

**FACULDADE TRÊS PONTAS – FATEPS**  
**DIREITO**  
**RAMON DE PAULA SULINO**

**O PROCESSO LEGISLATIVO: Análise Acerca do Histórico de Elaboração das Leis no  
Atual Cenário Jurídico Brasileiro.**

**Três Pontas**  
**2017**

**RAMON DE PAULA SULINO**

**O PROCESSO LEGISLATIVO: Análise Acerca do Histórico de Elaboração das Leis no  
Atual Cenário Jurídico Brasileiro.**

Trabalho apresentado ao curso de Direito da Faculdade  
Três Pontas - FATEPS como pré-requisito obtenção de  
grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. ME  
Evandro Marcelo dos Santos.

**Três Pontas**

**2017**

**RAMON DE PAULA SULINO**

**O PROCESSO LEGISLATIVO: Análise Acerca do Histórico de Elaboração das Leis no  
Atual Cenário Jurídico Brasileiro,**

Monografia apresentada ao curso de Direito da  
Faculdade Três Pontas - FATEPS para obtenção de grau  
de Bacharel em Direito, pela banca examinadora  
compostas pelos seguintes membros:

Aprovado em     /     /

---

Prof. Me. Evandro Marcelo dos Santos

---

Prof.<sup>a</sup> Esp. Fabiana Miranda Muniz

---

Prof.<sup>a</sup> Ma. Camila Oliveira Reis

OBS:

## RESUMO

O presente trabalho aborda toda a questão envolvida no processo de elaboração de leis no Brasil em âmbito Federal, com análise da simetria da estrutura nas esferas menores. Inicialmente trata de questões históricas que buscaram ilustrar todo o caráter evolutivo do processo legislativo ao longo da história no Brasil - onde as Ordenações Portuguesas que foram escritas pelos reis portugueses da época da colonização, passando pelo Brasil Império e Brasil-Republica e as regras do processo de elaboração das leis e das disposições das casas legislativas nas respectivas constituições.

Já dentro do Processo Legislativo brasileiro, verifica-se primeiro o âmbito da competência da elaboração das leis segundo a Constituição Federal de 1988 que a classificou como competências privativas, comuns, concorrentes e suplementares. Após, foi observado a estrutura de formação de ambas as casas legislativas em âmbito federal no Brasil as quais Câmara dos Deputados e Senado Federal e o conjunto de ambos como o Congresso Nacional.

Já no âmbito das outras esferas administrativas podemos ver como é formada a estrutura das Assembleias Legislativas estaduais, as Câmaras de Vereadores dos municípios e a Câmara Distrital, responsável pelo Distrito Federal.

Dentre as especiais normativas constantes dentro da Constituição Federal de 1988 - considerando a própria como lei, mas acima de todas as outras, como lei máxima e norteadora de todas as demais - encontramos a emenda constitucional, poder concedido as casas legislativas para atuarem como assembleia constituinte de forma residual, onde poderiam - respeitadas as cláusulas pétreas - alterar o texto da própria Constituição mediante um tramite complicado, mas sem a necessidade de sanção presidencial para sua promulgação; lei complementar, a qual tem aplicação sobre algum preceito constitucional que a previu para regulamentar certa matéria que não seria possível devido ao texto sintético da Constituição, cujo tramite é mais complicado que o normal, exigindo quórum de votação especial em todas as deliberações; a lei ordinária, que é o ato puro do legislativo, geralmente usado para editar normais em caráter abstrato e geral; as resoluções e os decretos legislativos, como de competência exclusiva das casas legislativas, mas com semelhante força de lei, dispensando a necessidade de apreciação por parte do poder executivo. Colocadas como legislação atípica, a medida provisória e a lei delegada também foram estudados nesse trabalho.

Ao final, uma análise crítica a certa do atual cenário do processo legislativo brasileiro, levando em conta o direito comparado a outras formas e sistemas de governos encontrados mundo a fora, os gastos com o processo legislativo, a morosidade, as (faltas) de condutas probas

e virtuosas por parte dos integrantes das Casas Legislativas, como tais fatores afetam a vida do cidadão e da sociedade e como esse cenário poderia melhorar.

**Palavras-Chave:** Processo Legislativo. Histórico. Casas Legislativas. Competência Legislativa. Tipos de Leis. Análise crítica

## **ABSTRACT**

*The present work deals with the whole issue involved in the process of elaboration of laws in Brazil in the Federal scope, with analysis of the symmetry of the structure in the smaller spheres. Initially it deals with historical questions that sought to illustrate the evolutionary character of the legislative process throughout history in Brazil - where the Portuguese Ordinances that were written by Portuguese kings from the time of colonization, through Brazil Empire and Brazil-Republic and the rules of the process of the drafting of laws and of the provisions of legislative houses in their respective constitutions.*

*Already within the Brazilian Legislative Process, it is first verified the scope of the competence of the elaboration of the laws according to the Federal Constitution of 1988 that classified like exclusive, common, competing and supplementary competences. Afterwards, it was observed the structure of formation of both legislative houses in federal scope in Brazil which House of Representatives and Federal Senate and the set of both like the National Congress.*

*In the other administrative spheres, we can see how the structure of the State Legislative Assemblies is formed, the City Councils of the municipalities and the District Chamber, responsible for the Federal District.*

*Among the special norms contained in the Federal Constitution of 1988 - considering its own as law, but above all others, as the maximum and guiding law of all others - we find the constitutional amendment, power granted to legislative houses to act as a constituent assembly in a residual way, where they could - respecting the stony clauses - change the text of the Constitution itself through a complicated procedure, but without the need for presidential sanction to promulgate it; complementary law, which has application to some constitutional provision that provided for regulating a certain matter that would not be possible due to the synthetic text of the Constitution, which is more complicated than usual, requiring a quorum of special voting in all deliberations; the ordinary law, which is the pure act of the legislative, generally used to edit normal in abstract and general character; resolutions and legislative decrees, as exclusive competence of legislative houses, but with the same force of law, dispensing with the need for appreciation by the executive branch. Placed as atypical legislation, the provisional measure and the delegated law were also studied in this work.*

*In the end, a certain critical analysis of the current scenario of the Brazilian legislative process, taking into account the law compared to other forms and systems of governments found world-wide, spending on the legislative process, delays, probing and virtuous on the part of the*

*members of the Legislative Houses, how such factors affect the life of the citizen and of society and how this scenario could improve.*

**Keywords:** *Legislative process. Historic. Legislative Houses. Legislative Competence. Types of Laws. Critical analysis*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 HISTÓRIA DO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO.....</b>	<b>11</b>
2.1 Brasil-Colônia e a Sujeição a Portugal .....	11
2.2 Ordenações Portuguesas .....	11
2.3 Brasil-Império e a Constituição de 1824 .....	13
2.3.1 A Assembleia Geral .....	14
2.3.2 Conselho Geral .....	15
2.3.3 Câmara dos Vereadores .....	16
2.4 Brasil-Republica .....	16
<b>3 TRÂMITES ELABORATIVOS E OS DIVERSOS TIPOS DE LEI .....</b>	<b>21</b>
3.1 Competência Legislativa .....	21
3.2 Estrutura das Casas Legislativas em suas Respectivas Unidades .....	24
3.2.1 Câmara dos Deputados .....	24
3.2.2 Senado Federal .....	26
3.2.3 Congresso Nacional .....	28
3.2.4 Assembleia Legislativa Estadual .....	29
3.2.5 Câmara dos Vereadores .....	30
3.2.6 Câmara Distrital .....	32
<b>4 TIPOS DE LEI E FORMA DE ELABORAÇÃO, VOTAÇÃO E PUBLICAÇÃO .....</b>	<b>33</b>
4.1 Constituição Federal .....	33
4.2 Emenda Constitucional .....	35
4.3 Leis Complementares .....	38
4.4 Leis Ordinárias .....	39
4.5 Decretos Legislativos .....	43
4.6 Resoluções .....	45
<b>5 LEI COMPLEMENTAR Nº 95 .....</b>	<b>46</b>
<b>6 LEGISLAÇÃO ATÍPICA - PODER EXECUTIVO.....</b>	<b>48</b>
6.1 Lei Delegada .....	48
6.2 Medida Provisória .....	49
<b>7 ANÁLISE CRÍTICA DO ATUAL CENÁRIO LEGISLATIVO DO BRASIL E POSSÍVEIS PROPOSTAS PARA MELHORIAS NA CELERIDADE E EFICIÊNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO .....</b>	<b>51</b>
<b>8 CONCLUSÃO .....</b>	<b>55</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>57</b>
--------------------------	-----------

## 1 INTRODUÇÃO

Um dos princípios basilares de todo o universo do direito é o princípio da legalidade. Tem o seu conceito e definição mais fiel encontrado, no ordenamento jurídico brasileiro como sendo que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, consagrado no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

É também encontrando como uma dos normativos imperiais da Administração Pública, regulado no artigo 37 da já citada Constituição. No primeiro exemplo, estamos tratando de particulares e suas relações, onde a autonomia da vontade deve ser sempre prevalecida, já que a obrigatoriedade da ação ou omissão deve ser sempre proveniente de leis prévias e aplicáveis, diferente do segundo caso, já que a legalidade nesse caso é estrita, devendo o ente público agir somente quando há lei que o permita, com algumas raras exceções.

Ocorre que, pela análise que inicial que pode ser feita, tanto para evitar que a autonomia da vontade extrapole o bom senso e a moral do homem médio e para que a administração pública não haja com “tirania” ou antidemocraticamente, faz-se extremamente necessário a criação de leis para regular e dirimir conflitos entre particulares e suas correlações entre o Estado, como administrador do bem público, ou mesmo para justificar a existência do mesmo.

Para tanto, a criação de tais leis deve obedecer a determinados critérios e ritos estabelecidos, os quais seguirão e obedecerão a necessidade dos entes as quais as mesmas irão atender. A grande maioria dos processos de criação das leis seguirão critério democrático, onde serão iniciadas e constituídas em uma das casas do Congresso Nacional (seguindo atribuições privativas, comuns ou conjuntas), cujos integrantes são eleitos através de voto direto, obrigatório, universal, secreto e periódico.

A sanção da lei, a aplicabilidade e a fiscalização serão realizadas pelo Poder Executivo, também eleito democraticamente, assim como a possibilidade deste tem de criar dispositivos com aplicabilidade e aparência de leis em forma atípica.

E é válido para o entendimento e estudo de toda essa complexa malha a qual a lei deve atravessar, desde sua gênese na proposição por parte de um ente competente para tal, far-se-á necessário também síntese sobre a realidade do processo legislativo nacional e como este, através de toda a evolução histórica, esquematização e melhorias a cerca dele todo culminaram no atual cenário onde, apesar de todo organizado, ainda transparece ser ineficiente, moroso e caro e uma provável proposta de melhoria baseada também na análise histórica e observação

de possíveis alterações estruturais, onde poderão ser extraídos pontos relevantes e aplicáveis ao nosso meio.

O cenário político atual, dia a dia nos mostra cada vez mais tenebroso – não entrando no mérito de atitudes avessas por parte de nossos representantes - pois um processo que ocorre diariamente, onde as regras e ritos de tal processo são desconhecidos ou mesmo incompreensíveis pela maioria da população, tornando-o quase obscuro ao cidadão brasileiro.

E o principal problema relacionado a isso é que, quando não participante ou sapiente sobre o processo que cria leis que serão tão importantes ao seu dia-a-dia torna o cidadão refém de suas próprias ações e expressões de vontade, sem saber se pode fazer ou deixar de fazer algo por desconhecimento de leis não consolidadas, confusas ou recentes.

O direito ao exercício pleno da cidadania é alcançado quando há o conhecimento suficiente sobre as leis e que as mesmas deem liberdades aos homens que elas regem sendo necessário saber como e de que forma trabalham os eleitos pelo voto popular democrático dentro da casa legislativa do ente competente atua em nome desse mesmo cidadão.

## **2 HISTÓRIA DO PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL**

### **2.1 Brasil-Colônia e a Sujeição a Portugal**

O direito português surgiu com as primeiras Leis Gerais publicadas no ano de 1210, que tiveram como objetivo principal a centralização do poder nas mãos do rei. Por serem "gerais", elas valiam para todo o território do reino de Portugal, incluindo suas futuras colônias.

As primeiras leis gerais foram decretadas em 1210, no reinado de Afonso II. Buscavam, essas leis de força nacional, a centralização do poder nas mãos da monarquia. Assim, 'à medida que o reino português mais se consolida, essa forma de ação político-administrativa mais se afirmar, como sói acontecer nos regimes absolutistas'. (WOLKMER, 2006, p 297)

Com o tempo foram surgindo novas leis visando ao controle de uma realidade social cada vez mais complexa. A economia portuguesa, desde o início, esteve ligada ao comércio marítimo, e a riqueza produzida por esse comércio ajudou o aumento populacional e, conseqüentemente, para uma maior complexidade da sociedade.

Essa sociedade mais complexa exigia um número maior de novas leis, que tratassem de outros temas, de outras situações que antes não tinham sido previstas. Essas novas leis eram vigentes e aplicadas ao Brasil-Colônia onde as mais conhecidas foram as chamadas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas.

### **2.2 Ordenações Portuguesas**

As Ordenações Portuguesas foram o primeiro grande conjunto das leis em vigor que eram aplicáveis ao Brasil-Colônia. Resultaram da unificação das leis promulgadas reis da época e com grande influência do direito romano, do direito canônico, além dos costumes e usos.

O empreendimento do colonizador lusitano, caracterizando muito mais uma ocupação do que uma conquista, trazia consigo uma cultura considerada mais evoluída, herdeira de uma tradição jurídica milenária proveniente do Direito Romano. O Direito Português, enquanto expressão maior do avanço legislativo na península ibérica, acabou constituindo-se na base quase que exclusiva do Direito pátrio (WOLKMER, 2003, p. 42)

As primeiras Ordenações, as Afonsinas tão logo foram substituídas pelas Ordenações Manuelinas e tiveram pouco espaço de tempo quanto à sua aplicação no Brasil-Colônia. Mas, de qualquer forma, a primeira grande codificação do direito português foram as chamadas

Ordenações Afonsinas, resultado do rei Dom João I e concluído apenas no reinado do rei Afonso V (por isso Ordenações Afonsinas, em referência ao rei Afonso V).

As Ordenações Manuelinas, foram o resultado da reunião das Ordenações Afonsinas com as leis extravagantes que tratavam do funcionamento e da estrutura dos tribunais seculares, criados pelo rei, e da atuação dos funcionários responsáveis pela aplicação das leis e pela administração da justiça. Essas e outras leis extravagantes passaram a fazer parte das Ordenações Manuelinas.

Novas leis extravagantes foram publicadas fora das Ordenações e que depois foram reunidas nas chamadas Ordenações Filipinas, durante o governo do rei Felipe. As Ordenações Filipinas foram o código legislativo português que vigorou no Brasil por mais tempo. Na verdade, as Ordenações Filipinas eram as Ordenações Manuelinas mais outras leis diversas publicadas posteriormente. É um código complexo, porque a sociedade portuguesa assim exigia.

O Brasil já estava sendo colonizado e explorado pelos portugueses por vias da exploração de matérias-primas abundantes em solo brasileiro a economia portuguesa se desenvolveu muito: a população aumentou e as cidades cresceram, exigindo um código legislativo maior e mais sofisticado.

As Ordenações Filipinas, bem como os outros códigos anteriores, compõem-se de cinco livros.

Dividiam-se em cinco livros, com cada um deles contendo títulos e parágrafos.  
Estrutura das Ordenações Filipinas  
Livro I - Direito Administrativo e Organização Judiciária;  
Livro II - Direito dos Eclesiásticos, do Rei, dos Fidalgos e dos Estrangeiros;  
Livro III - Processo Civil;  
Livro IV - Direito Civil e Direito Comercial;  
Livro V - Direito Penal e Processo Penal (AGUIAR, 2010, p. 136)

O primeiro trata do direito administrativo e da organização judiciária, versando sobre as atribuições, direitos e deveres dos magistrados, oficiais de justiça e funcionários em geral. O segundo trata do direito do clero, do rei, da nobreza e dos estrangeiros, definindo os privilégios, direitos e deveres de cada um e regulamentando as relações entre o Estado e a Igreja. O terceiro trata do processo civil, ou seja, dos procedimentos judiciais relativos a situações de natureza privada (relações privadas), como casamento, patrimônio, sucessão, doações, contratos, etc. O quarto trata do direito civil e do direito comercial, apresentando as leis que compõem esses direitos. O último livro é dedicado ao direito penal.

### 2.3 Brasil-Império e a Constituição de 1824

Com a Constituição Imperial de 1824, surge como forma de Poder Legislativo no Brasil um poder diferente até então, com o formato Bicameral, representado pela Assembleia Geral, a qual composta pela Câmara dos Deputados, cujos membros eram de mandato eram eletivos e temporário e pela Câmara dos Senadores, os quais também eletivos, mas de mandato vitalício

Art. 13. O Poder Legislativo é delegado à Assembleia Geral, com a sanção do Imperador.

Art. 14. A Assembleia Geral compõe-se de duas câmaras: Câmara de Deputados e Câmara de Senadores ou Senado.

Art. 40. O Senado é composto de membros vitalícios e será organizado por eleição provincial. (BRASIL, 1824)

Durante o império, o Brasil era um país unitário, cujas divisões a título organizacional apenas (as províncias) o qual possuía quatro poderes políticos delegados pela nação: o poder Legislativo, o poder Executivo, o poder Judiciário e o poder Moderador<sup>1</sup>. Esse conceito de Nação era trazido na Constituição da época.

Art. 10. Os Poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.

Art. 11. Os representantes da Nação brasileira são o Imperador e a Assembleia Geral.

Art. 12. Todos estes Poderes no Império do Brasil são delegações da Nação. (BRASIL, 1824)

No âmbito territorial total do império, existia a já dita Assembleia Geral, representação do poder Legislativo na esfera maior da organização política, enquanto que nas províncias haviam os conselhos gerais, que eram responsáveis pelo poder legislativo nessas unidades territoriais. Havia também a estrutura das Câmaras de Vereadores, prevista na Constituição do Império, a qual estabelecia que todas as cidades e vilas contassem com uma estrutura dessas, a qual tinham funções legislativas e administrativas.

Vale ressaltar que em qualquer das esferas legislativas, a composição de seus membros, apesar de serem realizadas através de voto, o mesmo não era democrático e sim censitário, no caso dos deputados, conselheiros e vereadores e através de lista tríplice apresentada ao imperador para que o mesmo manifeste a respeito de quem ocuparia o cargo de senador por toda a vida

---

<sup>1</sup> Poder Moderador é o quarto poder introduzido pela Constituição do Império de 1824, que dava ao imperador brasileiro a capacidade de interferir, junto aos outros poderes, em um conflito (BERNARDI, 2010, p. 25)

### 2.3.1 A Assembleia Geral

A Assembleia Geral, através de delegações, exercia o poder Legislativo no âmbito geral no Império, cabendo a ela a sanção das leis ao imperador, conforme artigo 13 da Constituição do Império de 1824 que assim dizia “O Poder Legislativo é delegado à Assembleia Geral, com a sanção do Imperador” (BRASIL, 1824). A composição das duas casas legislativas eram: 116 membros na Câmara dos Deputados – inicialmente eram 102: o número foi aumentado devido a criação de novas províncias durante os anos de vigência da Constituição Imperial – e pelo Senado, cuja composição era a metade da quantidade de deputados, com algumas regras especiais relacionadas a questões quantitativas.

A legislatura era de quatro anos, e cada sessão anual durava quatro meses, a qual iniciava-se no dia três de maio. Segundo o artigo 15 da Constituição do Império de 1824, as atribuições dos legisladores eram, dentre outras: a de tomar o juramento ao imperador, ao príncipe imperial ao regente ou regência, a de eleger a regência ou o regente e demarcar os limites de sua autoridade e de reconhecer o príncipe imperial como sucessor do trono na primeira reunião realizada logo após seu nascimento.

Art. 15. É da atribuição da Assembleia Geral:

- 1o) Tomar juramento ao Imperador, ao Príncipe Imperial, ao Regente ou Regência.
- 2o) Eleger a Regência ou o Regente e marcar os limites da sua autoridade.
- 3o) Reconhecer o Príncipe Imperial como sucessor do trono, na primeira reunião logo depois do seu nascimento.
- 4o) Nomear tutor ao Imperador, caso seu pai o não tenha nomeado em testamento.
- 5o) Resolver as dúvidas que ocorrerem sobre a sucessão da Coroa.
- 6o) Na morte do Imperador, ou vacância do trono, instituir exame da administração que acabou e reformar os abusos nela introduzidos.
- 7o) Escolher nova dinastia, no caso da extinção da imperante.
- 8o) Fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las.
- 9o) Velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da Nação.
- 10) Fixar anualmente as despesas públicas e repartir a contribuição direta.
- 11) Fixar anualmente, sobre a informação do Governo, as forças de mar e terra ordinárias, e extraordinárias.
- 12) Conceder ou negar a entrada de forças estrangeiras de terra e mar dentro do Império, ou dos portos dele.
- 13) Autorizar ao Governo para contrair empréstimos.
- 14) Estabelecer meios convenientes para pagamento da dívida pública.
- 15) Regular a administração dos bens nacionais e decretar a sua alienação.
- 16) Criar ou suprimir empregos públicos e estabelecer-lhes ordenados.
- 17) Determinar o peso, valor, inscrição, tipo e denominação das moedas, assim como o padrão dos pesos e medidas. (BRASIL, 1824)

### 2.3.2 Conselho Geral

As províncias possuíam estruturas parecidas com a Assembleia Geral, só que atuantes em caráter regional apenas, chamados Conselhos Gerais. Em províncias mais populosas, eram compostos por 21 membros, nas menores, por 13. As regras de formação dos Conselhos continham condições como ter no mínimo 25 anos de idade e serem eleitos com os deputados nacionais e senadores para mandatos de quatro anos para uma legislatura a qual possuía sessão legislativa de 2 meses por ano.

Art. 71. A Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios da sua província e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares.

Art. 72. Este direito será exercitado pelas câmaras dos distritos e pelos conselhos, que com o título de - Conselho Geral da Província - se devem estabelecer em cada província, onde não estiver colocada a Capital do Império.

Art. 73. Cada um dos Conselhos Gerais constará de vinte e um membros nas províncias mais populosas, como sejam Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul; e nas outras de treze membros.

Art. 74. A sua eleição se fará na mesma ocasião e da mesma maneira que se fizer a dos representantes da Nação e pelo tempo de cada legislatura.

Art. 75. A idade de vinte e cinco anos, probidade e decente subsistência são as qualidades necessárias para ser membro destes conselhos.

Art. 76. A sua reunião se fará na capital da província; e na primeira sessão preparatória nomearão presidente, vice-presidente, secretário e suplente, que servirão por todo o tempo da sessão; examinarão e verificarão a legitimidade da eleição dos seus membros.

Art. 77. Todos os anos haverá sessão e durará dois meses, podendo prorrogar-se por mais um mês, se nisso convier a maioria do conselho (BRASIL, 1824).

Dentre as atribuições dos Conselhos Gerais estavam a propor e deliberar sobre os negócios mais interessantes de suas províncias, formando projetos especiais e voltados para suas localidades e suas necessidades, sendo vedados a propositura de projetos de leis sobre interesses gerais do país, que tenha intenção de interferir em outras províncias ou sobre matérias exclusivas da Câmara dos Deputados.

Art. 81. Estes conselhos terão por principal objeto propor, discutir e deliberar sobre os negócios mais interessantes das suas províncias; formando projetos peculiares e acomodados às suas localidades e urgências.

Art. 82. Os negócios que começarem nas câmaras serão remetidos oficialmente ao secretário do Conselho, onde serão discutidos a portas abertas, bem como os que tiverem origem nos mesmos conselhos. As suas resoluções serão tomadas à pluralidade absoluta de votos dos membros presentes.

Art. 83. Não se podem propor nem deliberar nestes conselhos projetos:

1o) Sobre interesses gerais da Nação.

2o) Sobre quaisquer ajustes de umas com outras províncias.

3o) Sobre imposições cuja iniciativa é da competência particular da Câmara dos Deputados: art. 36.

4o) Sobre execução de leis, devendo porém dirigir a esse respeito (BRASIL, 1824)

### 2.3.3 Câmara dos Vereadores

As Câmaras de Vereadores, cuja competência consistiam em posturas de fiscalização em âmbito econômico e urbano, além da aplicação de suas rendas arrecadadas através de tributos. Os seus componentes – chamados vereadores – eram eleitos em número estabelecido por lei, onde o mais votado destes ocupava o cargo de presidente da Câmara.

Art. 167. Em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem, haverá câmaras, às quais compete o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas.

Art. 168. As câmaras serão eletivas e compostas do número de vereadores que a lei designar, e o que obtiver maior número de votos será presidente.

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições, serão decretados por uma lei regulamentar (BRASIL, 1824)

A respeito da Constituição do Império, de 1824, cabe uma observação interessante: É até hoje a constituição que mais tempo vigorou em toda a história do Brasil, com um total de 67 anos de duração, até a promulgação da Constituição da República em 1891.

## 2.4 Brasil-Republica

Juntamente com a proclamação da república em 15 de novembro de 1889, a unidade da formação do Brasil deixou de existir – em parte justificado pelo fim da monarquia – onde se tornou uma república federativa, aos moldes que os Estados Unidos fizeram um século antes. Juntamente com a criação dessa nova forma de governo adveio a Constituição Republicana – a primeira de várias – em 1891.

Essa nova Constituição estabelecia que o poder legislativo seria exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, sendo sancionáveis pelo Presidente da República, sendo vedado o acúmulo das duas funções legislativas.

Art. 16. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da Republica.

§ 1o O Congresso Nacional compõe-se de dois ramos; a Camara dos Deputados e o Senado.

§ 2o A eleição para Senadores e Deputados far-se-ha simultaneamente em todo o paiz.

§ 3o Ninguem pode ser, ao mesmo tempo, Deputado e Senador (BALEEIRO, 2012a, p. 67)

Ao início do período republicano, a legislatura durava três anos onde os deputados eram eleitos para o mandato de uma legislatura e os senadores para três legislaturas (nove anos). Cada estado teria a quantidade mínima de 4 deputados cuja representação seria na proporção de 70 por parlamentar dessa casa e o número fixo de 3 senadores, devendo, necessariamente terem mais de 35 anos. A presidência do Senado Federal era exercida pelo Vice-presidente,

Art. 17. [...]

§ 2º Cada legislatura durará tres annos.

Art. 28. A Camara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Districto Federal, mediante o suffragio directo, garantida a representação da minoria.

§ 1º O numero dos Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse numero ser inferior a quatro por Estado.

Art. 30. O Senado compõe-se de cidadãos elegiveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 annos, em numero de tres Senadores por Estado e tres pelo Districto Federal, eleitos pelo mesmo modo por que o forem os Deputados.

Art. 31. O mandato de Senador durará nove annos, renovando-se o Senado pelo terço triennialmente.

Art. 32. O Vice-Presidente da Republica será presidente do Senado, onde só terá voto de qualidade, e será substituído, nas ausencias e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Camara (BALEEIRO, 2012a, p. 68-70)

Entre as atribuições do Congresso Nacional na Constituição da Republica de 1891 estavam questões orçamentárias, legislação sobre direitos civil, comercial, criminal e processual, além de decretar leis e resoluções para o exercício dos três poderes da União, além de criar leis para a execução da Constituição.

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º Orçar a receita, fixar a despesa federal annualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercicio financeiro;

2º Autorizar o Poder Executivo a contrahir emprestimos, e a fazer outras operações de credito;

3º Legislar sobre a divida publica, e estabelecer os meios para o seu pagamento; 4º Regular a arrecadação e a distribuição das rendas federaes;

5º Regular o commercio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Districto Federal, alfandegar portos, crear ou supprimir entrepostos;

6º Legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territorios estrangeiros;

7º Determinar o peso, o valor, a inscripção, o typo e a denominação das moedas;

8º Crear bancos de emissão, legislar sobre ella, e tributual-a;

9º Fixar o padrão dos pesos e medidas;

10. Resolver definitivamente sobre os limites dos Estados entre si, os do Districto Federal e os do territorio nacional com as nações limitrophes;

11. Autorizar e Governo a declarar guerra, si não tiver logar ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz;

12. Resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras;

13. Mudar a capital da União;

14. Conceder subsidios aos Estados na hypothese do art. 5º ;

15. Legislar sobre o serviço dos correios e telegraphos federaes;
16. Adoptar o regimen conveniente á segurança das fronteiras;
17. Fixar annualmente as forças de terra e mar;
18. Legislar sobre a organização do exercito e da armada;
19. Conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo territorio do paiz, para operações militares;
20. Mobilisar e utilizar a guarda nacional ou milicia civica, nos casos previstos pela Constituição;
21. Declarar em estado de sitio um ou mais pontos do territorio nacional, na emergencia de aggressão por forças estrangeiras ou de commoção interna, e approvar ou suspender o sitio que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsaveis, na ausencia do Congresso;
22. Regular as condições e o processo da eleição para os cargos federaes em todo o paiz;
23. Legislar sobre o direito civil, commercial e criminal da Republica e o processual da justiça federal;
24. Estabelecer leis uniformes sobre naturalisação;
25. Criar e supprimir empregos publicos federaes, fixar-lhes as attribuições e estipular-lhes os vencimentos;
26. Organizar a justiça federal, nos termos do art. 55 e seguintes da Secção III;
27. Conceder amnistias;
28. Commutar e perdoar as penas impostas, por crime de responsabilidade, aos funcionarios federaes;
29. Legislar sobre terras e minas de propriedade da União;
30. Legislar sobre a organização municipal do Districto Federal, bem como sobre a policia, o ensino superior e os demais serviços que na Capital forem reservados para o governo da União;
31. Submetter á legislação especial os pontos do territorio da Republica necessarios para a fundação de arsenaes, ou outros estabelecimentos e instituições de conveniencia federal;
32. Regular os casos de extradição entre os Estados;
33. Decretar as leis e resoluções necessarias ao exercicio dos poderes que pertencem á União;
34. Decretar as leis organicas para a execução completa da Constituição;
35. Prorogar e adiar suas sessões (BALEIRO, 2012a, p. 70-72)

O processo legislativo nesse texto Constitucional previa que a iniciativa poderia ser concorrente entre ambas as casas legislativas e o mesmo seria submetido a analise dupla, tanto da casa criadora quanto da revisora, as quais enviarão ao Presidente para que o mesmo sancionasse e promulgasse a lei, cabendo a este a possibilidade de vetar a mesma em caso de inconstitucionalidade ou contrariedade aos interesses da nação. No caso de silencio do Chefe do Executivo, haveria a sanção tácita, devendo a mesma ser publicitada pelo Presidente do Congresso Nacional.

Art. 36. Salvas as excepções do art. 29, todos os projectos de lei podem ter origem indistinctamente na Camara, ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros.

Art. 37. O projecto de lei, adoptado n'uma das Camaras, será submettido á outra ; e esta, si o approvar, envial-o-ha ao Poder Executivo, que, acquiescendo, o sanccionará e promulgará.

§ 1o Si, porém, o Presidente da Republica o julgar inconstitucional, ou contrario aos interesses da Nação, negará sua sanção dentro de dez dias uteis, daquelle em que recebeu o projecto, devolvendo-o, nesse mesmo prazo, á Camara, onde elle se

houver iniciado, com os motivos da recusa.

§ 2º O silêncio do Presidente da Republica no decendio importa a sancção; e, no caso de ser esta negada, quando já estiver encerrado o Congresso, o Presidente dará publicidade ás suas razões (BALEIRO, 2012a, p. b72)

Na Constituição de 1934, o Poder Legislativo seguiu seus padrões iniciados, mas teve avanços em relação a primeira Constituição Republicana, sensivelmente em relação as competências legislativas, porem trazia categorias profissionais classificando os deputados nelas, o que se mostrou um tanto quanto estranho.

Art. 23. A Camara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante systema proporcional e suffragio universal, igual e directo, e de representantes eleitos pelas organizações profissionaes, na fórmula que a lei indicar.

§ 1º O numero de Deputados será fixado por lei; os do povo, proporcionalmente á população de cada Estado e do Districto Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes, até o máximo de vinte, e, deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territorios elegerão dois Deputados (POLETTI, 2012, p. 104).

Outro ponto relevante da Constituição Federal de 1934 é que a mesma colocou um certo grau de superioridade da Câmara dos Deputados sobre o senado Federal ao impor que o mesmo iria trabalhar em colaboração com a primeira, onde, no artigo 22 trazia que “o Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal” (POLETTI, 2012, p. 104).

A Constituição Federal de 1937 também trazia a previsão de ambos os órgãos legislativos – por algum motivo, o órgão correspondente ao Senado Federal chamava-se Conselho Federal - mas eles perderam o poder porque, na pratica, quem legislava na época da vigência da mesma era o poder executivo que editava decretos-leis sem a participação do parlamento.

A Constituição daquele período (CF/1937) previa dois órgãos legislativos de nível federal; a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal. Porém, o Parlamento nacional nunca chegou a funcionar na pratica, pois, no período em que vigorou a Constituição do Estado Novo de 1937 a 1945, o Presidente Getúlio Vargas legislou de forma solitária, tendo editado cerca de 9900 decretos-lei. Foi um período com características próprias, em que não ouve a participação efetiva do Legislativo como um poder (BERNARDI, 2012, p. 30)

A Constituição Federal de 1946 foi a que primeiro impôs a ideia de mandato de quatro anos aos deputados federais eleitos e a dos senadores de oito anos, modelos mantidos até os dias atuais. O Senado Federal voltou a ter sua nomenclatura original e contemporânea nesse texto constitucional.

Art. 37. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (BALEEIRO, 2012b, p. 59)

Art. 56. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios.

Art. 57. Cada legislatura durará quatro anos.

Art. 60. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 2º O mandato de senador será de oito anos (Id., 2012b, p. 62)

A Constituição de 1967 foi a mais controversa de todas elas, pois a mesma foi criada e mantida em um período no qual o autoritarismo imperava no país. Atos institucionais eram emitidos por parte do Poder Executivo a todo momento, o que gerava uma instabilidade e insegurança jurídica enorme, fazendo com que o parlamento brasileiro existisse por mera formalidade.

A queda do Regime Militar em 1985 fez com que o Brasil voltasse aos ditames da democracia, culminando na promulgação, em outubro de 1988 da atual Constituição da República Federativa do Brasil, a chamada Constituição Cidadã.

### 3 TRÂMITES ELABORATIVOS E OS DIVERSOS TIPOS DE LEI

#### 3.1 Competência Legislativa

Entende-se como competência “a capacidade para atuar em uma determinada área por possuir legitimidade para tal [...] onde os três entes estão legitimados a atuar nas áreas de sua competência. Ou seja, o poder estatal é subdividido entre as esferas” segundo BERNARDI (2012, p. 82).

As competências legislativas dos entes federados brasileiros podem ser encontradas na própria Constituição, distribuídos conforme a predominância do interesse.

Nesse contexto:

- A União predomina nos assuntos de interesse geral;
- Há predominância dos estados-membros no interesse regional;
- Nos municípios, o interesse local predomina; e,
- No caso do Distrito Federal, verifica-se um misto de interesse regional e local (BERNADI apud MORAES, 2012, p. 82)

As competências estão enumeradas nos artigos 22 a 30 da Constituição Federal de 1988, distribuindo competências tanto administrativas quanto legislativas, onde essas são classificadas em competências exclusivas, privativas, materiais comuns, concorrentes, residuais suplementares e tributárias.

No artigo 22 da Constituição Federal encontramos a competência legislativa da União que, nesse caso é competência privativa onde, de forma geral, tratam de direito material (administrativo ou não) e direito processual. Tal competência pode ser delegada para outros entes federados, desde que haja lei complementar tratando do assunto, conforme consta no parágrafo único do mesmo artigo 22.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
- II - desapropriação;
- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;

XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;  
 XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;  
 XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;  
 XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;  
 XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;  
 XX - sistemas de consórcios e sorteios;  
 XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;  
 XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;  
 XXIII - seguridade social;  
 XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;  
 XXV - registros públicos;  
 XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;  
 XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III  
 XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;  
 XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo. (BRASIL, 1988)

No artigo 24 da Constituição Federal encontramos exemplos de matérias que podem ser objeto de legislação por parte da União, dos estados e do Distrito Federal. Esse tipo de competência é chamado de competência concorrente, pode / deve ser objeto de leis por parte de um ou mais entes federados.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;  
 II - orçamento;  
 III - juntas comerciais;  
 IV - custas dos serviços forenses;  
 V - produção e consumo;  
 VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;  
 VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;  
 VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;  
 IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;  
 X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;  
 XI - procedimentos em matéria processual;  
 XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;  
 XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;  
 XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;  
 XV - proteção à infância e à juventude;  
 XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. (BRASIL, 1988)

A competência legislativa dos estados e do Distrito Federal, nesse caso é de duas naturezas; ela pode ser suplementar ou supletiva, onde a primeira, por sempre haver norma geral por parte da União, estes devem apenas redigir leis que, baseadas na norma geral, conforme parágrafo 1º do artigo 24 da Constituição Federal: “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais” (BRASIL, 1988), onde essa suplementação deve seguir de modo que contenham detalhes que se apliquem as suas características regionais.

Já o segundo, entende-se que, não havendo norma central, os entes de que se trata possuem capacidade plena para legislar, não devendo observações específicas a nenhuma norma ou diretriz fixada pela União, conforme consta no parágrafo 3º do artigo 24 da Constituição Federal” Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades” (BRASIL, 1988).

A competência legislativa dos estados e do Distrito Federal nesse caso é de duas naturezas: uma suplementar e outra supletiva.

1 – Por suplementar entendemos que, se já norma geral da União que discipline a matéria, as normas oriundas dos estados ou do Distrito Federal devem limitar-se a complementar a norma federal, isto é, aprofundar a matéria, chegar aos detalhes e aos interesses regionais, sem, contudo, contraria a norma geral

2 – Já a norma estadual ou distrital de natureza supletiva pressupõe que não existe uma lei geral expedida pela União; portanto, ela pode abranger, além dos aspectos específicos, os aspectos gerais. Nesse caso, estados e Distrito Federal possuem capacidade legislativa plena, ou estando subordinados a nenhuma diretriz fixada em lei pela União. Evidentemente essa capacidade plena vigora até o surgimento de lei federal sobre a matéria (BERNARDI, 2012, p.94-95)

Em se tratando da competência legislativa dos estados da União, observa-se que ela é residual, por força do parágrafo 1º do artigo 25 da Constituição Federal, onde diz que “são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por essa Constituição” (BRASIL, 1988), fazendo com que a competência legislativa dos estados da União tenha uma gama gigantesca, já que o único embaraço seria a exclusividade de certas matérias dadas a União, como visto anteriormente.

Ademais, na Constituição Federal ainda encontramos, apesar de colocado de maneira genérica a competência dos estados em matéria legislativa, de forma bem específica algumas questões – conforme as peculiaridades faladas no parágrafo 3º do artigo 24 da Constituição Federal, como a possibilidade de criar leis para a exploração de gás canalizado – artigo 25 parágrafo 2º da Constituição Federal de 1988 - criar – também através de lei - regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções

públicas de interesse comum - artigo 25 parágrafo 3º da Constituição Federal de 1988- além de, como competência exclusiva, criar, incorporar, fundir ou desmembrar municípios dentro dos limites de seu território. Essa competência será também exercida através de lei, conforme consta no artigo 18, no parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988.

Art. 18 [...]

§ 4º. A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1988)

E, ainda, conforme princípio da simetria constitucional,<sup>2</sup> os estados ainda possuem competência legislativa para legislar seus próprios planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e a sua gestão econômica e social.

## **3.2 Estrutura das Casas Legislativas em suas Respectivas Unidades**

No Brasil, conforme a atual Constituição Federal de 1988, a estrutura do Poder Legislativo Federal é na forma do bicameralismo federativo. É possível observar que sua estrutura é composta por duas unidades autônomas e harmônicas: A Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

A primeira, representante direta do povo propriamente dito e a segunda faz a representação dos estados membros da federação. O aspecto constitucional dessa estrutura encontra-se no artigo 44 da Constituição Federal de 1988 onde diz que “O poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal” (BRASIL, 1988). O Congresso Nacional propriamente dito, é a reunião de ambas as casas legislativas. Ele possui algumas atribuições específicas que serão vistas mais a frente

### **3.2.1 Câmara dos Deputados**

Como legítimos representantes do povo e figuras maiores da ilustração da democracia, os deputados federais compõem a Câmara dos Deputados que, através da confiança que lhes é

---

<sup>2</sup> O princípio da simetria constitucional é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros, conforme propõe Francisco Mafra, em artigo publicado em 2005 com o nome de Ciência de Direito Constitucional. O artigo pode ser acessado no endereço eletrônico

< [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=858](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=858)>

depositada através do voto, manifestam a vontade do povo o qual representa, fazendo jus a um dos princípios basilares de uma sociedade plena, que é o princípio da soberania popular, abraçado pela Constituição Federal de 1988 no parágrafo único do primeiro artigo onde diz que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Esses representantes são eleitos seguindo o sistema proporcional de voto, onde o número total de deputados, conforme sua representação por estado será proporcional a sua população, onde nenhum estado da federação tenha menos de 8 ou mais de 70 representantes, e a totalização desses não deve ultrapassar os atuais 513 componentes. Na superveniência de algum território Federal,<sup>3</sup> estes elegerão um número fixo de 4 deputados.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.  
§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados (BRASIL, 1988)

O mandato dos deputados eleitos tem duração de 4 anos, sendo permitida a reeleição. Dentre os Requisitos para ser Deputado Federal há a necessidade de ser brasileiro nato ou naturalizado, ser maior de 21 anos, estar em pleno exercício dos direitos políticos, estar com o alistamento eleitoral regularizado, ter domicílio eleitoral no local onde deseja se alistar e possuir uma filiação partidária.

Art. 14. [...] § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:  
I - a nacionalidade brasileira;  
II - o pleno exercício dos direitos políticos;  
III - o alistamento eleitoral;  
IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;  
V - a filiação partidária; Regulamento  
VI - a idade mínima de:  
(...)  
c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz (BRASIL, 1988)

---

<sup>3</sup> Apesar de ter personalidade, o território não é dotado de autonomia política. Trata-se de mera descentralização administrativo-territorial da União, qual uma autarquia [...], conforme ensina LENZA (2013, p. 480). Atualmente, não existe nenhum território no Brasil, mas até 1988 haviam os territórios de Roraima, Amapá e Fernando de Noronha. Os dois primeiros viraram estados da federação e o último foi incorporado ao estado de Pernambuco, conforme artigo 14 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias.

A Câmara dos Deputados possui algumas competências privativas que não dependem de exame por parte do Senado Federal ou sanção presidencial onde, através de resoluções, seus membros podem exercer atribuições permitidas pela Constituição Federal de 1988, dentre as quais a possibilidade de autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República e seu vice, além dos Ministros de Estado, proceder com a tomada de contas do Presidente quando o mesmo não apresenta no prazo legal. Também tem a autonomia de redigir seu próprio Regimento Interno e dispor sobre sua organização funcional e pode eleger os membros do Conselho da República.<sup>4</sup>

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

- I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;
- II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;
- III - elaborar seu regimento interno;
- IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
- V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII. (BRASIL, 1988)

### 3.2.2 Senado Federal

A contrapartida da representação popular mais pura que a Câmara dos Deputados exerce, a composição do Senado Federal é feita por representantes dos Estados da Federação. Estes, como em pé de igualdade quanto a representatividade – independem de qual estado é mais populoso ou “importante” que outro - tem número fixo de representantes por Estado: são três.

---

<sup>4</sup> Art. 89. O Conselho da República é órgão superior de consulta do Presidente da República, e dele participam:

- I - o Vice-Presidente da República;
- II - o Presidente da Câmara dos Deputados;
- III - o Presidente do Senado Federal;
- IV - os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados;
- V - os líderes da maioria e da minoria no Senado Federal;
- VI - o Ministro da Justiça;
- VII - seis cidadãos brasileiros natos, com mais de trinta e cinco anos de idade, sendo dois nomeados pelo Presidente da República, dois eleitos pelo Senado Federal e dois eleitos pela Câmara dos Deputados, todos com mandato de três anos, vedada a recondução.

Art. 90. Compete ao Conselho da República pronunciar-se sobre:

- I - intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio;
- II - as questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas.

§ 1º O Presidente da República poderá convocar Ministro de Estado para participar da reunião do Conselho, quando constar da pauta questão relacionada com o respectivo Ministério.

§ 2º A lei regulará a organização e o funcionamento do Conselho da República (BRASIL, 1988)

Sendo o atual número de estados da federação 26, mais o Distrito Federal, faz com que o número total de componentes no Senado Federal seja de 81 membros. Diferentemente dos deputados, como não dependem do número proporcional relacionado a população, os senadores serão eleitos pelo princípio majoritário, ou seja, o Senador com mais votos dentro de seu estado será eleito para um mandato de 8 anos, o qual será renovado com a seguinte dinâmica: A cada 4 anos, há a eleição para a posição de Senador Federal, onde a proporção de 1/3 e 2/3 será intercalada em cada eleição, respeitando a legislatura – que é de 4 anos – e também o mandato do político – que é de 8 anos.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (BRASIL, 1988)

Os requisitos para elegibilidade a função de Senador Federal são quase os mesmos para a de Deputado Federal, com a exceção da idade, que, nesse caso é de 35 anos a idade mínima para convalidação do mandato de um candidato.

Se eleito for, terá dentre suas competências privativas processar e julgar o presidente, seu vice, os ministros de estado, os comandantes maiores das forças armadas, os ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional da Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, além do Procurador Geral da República e do Advogado Geral da União nos crimes de responsabilidade, aprovar a escolha de magistrados nos casos previstos na Constituição Federal de 1988, Ministros do Tribunal de Contas da União, governador de territórios supervenientes, presidentes e diretores do Banco Central e também do Procurador Geral da República.

Além disso, poderá também aprovar a escolha de chefes de missões diplomáticas, dispor sobre questões diversas sobre o orçamento ou modificação de orçamento da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, suspender a execução de leis declaradas inconstitucionais por decisão do Supremo Tribunal Federal além de dispor sobre sua própria organização funcional

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o

Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- c) Governador de Território;
- d) Presidente e diretores do banco central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 1988)

### 3.2.3 Congresso Nacional

Quando as duas casas legislativas de âmbito federal trabalham em conjunto adquirem o nome de Congresso Nacional. Sincreticamente, a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, sozinhos, não são o poder legislativo nacional, mas sim partes dele. Não podem, em separado, representar o seu todo, pois, como visto, possuem competências próprias, individuais e conjuntas onde apenas quando os dois órgãos atuam cada um exercendo suas tarefas específicas é que temos, essencialmente, o poder legislativo brasileiro. As sessões em que ambas as casas decidem em conjunto – chamadas sessões conjuntas do Congresso Nacional - são presididas pelo presidente do Senado Federal seguem regimento próprio.

Assim como em separado, as casas legislativas possuem competências exclusivas e independentes próprias, o Congresso Nacional também as possui, dentre as quais a possibilidade de deliberar sobre tratados, acordos e atos internacionais o qual o Brasil for signatário, autorizar o presidente da República a declarar guerra ou celebrar a paz, autorizar o Presidente e o Vice a se ausentarem por mais de 15 dias do país, aprovar o estado de defesa ou estado de sitio ou intervenção federal, sustar atos do executivo que passem dos seus poderes

constitucionalmente delegados, mudar sua sede por tempo determinado, fixar subsídios dos deputados, senadores, presidente e vice, além dos ministros de estado. Poderá também julgar as contas prestadas pelo presidente, dentre outras atribuições, conforme parágrafo 49 e seus incisos da Constituição Federal de 1988

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- VI - mudar temporariamente sua sede;
- VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
- XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
- XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;
- XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;
- XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;
- XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;
- XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (BRASIL, 1988)

### 3.2.4 Assembleia Legislativa Estadual

O poder legislativo em âmbito estadual, diferentemente do que ocorre na organização da União, é de sistema unicameral, onde os Deputados Estaduais formam a Assembleia Legislativa que, conforme os deputados de âmbito federal, são representantes diretos do povo, também eleitos pelo sistema proporcional.

O número de deputados estaduais varia de estado para estado, mas a regra de composição de todas as assembleias segue a regra disposta no artigo 27 da Constituição Federal de 1988 onde diz que “O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e

seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze” (BRASIL, 1988). Dessa forma, até o número de 12 Deputados Federais, a quantidade de Deputados Estaduais será a quantidade dos primeiros multiplicado por 3. Acima de 36 – se esse for o resultado – será essa a quantidade de deputados estaduais, acrescidos da diferença entre os deputados federais, menos 12<sup>5</sup>.

Ademais, tais parlamentares também possuem mandato de 4 anos, sendo aplicados a estes as regras gerais dos deputados federais quanto a imunidades, inviolabilidades, impedimento, forma de ingresso, dentre outros. Seu subsídio nunca será superior a 75% daquele que foi determinado ao Deputado Federal.

### 3.2.5 Câmara dos Vereadores

No município, o poder legislativo é exercido pela Câmara Municipal composta pelos vereadores, cujos quais são eleitos diretamente pelo povo no mesmo sistema proporcional dos deputados federais e estaduais. Também possui legislatura de quatro anos, podendo haver reeleição. Dentre suas funções legislativas está, basicamente, a prerrogativa de ditar ordenamentos que sejam pertinentes ao âmbito local, de maneira complementar a legislação federal e estadual, além da sua própria lei orgânica e seus orçamentos.

Art. 29 [...]

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber (BRASIL, 1988)

O membro componente de tal estrutura é o vereador que, como agente político ele possui o direito / dever de participar das sessões da câmara, podendo manifestar sua opinião por intermédio de voto, sendo inviolável quanto a sua opinião, palavras e voto no exercício do mandato, dentro de seu município, conforme artigo 29, inciso VIII da Constituição Federal.

---

<sup>5</sup> Para exemplificar o cálculo, tomemos como exemplo quantidade de deputados estaduais de Minas Gerais na atual legislatura: Minas Gerais possui 53 acentos na Câmara dos Deputados, dessa forma – como o valor é maior do que 36 – deve-se subtrair 12 dos 53 para achar a quantidade acima de 12. O resultado da subtração é 41. Soma-se esse valor aos 36 que é o número base – triplo de referência - cujo resultado é um total de 77, que é exatamente a composição atual da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

O número de vereadores que compõe a Câmara Municipal deve ser proporcional ao número de habitantes do município dentro de algumas faixas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, a qual fixa valores máximos que devem ser respeitados.

Art. 29.[...]

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de:

- a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes;
- b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes;
- c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes;
- e) 17 (dezesete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes;
- f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento sessenta mil) habitantes;
- g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes;
- h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes;
- i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes;
- j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes;
- k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes;
- l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes;
- m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes;
- n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes;
- o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes;
- p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes;
- q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes;
- r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes;
- s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes;
- t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes;
- u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes;
- v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes;
- w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e
- x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes (BRASIL, 1988)

### 3.2.6 Câmara Distrital

A Câmara Legislativa Distrital, representantes dos cidadãos do Distrito Federal, composta pelos Deputados Distritais, assim como nas estruturas estaduais e municipais, contam com a estrutura unicameral e também possui características de ambos: não é regido por uma Constituição, conforme nos outros 26 estados da Federação e sim por uma lei orgânica, a exemplo dos municípios, mas segue todas as regras vistas antes das características dos estados em relação aos seus deputados.

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios (BRASIL, 1988)

## 4 TIPOS DE LEI E FORMA DE ELABORAÇÃO, VOTAÇÃO E PUBLICAÇÃO

### 4.1 Constituição Federal <sup>6</sup>

A Constituição de um país tem, por sua própria natureza, uma superioridade necessária e basilarda da ordem social, política, econômica e jurídica, os quais servem como orientação dos governantes e das relações individuais entre particulares, e servem como subordinação direta para leis e atos de governo.

Sua criação é completamente diferente dos outros tipos de normas escritas – falando de legislação baseada no conceito de *civil law* – pois é criada com o exercício de um dos elementos formadores do estado: a soberania, através do poder constituinte. É o poder de construir e reconstituir a ordem jurídica social através da criação de uma nova Constituição Federal de uma nação.

A gênese de uma Constituição se dá através de uma Assembleia Nacional Constituinte, cuja titularidade do exercício é exercida pelo povo ao eleger os membros dessa assembleia através do sufrágio universal. A representação do poder constituinte originário é temporária, mas ilimitada e autônoma.

O poder constituinte originário (também denominado inicial, inaugural, genuíno ou de 1.º grau) é aquele que instaura uma nova ordem jurídica, rompendo por completo com a ordem jurídica precedente.

O objetivo fundamental do poder constituinte originário, portanto, é criar um novo Estado, diverso do que vigorava em decorrência da manifestação do poder constituinte precedente. (LENZA, 2013, p 185)

A Assembleia Constituinte que instaurou os trabalhos em 1987 para a elaboração da Constituição Federal de 1988, depois de 24 anos de regime antidemocrático, a mesma instituiu um Estado Democrático, destinado a assegurar os seguintes valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica do exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, além de instaurar definitivamente – após plebiscito - a forma e o sistema de governo como República Presidencialista.

---

<sup>6</sup> Pode parecer um tanto quando desvalorizado colocar a Constituição Federal dentre as classificações gerais de leis, mas segundo a ideia de que ela é a “lei fundamental ou lei máxima do Estado [...] que define e regulamenta a estrutura jurídico-política de um estado” (MALUF, 2008, p. 204) é válida essa classificação, a título de catálogo dentro do presente trabalho.

Os debates e votações se prolongaram por 18 meses, com a elaboração do texto sofrendo uma série de emendas destinadas a concretizar as diversas negociações realizadas. Em 5 outubro de 1988 a Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada, e mesmo com alguns pontos ratificados e outros alterados ao longo dos anos, continua a reger em termos gerais a organização social e do estado brasileiro. (PINTO, 2017)

Definiu que a organização político administrativa seria formada pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos com autonomia própria. Brasília é a Capital Federal, a inexistência de religião oficial (embora haja a previsão de “Deus” no preâmbulo), a Organização dos Poderes, em Poder Legislativo com o formato bicameral, exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, onde a primeira composta de representantes do povo, eleitos pelo voto direto, secreto e universal e pelo sistema proporcional para mandato de 4 anos, e a segunda composta de representantes dos Estados -membros e do Distrito Federal, para mandato de 8 anos (duas legislaturas), eleitos pelo sistema majoritário, sendo que a representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de 4 em 4 anos, alternadamente, por 1 e 2/3, o Poder Executivo, sendo exercido pelo Presidente da República, eleito junto com o Vice com mandato de 4 anos, com ajuda de Ministros de Estado, permitindo -se uma única reeleição subsequente e o Poder Judiciário formado pelos órgãos do Supremo Tribunal Federal; o Conselho Nacional de Justiça e o Superior, Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais, os Tribunais e Juízes Militares, os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

[...]

Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

§ 2º Cada Território elegerá quatro Deputados.

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

[...]

Art. 76. O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado.

[...]

Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

I - o Supremo Tribunal Federal;

I-A o Conselho Nacional de Justiça;

II - o Superior Tribunal de Justiça;

II-A - o Tribunal Superior do Trabalho

III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;

IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;

V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;

VI - os Tribunais e Juízes Militares;

VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios (BRASIL, 1988)

A Constituição Federal de 1988 caracteriza-se por sua rigidez, pois existe um processo de alteração mais árduo, mais solene e mais dificultoso do que o processo de alteração das demais espécies normativas, as chamadas Emendas Constitucionais.

## 4.2 Emenda Constitucional

O Poder Constituinte originário, como dito anteriormente, é ilimitado, mas somente em relação aos poderes para poder criar os princípios e regras constitucionais as quais entender ser melhor para, como representante direito do povo, em exercício da soberania, criar o que entender como melhor e mais bem aplicável como lei maior para sua nação.

Mas tal ilimitação é apenas em relação aos poderes, como dito antes, mas não em caráter temporal, pois esse poder, exercido pela Assembleia Nacional Constituinte se dissolve no exato momento da promulgação. Isso, a princípio, poderia gerar uma insegurança jurídica e legislativa, já que, a complexidade que envolve a criação e uma Constituição é, ao mesmo tempo, benéfica – pois auxilia a manter a segurança jurídica e legislativa, já que as bases e referências legais é a Constituição; se a mesma tivesse a maleabilidade de uma lei orgânica, por exemplo – e maléfica – já que a evolução social tem uma dinâmica bem mais veloz do que qualquer Congresso tenha a capacidade de legislar em função dela, fazendo com que, se uma Constituição fosse imutável, engessaria profundamente o trabalho dos Três Poderes do Estado.

Assim sendo, há o instituto do Poder constituinte Derivado, especificadamente responsável por criar as atualizações necessárias à Constituição de uma nação, através de uma Proposta de Emenda à Constituição, ou PEC.

O poder constituinte derivado reformador, chamado por alguns de competência reformadora, tem a capacidade de modificar a Constituição Federal, por meio de um

procedimento específico, estabelecido pelo originário, sem que haja uma verdadeira revolução.

O poder de reforma constitucional, assim, tem natureza jurídica, ao contrário do originário, que é um poder de fato, um poder político, ou, segundo alguns, uma força ou energia social. (LENZA, 2013, p. 579)

O instrumento utilizado pelo poder constituinte derivado reformador é a chamada Emenda Constitucional, encontrada na Constituição Federal de 1988 nos artigos 59, inciso I onde diz “o processo legislativo compreende a elaboração de: I – Emendas Constitucionais” (BRASIL, 1988) e principalmente no artigo 60, que traz, em detalhes, as regras de suas propostas, elaborações e limitações:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos Poderes;

IV – os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988)

A iniciativa da PEC é concorrente e privativa já que pode ser proposta, conforme incisos do artigo 60, por um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados da Federação.

É possível perceber que, como esse rol é taxativo, se alguma Proposta de Emenda à Constituição, iniciada por qualquer indivíduo ou ente público vier a ser aprovada e, passando por todos os trâmites de votação, consegue ser promulgada, a mesma já nascerá com um vício insanável, e seria imediatamente declarada inconstitucional, conforme LENZA (2012) ensina que “para alteração da Constituição, havendo proposta de emenda por qualquer pessoa diversa daquelas taxativamente enumeradas, estaremos diante de vício formal subjetivo, caracterizador da inconstitucionalidade”.

O poder constituinte originário permitiu sim a alteração da obra original, mas com algumas questões especiais que, pela natureza da importância da Constituição, o permitiu

através de um tramite bem mais complicado do que as leis inferiores, necessitando do chamado quórum qualificado de 3/5, em dois turnos de votação na casa iniciadora e de também quórum qualificado, em também dois turnos de votação na casa revisora – que, em ambos os casos podem ser qualquer das casas (Câmara dos Deputados ou Senado Federal).

Ademais, possui outras duas características importantes que a difere do restante dos tipos de ordenamentos jurídicos possíveis de serem criados e discutidos dentro das casas legislativas que é a não necessidade de sanção presidencial, podendo ser promulgada diretamente pela mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal com o respectivo número de ordem – parágrafo 3º do artigo 60 da CF/88 – e também de limitações ao poder das emendas constitucionais, em determinadas situações, como em vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio – parágrafo 1º do artigo 60 - como não podendo também ser discutidos a forma federativa do estado, o sufrágio universal da forma atual, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais – todos constantes nos incisos do parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição, também conhecidas como Cláusulas Pétreas. Tais limitações, segundo LENZA (2012) são classificadas, inicialmente, como limitações circunstanciais e materiais, respectivamente.

Limitações circunstanciais (art. 60, § 1.º)

Em determinadas circunstâncias, o constituinte originário vedou a alteração do texto original, em decorrência da gravidade e anormalidade institucionais. Nesses termos, a CF não poderá ser emendada na vigência de:

Intervenção federal;  
Estado de defesa;  
Estado de sítio.

Limitações materiais (art. 60, § 4.º)

O poder constituinte originário também estabeleceu algumas vedações materiais, ou seja, definiu um núcleo intangível, comumente chamado pela doutrina de cláusulas pétreas. Nesse sentido (e inovando o disposto no art. 50, § 1.º, da Constituição de 1967, que previa como “cláusulas pétreas” apenas a Federação e a República), não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

A forma federativa de Estado;  
O voto direto, secreto, universal e periódico;  
A separação dos Poderes;  
As direitos e garantias individuais. (LENZA, 2013, p. 580)

Ainda em relação as emendas constitucionais, é importante salientar que há uma limitação de forma considerável a discussão parlamentar das propostas de emenda à Constituição é a limitação dentro da mesma sessão legislativa: uma PEC que haveria sido proposta dentro de uma mesma sessão legislativa. Pode ser chamada também de limitação temporal, conforme consta no parágrafo 5º do artigo 60 da Constituição Federal de 1988 onde

diz que “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa” (BRASIL, 1988)

A sessão legislativa que se trata nesse artigo é a sessão legislativa ordinária que estabelece que o Congresso Nacional reunir -se -á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1.º de agosto a 22 de dezembro. Assim sendo, se uma PEC é proposta e rejeitada dentro de uma sessão legislativa (dentro do período acima citado), uma nova PEC, tratando do mesmo conteúdo, só poderá ser discutida em uma outra sessão legislativa, diferente da qual foi negada.

Por último, há de se salientar uma das limitações mais importantes que se destina ao poder constituinte derivado à propositura de emendas à Constituição, a chamada limitação material. O constituinte originário impôs essa limitação para alteração na Constituição com a intenção de criar uma segurança jurídica basilar onde, ao garantir a certos elementos a imutabilidade, por mais difícil que seja a criação e a promulgação de uma emenda constitucional, haveria a possibilidade de haver manobras políticas para modificação desses elementos. As limitações materiais criaram as chamadas cláusulas pétreas.

Limitações materiais – são impedimentos quanto ao conteúdo das reformas constitucionais. Cuida-se da proibição até das tentativas de alteração de determinadas matérias tratadas pelo constituinte originário, assuntos esses que passam a ser considerados cláusulas pétreas. Referidas “cláusulas pétreas”, portanto, identificam o chamado núcleo material que dá identidade a cada constituição e que não pode ser alterado senão por uma nova constituição (i.e., pelo próprio poder constituinte originário, e não pelo poder constituinte derivado reformador). Conforme a atual Constituição brasileira, as cláusulas pétreas podem ser divididas em explícitas e implícitas (BERNARDES, 2012, p.29)

As cláusulas pétreas, assim chamadas pela doutrina, constitui núcleo imutável dentro do texto constitucional e prevê que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

Art. 60. [...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988)

### 4.3 Leis Complementares

Espécie normativa especial onde somente pode existir quando expressamente requisitada sua edição na própria Constituição, – em relação a matéria tratada em determinada seção, artigo, parágrafo ou inciso – a lei complementar existe para regulamentar alguma questão suscitada pela Constituição onde a importância da matéria a ser normatizada não poderia comportar a regulamentação e a forma de aplicação de dispositivo constitucional, pela necessidade de detalhes de como seriam feitos tais atos. Explicando de uma outra forma: em determinado trecho do texto constitucional, o mesmo informara que a maneira como determinada questão constitucional será aplicada, regulamentada, exercida ou qualquer que seja o verbo de ação aplicável, será feito mediante lei complementar.

#### **4.4 Leis Ordinárias**

A lei ordinária é o ato legislativo típico e padrão. Serve para editar normas gerais e abstratas em função da sua própria generalidade e da abstração. Generalidade, pois não se prende a questões específicas e abstração pois não tem limites ou contornos acerca da matéria que pode ser fruto de lei ordinária, diferente da lei complementar que deve, necessariamente, tratar de questões constitucionais e que deva ter previsão, também constitucional. O autor Pedro Lenza considera que lei ordinária tem “o campo material [...] residual, ou seja, tudo o que não for regulamentado por lei complementar, decreto legislativo e resoluções” (2012, p. 584).

A iniciativa para propositura, tanto da lei complementar quanto da lei ordinária é considerada concorrente, pois pode ser proposta por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e a qualquer cidadão, salvo matérias de iniciativa reservada, as quais são apresentadas por certas autoridades em matérias específicas, como o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e os Procuradores-Gerais.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (BRASIL, 1988).

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura [...] (Id., 1988).

Art. 96. Compete privativamente:

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízes que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias (Id., 1988).

Após a iniciativa do processo legislativo, o projeto de lei segue o trâmite onde passa à apreciação pelas Comissões internas dentro da casa iniciadora (que pode ser tanto o Senado Federal quanto a Câmara dos Deputados), devendo ser analisado, em primeiro lugar, por uma comissão temática – relacionada a matéria a qual compõe o projeto de lei - que analisará a proposição, e, em seguida, pela Comissão de Constituição e Justiça, que analisará, dentre outros aspectos, a sua constitucionalidade da futura lei. Esse exame é feito nos aspectos material e formal, e por comissões relacionadas à matéria debatida (educação, transportes, defesa etc.).

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa (BRASIL, 1988)

Em seguida o projeto é remetido ao Plenário para votação. Tanto nas Comissões quanto no Plenário podem ser apresentadas emendas ao projeto, as quais modificam o texto original. Dependendo da matéria, pode ser dispensada a apreciação do Plenário. Aprovado o projeto na Casa iniciadora, ele é remetido à Casa revisora.

Nesse momento, há diferenças circunstanciais entre a votação nas casas legislativas relacionadas ao quórum necessário para aprovação de determinado projeto de lei. Essa diferença formal entre lei complementar e lei ordinária está quantidade necessária para que seja

aprovada determinada lei, onde a primeira requer quórum de maioria absoluta onde, resumidamente, é a maioria dos componentes da casa legislativa (50% da totalidade dos componentes mais um – 41 no caso do Senado Federal e 257 da Câmara dos Deputados) e a segunda requer maioria simples onde somente os presentes dentro da sessão legislativa que exercerem o direito de voto, entrarão no cálculo ( com a mesma fórmula de 50% mais um para que determinado projeto ou emenda sejam aceitos). Vale lembrar que, para que votos com a maioria simples sejam válidos, é necessário que tenha a maioria absoluta presente no plenário da casa legislativa a qual o projeto está sendo votado, o chamado quórum de instauração.

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros. (BRASIL, 1988)

Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta (Id., 1988).

Na Casa Revisora, o projeto aprovado pela casa anterior também passa pelas Comissões e pelo Plenário, podendo ser rejeitado, emendado ou aprovado. Se for rejeitado, é arquivado, só podendo ser novamente apresentado na mesma sessão legislativa por manifestação da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Se for aprovado por ambas as Casas, o projeto é encaminhado para a elaboração do autógrafo, que é o instrumento formal de aprovação do Congresso Nacional.

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora (BRASIL, 1988)

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (Id., 1988).

Finalizada a fase constitutiva do processo legislativo, sendo aprovado, o mesmo será remetido para apreciação por parte do chefe do Executivo. Essa apreciação pode resultar na aprovação total do projeto de lei - chamada de sanção - ou a recusa - veto. A primeira é a que efetivamente transforma o projeto aprovado pelo legislativo em lei e por ela une-se a vontade do congresso e do Presidente.

A sanção presidencial por parte de uma lei pode ser de dois tipos diferentes: ela pode ser expressa, onde o chefe do executivo manifesta a sua concordância com o projeto de lei e também sua vontade de que tal projeto efetivamente vire lei ou pode ser tácita onde, se recebido

o projeto a ser sancionado decorrer mais de 15 dias uteis, o mesmo não se manifestar. Ambos as sanções têm o mesmo valor.

Já o veto, como sendo manifestação de discordância, deve ser expresso - pois o silencio importa sanção tácita, como visto antes – dentro do mesmo prazo de 15 dias úteis do recebimento do projeto aprovado pelo Legislativo. Mas tal ação por parte do presidente do Executivo não tem valor imperativo, pois o presidente tem o prazo de 48 horas para informar ao Legislativo que vetou todo ou em parte o projeto de lei que lhe fora encaminhado.

O veto deve ser motivado, seja por inconstitucionalidade ou por ser contrário ao interesse público e, em reunião conjunta das duas Casas Legislativas (Congresso Nacional), passa pelo seu crivo onde, através da manifestação da maioria absoluta de seus componentes poderá votar contra o veto presidencial, derrubando-o ou manter-se inerte em relação a ele, caso em que o projeto é encaminhado à arquivo. Se o seu veto for derrubado pelo Congresso Nacional, o Presidente recebe novamente o projeto de lei e tem prazo de 48 horas para sancionar a nova lei. Caso mantenha-se inerte nesse prazo, a promulgação dela será feita pelo presidente do Senado.

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo (BRASIL, 1988)

Por fim, são realizadas as conclusões do processo de legislação, realizando a promulgação e a publicação das leis sancionadas. O primeiro consiste em um ato solene que determina o início dos efeitos legais das novas normas sancionadas. Já o segundo é a forma de

dar publicidade e conhecimento geral, que pode ser feita através de jornal oficial ou outro meio de comunicação estatal.

É a forma de fazer com que as leis sejam executadas na e para a sociedade. Há uma observação a ser feita: em leis de pequena repercussão, os efeitos da mesma começam a valer da data de sua publicação, salvo em alguns casos, onde poderá haver um lapso temporal entre a publicação de determinada lei e o prazo real que a mesma entrará em vigor efetivamente. O chamado período de vacância – *vacatio legis* - geralmente é usado em leis que requer um conhecimento mais demograficamente geral por parte da população ou que haja um período de adaptação ou preparação para tal, bem também por parte do estado que também cumprirá ou executará tal lei e deverá trazer expressamente a quantidade de dias desse prazo.

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula "entra em vigor na data de sua publicação" para as leis de pequena repercussão. (BRASIL, 1988)

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula 'esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial' (Id., 1988).

A lei que não especificar o prazo de vigência respeitara a regra do artigo 1º do Decreto-Lei 4657 de 1942 – A Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (LINDB) – que diz que “Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada” (BRASIL, 1942).

#### **4.5 Decretos Legislativos**

O decreto legislativo é uma norma que pode ser criada pelo poder legislativo a qual tem a mesma força de lei ordinária com a vantagem de dispensar a sanção por parte do Presidente. Ele serve para tratar de matérias de competência exclusiva da respectiva casa legislativa – ou do Congresso Nacional, quando em conjunto.

As matérias as quais podem ser alvo de decreto legislativo são – como dito antes – as de competência exclusiva das casas legislativas, as quais são resolver sobre tratados e acordos internacionais que envolvam o patrimônio nacional, autorizar o presidente a declarar guerra ou celebrar a paz, autorizar o presidente e o vice a se ausentarem por mais de 15 dias do país, aprovar e suspender o estado de defesa, de sitio e intervenção federal, limitar atos do poder executivo, mudar sua sede de forma temporária, fixar seus subsídios, os do presidente, vice e

ministro de estado, julgar e fiscalizar as contas do executivo dentre outras previsões constitucionais, previstas no artigo 49 da Constituição Federal de 1988.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

- I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- VI - mudar temporariamente sua sede;
- VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
- XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
- XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;
- XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;
- XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;
- XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;
- XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (BRASIL, 1988)

O Decreto Legislativo será promulgado (e não sancionado como uma lei comum) pelo presidente da mesa da casa parlamentar que originou a proposta original, sendo essa, obviamente da competência exclusiva da sua respectiva casa, cabendo uma observação que, tratando-se de competência do Congresso Nacional, o presidente do Senado Federal promulgará o decreto legislativo, segundo o Regimento Interno dessa casa, onde no inciso XXVIII do artigo 48 assim diz: “ Ao Presidente compete - promulgar as resoluções do Senado e os decretos legislativos” (BRASIL, 1970).

A aprovação do decreto legislativo não tem qualquer regra específica sobre o necessário para aprovação nem de reanálise por parte da outra casa legislativa (casa revisora no caso de leis ordinárias ou complementares). Segundo BERNARDI (2012, p. 148) “não existe quórum

qualificado, pois se trata de ato primário, cuja maioria simples dos presentes no momento da deliberação em plenário é suficiente para a aprovação ou não”

Há apenas uma exceção a essa regra: O parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 diz que para ratificar tratados internacionais que versem sobre direitos humanos, o mesmo será feito através de decreto legislativo, mas deverá ser aprovado em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por 3/5 dos membros.

Art. 5º [...]

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (BRASIL, 1988)

#### **4.6 Resoluções**

As resoluções são atos legislativos que objetivam regulamentar questões internas dentro das Casas Legislativas, geralmente de interesse próprio destas, seja em seu aspecto político quando em seu aspecto administrativo. Como são atos que versam sobre seus próprios interesses, não há a necessidade de sanção ou veto por parte do chefe do executivo e todo o seu tramite corre dentro da casa que a propôs, dentro dos limites de suas competências exclusivas, sendo promulgada pelo presidente da Casa cuja resolução se processou, podendo haver também resoluções pro parte do Congresso Nacional onde, nesse caso, a deliberação e a aprovação dessas resoluções ocorre em sessões bicamerais e a promulgação será realizada pelo presidente do Congresso.

Os melhores exemplos de resoluções são os regimentos internos das Casas Legislativas, previstos nos incisos III do artigo 51 (Regimento Interno da Câmara dos Deputados), XII do artigo 52 (Regimento Interno do Senado Federal) e II do artigo 57 (Regimento Comum do Congresso Nacional), da Constituição Federal de 1988.

## 5 LEI COMPLEMENTAR Nº 95

O parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988 dita que as regras para a redação e a elaboração dos textos legais devem seguir o rito de lei complementar que seria criada ao futuro da promulgação da mesma. Até então, a criação de leis obedecia apenas normas não escritas ou por ritos costumeiros já adotados pelas casas legislativas em seu processo criativo.

Em 26 de fevereiro de 1998, o presidente da República, senhor Fernando Cardoso sancionou a Lei Complementar número 95 a qual trazia, no artigo primeiro a exata transcrição do parágrafo único do artigo constitucional que lhe dava prerrogativa de existência, o qual dizia que “A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar” (BRASIL, 1998).

Já no parágrafo único, da referida lei complementar, diz que as suas disposições também se aplicam a todos os atos normativos do processo legislativo, conforme o art. 59 da Constituição, - emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções - bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

Art. 1º [...]

Parágrafo Único: As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo (BRASIL, 1998).

A justificativa mais plausível para a necessidade da existência de uma lei para regulamentar o processo de criação de leis – além da previsão constitucional - é a necessidade de haver um controle mais rigoroso e específico quanto à redação das leis e dispositivos alteradores a fim de assegurar-lhes não apenas a clareza e coerência internas, mas também a padronização

Art. 1º [...]

§2º Na numeração das leis serão observados, ainda, os seguintes critérios: a as emendas à Constituição Federal terão sua numeração iniciada a partir da promulgação da Constituição e as leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terão numeração sequencial em continuidade às séries iniciadas em 1946 (BRASIL, 1998).

A consolidação das leis, conforme consta na Lei Complementar nº 95/1998, foi o caminho mais viável para a solução dos casos de incoerências e controvérsias textuais que existiam na legislação.

## 6 LEGISLAÇÃO ATÍPICA – PODER EXECUTIVO

### 6.1 Lei Delegada

No sistema constitucional brasileiro há a previsão de uma espécie de normativo legal que pode ser elaborado e editado pelo chefe do Executivo, em razão de autorização do Poder Legislativo – com diversas limitações impostas por estes – chamada lei delegada.

A lei delegada é considerada uma exceção de do princípio legislativo da indelegabilidade, onde a atribuição privativa de criação e elaboração de leis é exclusiva do Congresso Nacional. Elaborada pelo Presidente da República, após prévia solicitação ao Congresso Nacional, delimitando o assunto sobre o qual pretende legislar. Trata-se da primeira fase do processo legislativo de elaboração da lei delegada.

A delegação do Legislativo ao Executivo segue regras constitucionais, assim como as limitações, as quais tangem as competências exclusivas das casas legislativas, as organizações do Poder Judiciário e do Ministério Público, questões sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, eleitorais e garantias individuais, assim como os orçamentos, além dos termos para sua elaboração.

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (BRASIL, 1988)

A iniciativa por parte do Executivo para a elaboração de Leis Delegadas deve partir de um termo de delegação, expedido pelo Congresso Nacional, o qual estabelecerá diretrizes e princípios a serem seguidos por ele. Nesse termo poderá constar que o projeto deva ser apreciado pela Congresso Nacional, que fez a delegação, a qual será feita com votação em turno único e não aceitará emendas.

Art. 68. [...]

§ 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda (BRASIL, 1988)

Uma vez aprovado, o projeto de Lei Delegada retornará ao chefe do Executivo para sanção. Se for negado, ele será arquivado e, conforme regras de lei comuns, somente poderá ser proposto novamente dentro da mesma sessão legislativa se for vontade da maioria absoluta do Congresso Nacional. Se não for possível tal quórum, o projeto poderá ser reapresentado em sessão legislativa futura, conforme consta no artigo 67 da Constituição Federal de 1988 onde diz que “A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional” (BRASIL, 1988).

## 6.2 Medida Provisória

Com previsão constitucional no artigo 62, a medida provisória é um instituto bastante diferente dos outros dispositivos legislativos encontrados dentro da Constituição. Diferentemente da lei delegada, essa não precisa de autorização do legislativo (delegação) para que o Chefe do Executivo possa demandar – sendo, por isso, preferida por este, em detrimento da anterior.

A medida provisória é adotada pelo Presidente da República, por ato monocrático, unipessoal, sem a participação do Legislativo, chamado a discuti-la somente em momento posterior, quando já adotada pelo Executivo, com força de lei e produzindo os seus efeitos jurídicos.

Assim, nessa primeira vista, que a medida provisória foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 com a esperança de corrigir as distorções verificadas no regime militar, que abusava de sua função atípica de legislador por intermédio do decreto-lei.

As medidas provisórias não podem dispor sobre matérias relativas a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, direito penal, processual penal e processual civil, organização do poder judiciário e do ministério público, a carreira e a garantia de seus membros, orçamentos públicos (com exceção de créditos destinados a atender despesas imprevistas e urgentes decorrentes de guerra ou calamidades públicas), nem tão pouco tratar de matéria ressalvadas a leis complementares, conforme consta no artigo 62 e seus incisos da Constituição Federal

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
  - b) direito penal, processual penal e processual civil;
  - c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
  - d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3o;
- II – que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- III – reservada a lei complementar; (BRASIL, 1988)

Uma das principais características da medida provisória é o prazo de vigência que, deferentemente das leis – que para terem validade temporária devem trazer expressamente no corpo do texto legal –tem prazo máximo de vigência de 120 dias, os quais 60 dias decorrem de sua vigência natural, onde devem ser convertidas ou não em lei - através de decreto legislativo - pelo Congresso Nacional onde, se o prazo estipulado não for cumprido, esse estenderá por prazo igual. O exame da medida provisória que anseia em virar lei iniciará, sempre, na Câmara dos Deputados. Se tal exame não for feito, a medida provisória perde a eficácia e, após 60 dias de seu término, todas as relações jurídicas construídas através dela tornar-se-ão imutáveis.

Art. 62 [...]

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

[...]

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

[...]

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas (BRASIL, 1988)

Outra característica marcante da medida provisória é no que tange a validade no plano da existência, pois uma análise sob o prisma constitucional requer que a medida provisória tenha caráter de relevância e considerável urgência - constantes no artigo 62 da Constituição Federal de 1988 – onde, a inexistência desses requisitos vicia a medida provisória, de modo que possa passar por controle de constitucionalidade do Judiciário ou mesmo do próprio Congresso Nacional, por força do inciso V do artigo 49 da Constituição Federal de 1988.

## **7 ANÁLISE CRÍTICA DO ATUAL CENÁRIO LEGISLATIVO DO BRASIL E POSSÍVEIS PROPOSTAS PARA MELHORIAS NA CELERIDADE E EFICIÊNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

Após o estudo, de maneira ampla de todo o processo legislativo nacional, desde a evolução histórica passando por ambos os sistemas de governo – monarquia e república – e também transcendendo as várias Constituições que vigoraram no Brasil nesses quase 200 anos de independência, é válido sim realizar uma proposta para uma melhoria no processo legislativo nacional.

Analisando as previsões constitucionais sobre as propostas dos vários tipos de lei possíveis de serem promulgadas ou sancionadas no ordenamento legal pátrio, observa-se que, além de todo um trâmite complexo e moroso - já que o legislativo não conta com prazos para análises de propostas de leis que estejam em andamento dentro de quaisquer uma das casas legislativas – conta também com certa contribuição de questões políticas sensíveis atreladas a esse processo.

Vejamos: o sistema de eleição dos Deputados Federais é o sistema proporcional de votos onde, por um lado o número mínimo de votos o qual um candidato a deputado precisa para ganhar uma cadeira na câmara faz com que o excedente desse número seja computado para o segundo candidato mais votado dentro da mesma legenda partidária, ocasionando uma certa injustiça e causando certo questionamento acerca da expressão democrática do voto que, por um lado é compensada pois há um número mínimo de deputados por estado da federação, fazendo com que o voto dos deputados de estados que tenham menos representantes na câmara – consequentemente, menos votos válidos que o elegeram – tenham o mesmo valor de deputados de estados mais populosos com cifras milionárias nas urnas.

É um equilíbrio que não justifica a realidade do exercício do poder por parte de partidos políticos os quais, direcionados politicamente, influenciam (alguns até induzem) seus componentes a deliberar dentro do plenário conforme a vontade da legenda em si, fazendo com que o parlamentar não consiga expressar sua vontade própria nem mesmo a vontade dos que lhe confiaram o voto para o colocar na posição que se encontra.

Tudo isso somado com a sinergia constante e necessária junto ao poder executivo, já que o mesmo é competente para sugerir questões passíveis de se tornarem proposta de lei – quando não o mesmo, manifestando suas prerrogativas constitucionais, legisla – e também é transpasse entre o projeto de lei e a lei em si que produz efeitos (já que ele é dono do poder de veto e sanção) a qual nem sempre é pacífica e harmônica por causa das mesmas questões e

direcionamentos políticos, os quais podem (se costumam) ser divergentes em vários aspectos. Infelizmente esses fatores tornam o processo legislativo brasileiro ineficiente, caro e demorado.

A maioria desses aspectos são aplicáveis também aos Senado Federal, apesar do mesmo não correr o risco do vício do puxamento de votos que ocorre na Câmara dos Deputados – já que o sistema de eleição dos senadores segue o princípio do majoritarismo, onde simplesmente o mais votado assume cadeira no Senado Federal – mas também sobre com as questões meramente políticas e interesseiras, conforme orientação de sua legenda a qual segue determinado direcionamento político-social.

Nesse ponto é válido ponderar que não há a crítica sobre a existência de partidos políticos em si e nem uma crítica relacionada aos posicionamentos políticos destes já que, como formados por pessoas, as quais possuem a livre liberdade de pensamento e de expressão, podem e devem sim ter um direcionamento político e exercer-los em conjunto dentro do partido que integra, junto com os seus que pensam de maneira igual. A crítica em si é que há um abuso por parte destes do poder que lhe é compelido.

Mesmo assim, seria injusto achar culpados para esse cenário. Há todo um regulamento previsto na Constituição Federal de 1988 que direciona/obriga o parlamentar a seguir determinados tramites legais em todos os seus atos. Então o mesmo não tem total liberdade de ação.

Ocorre que o mesmo usa o sistema a seu favor pois, não havendo prazos a serem seguidos após um projeto de lei, quando uma legenda propõe algo novo, por mais que seja benéfico a população em geral, se for de pensamento contrário ao partido que ele está filiado – por mais que seja claro ou conivente o benefício social de determinada lei – usando das mesmas limitações previstas na Constituição Federal de 1988, ele fara com que tal projeto não seja aprovado – usando de uma possível maioria dentro de alguma casa legislativa - ou mesmo que se arraste por anos e até décadas, por pura discordância de aspectos políticos.

Observa-se que o problema não está apenas no Poder Legislativo. Da mesma forma, como há a necessidade da sanção presidencial para que determinada lei seja publicada e seus efeitos se tornem erga omnes, o presidente, por também possuir filiação partidária, poderá não sancionar projeto de lei benéfico a sociedade por pura questão de posicionamento político, o que trava o processo legislativo e o torna – redundância necessária – mais ineficiente, caro e demorado.

Para tanto, após análise da evolução histórica do processo legislativo e, utilizando de comparação com outros sistemas de governo os quais já vigoraram no Brasil desde 1500, o que ocorre para o sistema legislativo brasileiro atual não ser o ideal na esfera prática é a própria

estrutura da forma e do sistema de governo atuais que imperam no nosso país. O presidencialismo mostra-se um pouco soberbo ao ter a única figura do Presidente da República ao mesmo nível do Congresso Nacional como representante da soberania nacional.

O poder de veto de determinada lei, a qual teve um tramite todo zeloso por parte do Congresso – passando por inúmeras câmaras temáticas e deliberações de expressão da vontade da maioria de seus componentes – tem um poder tão grande que possa fazer com que o trabalho de anos de refinamento e estudos para projetar uma lei que viria a ser fundamental para proteção ou evolução da sociedade em si ser derrubada por uma caneta.

Claro que o veto presidencial pode ser derrubado, onde o presidente da casa iniciadora faria as vezes do presidente na promulgação e publicação das leis, mas esse processo é lento, demorado e mais complexo que a votação de uma lei simples, fazendo com que o processo legislativo que já era caro e demorado se torne mais e mais de cada um destes.

Para tanto, pareceu que o sistema presidencialista é que mostra ser o entrave para uma expressão mais sintética e democrática do processo legislativo, pelas questões abordadas acima. A temporariedade e a eletividade na forma da republica são aceitáveis como tudo que expressa o exercício pleno da democracia é válido – conceito carecido na forma de governo Monarquia. Para tanto, a proposta de tornar o Brasil uma Republica Parlamentarista parece ser passível de apreciação, perante os problemas apresentados da atual forma e sistema de governo. Sendo uma Republica Parlamentarista, quem toma as decisões é a maioria do Legislativo e o Executivo serve como apoio. É um exercício fiel da democracia, já que não concentra grandes quantidades de poderes na mão de apenas um indivíduo e sim no conjunto dos representantes eleitos diretamente pelo povo.

Na pratica, todo o processo legislativo se manteria, tendo a vantagem de que, no sistema parlamentarista, o Chefe de Governo (geralmente o primeiro-ministro ou chanceler) teria sim funções executivas e até mesmo poderia participar de sanções e vetos legais, mas com uma característica fundamental que o diferenciaria profundamente do Presidente de uma Republica; o Chefe de Governo de uma republica parlamentarista não teria mandato eletivo como tal.

O mesmo seria eleito dentro do próprio Congresso Nacional sendo, portanto eleito pela maioria e exercendo os mesmos interesses desta. Ou seja, com uma maioria de representantes eleitos dentro das casas legislativas, votando por interesses comuns e tendo leis sancionadas sempre por um indivíduo que comunga desses interesses, tornaria o processo legislativo mais rápido, barato e eficiente pois, não teria os entraves políticos encontrados no atual formato brasileiro.

Se o representante do poder executivo não coadunar dos mesmos interesses da maioria do poder Legislativo, eles deliberariam – através de resolução ou decreto legislativo – o afastamento do mesmo, elegendo um novo representante que seguiria os interesses das casas legislativas, fazendo com que nunca o interesse de um único indivíduo – como acontece atualmente – se sobreponha ao interesse de todo um Congresso Nacional como legítimo representante do povo.

É válido lembrar que por duas ocasiões o Brasil já passou por consulta pública para decidir qual modelo político seria aplicado no país. Em 1963 e mais recentemente em 1993<sup>7</sup>. É também válido lembrar que, constitucionalmente é possível que o Brasil se torne uma República Parlamentarista pois as cláusulas pétreas constantes no parágrafo 4º do artigo 60 da Constituição Federal de 1988 diz ser imutável a forma federativa do Estado e não sua forma e sistema de governo.

Obviamente para tal, seria necessária uma nova Assembleia Constituinte, já que se alteraria todo o ordenamento político constitucional brasileiro se tal mudança fosse aplicada na prática, mas inegavelmente a democracia ganharia muito com tal mudança.

Ao final é interessante frisar que, tais conceitos aqui propostos não relevam muito o atual cenário político brasileiro com todos os escândalos de corrupções que infestam os informativos diariamente. A proposta é teórica e a análise prática e aplicável ao cenário atual iria demandar um trabalho mais moroso e filosófico ao ponto de vista político-social da atual sociedade brasileira o que, apesar de interessante não é objetivo desse trabalho.

---

<sup>7</sup> Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.  
§ 1º - Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa cessionários de serviço público. (BRASIL, 1988)

## 8 CONCLUSÃO

No decorrer do desenvolvimento desse trabalho, o qual analisando vários aspectos do processo legislativo desde os primórdios da história no Brasil, além de vários outros aspectos, a conclusão inicial que se dá é: a princípio e de maneira mais ampla e importante é que é um tema inesgotável. A análise crítica e filosófica que se pode fazer sobre o tema do processo legislativo não terá fim nunca, visto que a constante evolução social requer a elaboração de novas leis para atender novas demandas. E as novas leis devem sempre seguir regras em seu tramite elaborativo, para que nunca extrapole seus limites de atuação e que nunca sejam maculadas por vícios materiais e procedimentais.

O tema em si foi proposto inicialmente devido a necessidade de se entender como que o instrumento principal de trabalho do operador do direito tem – que é a lei – é feito e como que as casas legislativas competentes trabalham de modo a elaborar e refinar um projeto de lei até que o mesmo tenha aplicabilidade prática no meio social. Sabendo quais os ritos a serem seguidos é possível saber todos os motivos e entraves os quais determinadas leis possuem que impedem uma melhor aplicabilidade das mesmas – no sentido de que como uma lei, mesmo defasada ainda tem aplicabilidade ou no porquê de trâmites de mudanças na constituição serem da maneira que são difíceis e morosos

No projeto inicial desse trabalho havia ainda a proposta de melhoria que seria possível dentro do quadro proposto nessa conclusão. Sabendo da necessidade de haver leis positivadas para real efetividade na aplicabilidade; sabendo que a constante evolução social requer leis que atendam as demandas na velocidade das necessidades; sabendo que para não haver aplicação de leis que fossem feitas sem seguir qualquer regra por parte do Estado seria catastrófico a maneira como o estado cairia com todo o peso do aparato estatal sobre o indivíduo – portanto, necessário sim regras bem definidas e rígidas em relação e elaboração de leis com total sinergia entre os três poderes do estado separados e harmônicos; sabendo que com um processo legislativo como o pátrio, lento caro e ineficiente foi sim possível, após a elaboração desse trabalho propor uma possível melhoria nesse processo.

Evoluímos a tal ponto em que é possível o exercício da democracia – representativa, mas não deixando de ser – e nos manter nela devemos a todo custo. A harmonia real e verdadeira entre os três poderes do estado entende-se como o ápice dessa democracia onde cada qual, funcionando com a devida sinergia, executando a sua devida função – legislativo criar leis melhores e mais eficientes; executivo zelando e cuidado para que as leis elaboradas sejam aplicadas exatamente conforme vontade do legislador; judiciário atuando quando há

divergências ou dúvidas de como as leis devem efetivamente ser aplicadas. Cada um dos poderes, atuando devidamente com a sua respectiva competência, sem extrapola-la e sem interferência em outro poder, garantindo a devida harmonia.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Renan. **História do direito**. 4. ed. - São Paulo : Saraiva, 2010. –
- BALEEIRO, Aliomar. **1891 / Aliomar Baleeiro. (Coleção Constituições brasileiras ; v. 2)** - 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012a.
- BALEEIRO, Aliomar. **1946 / Aliomar Baleeiro. (Coleção Constituições brasileiras ; v. 5)** - 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012b.
- BERNARDES, Juliano Taveira. **Direito constitucional e Constituição** – São Paulo : Saraiva, 2012.
- BERNARDI, Jorge. **O Processo Legislativo Brasileiro**. Curitiba. InterSaberes. 2012
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988** – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.
- BRASIL. **Atos das Disposições Constitucionais Provisórias da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988** – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 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**. Brasília, DF, 1998
- BRASIL. **Regimento Comum: Resolução no 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2006, e legislação conexa**. - Brasília: Congresso Nacional, 2007.
- BRASIL. **Constituição Política Do Império Do Brasil - Carta De Lei De 25 De Março De 1824** – Rio De Janeiro, RJ – 1824
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. – 17. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2013.
- MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 28. ed. rev. e atual – São Paulo : Saraiva, 2008.
- PINTO, Tales dos Santos. **Assembleia Constituinte de 1987**; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/constituicao-de-1988.htm>>. Acesso em 05 de outubro de 2017.
- POLETTI, Ronaldo. **1934 / Ronaldo Poletti. (Coleção Constituições brasileiras ; v. 3)** - 3. ed. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.
- WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos de história de direito**. - 3. ed. 2.tir. rev. e ampl. - Belo Horizonte: Del Rey, 2006.