urgência, dispensa-se tal formalidade. Obs: “em regime de urgência, sempre, nesta Presidência e em outras, tem-se votado a redação final logo após, porque este procedimento é consuetudinário, em relação ao regime de urgência.” (Presidente)
5534	22/05/1995	Nilson Gibson (PMN)	Questiona sobre prazo para elaboração da redação do vencido em PEC. Obs.: indaga também sobre o que seria “redação do vencido”: “é a redação da PEC aqui aprovada e que foi para o segundo turno?” (autor)	Benedito Domingos	O prazo é de uma sessão, prorrogável por mais uma, para as matérias em regime de urgência, entre elas incluídas as PECs.
85	17/04/1996	Gerson Peres (PPB)	Alteração de mérito do PL 824/91 (Propriedade Industrial) em face de aceitação de emenda de redação, na apreciação da RF; requer a correção da redação – “correção quanto a erro de fato”. Obs.: Redação final votada em 16/04; questionamento no dia seguinte. Obs.: A emenda contraria também preceitos de Técnica: segundo o autor da emenda, a alteração teria sido feita para adequar o inciso III do caput ao parágrafo único => “o caput e	Luís Eduardo	Indeferida: as emendas de redação foram distribuídas em cópias, receberam parecer favorável do relator e foram aprovadas pelo Plenário, sem que houvesse contestação em tempo hábil.

			<i>seus incisos não poderiam estar subordinados ao seu parágrafo único.”</i> (autor)		
10442 10443	09/10/1997 09/10/1997	Miguel Rosseto (PT) Maria Laura (PT)	Alterações de mérito procedidas pelo Relator da PEC 173/95 (Reforma Administrativa), na elaboração da redação do vencido para o 2.º turno; retirada do RGU sem a devida aprovação do Plenário. Alterações não decorrentes de decisão do Plenário. Repudia o comportamento do Presidente da Comissão, que impediu a discussão das alterações introduzidas. Obs.: V. Ficha de Tramitação: foram apresentadas xxx Emendas de Redação à Redação do Vencido, sendo todas indeferidas. Obs.: Rec. 203/97: Prejudicado em face da conclusão da tramitação. Só dirimiu dúvidas quanto à competência para analisar a Q.O. Não adentrou a questão da RF.	Michel Temer	1) O Presidente não tem como decidir em sede de Q.O. porque se trata de mérito; 2) se não fosse mérito, poderia ser examinada pelo Presidente, se oferecido recurso contra decisão de Q.O. levantada na Comissão; cabe ao Plenário, soberanamente, aprovar a redação do vencido, em ambos turnos de votação; 4) as impugnações à redação oferecida pela Comissão Especial contidas na Q.O., são, em tese, recebidas como emendas de redação, devendo ser formalizadas como tais. Em consequência, a matéria figurará na Ordem do Dia para apreciação da redação do vencido em primeiro turno, deliberando o Plenário pelo quórum do art. 183, caput, assegurada a oportunidades de se apresentar emendas de redação. Esse procedimento será, doravante, observado para as matérias sujeitas a dois turnos de discussão e votação. <i>“A última palavra sobre a redação do vencido e sobre a redação final deve ser dada pelo Plenário, nos termos do art. 198 do RI”. “um turno só se completa coma aprovação da redação em Plenário. Veja-se o art. 195. É assim porque cuidar-se-á, nesta votação, de saber se a redação dada pela Comissão Especial obedeceu à vontade soberana do Plenário, expressa durante a votação em primeiro turno”.</i> (Presidente)
10105	20/051998	José Genoíno (PT)	Impugna o requerimento de dispensa de interstício regimental para inclusão na pauta da Ordem do Dia da <u>redação do vencido</u> do Substitutivo do Senado à PEC 33, de 1995 (Reforma da Previdência Social) para o segundo turno de votação, em face de a tramitação de PEC estar sujeita a rito especial.	Heráclito Fortes	Indeferida: O § 5º do art. 202 diz respeito a parecer de mérito. No que se refere à redação final, aplicam-se as disposições gerais dos arts. 194 e 195, que se referem exatamente à PEC.

10504 Obs.: Ver PEC 33/95 Houve publicação da RF e posterior votação	20/05/1998	Jandira Feghali (PCdoB)	Recorre da decisão do Presidente da Comissão Especial destinada a apreciar a PEC 33/95 (Reforma da Previdência), sobre Q.O. sobre a impropriedade do procedimento adotado na votação da redação do vencido para o 2.º turno, quando se colocou em votação o texto consolidado e, não as emendas de redação, separadamente, como determinam as normas regimentais. * infração ao § 4.º do art. 195, RI. Obs.: “A necessidade de votações específicas para as emendas apresentadas, muito bem expressa no RI, vem ao encontro de decisões realmente consentâneas com a vontade do plenário, que deve decidir sobre a cada uma delas e não em globo, do texto consolidado”. (autora)	Michel Temer	Indeferido o Recurso: foram obedecidas as normas regimentais; o Relator apresentou emendas ao texto, incorporando-as e submetendo-as, nessa condição, à votação do colegiado; durante a sua apreciação, nenhum destaque foi apresentado, resultando na sua aprovação; a votação das emendas separadamente só seria cabível e, durante a apreciação em Plenário da RF em apreço, elas fossem apresentadas no prazo regimental; é procedimento válido para o Plenário, não cabível na Comissão.
10109	26/05/1998	Miro Teixeira (PDT)	Questiona a votação do requerimento de dispensa de interstício para inclusão na pauta da Ordem do Dia da redação do vencido do Substitutivo do SF à PEC 33/95 , para segundo turno, sem a distribuição dos avulsos da matéria com antecedência mínima de 4 horas, prevista no RI. * <u>art. 150, parágrafo único, RI.</u>	Michel Temer	Indeferida: Essa regra se destina exatamente à redação final. Não poderemos votá-la sem fazer a distribuição com 4 horas de antecedência. Esclarece que o que depende de publicação de avulsos é a matéria e, não o requerimento.
22	09/03/1999	José Genoíno (PT)	Questiona a regimentalidade do requerimento de dispensa de interstício para a inclusão na pauta da PEC 637/99 (prorrogação da CPMF) . Refere-se a Q.O. de 20/05/98, acerca da <u>dispensa do interstício para votação da Redação do vencido</u> para o 2º turno da PEC 33/95, sob a alegação de que não se travava de questão de mérito, o que não é o caso da PEC 637/99. Obs.: “no dia 20/05/98, fizemos um recurso a CCJC, o qual versa sobre a RF. Estamos agora avançando para o interstício de mérito	Michel Temer	Indeferida: aplica-se à PEC, no que não colidir com o estatuído no regime especial de tramitação, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos PLs.

			<i>e preocupa-me muito a possibilidade de se eliminar o interstício de 5 sessões” (Dep. Miro Teixeira)</i>		
10450	24/11/1999	Arnaldo Faria de Sá (PPB)	Questiona o requerimento de urgência urgentíssima para votação de PLC 10/99 , com intuito de retirar o 2.º turno de votação da proposição. Obs.: Houve o Rec. 57/99.	Michel Temer	Indeferida: é legítima a urgência requerida, visando à dispensa do 2º turno de votação da matéria. “ <i>Se o Plenário conceder a urgência, estará eliminado o segundo turno e a redação final; se não, coloca-se normalmente para votar um segundo turno</i> ”. Obs.: CCJC, em resposta ao REC: a tramitação de LC, a exigência de dois turnos, é questão meramente regimental, não tendo fonte constitucional. Por essa razão, é <u>entendimento pacífico nesta Casa</u> , que <u>estando em regime de urgência</u> , podem ser <u>dispensados</u> o 2º turno de votação e outras formalidades e, ainda, a <u>redação final</u> .
10118	24/11/1999	Arnaldo Faria de Sá (PPB)	Sobre incongruências na redação do substitutivo da PEC 96/92 (Reforma do Judiciário) , aprovado pela Comissão Especial, em decorrência da aprovação de Emenda, objeto de Destaque. Obs.: Ver toda a exposição dos argumentos.	Michel Temer	Deferida: Deve o texto aprovado na comissão reproduzir fielmente o decidido pelo colegiado. “ <i>A presidência determinou a republicação do relatório. Exatamente em função dessa republicação é que estou retirando essa matéria da pauta de hoje para que seja distribuído aos Srs. Parlamentares, a fim de que possamos votar na próxima terça-feira</i> ”.
10035	01/02/2000	Arnaldo Faria de Sá (PPB)	Questiona a distribuição pela Mesa de Emenda de Redação ao PLC 18/99 (Responsabilidade Fiscal), <u>tendo em vista o projeto ter sido emendado, o que enseja a publicação da redação final antes de sua votação; argumenta que a redação final não poderá ser votada na presente sessão. *art. 198, §1º, RI.</u> Obs.: Recurso 79/00: argumenta que o fato de a matéria estar em regime de urgência não a exclui da exigência regimental. Foi retirado tendo em vista a reconsideração da decisão em 02/02/00.	Michel Temer	Indeferida: Esclarece que, estando em regime de urgência, não há impedimento. <u>Reconsidera a sua decisão na sessão de 02/02/2000</u> ; Faz referência à Q.O. suscitada na mesma oportunidade pelo Dep. Sérgio Miranda, com o mesmo objetivo, que foi deferida.
10038	01/02/2000	Sérgio Miranda (PCdoB)	Impedimento regimental de votação na presente sessão da <u>redação final do PLC</u>	Michel Temer	Deferida: Comunica que a matéria será publicada, distribuída aos deputados e votada na sessão do dia

			<p>18/99 (Responsabilidade Fiscal), sem a publicação da redação final, em face de a matéria ter sido emendada.</p> <p>Obs.: “<i>Sr. presidente, V. Exa, negou a Q.O. argüida pelo Dep. Arnaldo Faria de Sá usando o art. 198. Quero usar o art. 152 do RI, sobre a urgência e a dispensa das exigências. No § 1º se diz explicitamente: Não se dispensam os seguintes requisitos, mesmo na urgência: publicação e distribuição em avulsos. A emenda foi modificativa (..) há necessidade de distribuição de avulso. Logo, não se pode votar a redação final.</i>”(autor)</p>		seguinte, 02/02/2000.
692	10/04/2002	Arnaldo Faria de Sá (PPB)	<p><u>Impossibilidade da votação da redação final da Medida Provisória nº 14, de 2001</u> (dispõe sobre a expansão da oferta de energia emergencial), <u>em virtude da referida MP ter sido alterada pelo Relator ator em Plenário.</u></p> <p>Obs.: Recurso 221/2002: <u>Arquivado em face de prejudicialidade.</u></p> <p>Obs.: “<i>Se há uma alteração feita pelo Relator em plenário, essa medida não permitirá a votação da redação final simbólica, a não ser que haja unanimidade</i>” (autor).</p>	Aécio Neves	<p>Indeferida: a matéria se encontra em <u>regime de urgência</u>, sendo <u>possível ser votada sua redação final na mesma sessão em que foi apreciada.</u> Acrescenta que a Presidência, ao encaminhar a votação do Projeto de Lei de Conversão, oferecido em substituição à MP, teve o cuidado de encaminhá-la incluindo a alteração feita pelo Relator; lê a forma como encaminhou a votação do projeto.</p>
314	29/01/2004	Rodrigo Maia (PFL)	<p>Modificações que serão providenciadas, segundo o Relator, no texto da MPV 144, de 2003, em função do acolhimento de observações feitas pelo Deputado Pauderney Avelino referente a incongruências entre incisos e artigos existentes no parecer; alega a impossibilidade de ocorrer tais alterações, já que a redação final da medida provisória foi aprovada pelo Plenário e deve ser encaminhada ao Senado Federal da forma como foi apreciada; faz referência a dispositivo regimental que permite mudanças</p>	Inocêncio Oliveira	<p>Deferida. Informa que a redação final da MPV já foi aprovada e que a única alteração possível é referente à inexatidão, lapso ou erro manifesto do texto.</p>

			na redação final tão-somente com relação à inexatidão, lapso ou erro manifesto do texto.		
315	29/01/2004	Arnaldo Faria de Sá (PPB)	<p>Decisão da Presidência sobre a possibilidade de alteração da Redação Final da MPV 144/2003, tão somente com relação à inexatidão, lapso ou erro manifesto do texto; comenta que, por acordo dos Srs. Líderes, é possível fazer mudanças na redação final. Obs.: art. 199, RI.</p> <p>Obs.: <i>“Mas, no método e na forma, a Mesa sempre organiza o projeto. Aprovamos a redação final para que a Mesa prepare a redação e mande o autógrafo ao Senado, e não pode fazê-lo incorretamente. Nesse sentido, peço aos Srs. Líderes que tenham essa compreensão. Que a Mesa, no mérito e na forma, possa fazer o que sempre fez”</i> (Prof. Luizinho- PT).</p>	Inocêncio Oliveira	Ratifica a decisão da Presidência sobre a possibilidade de alteração da Redação Final tão somente com relação à inexatidão, lapso ou erro manifesto do texto
316	29/01/2004	José Thomaz Nonô (PSDB)	<p>Indaga sobre a possibilidade de se alterar texto de matéria cuja redação final já foi aprovada pelo Plenário; comenta que foi aprovada, na sessão de ontem, a redação final da Medida Provisória nº 144, de 2003, e quaisquer alterações visando a correção do texto da medida provisória devem ser feitas pelo Senado Federal; assevera que as alterações que pretendem fazer são alterações de mérito, e não de inexatidão de texto. * art. 199, RI.</p> <p>Contradita: O RI permite que a Mesa faça a correção do texto, e caso haja impugnação, ele será submetido ao Plenário.</p> <p>Obs.: <i>“Estamos introduzindo na Casa uma prática inglesa, o direito consuetudinário: aqui vai se decidir tudo de acordo com a tradição. Não existe tradição contra o Regimento. Não tenho nada a ver com o mérito da matéria. Protestei ontem</i></p>	Inocêncio Oliveira	<p>Informa sobre a impossibilidade da alteração de texto de matéria cuja redação final já foi aprovada pelo Plenário, a não ser quando tal alteração tiver por objetivo a correção de inexatidão, lapso ou erro manifesto.</p> <p><i>“a redação final já foi votada. Então, a única alteração possível será de redação. Fora isso, vamos enviar a matéria com todos os possíveis erros ao Senado Federal. Ninguém vai alterar nada, absolutamente nada do que foi votado. Esta Casa tem tradição e seriedade e não mudará o que foi votado”.</i></p>
					Obs.: Ex. de defeito de mérito que não poderá ser corrigido porque já se votou a RF

			<p><i>tempestivamente contra o rolo compressor, contra a celeridade, contra a pressa. A pressa é a mãe da imperfeição. Mas não há conserto para essa imperfeição. Votamos ontem toda a medida e votamos — salvo engano — a redação final, ou seja, o ato político da Câmara está completo e acabado. Que isso sirva de exemplo e de advertência para outros açodamentos. É louvável a atitude do Relator em reconhecer que há coisas a corrigir. É louvável a observação do Líder, Deputado Professor Luizinho, ao dizer que concorda. O Deputado Pauderney Avelino pode até concordar. Eu não concordo, e não concordo porque o Regimento veda terminantemente. O Senado tem o apelido de Casa revisora exatamente para corrigir imperfeições, equívocos. E essas imperfeições — permita-me dizer, Sr. Presidente — foram ditadas, não pela falta de talento dos Deputados envolvidos, mas pela pressa, pela volúpia de justificar este jeton maldito desta convocação inoportuna. Quero registrar que vou à Justiça, se a Mesa — e tenho a certeza de que ela não fará isso — transgredir o Regimento. Não há acordo possível. Se todos os Deputados e todos os partidos concordarem, ainda assim não é possível, porque a votação foi encerrada e a redação final, aprovada. Tenho 5 questões de ordem reclamando contra as votações da redação final exatamente no término da votação de mérito. Não inventei a pólvora. Quando o Regimento colocou a expressão redação final foi com o intuito de haver o interstício dar tempo de se refletir. Nem vou entrar no mérito, porque, pelo que ouço, há equívocos de mérito. De mérito, de forma ou de fundo, o lugar para se corrigir é o Senado</i></p>	
--	--	--	--	--

			<i>Federal” (autor)</i>		
194	02/10/2007	Ronaldo Caiado (DEM)	Questiona o fato de o texto da Emenda do Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 26, de 2007 (Medida Provisória nº 374/2007) , encaminhado à Câmara, não contemplar a integralidade da Emenda nº 3, apresentada à Comissão Especial, enquanto que as notas taquigráficas da sessão do Senado Federal que apreciou a matéria registram a aprovação da referida Emenda sem modificações.	Inocêncio Oliveira	<p>Recolhe a questão de ordem do Deputado Ronaldo Caiado com as notas taquigráficas citadas, e determina o seu envio ao Senado Federal.* Ver desfecho (Ficha de Tramitação) * Ver questões de ordem ns. 210 e 211, de 2007.</p> <p>Decisão do Senado: Em atenção à questão formulada na sessão do dia 03 último pelo Senador Alvaro Dias, referente ao texto do Projeto de Lei de Conversão nº 26, de 2007, proveniente da Medida Provisória nº 374, de 200, encaminhado por esta Casa à Câmara dos Deputados, a Presidência esclarece que, cotejando o texto da Emenda nº 3, apresentada perante a Comissão Mista e aprovada pelo Senado Federa. e o acompanhamento taquigráfico da referida sessão, constatou que foi aprovada, além da referida emenda, a expressão "ou 1,5% da receita, o que for menor".</p> <p>A inserção da referida expressão no texto da redação final restou inviabilizada em virtude da ausência do texto formalizado e subsidiário da elaboração do texto consolidado da matéria aprovada. Constatado o lapso e tendo o Relator revisor enviado o texto formalizando a alteração aprovada, a Presidência determinou a republicação da redação final a fim de fazer constar no texto a referida expressão, bem como o envio de novos autógrafos e da alteração formalizada à Câmara dos Deputados.</p> <p>Em 29/10/2007: Recebimento do Ofício nº 466/07 (CN) encaminhando, para substituição, novos autógrafos da Emenda do Senado Federal nº 1 ao PLv 26/07 (MPv 374/07), tendo em vista a inexistência material. Publique-se; junte-se ao processado, circunscrevendo seus efeitos apenas para fins de arquivo, uma vez que se trata de matéria decidida em definitivo pelo Plenário da Câmara dos Deputados na Sessão Ordinária do dia 02/10/07.</p>

209	09/10/2007	Onyx Lorenzoni (DEM)	Solicita a distribuição do avulso da redação final à Medida Provisória nº 384 de 2007 , antes de submetê-la a votos, em razão de ter sido aprovada uma modificação no texto. Obs.: art. 196, RI Obs.: Rec. 122/07 – Foi declarado prejudicado e arquivado em face do encerramento da tramitação da matéria.	Inocência Oliveira	Indeferida: Em razão das limitações impostas pelo regime especial da tramitação de Medidas Provisórias, permite-se neste caso apenas o encaminhamento da votação da redação final. <i>“A matéria tranca a pauta mais do que regime de urgência urgentíssima. É uma limitação especial e sempre tem sido procedido a se votar a redação. A única coisa que V.Exas. da Oposição têm razão é o encaminhamento da votação da redação final. Então, a Presidência vai conceder para falar a favor e contra”.</i>
490	23/06/2009	Rita Camata (PMDB)	Solicita que sejam revistos os autógrafos do Projeto de Lei n. 1627, de 2007 (SINASE) do qual foi Relatora, em Plenário, pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao referido projeto; tendo chegado ao seu conhecimento que a Redação Final contemplaria integralmente a Emenda de Plenário n. 2, do Deputado Moreira Mendes, informa que as notas taquigráficas da votação comprovam a intenção de aprová-la apenas parcialmente de forma a viabilizar uma emenda de redação acordada.	Michel Temer	Deferida e determina a correção do texto. Obs.: Em 23/06/2009: Deferida pela Presidência a revisão da redação final do projeto, em decorrência do acolhimento à Questão de Ordem n. 490, de 2009, da Relatora Rita Camata (PMDB-ES). Obs.:
633	17/03/2010	Júlio César (DEM)	Questiona a manutenção, na redação final do Projeto do Pré-sal - Partilha (aprovado na forma de substitutivo ao PL n. 5938, de 2009) do art. 50 da Subemenda Substitutiva Global de Plenário oferecida ao Projeto de Lei n. 2502, de 2007, o que, entende, contraria totalmente a vontade expressa pela Casa quando aprovou a Emenda n. 387 (Emenda Ibsen). Obs.: Rec. 405/10.	Michel Temer	Indeferida por constatar que na análise dos artigos 45 e 51 da Redação Final do Projeto de Lei n. 5.938, de 2009 não foi detectada uma necessária relação de prejudicialidade entre os dispositivos, seja por identidade ou contradição, não se cogitando, na espécie, a existência de inexatidão na redação final aprovada. * <i>“Na atual quadra, não se afiguraria possível, por exemplo, a apresentação de emendas de redação (art. 120, III, RICD) para escoimar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto (art. 118, § 8º, RICD). A única possibilidade de correção ao texto final seria a ocorrência da hipótese prevista no art. 199 do RICD (...)A hipótese supra cinge-se à ocorrência de</i>

					<i>inexatidão textual, que deve ser de fácil constatação, cabendo à Mesa promover sua correção. Analisando os artigos 45 e 51 da Redação Final, esta Presidência não detectou uma necessária relação de prejudicialidade entre os dispositivos, seja por identidade ou contradição, não se cogitando, na espécie, a existência de inexatidão na redação final aprovada, não se aplicando o contido no art. 199 do Regimento Interno, tendo sido a matéria discutida e votada conforme o devido processo legislativo, que decorre do devido processo legal previsto na Constituição Federal”.</i>
662	11/05/2010	Arnaldo Faria de Sá (PPB)	<p>Reclamar que a redação final da Medida Provisória n. 475, de 2009 (reajuste dos benefícios do INSS), aprovada nesta Casa na última terça-feira, ainda não foi enviada ao Senado Federal.</p> <p><u>Contradita:</u> Para explicar que a Casa aprovou o texto com 7% de reajuste nos benefícios do INSS, e aprovou uma emenda substitutiva ao anexo com 7.7%; como <u>na prática há dois índices diferentes aprovados, será necessário buscar uma saída técnica e política.</u></p> <p>Obs.: Houve discordância entre dispositivo e Anexo e a redação foi votada.</p> <p>Obs.: “<i>Eu apenas gostaria de lembrar a V.Exa. que ficou clara a vontade do legislador. Nós ficamos com os 7,72%. Nós votamos a redação final de forma implícita. Eu não posso admitir, como lembra o Deputado Cândido Vaccarezza, que nós temos que resolver. Não tem que resolver nada. Tem que decidir burocraticamente e enviar para o Senado.</i> (autor)</p>	Beto Albuquerque	<p>Informa que, em razão de uma dúvida redacional que já está sendo solucionada com a assessoria da Mesa, a Medida Provisória n. 475, de 2009 deverá ser enviada ao Senado Federal na noite de hoje ou, no mais tardar, amanhã pela manhã. (Michel Temer).</p> <p>* “<i>A matéria foi enviada ao Senado Federal (...) nós fizemos uma adequação no art. 1º, passando a 7,72% - adequação obrigatória, por sinal</i>”.</p>
677	26/05/2010	Hugo Leal (PSC)	Aponta equívoco na redação final do projeto de lei de conversão oferecido à Medida Provisória n. 479, de 2009 , quando foi	Michel Temer	Embora verificando que no Parecer Reformulado de Plenário, apresentado pela Deputada Gorete Pereira no dia 25 último, a Relatora não faz menção à

			<p>mantido o art. 256-A da Lei 11.907, de 2009, introduzido no art. 8º da Medida Provisória; informa que no parecer proferido em Plenário do último dia 19, a Relatora, Deputada Gorete Pereira, havia acatado emenda de sua autoria que suprimia o referido artigo, modificação que entendeu ter sido mantida no parecer reformulado apresentado no dia 25.* art. 199, RI.</p> <p>Obs.: <i>“Nesse lapso da técnica legislativa, como pode haver a correção, em vista da convivência de 2 artigos que são conflitantes numa mesma medida provisória?”</i> (autor)</p> <p>Obs.: <i>“A adequação ajudaria para que o Senado Federal não fizesse modificação e, depois, precisasse voltar a matéria”.</i> (Maurício Rands - PT).</p>		<p>supressão do art. 256 proposto pela emenda n. 27, de autoria do Deputado Hugo Leal, que havia sido acatada anteriormente, esclarece que não há incorreção a ser sanada, pois, diferentemente do que ocorre nas Comissões, o Plenário da Câmara vota o texto da proposição, e como o referido artigo 256 <u>foi mantido no substitutivo apresentado e submetido a votos no dia 25</u>, não pode ser caracterizado equívoco; conclui informando que, em face da relevância da questão levantada, encaminhará ao Senado, para conhecimento, a questão.</p> <p>* <i>“Ocorre que não houve exatamente inexatidão do texto. A redação final é cópia fiel daquilo que foi aprovado no plenário. V.Exa. levanta um conflito de normas existentes dentro do projeto de lei de conversão, que eventualmente - penso eu - pode ser modificado no plenário do Senado. Inexatidão do texto não houve. O texto foi fielmente aquele votado aqui no plenário da Câmara. Creio que podemos eventualmente levantar essa questão ao Senado. Eu faria essa observação - e peço que V.Exa. me passe o escrito que tem consigo -, e o Senado verificaria isso tendo em vista uma eventual modificação. Aqui, em face do art. 199, não temos como corrigir o texto”.</i></p>
--	--	--	---	--	---

APÊNDICE II

PROPOSIÇÕES APROVADAS NAS SESSÕES ORDINÁRIAS³⁸ (Fev. a Out./2011)				
Quantidade	Proposição	Data de apreciação	Parecer Proferido em Plenário	Alterações (Parecer Reformulado de Plenário, Projeto de Lei de Conversão, Emendas, Acordos e Destaques)
1	MPV 502/10	08 e 22/02/2011	SIM	PLV + 1 EM do SF + 1 destaque supressivo
2	MPV 504/10	08 e 09/02/2011	SIM	
3	MPV 503/10	23/2/2011	SIM	PRP 1 e 2 + PLV com alterações
4	MPV 507/10	1/3/2011	SIM	PRP 1 + PLV com alterações
5	MPV 508/10	15/3/2011	SIM	
6	MPV 509/10	16/3/2011	SIM	PLV
7	MPV 510/10	22/3/2011	SIM	PRP 1 + PLV com alterações
8	MPV 511/10	05 e 06/04/2011	SIM	PLV + EMP 6+ 1 EM destacada
9	MPV 513/10	13,19 e 26/04/2011	SIM	PRP 1 + PLV com alterações
10	MPV 514/10	27/4/2011	SIM	PRP 1 + PLV
11	MPV 515/10	3/5/2011	SIM	
12	MPV 526/11	08 e 14/06/2011	SIM	PRP 1 + PLV com alterações
13	MPV 527/11	15 E 28/06/2011	SIM	PLV com alterações + EMP 3 + EMP 4 por acordo extraordinário dos Srs. Líderes
14	MPV 528/11	5/7/2011	SIM	PRP 1 + PLV com alterações
15	MPV 529/11	6/7/2011	SIM	PRP 1 + PLV com alterações
16	MPV 531/11	2/8/2011	SIM	
17	MPV 530/11	03 e 04/08/2011	SIM	PLV com alterações + 1 destaque supressivo de expressão
18	MPV 532/11	16, 17 e 23/08	SIM	PRP 1 E 2 + PLV com alterações + 1 EM de redação
19	MPV 533/11	24 e 30/08/2011	SIM	PLV
20	MPV 535/11	13/9/2011	PPP	PRP 1 + PLV com alterações
21	MPV 537/11	14/9/2011	PPP	
22	MPV 538/11	14/9/2011	PPP	

³⁸ Algumas proposições foram também apreciadas em sessões extraordinárias, para continuação da discussão ou votação.

23	MPV 539/11	04 e 05/10/2011	PPP	PRP 1 + PLV com alterações
24	MPV 541/11	19/10/2011		PRP 1 + PLV com alterações
25	MPV 540/11	26/10/2011	PPP	PRP 1 + PLV com alterações + 1 destaque supressivo

PROPOSIÇÕES APROVADAS NAS SESSÕES EXTRAORDINÁRIAS (Fev. a Out./2011)					
Quantidade	Proposição	Data	Regime	Parecer Proferido em Plenário	Alterações (Parecer Reformulado de Plenário, Projeto de Lei de Conversão, Emendas, Acordos e Destaques)
1	Emendas do SF - MPV 501/10	15/02/2011			EM do SF 1 a 7
2	PL 382/11	16/02/2011	Urgência (art. 155)	PEP (EM do Relator 1)	EM do Relator (1 e 2) + EMP Nº 19
3	MPV 505/10	24/02/2011		SIM	PLV
4	MPV 506/10	24/02/2011		SIM	
5	PL 4486/01 (do SF)	02/03/2011	Prioridade	NÃO	Em. de redação da CCJC 1 a 3
6	PL 583/07	02/03/2011	Urgência (art. 155)	PEP (1 a 3)	Subemenda Substitutiva Global
7	PL 4409/08	17/03/2011	Urgência (art. 155)	NÃO	
8	PL 5541/09	17/03/2011	Urgência (art. 155)	NÃO	
9	PL 5542/09	17/03/2011	Urgência (art. 155)	NÃO	
10	PL 5543/09	17/03/2011	Urgência (art. 155)	NÃO	
11	PL 4208/01 (Substitutivo do SF)	23/03 e 07/04/2011	Urgência (art. 155)		Aprovados os dispositivos do Substitutivo com pareceres favoráveis + 2 destaques supressivos de expressão + 2 destaques supressivos de artigo
12	PL 7.824/10	23/03/2011	Urgência (art. 155)	PEP (EMP 3 a 5)	Subemenda Substitutiva Global, com alterações
13	PL 5545/09	24/03/2011	Urgência		
14	PL 5549/09	24/03/2011	Urgência		
15	PL 5548/09	24/03/2011	Urgência		
16	MPV 512/10	13/04/2011		SIM	PRP 1 + PLV com alterações + destaque supressivo

17	PL 4361/04	19/04/2010	Urgência	PEP (1 a 3)	Subemenda Substitutiva Global + EM Aglutinativa 1 (resultante da transformação da EMP 2, por acordo dos Srs. Líderes)
18	PL 706/2007 (Emendas do SF)	28/04/2011	Urgência (art. 155)	NÃO	EM do SF 1 E 2
19	MPV 518/10	10/05/2011		SIM	PLV
20	PL 1876/99	11 e 24/05/2011	Urgência (art. 155)	PEP (1 a 186 emendas)	Emenda Substitutiva Global de Plenário n.º 186 + EMP nº 164
21	MPV 517/10	18 e 25/05/2011		PPP (PLV com retificação)	PRP 1 e 2 + PLV com retificação + alterações
22	MPV 520/10	25/05/2011		PPP	PLV com alterações
23	MPV 521/10	04, 10 e 25/05/2011		PPP	PRP 1 + PLV com alterações + Emenda de Redação 1
24	MPV 519/10	26/05/2011		PPP	PRP 1 + PLV com alterações
25	PL 4567/08	26/05/2011	Urgência (art. 155)		
26	PL 7621/10	02/06/2011	Prioridade		
27	PL 7623/10	02/06/2011	Prioridade		
28	PL 7625/10	02/06/2011	Prioridade		
29	MPV 525/11	08/06/2011		SIM	
30	PL 7573/10	09/06/2011	Prioridade		
31	PL 7574/10	09/06/2011	Prioridade		
32	PL 7575/10	09/06/2011	Prioridade		
33	PL 7576/10	09/06/2011	Prioridade		
34	PL 7622/10	09/06/2011	Prioridade		
35	PL 7624/10	09/06/2011	Prioridade		
36	PL 1209/11	31/08/2011	Urgência (art. 64 da CF)	PEP (EM 19 a 37)	EMP 26 + EMP 28 + EMP 37

37	PLP 591/10	31/08/2011	Urgência (art. 155)	SIM	
38	MPV 534/11	05 e 06/09/2011		PPP	PRP 1 + PLV com alterações
39	MPV 536/11	13 e 14/09/2011		PPP	PLV
40	PL 1749/11	20/09/2011	Urgência (art. 64 da CF)	PEP (EMP 10 a 16)	EMP 16 + EM 15 destacada
41	PL 2042/11	20/09/2011	Urgência (art. 155)	PPP	
42	PLP 306/08	21/09/2011	Urgência (art. 155)		Subemenda Substitutiva Global da CFT + 1 destaque supressivo de artigo
43	PL 3941/89	21/09/2011	Urgência (art. 155)		
44	PL 7376/10	21/09/2011	Urgência (art. 155)	PPP E PEP (EMP 1 a 23)	EMP 12 e 23 + EMP 9 destacada
45	PL 4572/09	22/09/2011	Prioridade		
46	PL 4529/04	04 e 05/10/2011	Urgência (art. 155)	PEP (EMP 1 a 7)	Subemenda Substituiva Global (EMP 1 e 3 A 7), com alterações
47	PL 3937/04 (Emendas do SF)	05/10/2001	Urgência (art. 155)	SIM	Emendas do Senado Federal de nºs 2, 4, parte da emenda 5 (referente ao inciso V do art. 10 e aos arts. 11, 52, 65, 67, 76 e 92), 7, 8, 9, 10, 11, 16, 17, 19, 20, 21, exceto a expressão "ou em outro fixado pelo juiz da causa", parte da emenda 22 (referente aos arts. 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 64, e a supressão do § 3.º do art. 65, e parágrafo único do art. 90), 23, 24, 26 e 27 + EMP 23 destacada
48	PL 6124/05	19/10/2011	Urgência		1 destaque supressivo de dispositivo (inciso)
49	PL 3443/08	25/10/2011	Prioridade	PEP (EMP 1 E 2)	Emenda Substitutiva Global nº 1+ Emenda de Redação