

PAULO FERNANDO MOHN E SOUZA

**PROCESSO LEGISLATIVO BICAMERAL NO BRASIL:
como as câmaras resolvem suas
divergências na elaboração legislativa?**

GZ
EDITORA

Rio de Janeiro
2024



1ª edição – 2024 – 2ª tiragem

© Copyright: Paulo Fernando Mohn e Souza

Presidente do Conselho Editorial: Nelson Nery

Conselho Editorial: • Álvaro Mayrink • André Brandão Nery Costa • Araken de Assis • Arnaldo Rizzardo • Arruda Alvim (in memoriam) • Cláudio Brandão • Florisbal de Souza Del' Olmo • Geraldo Magela Alves • Mathias Coltro • Nelson Nery Costa • Sylvio Capanema de Souza (in memoriam) • Tânia da Silva Pereira

Diagramação: Olga Martins

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

S717p

Souza, Paulo Fernando Mohn e
Processo legislativo bicameral no Brasil : como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa? / Paulo Fernando Mohn e Souza. - 1. ed. - Rio de Janeiro : GZ, 2024.
572 p. ; 24 cm.

Apêndice
Inclui bibliografia e índice
ISBN 978-65-5813-101-4

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Legislativo - Brasil. 3. Câmaras legislativas. I.
Título.

24-89006

CDU: 342.53(81)



Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

25/03/2024 01/04/2024

O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei nº 9.610/98).

As reclamações devem ser feitas até noventa dias a partir da compra e venda com nota fiscal (interpretação do art. 26 da Lei nº 8.078, de 11.09.1990).

Reservados os direitos de propriedade desta edição pela
GZ EDITORA

contato@editoragz.com.br
www.editoragz.com.br

Estrada do Capuava, nº 1325 - Box Q - CEP 06715-410
Bairro Barro Branco - Município de Cotia - SP
Tels.: (0XX21) 99585-0737 / 99755-0737

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

I IV I

ENC04-2024-59

CAMARA DOS DEPUTADOS CEDI - BIBLIOTECA	
<input checked="" type="checkbox"/> COMPRA <input type="checkbox"/> DOAÇÃO	RS 229,80
REG 802/09	16/10/24
NS 1267247	CAM 112843210

342.537(81)
SOUZA - PP
PROCE
2.TIR.

CONCLUSÕES

A seguir, passam a ser apresentadas as conclusões da pesquisa.

I – O bicameralismo e sua aplicação

O trabalho buscou trazer as características principais do bicameralismo, desde sua origem. Ele é identificado pela organização do legislativo em duas câmaras. Porém, de um modo que mais interessa à presente abordagem, podemos caracterizá-lo como o legislativo que envolve duas câmaras em suas deliberações.¹ Para tanto, é imprescindível a interação entre as câmaras na elaboração legislativa, do que decorre a existência de divergências, ou de diferentes perspectivas, a serem conciliadas para alcançar os resultados legislativos.

O bicameralismo encontra sua defesa em pelo menos três argumentos. O *primeiro* é que possibilita a convivência de diferentes representações no parlamento, acomodada nas duas câmaras. No originário modelo inglês, essa representação era de classes sociais. Na solução norte-americana, essa representação era popular, em uma câmara, e dos Estados componentes da federação, em outra. O *segundo* argumento é que ocorre um mútuo controle entre as câmaras, que fortalece o sistema de freios e contrapesos, evita o domínio de um dos ramos, favorece o equilíbrio de poderes e contribui para as liberdades políticas. O *terceiro* argumento é que, de tal engrenagem, resulta maior moderação e estabilidade, pelo freio de paixões e excessos, e conseqüente melhor qualidade da legislação, pela correção de erros, avaliação duplicada das proposições e acomodação das diferentes posições.

Por essas razões, o bicameralismo manteve-se como opção para muitos países. Os fatores relacionados à sua adoção são diversos, sem que se possa apontar um deles como de determinação necessária. Aspectos como história, dimensão geográfica, tamanho da população,

1 LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence. *The Journal of Legislative Studies*, v. 9, n. 3, 2003, p. 54.

forma de Estado e sistema de governo têm influência marcante na decisão. Nos países bicamerais, as funções das câmaras altas relacionam-se aos próprios fundamentos desse modelo de organização do Legislativo, como a representação de unidades territoriais, o controle do poder executivo, a estabilidade e a melhoria da legislação.

Três características mostram-se decisivas para a configuração bicameral: a composição das câmaras; a distribuição de competências constitucionais; e os métodos de interação na elaboração legislativa.² Sobre os dois primeiros, extraem-se conclusões sobre a força do bicameralismo (ou da câmara alta). O bicameralismo será *forte* quando as câmaras forem incongruentes (composição diferente), mas simétricas (poderes equivalentes). Ele será *fraco*, se elas forem congruentes (composição semelhante) e assimétricas (poderes distintos, com prevalência da câmara baixa). Nos países presidencialistas e federais prepondera o bicameralismo forte, como é o caso brasileiro.

Quanto à interação na elaboração legislativa, cabe considerar os métodos de resolução de divergências. Os dois mais utilizados são o sistema *navette* e a comissão mista (comitê de conferência)³. No sistema *navette*, que consiste no vaivém da proposição (ou emendas) entre as câmaras, deve-se verificar a regra de parada, que pode atribuir a decisão final a uma das câmaras depois de certo número de rodadas, ou manter a tramitação até que haja acordo entre elas. Por vezes, os métodos podem ser combinados. A comissão mista reúne membros das duas câmaras para elaboração de um compromisso que será votado depois pelos plenários. São diversos os critérios adotados, nos parlamentos, sobre a composição, funcionamento, alcance e decisão das comissões mistas, o que influencia o grau de efetividade em sua aplicação.

2 LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Tradução de Vera Caputo, 4a. ed. rev. e ampl., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019; TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 114, jan.-jun. 2017.

3 TSEBELIS, George; MONEY, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 4.

II – O bicameralismo e o Poder Legislativo no Brasil

A análise do percurso do bicameralismo no Brasil permite concluir que a principal marca é a tradição. O legislativo brasileiro sempre adotou a organização bicameral, desde o Império, ainda sob inspiração inglesa. Com a república e a federação, manteve-se o bicameralismo, mas no padrão norte-americano, com igual representação dos Estados no Senado. Houve breves interrupções nesse arranjo institucional nas Constituições de 1934⁴ e de 1937, mas de experiência limitada.

A forma adotada na Constituição de 1946 manteve-se, em linhas gerais, na Constituição atual. Nas discussões sobre o legislativo na Constituinte de 1987/1988, o sistema bicameral foi pouco questionado, dirigindo-se as discussões ao sistema de governo e à retomada das prerrogativas do parlamento em face do incremento de poderes do Executivo no Regime Militar, inclusive quanto ao processo legislativo. Não houve mudanças radicais nas regras de composição das Casas, mas o Senado Federal teve as competências privativas reforçadas. No processo legislativo, mantiveram-se a regra de início de tramitação dos projetos de lei de iniciativa do Executivo na Câmara dos Deputados (que vinha desde o Império) e a decisão final da Casa iniciadora, após até uma rodada, com origem em 1946. Os decretos-leis foram substituídos pelas medidas provisórias e as propostas de emenda à Constituição deixaram de ser votadas em sessões conjuntas, para serem votadas em Casas separadas, em sistema *navette* sem regra de parada.

III – Os modelos de tramitação bicameral na Constituição Federal de 1988: a resolução de divergências

Passa-se ao exame do processo legislativo na Constituição Federal de 1988, objeto principal da investigação. A questão central da pesquisa foi formulada do seguinte modo: *considerando a aplicação das normas do processo legislativo brasileiro, como as câmaras resolvem as suas divergências na elaboração legislativa?*

A resposta, sob o ponto de vista normativo, consistiu inicialmente na **identificação de três modelos de tramitação bicameral** estabelecidos na Constituição, sendo que, para cada um deles, corresponde uma sistemática diferente de resolução das divergências. O Quadro abaixo consolida as características de cada um desses modelos:

4 Ver seções 3.1.2 (nota 180) e 4.1.2, a propósito da Constituição de 1934.

Quadro 11.1 – Características dos modelos de tramitação bicameral

Modelo	Modelo dos PLs	Modelo das MPVs	Modelos das PECs
Característica			
Fundamento na CF	Art. 65	Art. 62, §§ 8º e 9º c/c art. 65	Art. 60, § 2º
Espécies normativas (art. 59, CF)	Leis ordinárias Leis complementares Decretos legislativos	Medidas provisórias (se convertem em leis ordinárias)	Emendas constitucionais
Casa de início se iniciativa extraparlamentar	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados	(Por tradição: Câmara, se Pres. Rep.; Senado, se Assembl. Legislativas)
Método de resolução de divergência	<i>Navette</i> com até uma rodada (ida-e-volta)	- Comissão Mista - <i>Navette</i> com até uma rodada (ida-e-volta)	<i>Navette</i> sem regra de parada (pingue-pongue)
Resolução de divergência entre as Casas	Última palavra da Casa iniciadora	- Antecipa divergências na comissão mista - Se houver entre as Casas, última palavra da Casa iniciadora	Concordância entre as Casas (promulgação)
Origem	Constituição de 1946	EC 32/2001	Constituição de 1988
Poder de veto na revisão (rejeição)	Sim	Sim	Sim

A seguir são apresentados aspectos complementares a respeito desses modelos, assim como informações sobre sua aplicação, problemas identificados e eventuais sugestões de alteração nas normas vigentes.

IV - O modelo bicameral, a iniciativa, o quórum e a produção legislativa⁵

A partir da análise dos modelos bicamerais e dos dados de seu funcionamento entre a 51^a e a 56^a Legislaturas puderam ser extraídos os achados que se seguem.⁶

Quanto ao modelo bicameral das leis, a primeiro aspecto a ser tratado diz respeito à **prevalência da Casa iniciadora**. Em geral, combina-se tal critério com a regra de que as iniciativas extraparlamentares têm **início de tramitação na Câmara dos Deputados** para se avaliar que o modelo dá **primazia a essa Casa**.

Verificou-se, porém, que, no período observado, **chegaram à revisão das Casas praticamente o mesmo número de projetos de lei ordinária (PLs)** de iniciativa da outra, se **consideradas as iniciativas parlamentares**. O Senado recebeu para revisão um número a mais não tão expressivo, menos de **12%, de projetos vindos da Câmara em virtude das iniciativas extraparlamentares**.

Acontece que **o Senado aprova mais PLs vindos da Câmara do que vice-versa**. Disso resulta que as iniciativas da própria Câmara respondem por quase metade (47%) dos PLs transformados em lei. A esses, se somam os PLs do Presidente da República (19%) e dos outros órgãos (9%). A iniciativa do Senado conta com um quarto dos PLs que viraram lei. Disso se pode concluir que **a primazia da Câmara dos Deputados na produção das leis ordinárias, em termos quantitativos, atualmente deve-se mais à sua própria produção legislativa** do que ao fato de ser a Casa iniciadora dos projetos de iniciativa extraparlamentar, inclusive do Presidente da República.

5 Não serão comentados os resultados referentes aos decretos legislativos, por sua especificidade. Em sua quase totalidade, os projetos de decretos legislativos têm início na Câmara dos Deputados, mediante iniciativa parlamentar, pois correspondem a autorizações ou aprovações de atos do Executivo, comunicados mediante mensagens dirigidas a essa Casa. A hipótese de maior ocorrência foi a aprovação de tratados, acordos ou atos internacionais, conforme previsto no art. 49, I, da Constituição. (Não foram considerados, nos levantamentos deste trabalho, os decretos legislativos relativos à concessão de rádio e TV, previstos no art. 49, XII, CF).

6 Os dados levantados referem-se à tramitação de proposições entre as Casas e à produção legislativa da 51 à 56^a Legislaturas, compreendendo o período de 1^o de fevereiro de 1999 a 31 de dezembro de 2023. Para maiores informações, consultar a subseção Pesquisa Legislativa da Seção Metodologia, na Introdução.

Os dados sobre os **projetos de lei complementar (PLPs)** reforçam essa conclusão. No período, **chegaram mais PLPs para revisão da Câmara (57%) do que para revisão do Senado (43%)**, inclusive considerando os de iniciativa extraparlamentar. Isso faz com que o Senado tenha um percentual maior da iniciativa das leis complementares produzidas (34%), mas não chega a ultrapassar as de iniciativa da própria Câmara (40%).

Isso se deve à mesma razão antes apontada, de maior aprovação, na revisão, pelo Senado do que pela Câmara.⁷ Fica claro que **o quórum da matéria**, de maioria absoluta, **interfere no funcionamento do sistema bicameral**. O Senado, uma câmara de menor tamanho e dispersão partidária (em virtude também da eleição majoritária), possibilita mais facilmente a construção da maioria absoluta necessária à aprovação das leis complementares, razão pela qual o quantitativo de PLPs levados à revisão da Câmara é maior do que o inverso, resultando numa aproximação entre Câmara e Senado na produção das leis complementares.

A **diferença que o quórum produz** é ainda mais evidente ao se tratar das **propostas de emenda à Constituição (PECs)**. Embora nesse modelo não exista, propriamente, os papéis de Casas iniciadora e revisora, foram considerados os dados da primeira revisão para comparação com as demais proposições. O **Senado aprovou inicialmente e encaminhou para revisão da Câmara duas vezes (67%) o número de PECs que esta aprovou e mandou à revisão dele (33%)**, considerando inclusive as do Presidente da República.

O resultado é que, **na produção de emendas constitucionais**, a situação se inverte. Das 108 emendas constitucionais promulgadas entre 1999 e 2022, exatamente a **metade teve iniciativa de senadores**. A outra metade dividiu-se com maior número para a iniciativa dos deputados (36%) do que do Presidente da República (14%).⁸ A primazia da iniciativa dos senadores nas emendas constitucionais manteve-se nas úl-

7 O percentual de transformação em lei das iniciativas da Câmara é maior do que o das iniciativas do Senado (40% contra 22%, nos PLs; 69% contra 30%, nos PLPs). Os projetos de lei (ordinária ou complementar) de iniciativa extraparlamentar têm índice de transformação em lei superior a 80%. Nos PLs de iniciativa do Judiciário e do Ministério Público, essa taxa supera 90%.

8 As PECs de iniciativa do Presidente da República que chegaram à revisão quase todas se transformaram em emenda constitucional (das 16, só uma que não). E novamente, o índice de transformação em emenda constitucional é maior nas iniciativas da Câmara que chegaram à revisão (78%), do que nas do Senado (41%).

timas seis legislaturas, com exceção da 54ª (2011-2014). É verdade que se pode afirmar que emendas constitucionais de iniciativa do Presidente da República são as mais importantes, incluindo as chamadas reformas constitucionais, mas os números são expressivos, considerando-se tratar de alteração da Constituição Federal.

Uma instigante questão diz respeito a uma possível sugestão de alteração da regra de que os **projetos de lei de iniciativa extraparlamentar** deixassem de ter início exclusivo na Câmara dos Deputados (art. 64, *caput*, CF), considerando a prevalência da Casa iniciadora nesse modelo (art. 65, parágrafo único, CF). Embora essa mudança pudesse oferecer potencial de maior equilíbrio entre as Casas, ela exigiria algumas ponderações. Primeiro, essa sistemática é tradicional no processo legislativo brasileiro, com origem no Império. Segundo, foi demonstrado que, pelo menos em termos numéricos e na tendência mais recente, a primazia da Câmara dos Deputados deve-se mais à sua própria iniciativa do que aos projetos de iniciativa presidencial. O incremento do número de revisões feitas pelo Senado em decorrência de projetos de iniciativa extraparlamentar não se mostrou significativo.

A mudança cogitada demandaria, ainda, encontrar um critério adequado para a distribuição entre as Casas das matérias vindas de outros Poderes. A não se considerar a simples alternância, que não parece recomendável e é facilmente manipulável, o critério que se aparentaria mais razoável seria vincular o início da matéria à representação, popular ou federativa, das câmaras, dirigindo ao Senado Federal os projetos que afetassem os interesses dos entes subnacionais. Contudo, é preciso lembrar que atualmente, na iniciativa parlamentar, não há matérias reservadas para uma ou outra Casa. Não se afigura adequado haver um critério para as iniciativas extraparlamentares e outro para as iniciativas parlamentares (pois essas teriam início em qualquer Casa independentemente da matéria). A mudança, como se vê, exige considerações que ultrapassam os objetivos deste trabalho, que pode lhe oferecer subsídios, mas não soluções acabadas.

V - O exercício do poder de veto (rejeição) na revisão: rejeição tácita (por espera)

Uma característica bastante importante do sistema de resolução de divergências é a possibilidade do exercício do **poder de veto (rejeição) da proposição na revisão, presente uniformemente em todos os modelos bicamerais no Brasil.**

Esse aspecto **confere equilíbrio entre as Casas legislativas**, na medida em que a **proposição não se tornará norma jurídica se não obtiver a aprovação das duas Casas**. Nas PECs, para que haja promulgação, ambas as Casas devem estar em concordância sobre o texto a ser promulgado. Nos projetos de lei e nas medidas provisórias, porém, as Casas devem estar de acordo que a proposição se transforme em norma jurídica, mas a decisão final sobre o teor das disposições, em caso de divergência sobre elas, será da Casa iniciadora (salvo emenda de redação, como veremos adiante).

Contudo, da análise dos dados coletados, verifica-se que **o poder de veto não é usualmente praticado por meio da rejeição expressa da proposição na Casa revisora**. Ou seja, em nenhum dos modelos bicamerais as rejeições expressas ocorreram em quantidade significativa. Nos PLs, ela teve a frequência de 8% dos revisados. Nos PLPs e nas PECs, praticamente não aconteceu (1,5% dos revisados). Nas medidas provisórias, das 1.133 analisadas, houve apenas 34 rejeições expressas (3%), sendo que 15 foram inadmitidas por ausência dos pressupostos constitucionais (7 na revisão do Senado) e 19 foram rejeitadas por decisão de mérito (5 na revisão do Senado).

A estratégia utilizada por ambas as Casas para deixar de aprovar e, portanto, não transformar uma proposição em norma jurídica é **deixá-la em tramitação** por longo período, **até que seja arquivada** ao final das legislaturas, de acordo com as regras regimentais de cada câmara. É o que se poderia classificar como **rejeição tácita**. Porém, essa denominação aplica-se melhor às matérias que têm prazo constitucional, como a medida provisória, que perdem eficácia após o seu transcurso. A propósito, isso ocorreu em 243 medidas provisórias, o que corresponde a 82% das 296 não convertidas em lei.⁹

Para as matérias em geral, que não têm prazo definido para deliberação, propomos que a forma praticada seja qualificada como **rejeição por espera** (afinal, ela vai esperar pela deliberação até ser arquivada). Para se ter uma ideia do uso dessa estratégia, deve-se somar as porcentagens de projetos que foram arquivados e os que permaneciam em tramitação ao final de 56^a Legislatura. Nos PLs: 9% arquivados e 37% em tramitação, somando 46%. Nos PLPs, 4% arquivados mais 39% em tramitação, o que soma 44%. Nas PECs, 1,5% arquivados, mais 41% em

9 As demais, foram: 34 rejeitadas expressamente; 9 revogadas; 5 prejudicadas; 3 devolvidas; e 2 tiveram o PLV vetado totalmente pelo Presidente da República.

tramitação, somando 42,5%. Ou seja, **aproximadamente metade dos projetos encaminhados à revisão ou permaneceram em tramitação ou foram arquivados.**

Essa estratégia, registre-se, é mais frequentemente utilizada pela Câmara dos Deputados, que mantém grande percentual das matérias recebidas do Senado em tramitação (64% dos PLs, 84% dos PLPs e 91% das PECs encaminhadas pelo Senado). Ou seja, quanto **maior o quórum de aprovação**, maior a facilidade do Senado em aprovar a matéria, o que acaba resultando em **maior percentual delas mantidas em tramitação na Câmara.**

Com relação ao **arquivamento**, não há disciplina comum nas Casas, pois cada uma delas dispõe à sua maneira no Regimento Interno. No Senado, as proposições provenientes da Câmara são arquivadas após duas legislaturas de tramitação, podendo haver requerimento para tramitar por mais uma. Na Câmara, houve alteração regimental recente, para que as proposições do Senado, tal como as demais, mantenham-se em tramitação por três legislaturas. Seria recomendável que houvesse uniformidade de tratamento, pelo menos quanto às matérias recebidas da outra Casa. O tempo estipulado se mostra muito longo, sem apego ao princípio da unidade da legislatura, o que possivelmente serve para formar um estoque de matérias para utilização política e estratégica pela Presidência e lideranças.

VI – O retorno dos projetos de lei e a apreciação final pela Casa iniciadora

O parágrafo único do art. 65 da Constituição dispõe que “*sendo o projeto [de lei] emendado, voltará à Casa iniciadora*”. O trabalho apresentou as nuances de interpretação e aplicação dessa disposição, da qual se extrai a disciplina não só do retorno das emendas da Casa revisora para a Casa iniciadora, mas também da própria decisão final (última palavra) desta sobre as emendas.

Ao final do Capítulo 4, foi apresentado panorama sobre a aprovação de projetos e o retorno à Casa revisora, segundo os levantamentos efetuados. Passamos a registrar alguns destaques. Os PLs têm índice alto de aprovação na revisão e envio direto à sanção (64% na Câmara, 72% no Senado), maior do que os PLPs (37% na Câmara; 43% no Senado).

A Câmara retorna mais projetos do que o Senado, principalmente nos PLPs. O Senado se vale mais de emendas de redação (enviando os projetos à sanção) e, conseqüentemente, tem menos retornos à Câmara.

Os retornos podem ocorrer com emendas ou com substitutivo. Somente no caso dos PLs, o Senado retornou mais emendas que substitutivos. Os retornos de PLs realizados pela Câmara e os retornos de PLPs nas duas Casas tiveram expressiva maioria de substitutivos (mais do que dois terços). Assim, pode-se avaliar que os retornos, quando ocorrem, tem a forma preferencial de substitutivos.

Acontece que o tratamento dos substitutivos pela Casa iniciadora, em sua decisão final, é bem mais complexo do que o das emendas. De certo modo, a sistemática foi concebida para o tratamento das emendas. Tanto assim que o Regimento Comum do Congresso Nacional só regulamenta como as Casas devem proceder quanto às emendas da Casa revisora. A disciplina do assunto hoje fica restrita aos Regimentos Internos, que estipulam que o substitutivo deve ser considerado como “uma série de emendas”, para estabelecer correspondência com o texto originalmente aprovado. A disciplina, contudo, apresenta distinção quanto à preferência de votação do substitutivo, em globo ou a cada dispositivo. Por isso, foi formulada **sugestão para a regulamentação uniforme da apreciação dos substitutivos pela Casa iniciadora**, mediante alteração do Regimento Comum do Congresso Nacional, conforme consta no item III da seção 4.8 e na minuta de Projeto de Resolução que consta do Apêndice B.

Com relação ao acolhimento das emendas ou substitutivos pela Casa iniciadora, mostrou-se surpreendente a boa recepção. Em grande medida, as Casas iniciadoras foram favoráveis às propostas de modificação dos projetos formuladas pelas Casas revisoras. A rejeição total das emendas girou em torno de 20%. Em mais da metade dos projetos retornados, as emendas foram acatadas totalmente. O acatamento integral dos substitutivos foi até maior, o que implicou a prejudicialidade do texto original. Desse modo, constata-se que as Casas, mesmo quando têm a última palavra, acolhem, de forma preponderante, as emendas ou substitutivos oferecidos pela outra, em sinal de que entendem ter havido aprimoramento da proposição.

VII - As comissões mistas nas medidas provisórias

Apesar de previstas constitucionalmente, desde a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, as comissões mistas somente funcionaram efetivamente por breve período, entre a decisão do STF na ADI nº

4.029¹⁰ (a partir da MPV nº 562, de 2012) até o advento da pandemia de Covid-19 (março de 2020).¹¹

Nesse período, três observações podem ser feitas a respeito do trabalho das comissões mistas: (a) entre as medidas provisórias convertidas em lei, houve aumento das que foram aprovadas na forma de projeto de lei de conversão e sancionadas pelo Presidente da República, o que indica ter havido melhor instrução da matéria, com seu consequente aperfeiçoamento; (b) houve redução muito expressiva do número de retornos após modificação do Senado Federal, o que significa que as divergências foram resolvidas previamente; (c) sobre as medidas provisórias que não foram convertidas em lei, metade sequer teve parecer aprovado na comissão mista (ou seja, perderam eficácia ainda nessa instância).

Isso corresponde aos **três papéis desempenhados pela comissão mista**: (a) o de aprimoramento coletivo e democrático da matéria; (b) o de método de resolução de divergências previamente à apreciação da matéria no plenário; e (c) o de instância de veto, por rejeição tácita da matéria. Os dois primeiros papéis são legítimos e esperados, justificando a existência das comissões mistas. O último, contudo, representa um poder de veto que a Constituição não atribuiu à comissão mista, pois ela não poderia inviabilizar a apreciação da matéria pelos plenários. Com isso, conclui-se que **as comissões mistas devem permanecer na tramitação das medidas provisórias, mas é imprescindível estabelecer um prazo para a emissão do parecer**. A sugestão é que esse prazo seja de 50 dias, mantidos os 120 de tramitação, mas sem que seu descumprimento dê ensejo à perda de eficácia. Nesse caso, porém, não poderia haver, a partir de então, oferecimento de emendas ou apresentação de projeto de lei de conversão, restringindo-se os plenários à apreciação do texto original da medida provisória (admitidos destaques para supressão de dispositivos). A formulação normativa dessa sugestão foi feita em conjunto com a do próximo item.

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029*. Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, DJe 27/06/2012. Requerente: Associação Nacional dos Servidores do IBAMA. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional.

11 As comissões mistas retomaram o funcionamento em abril de 2023, a partir da análise da MPV nº 1.154, de 2023 (fora do período do levantamento realizado para este trabalho).

VIII – Os prazos de tramitação das medidas provisórias

Os prazos previstos na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, eram inexequíveis e foram considerados inconstitucionais pelo STF na ADI nº 4.029. Contudo, ainda se mostram absolutamente necessários que sejam estabelecidos prazos intermediários para a tramitação, como foi tentado na PEC nº 11, de 2011 (renumerada como PEC nº 91, de 2019).¹² Embora possa ser mantido o prazo total de 120 dias de eficácia, o estabelecimento de um prazo único e subsequente para as Casas mostrou-se inadequada, ainda mais depois do julgado mencionado.

É recorrente a reclamação do Senado Federal de que ele se transformou em mero homologador das decisões da Câmara dos Deputados, uma vez que muitas vezes recebe a matéria sem tempo suficiente para modificá-la, pois seu retorno resultaria no decurso do prazo constitucional e conseqüente perda de eficácia. Realmente, apenas 14% das medidas provisórias recebidas para revisão do Senado Federal tiveram retorno para a Câmara dos Deputados.

É preciso que haja a fixação de prazos separados para as Casas, inclusive com regime de urgência definido em cada uma delas. Nesse sentido, foi formulada sugestão que, além dos 50 dias para a comissão mista, estabelece: 30 dias para o plenário da Câmara; 25 dias para o plenário do Senado; e 15 dias para apreciação pelo plenário da Câmara das modificações propostas pelo Senado. Cada um dos prazos dos plenários, se descumpridos, resultaria na perda de eficácia. O regime de urgência, com sobrestamento, teria início após transcurso de metade de cada um desses prazos. A sugestão encontra-se redigida, na forma de proposição, no item II na seção 6.5 e faz parte da minuta de PEC que consta no Apêndice A.

IX – As práticas legislativas e seu impacto nos modelos de tramitação bicameral

A investigação examinou quatro práticas legislativas identificadas por seu impacto no processo legislativo bicameral. Elas foram aperfei-

12 BRASIL. Congresso Nacional. *Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 11, de 2011, no Senado Federal (renumerada para PEC nº 91, de 2019). Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 70, de 2011, na Câmara dos Deputados*. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. Tramitação bicameral disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-11-2011-sf>. Acesso em 8 abr. 2023.

coadas ou desenvolvidas exatamente por sua capacidade de influenciar na superação das divergências entre as Casas, alterando os critérios ou características dos modelos de tramitação bicameral. Essas práticas são: (a) aprovação de emendas de redação; (b) a supressão de expressões ou dispositivos da proposição; (c) o desmembramento de proposição; e (d) a apensação de projetos de lei na Casa revisora.

A fim de promover uma síntese das conclusões a respeito da incidência atual das práticas legislativas na resolução de divergências entre as Casas, conforme os diferentes modelos de tramitação bicameral, apresenta-se o Quadro a seguir. Nele, as práticas estão dispostas nas linhas e as colunas identificam os modelos de tramitação bicameral, de modo que as células indicam o resultado da incidência de uma prática em cada um dos modelos.

Quadro 11.2. Síntese atual da resolução de divergências conforme incidência das práticas legislativas nos modelos de tramitação bicameral

Modelo	Modelo dos PLs	Modelo das MPVs	Modelo das PECs
Prática			
Como as divergências são resolvidas, conforme incidência da prática no modelo:			
Emenda de redação	Última palavra da Casa revisora	Última palavra da Casa revisora	- Deve haver concordância entre as Mesas na promulgação. - Se não houver, impasse
Supressão de dispositivos	Última palavra da Casa iniciadora	Última palavra da Casa iniciadora	Deve atender condições: 1) autonomia normativa; 2) concordância das duas Mesas (autonomia deliberativa).
Impugnação de matéria estranha em MPV	<i>Não se aplica</i>	Última palavra da Casa revisora	<i>Não se aplica</i>
Desdobramento da proposição	<i>Vedado, se projeto de iniciativa da outra Casa</i>	<i>Vedado</i>	Deve atender condições: 1) autonomia normativa; 2) concordância das duas Mesas (autonomia deliberativa).
Apensação (tramitação em conjunto)	Última palavra da Casa iniciadora, limitado ao projeto devolvido pela revisora. <i>[A solução está sendo dada caso a caso]</i>	<i>Vedada</i>	<i>Não se aplica (não há impacto específico)</i>

Nos Capítulos 7 a 10, que compõem a Parte III deste trabalho, foram exaustivamente analisadas as práticas e suas aplicações aos modelos de tramitação bicameral, representadas sinteticamente nesse Quadro. Na seção final de cada um desses Capítulos foram apontados os problemas identificados como decorrência dessas práticas e sugeridas soluções normativas para aqueles em que isso se afigurou possível.

Entendemos que a investigação científica, além de identificar problemas, deve também buscar sugerir meios para a sua solução. No caso, essas sugestões vêm no sentido de aperfeiçoar e modernizar as normas do processo legislativo. Para tanto, nestas Conclusões, **passa-se a apresentar as sugestões formuladas, agrupando os problemas que poderão ser solucionados a partir de sua possível adoção.**

X – A validação pelas Mesas da regularidade do processo legislativo bicameral

Ao tratarmos do modelo bicameral das propostas de emenda à Constituição, uma das características que foram ressaltadas foi a forma de promulgação das emendas constitucionais, realizada pela Mesa da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal, conforme § 3º do art. 60 da Constituição. Esse ato ocorre em sessão solene conjunta (art. 85, RCCN) e depende da subscrição da maioria dos membros de cada uma das Mesas. Isso confere ao ato, aparentemente protocolar, o importante efeito de se constituir em um controle de regularidade do processo legislativo bicameral, na medida em que permite que uma delas verifique se foram atendidos os requisitos de aprovação dispostos no § 2º do art. 60 da Constituição.

A partir dessa sistemática, quatro sugestões são a seguir formuladas para solucionar problemas identificados pelas práticas legislativas, estendendo-se a sistemática das PECs para outros modelos, com as adaptações necessárias, conforme a seguir descrito.

a) Última palavra da Casa iniciadora sobre emendas de redação nos projetos de lei

Conforme discutido no Capítulo 7 e mostrado no Quadro acima, as emendas de redação “invertem” a prevalência da Casa iniciadora no modelo de tramitação bicameral das leis, ao conferir a última palavra sobre o projeto à Casa revisora, tendo em vista que este não retorna para final apreciação daquela. Ou seja, havendo divergência na redação de disposi-

tivos, a sua forma final será definida pela Casa revisora, ao contrário do que é estabelecido no modelo.

Foi apontado que houve ampliação do conceito das emendas de redação e seu uso é crescente. Para evitar o uso estratégico desse recurso, evitando-se o retorno à Casa iniciadora, com possível desvio das regras do modelo,¹³ sugeriu-se que se instituisse um procedimento de validação das emendas de redação pela Mesa da Casa iniciadora. Assim, se ela estivesse de acordo, encaminharia o projeto à sanção. Se não concordasse, submeteria o projeto à apreciação da Casa, na mesma sistemática seguida para as emendas de mérito.

Esse procedimento tem como vantagem: (i) evitar o uso estratégico (indevido) da emenda de redação; (ii) não submeter qualquer alteração, inclusive de redação, à apreciação completa da outra Casa, o que poderia provocar excessiva demora na tramitação; e (iii) conferir à Casa iniciadora o respeito à sua prerrogativa de última palavra antes do envio à sanção, em hipótese de divergência formal ou material. Vale observar que se atribui a competência à Mesa (por sua maioria), tal como na promulgação das emendas constitucionais, e não apenas ao Presidente da Casa. A sugestão encontra-se redigida, na forma de proposição (acréscimo dos §§ 1º e 6º ao art. 65 da CF), no item I na seção 7.5 e faz parte da minuta de PEC que consta no Apêndice A.

b) As emendas de redação na PEC: solução se houver impasse entre as Mesas

O trabalho descreveu duas situações concretas em que houve situação de impasse entre as Mesas na promulgação de PEC. Uma delas deu-se em razão de uma emenda de redação no Senado Federal, com a qual não concordou a Mesa da Câmara dos Deputados (PEC nº 91, de 2019). A outra decorreu de um desdobramento de PEC no Senado Federal, que também não contou com a concordância da Mesa da Câmara dos Deputados (PEC nº 333, de 2004, na Câmara). Essa situação de impasse, embora possível tendo em vista a forma de pro-

13 Com relação às emendas de redação divisivas, manifestamos entendimento de que ensejam inconstitucionalidade em caso de veto de parte dividida, pois a parte remanescente jamais foi aprovada, da forma que consta na lei, pela Casa iniciadora, o que se mostra contrário ao sistema bicameral. O assunto foi objeto de análise na seção 7.2 e item II da seção 7.5.

mulgação das PECs, não tem regulação regimental, do que resulta a permanência do conflito ou a construção de soluções políticas e regimentais *ad hoc*.

Sugeriu-se, então, que haja regulamentação, no Regimento Comum, de audiência prévia às Mesas pelo Presidente do Senado Federal (na qualidade de Presidente da Mesa do Congresso Nacional), para convocação da sessão conjunta solene de promulgação. Em caso de recusa por uma das Mesas quanto à promulgação, por não atendimento do § 2º do art. 60 da Constituição, a proposta deveria ser encaminhada (como proposta nova) à outra Casa. A sugestão encontra-se redigida, na forma de proposição (acréscimo dos §§ 2º a 5º ao art. 85 do RCCN), no item III na seção 7.5 e faz parte da minuta de Projeto de Resolução que consta no Apêndice B.

c) Supressão de expressões e dispositivos na PEC (condições e procedimento)

Diferentemente do que acontece com os projetos de lei, em que a supressão deverá provocar o retorno à Casa iniciadora, nas PECs isso poderá não ocorrer. Tal possibilidade decorre da aplicação do § 2º do art. 60 da Constituição, pelo qual a matéria somente irá à promulgação se aprovada nos mesmos termos nas duas Casas. Desse modo, o que foi rejeitado (suprimido) por uma delas não poderia continuar a constar.

De todo modo, nem sempre a matéria poderá ser encaminhada à promulgação após a supressão, por uma das Casas, de expressões ou dispositivos anteriormente aprovadas pela outra. Para que isso ocorra, devem ser atendidas duas condições: (1ª) que haja autonomia normativa (substantiva) entre as partes, remanescente e suprimida, de forma que a parte remanescente mantenha coerência e sentido normativo; e (2ª) que haja concordância das duas Casas para a promulgação da proposta, sem a parte suprimida (autonomia deliberativa).

Para a verificação da segunda condição, pode-se adotar o mesmo procedimento sugerido para as emendas de redação em PEC no item anterior. Desse modo, a sugestão formulada foi integrada àquela, acrescentando-se hipótese que explicita as condições da supressão. Portanto, foi sugerida alteração no Regimento Comum (acréscimo de parágrafo ao art. 85), conforme consta no item III da seção 8.4 e na minuta de Projeto de Resolução que consta no Apêndice B.

d) Desdobramento de PEC (condições e procedimento)

O desdobramento de PEC tem utilidade para: (a) transformar em emenda constitucional a parte dela que já obteve concordância das Casas; e (b) manter em tramitação, por meio de outra proposta, desmembrada daquela, a parte que ainda apresenta divergências entre as Casas. A nova PEC, que inicia a tramitação, é denominada de *PEC Paralela*¹⁴ e, se aprovada, ocorrerá o que se convencionou chamar de *promulgação fatiada* (em partes).

Contudo, as mesmas condições das supressões nas PECs, de que tratamos anteriormente, são necessárias para que possa acontecer o desdobramento: (1ª) que haja autonomia normativa (substantiva) entre as partes, remanescente e desdobrada, de modo que elas mantenham coerência e sentido normativo próprios; e (2ª) que haja concordância das duas Casas para a promulgação da proposta remanescente e manutenção em tramitação da parte ainda em divergência, mediante proposta nova. Se essas condições não estiverem presentes, deve haver nova apreciação (das duas partes) pela outra Casa.

Mais uma vez, a sugestão de regulamentação do desdobramento de PEC pode-se integrar às sugestões anteriores (de emenda de redação e supressão em PEC), mediante parágrafos específicos acrescentados ao art. 85 do RCCN, com referência aos outros. Esses parágrafos deverão: (i) exigir sejam cumpridas as condições mencionadas; (ii) possibilitar o envio da parte remanescente à promulgação, após audiência das Mesas; (iii) dispor sobre o oferecimento do texto que tramitará como proposição inicial; e (iv) prever o procedimento na hipótese de recusa da Mesa ao desdobramento, a partir do qual, sugere-se, a proposta com a matéria remanescente volte à outra Casa e a proposta nova tenha tramitação de proposição inicial, sendo enviada à outra Casa após aprovada. A formulação normativa desses parágrafos consta do item II da seção 9.5 e na minuta de Projeto de Resolução que consta no Apêndice B.

14 Essa denominação às vezes tem sentido mais amplo, para englobar, além de dispositivos desmembrados da PEC original, outros provenientes de emendas ou disposições em análise sobre o tema, ou com ele conexo.

XI – Sugestão de segunda análise pela Casa revisora após adequação final da Casa iniciadora

A análise dos substitutivos da Casa revisora pela iniciadora, após retorno, tem se mostrado, algumas vezes, bastante complexa, sobretudo em projetos de grande envergadura, como no caso de código, estatuto ou lei geral sobre um tema. Nessas situações, em decorrência da aprovação parcial e conseqüente combinação entre o texto original e o substitutivo, surge a necessidade de adequações redacionais, harmonizações, complementação de disposições, eliminação de incompatibilidades e outras operações que permitam o tratamento sistemático do texto. Isso, contudo, nem sempre se consegue realizar sem qualquer alteração do mérito da matéria. Porém, nessa altura da tramitação, não haveria mais oportunidade de submeter o texto à outra Casa.

Sugere-se, então, uma alternativa de confirmação pela Casa revisora do texto consolidado na iniciadora, em hipóteses em que se constatar ter havido ajustes que possam ter implicado na alteração do sentido do projeto.¹⁵ Esse texto seria então submetido à Casa revisora para validação, sem possibilidade de novas emendas. Os dispositivos não adotados poderiam ser substituídos por um dos existentes nos textos em confronto. A sugestão encontra-se redigida mediante alteração no Regimento Comum (acréscimo do art. 138-A), conforme consta no item IV da seção 7.5, consolidado no Projeto de Resolução do Apêndice B.

XII – Supressão nos projetos de lei e impugnação por matéria estranha na medida provisória: retorno obrigatório à Casa iniciadora

O parágrafo único do art. 65 da Constituição estabelece que o projeto deve voltar à Casa iniciadora se houver emenda na revisora. Porém, são frequentes as dúvidas ou interpretações que defendem a desnecessidade desse retorno na hipótese de supressões de dispositivos pela revisora. A seguir, constam sugestões sobre o assunto, em duas situações.

15 A sugestão é inspirada no art. 139-A do Regimento Comum, que autoriza procedimento de consulta à outra Casa nos projetos de código que tramitem há mais de três legislaturas e demandem a incorporação de alterações constitucionais ou legais supervenientes.

a) Supressões de expressões ou dispositivos em projetos de lei na Casa revisora

As supressões de expressões ou dispositivos decorrentes de emendas supressivas ou de destaques seguidos de rejeição na Casa revisora devem ser formalizados em emendas, destacadamente (art. 195, § 4º, RICD; art. 319, *caput*, RISF), e provocarão o retorno do projeto à Casa iniciadora (art. 65, CF).

Para dirimir dúvidas a esse respeito, sugere-se acréscimo de parágrafo único ao art. 136 do Regimento Comum, conforme proposto no item I da seção 8.4, consolidado no Projeto de Resolução que consta no Apêndice B.

b) Impugnação de matéria estranha à medida provisória no Senado Federal

O STF considerou inconstitucionais, na ADI nº 5.127,¹⁶ as matérias veiculadas nos projetos de lei de conversão (PLV) sem pertinência temática com o texto original da medida provisória (MPV). Em decorrência, o Senado Federal passou a adotar procedimento de impugnação de dispositivos nos quais identificasse existir esse vício. O procedimento era adotado no juízo prévio da admissibilidade da medida provisória (art. 62, § 5º, CF), razão pela qual a Casa não retornava a matéria à Câmara dos Deputados (que não a poderia retomar, sob pena de incidir de novo no vício apontado).

Contudo, a Câmara dos Deputados identifica nesse procedimento uma burla ao parágrafo único do art. 65 da Constituição. Apesar de aparentemente dar cumprimento à decisão do STF e da estranheza de se permitir uma reiteração do vício, a impugnação, a nosso ver, deve provocar o retorno à Casa iniciadora, pelas seguintes razões: (i) não há exceção ao retorno por vício de inconstitucionalidade detectado pela Casa revisora; (ii) não há autorização constitucional para que esta Casa exerça, isoladamente, o controle de constitucionalidade político prévio da matéria; e (iii) a imprecisão do critério de pertinência temática não recomenda que sua verificação fique por conta de apenas uma das Casas.

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127*. Relatora Min. Rosa Weber, Redator para o Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2015, DJe 10/05/2016. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL). Intimado: Presidente da República e Congresso Nacional.

Observa-se, porém, que a decisão da ADI nº 5.127 baseia-se em interpretação que decorre da urgência e do rito específico das medidas provisórias, carecendo de positivação na Constituição, como propunha a PEC nº 91, de 2019. Para tanto, sugere-se o acréscimo de parágrafo ao art. 62 da Constituição, conforme sugestão do item II da seção 8.4, consolidada na minuta de PEC que consta no Apêndice A.

Além disso, mostra-se conveniente acrescentar na Resolução nº 1, de 2002-CN, que regula a apreciação das medidas provisórias, um parágrafo específico, no artigo que trata da deliberação do Senado Federal, para dispor sobre a obrigatoriedade de retorno da matéria à Câmara dos Deputados na hipótese de impugnação (rejeição) de dispositivo no qual se encontra matéria estranha ao objeto original da medida provisória. Essa sugestão consta no item II da seção 8.4, e consistirá em Projeto de Resolução para alterar a referida Resolução nº 1, de 2002-CN, no Apêndice C desta tese.

XIII – Soluções sobre apensação de projetos da outra câmara

Seguem duas sugestões decorrentes do estudo realizado no Capítulo 10, sobre a apensação de matérias que versem sobre a mesma matéria, provenientes da outra Casa.

a) Precedência para o projeto que primeiro chegar à revisão

Houve recente alteração no Regimento Interno da Câmara dos Deputados da qual resultou diferença de tratamento,¹⁷ em relação ao Senado Federal, quanto à precedência na apensação de projetos com origem na outra Casa. O Regimento Comum (art. 140) estabelece que quando houver, nas duas Casas, projetos sobre a mesma matéria, terá prioridade o que primeiro chegar à revisão. Nesse sentido, o Regimento Interno do Senado Federal estabelece, com primeiro critério de precedência, na apensação, o projeto que tiver origem na outra Casa. O critério seguinte é o da antiguidade (entre os da mesma Casa).

Contudo, o Regimento Interno da Câmara suprimiu esse primeiro critério, passando a adotar somente o segundo (a antiguidade). Tal disposição, contudo: (i) fere a isonomia de tratamento entre as Casas; (ii) deverá dificultar a aprovação de projetos do Senado em revisão, pois

17 A alteração regimental foi feita pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 33, de 4 de agosto de 2022.

eles serão apensados a outros da Câmara (em tramitação inicial); e (iii) mostra-se contrária ao Regimento Comum e, potencialmente, ao art. 65 da Constituição, pois permitirá a desconsideração do Senado Federal como Casa iniciadora nas proposições apensadas.

Para uniformizar o tratamento e garantir maior estabilidade da regra, sugere-se a inclusão do critério disposto no art. 140 do Regimento Comum como parágrafo do art. 65 da Constituição Federal, conforme redação que consta no item I da seção 10.3, consolidada em minuta de PEC no Apêndice A desta tese.

b) Retorno à Casa iniciadora de projetos apensados na Casa revisora

A Casa iniciadora pode aprovar, ao longo do tempo, diversos projetos versando sobre a mesma matéria, em geral com alcances diferentes. Esses projetos poderão ser apensados na Casa revisora, tendo precedência o mais antigo deles. Pode então ocorrer a aprovação desses projetos na forma de substitutivo a um deles, considerando-se os demais prejudicados. Formalmente, esse substitutivo refere-se ao mais antigo, que tem a precedência.

Contudo, pode ser que haja algum mais recente, ou mais abrangente, que serviu realmente de base para o substitutivo. Nesse caso, ao voltar como referindo-se ao mais antigo, a Casa iniciadora estará limitada em sua decisão, uma vez que teria que estabelecer correspondência da série de emendas entre o substitutivo da Casa revisora e o seu projeto mais antigo (às vezes, bastante restrito), perdendo a possibilidade, ainda, de optar pelo seu projeto original mais recente. Já houve precedentes em que o Senado Federal, nestes casos como Casa iniciadora, optou por considerar o mais recente como o original, apesar de indicação diversa da Câmara dos Deputados.

Essa situação, a nosso ver, demanda solução normativa na Constituição Federal. Sugere-se, então, seja acrescentado parágrafo no art. 65, dispondo sobre o assunto, para que a Casa revisora informe todos os projetos apensados e considerados na construção do substitutivo, permitindo-se à Casa iniciadora considerar o conjunto das disposições desses projetos em confronto com o substitutivo da revisora. A redação sugerida consta do item III da seção 10.3, consolidada em minuta de PEC no Apêndice A desta tese.

XIV – Conclusão da Tese

A questão central da presente investigação consistiu em examinar **como as câmaras do Congresso Nacional resolvem as suas divergências na elaboração legislativa**, considerando a aplicação das normas do processo legislativo estabelecidas na Constituição Federal.

Segundo se verificou, não há uma resposta única a essa pergunta. Mas ela pode ser encontrada em **três distintos modelos bicamerais de tramitação: dos projetos de lei; das propostas de emenda à Constituição; e das medidas provisórias**. As características desses modelos estão expostas no Quadro 11.1, acima.

O sistema bicameral brasileiro, quanto ao processo legislativo, mostra-se complexo e variado, adotando diferentes critérios e métodos de resolução de divergências entre as Casas. Os parâmetros alteram-se conforme o modelo bicameral aplicado, que por sua vez se distingue segundo a proposição legislativa voltada à elaboração de determinada espécie normativa.

A tese partiu de premissa de trabalho de que esses modelos ensejavam, cada qual, um determinado equilíbrio entre as câmaras. Em seu conjunto, argumentava-se que o resultado era mais equilibrado do que o diagnóstico comum de acentuada predominância da Câmara dos Deputado na elaboração legislativa, por força da iniciativa extraparlamentar.

Essa premissa foi confirmada, em parte, na medida em que se verificou que o modelo de tramitação bicameral representa um dos fatores determinantes do equilíbrio entre as Câmaras, devendo ainda ser considerados, para tanto, a configuração de qual a Casa onde a matéria deve iniciar sua tramitação e o quórum de aprovação da espécie normativa.

Assim, a iniciativa extraparlamentar realmente auxiliou a Câmara dos Deputados a ter prevalência na elaboração das leis ordinárias, embora hoje essa primazia deva-se mais à sua própria produção. Interessante, ainda, observar que houve maior equilíbrio entre as Casas na produção das leis complementares do que nas leis ordinárias, embora estejam submetidas ao mesmo modelo de tramitação bicameral. Acontece que o quórum da proposição incrementou a contribuição do Senado Federal. Esse equilíbrio mostrou-se ainda maior nas emendas constitucionais, nas quais associaram-se o método isonômico de resolução de divergências e o quórum mais elevado, viabilizando maior participação dos senadores.

Desse modo, conclui-se que, **no processo legislativo brasileiro, o equilíbrio entre as câmaras varia conforme a espécie normativa em elaboração e depende:** (i) da aplicação das **normas de resolução de divergência** pertinentes; (ii) da **regra de início da tramitação em uma das câmaras**, segundo o titular da iniciativa; e (iii) do **quórum de aprovação** dessa espécie normativa.

Foram analisadas, ainda, **quatro práticas legislativas que se mostraram capazes de desviar ou alterar as características dos modelos de tramitação bicameral.** Os resultados da incidência dessas práticas sobre os modelos estão apresentados, **em síntese, no Quadro 11.2, acima.** Elas implicaram em algum impacto na resolução das divergências, suscitando alterações das características ou critérios originais dos modelos.

As normas existentes sobre a resolução de divergências entre as câmaras mostraram-se insuficientes diante da dinâmica atual do processo legislativo, em especial para o tratamento adequado das práticas examinadas. Foram **identificados problemas e sugeridas medidas normativas para atualização e aprimoramento das normas atuais**, que se encontram consolidadas em uma minuta de Proposta de Emenda à Constituição (Apêndice A) e em dois Projetos de Resolução do Congresso Nacional, um para alteração do Regimento Comum (Apêndice B) e outro para alteração da Resolução nº 1, de 2002-CN, sobre as medidas provisórias (Apêndice C).