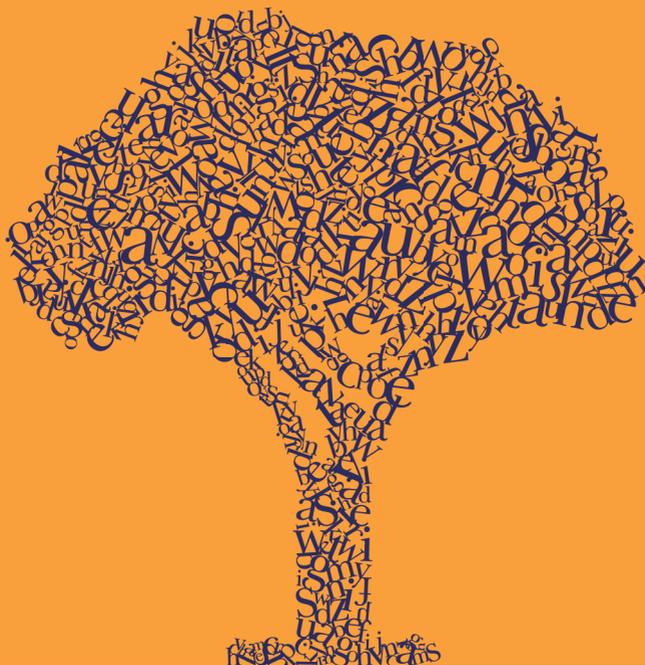


# COMO SÃO FEITAS AS LEIS



## Jovem Senador

ROTEIRO SIMPLIFICADO PARA A  
ELABORAÇÃO DE PROJETO DE LEI

## Como são feitas as leis?

Para que uma lei exista de acordo com as nossas normas jurídicas, há um caminho a ser seguido e o primeiro passo é transformar uma ideia em proposta de criação de uma nova lei ou de alteração de alguma lei já existente, ou seja, elaborar uma proposição legislativa.

Essa proposição, de acordo com nossa Constituição Federal, pode ser apresentada por um deputado ou senador (individual ou coletivamente), por comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pelo presidente da República, pelo presidente do Supremo Tribunal Federal ou dos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República ou por um conjunto de cidadãos.

De modo geral, a maioria das proposições legislativas inicia sua tramitação na Câmara dos Deputados, mas algumas começam no Senado Federal. Este é o caso das proposições apresentadas pelos próprios senadores ou pelas Comissões do Senado, além daquelas que tratam de assuntos da competência privativa do Senado Federal.

Para iniciar sua tramitação no Senado, as proposições devem ser encaminhadas à Mesa do Senado, que dirige os trabalhos. Depois de apresentadas e lidas, são numeradas, enviadas para publicação no Diário do Senado Federal e distribuídas a uma ou mais comissões permanentes para exame.

O Presidente da comissão escolhe um senador membro da comissão, que será o relator da proposição. Esse parlamentar terá, então, a responsabilidade de elaborar um relatório, documento no qual serão apresentados o resumo e a análise da proposição, além do voto, que poderá ser pela aprovação (total ou parcial do texto), rejeição, encaminhamento ou arquivamento.

Os senadores que fazem parte da comissão avaliarão o relatório, votando a favor ou contra a opinião do relator, e, finalmente, formalizarão sua opinião sobre a proposição, na forma de um parecer. Depois, em geral, a proposição é submetida ao Plenário, que decidirá se deve ser aprovada ou rejeitada.

O Senado exerce sua função legislativa por meio de vários tipos de proposição legislativa que podem ser:

- **Proposta de emenda à Constituição** — visa alterar a Constituição Federal e deve ser subscrita por, no mínimo, um terço dos membros do Senado;
- **Projeto de lei complementar** — tem por objetivo regulamentar dispositivos da Constituição federal e precisa da sanção do presidente da República;
- **Projeto de lei ordinária** — tem por objetivo regular matérias de competência do Poder Legislativo e precisa da sanção do presidente da República;
- **Projeto de decreto legislativo** — destina-se a regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo e, por isso, dispensa a sanção do presidente da República;
- **Projeto de resolução** — visa regular matéria da competência privativa do Senado Federal e também dispensa a sanção presidencial;
- **Requerimento** — visa solicitar a adoção de alguma providência relacionada à função legislativa ou fiscalizadora do Senado, tais como: convocar ministro para que compareça ao Senado; encaminhar pedido de informações aos ministros; oferecer votos de aplauso ou de pesar.

Existe, ainda, outra ferramenta muito importante nos trabalhos legislativos: a emenda, que se destina a alterar o conteúdo de uma das proposições acima referidas, no curso de sua tramitação.

Quanto ao formato, os diversos tipos de proposição devem seguir um modelo específico e sua redação precisa observar as regras estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, a alteração e a consolidação das leis.

De maneira simplificada, pode-se dizer que essas proposições têm basicamente três partes, conforme pode ser visto no exemplo de projeto ao final deste roteiro:

- uma contendo a apresentação (epígrafe, ementa e preâmbulo);
- o texto da lei propriamente dita, que traduz a ideia do parlamentar;
- a justificação que contém as razões pelas quais o parlamentar acredita que seu projeto deve ser aprovado e transformado em lei.

O texto do projeto de lei é a parte na qual se descreve a ideia do autor (ou autores) da proposta. Essa descrição deve ser objetiva, para que a lei seja clara. O texto deve ser escrito sob a forma de artigos, cada um deles com um único assunto (ou regra).

Os artigos podem conter parágrafos (para explicar ou detalhar o significado da regra ou fazer ressalvas a ela) e podem ser desdobrados em incisos, os incisos em alíneas, e as alíneas em itens.

Para melhor compreensão, segue um modelo simplificado do tipo de proposição mais usual que tramita nas duas Casas que compõem o Congresso Nacional — Senado Federal e Câmara dos Deputados — o PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. Além das emendas, esse será o tipo de proposição a ser apresentado e discutido pelos jovens senadores.

## PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 196, DE 2011\*

**Epígrafe:** indica o tipo de composição, o número que ela recebe na Casa Legislativa e o ano de sua apresentação

Altera o art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre o combate ao bullying nas escolas.

**Ementa:** é uma síntese do conteúdo do projeto

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Fórmula de Promulgação:** indica a autoridade ou instituição

**Art. 1º** O art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do inciso IX, nos seguintes termos:

**"Art. 12.** .....

IX – combater o assédio escolar (bullying) e todas as formas de violência escolar, por meio de ações educativas de conscientização e prevenção, assegurada a participação da comunidade." (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Corpo ou Texto da Norma

### JUSTIFICAÇÃO

**Justificação:** apenas as razões pelas quais a proposição deve ser aprovada

Para exercer bem suas funções educativas, as escolas precisam de um ambiente de paz e respeito mútuo. Lamentavelmente, a sociedade tem observado, atônita, uma sucessão de atos de violência nas escolas brasileiras. Alguns desses acontecimentos extrapolam a competência direta dos educadores e gestores escolares, uma vez que repousam em condicionamentos socioeconômicos que exigem mudanças mais

complexas de nosso quadro social. Todavia, entre as manifestações de violência que iniciativas de caráter essencialmente educativo são capazes de combater eficazmente encontra-se o assédio escolar, conhecido pela sua designação em inglês – bullying.

O bullying constitui um conjunto de atitudes, individuais ou coletivas, de violência física ou psicológica, com a intenção de intimidar uma ou mais pessoas, que, por motivos variados, sentem dificuldade de promover sua adequada defesa. A rigor, não se trata de prática exclusiva do espaço escolar. Ela pode manifestar-se nos mais variados ambientes.

Contudo, sua recorrência em escolas de educação básica tem chamado cada vez mais a atenção. Estudos pedagógicos e de psicologia têm revelado que muitas brincadeiras feitas entre estudantes, até há pouco vistas como inócuas, na verdade, são suscetíveis de provocar danos significativos na formação da personalidade e no desempenho escolar de crianças e adolescentes. Por sua vez, mesmo atitudes claramente ofensivas costumam ser tratadas como meros atos de indisciplina, merecedoras de algum tipo de punição, o que tende a individualizar um fenômeno que merece atenção coletiva e ações educativas de prevenção.

O primeiro passo para combater o bullying escolar é o reconhecimento, pelos professores e pela direção das escolas, de que o fenômeno é nocivo e ocorre com muita frequência. A partir desse ponto, torna-se necessária uma série de ações de natureza educativa. Dessa forma, podem ser organizadas campanhas, palestras, jogos, dramatizações teatrais, com a participação não apenas dos alunos e mestres, mas também dos pais de alunos.

Muitas escolas já se deram conta da importância de combater o bullying e criaram suas próprias estratégias a esse respeito. Entretanto, ainda há muita desinformação entre profissionais da educação, estudantes e suas famílias. Outras vezes, a informação existe, mas, quando o fenômeno se manifesta, a direção da escola se omite, seja quanto ao estabelecimento de ações educativas de prevenção, seja quanto à adoção de providências

apropriadas, à exceção, talvez, de casos mais graves.

Desse modo, julgamos imprescindível que a lei seja explícita sobre o tema e contribua para o desencadeamento de ações de conscientização e de prevenção no âmbito de todas as escolas do País e junto à população em geral. Apenas assim será possível combater o bullying e evitar inestimáveis prejuízos à formação e à aprendizagem de nossas crianças e adolescentes.

Nesse sentido, apresentamos o presente projeto, que insere norma sobre a matéria no art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), com o propósito de levar os estabelecimentos de ensino a adotar medidas eficazes para que a paz e o respeito ao outro constituam regras básicas respeitadas no dia a dia escolar.

Ante o exposto, esperamos contar com o apoio parlamentar para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**

Fecho

\* Esse projeto, de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, foi prejudicado e teve sua tramitação encerra devido à aprovação anterior do PLS 228/2010, do Senador Gim Argello, que trata de idêntico assunto e apresenta a mesma mudança formal no art. 12 da Lei nº 9.394, de 1996.

## Processo legislativo: conceitos básicos

### 1. O que são normas jurídicas?

São regras de conduta, estabelecidas na Constituição e nas leis, que regulam a relação entre as pessoas e organizam uma sociedade. Essas normas exigem que os indivíduos façam algo ou deixem de fazer, dando-lhes responsabilidades, direitos e, também, obrigações.

### 2. O que é uma proposição legislativa?

É o nome que se dá aos documentos, ou instrumentos, por meio dos quais deputados e senadores apresentam suas idéias de novas leis (ou de alteração das existentes) e exercem sua função legisladora. Proposição e proposta são, de fato, os termos genéricos utilizados para denominar os diversos instrumentos de trabalho do legislativo. São eles: proposta de emenda à Constituição, projeto de lei (complementar, ordinária e delegadas), projeto de resolução, requerimento (de informação, de voto de aplauso, entre outros) e, também, emenda.

### 3. Como os cidadãos podem atuar na apresentação de projeto de lei?

O artigo 61 da Constituição Federal, em seu § 2º, determina como se dá a participação da população no processo legislativo:

#### **Art.61.....**

.....  
§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

#### 4. O que é tramitação?

É o caminho que uma proposição legislativa percorre desde a sua apresentação, passando pela avaliação, discussão e aprovação nas comissões e no Plenário. A tramitação segue regras estabelecidas na Constituição Federal e no Regimento Interno do Senado Federal (ou da Câmara dos Deputados ou do Congresso Nacional, conforme o caso).

#### 5. O que é a Mesa do Senado?

A Mesa é um colegiado que dirige os trabalhos do Senado Federal. É composta pelo presidente do Senado, primeiro e segundo vice-presidentes e quatro secretários.

São escolhidos, também, quatro suplentes de secretários para substituir os titulares em caso de impedimento.

Para conhecer a composição da atual Mesa Diretora do Senado, visite o endereço <http://www.senado.gov.br/senadores/mesaDiretora.asp>.

#### 6. O que é um Diário?

Os Diários são publicações que fazem parte do sistema informativo oficial do Senado Federal. São impressos e publicados pela Secretaria de Editoração e Publicações. A Secretaria imprime e publica as cinco fontes de informação do legislativo. São elas o *Diário Oficial*, o *Jornal do Senado*, os *Anais*, a *Ordem do Dia* e os *Avulsos*.

Para melhor compreensão das diferenças entre os informativos, acesse a página <http://www.senado.gov.br/senado/seep/asp/puboficiais.asp>.

#### 7. O que são comissões parlamentares?

O processo de elaboração das leis, no Senado Federal, conta com as comissões parlamentares. Essas comissões são consideradas órgãos técnicos de apoio ao processo legislativo. Formadas por senadores, elas se destinam, principalmente, a examinar e a apresentar relatórios a respeito das proposições que estão em tramitação. Podem ser permanentes, temporárias ou especiais.

Para saber um pouco mais sobre as comissões, visite a página <http://www.senado.gov.br/atividade/comissoes/default.asp?origem=SF>.

É importante lembrar que uma proposição, por seu conteúdo, pode ser distribuída a mais de uma comissão, cabendo a cada uma analisar o aspecto que lhe compete.

#### 8. O que é um parecer?

Parecer é o relatório já aprovado em determinada comissão, que será encaminhado ao Plenário ou a outra comissão para exame.

#### 9. Quais são os tipos de proposição legislativa?

A Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 59, os tipos de instrumentos do processo legislativo, conforme segue:

**Art. 59.** O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

É importante observar que as medidas provisórias (inciso V acima), embora sejam analisadas e aprovadas pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), são de iniciativa privativa da presidente da República.

### 10. O que é uma emenda no processo legislativo?

A emenda é uma proposta de alteração do texto da proposição original, durante a fase de tramitação do projeto, com o objetivo de aperfeiçoá-lo.

### 11. Qual a norma que regula a elaboração das leis?

A Lei Complementar (LCP) 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 artigo 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Toda proposição em tramitação no Senado Federal deve ser analisada sob a luz dessa lei complementar e respeitar seus dispositivos, para que as leis sejam claras e objetivas.

Para acessar o texto da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm)

### 12. Como se organizam os artigos, parágrafos e alíneas?

Na estrutura de um texto legal, existe uma hierarquia: os artigos se desdobram em parágrafos ou em incisos; os parágrafos se desdobram em incisos; os incisos se desdobram em alíneas; as alíneas se desdobram em itens.

Para se ter uma melhor ideia, reproduzimos, a seguir, um trecho do Regimento Interno do Senado Federal, na parte referente ao Capítulo V – Do uso da palavra.

Informamos que os artigos estão destacados em vermelho, os incisos em azul, as alíneas em laranja e os itens em verde.

## CAPÍTULO V DO USO DA PALAVRA

**Art. 14.** O Senador poderá fazer uso da palavra:

I – nos cento e vinte minutos que antecedem a Ordem do Dia, por dez minutos, nas sessões deliberativas, e por vinte minutos, nas sessões não deliberativas;

II – se líder, uma vez por sessão:

- a) por cinco minutos, em qualquer fase da sessão, exceto durante a Ordem do Dia, para comunicação urgente de interesse partidário; ou
- b) por vinte minutos, após a Ordem do Dia, com preferência sobre os oradores inscritos;

.....

XII – para apartear, por dois minutos, obedecidas as seguintes normas:

- a) o aparte dependerá de permissão do orador, subordinando-se, em tudo que lhe for aplicável, às disposições referentes aos debates;
- b) não serão permitidos apartes:

- 1 – ao Presidente;
- 2 – a parecer oral;
- 3 – a encaminhamento de votação, salvo nos casos de requerimento de homenagem de pesar ou de voto de aplauso ou semelhante;
- 4 – a explicação pessoal;
- 5 – a questão de ordem;
- 6 – a contradita a questão de ordem;
- 7 – a uso da palavra por cinco minutos;

- c) a recusa de permissão para apartear será sempre compreendida em caráter geral, ainda que proferida em relação a um só Senador;

- d) o aparte proferido sem permissão do orador não será publicado;
- e) ao apartear, o Senador conservar-se-á sentado e falará ao microfone;

.....

Para maiores detalhes sobre a organização de texto legal, acessar a página que traz a Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998 - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm) .

Parceria



Ministério da  
**Educação**



Realização

