

**FACULDADE TRÊS PONTAS – FATEPS**  
**DIREITO**  
**TALLES JARDIM VIEIRA**

**PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL, UM ENFOQUE NO PROCEDIMENTO  
ORDINÁRIO**

**Três Pontas**  
**2011**

**TALLES JARDIM VIEIRA**

**PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL, UM ENFOQUE NO PROCEDIMENTO  
ORDINÁRIO**

Monografia apresentada ao curso de Direito da  
Faculdade de Três Pontas – FATEPS/MG, sob  
orientação do Professor Ms. Leiner Marchetti  
Pereira.

**Três Pontas**  
**2011**

**TALLES JARDIM VIEIRA**

**PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL, UM ENFOQUE NO PROCEDIMENTO  
ORDINÁRIO**

Monografia apresentada ao curso de Direito da  
Faculdade Três Pontas – FATEPS para  
obtenção do grau de bacharel em Direito pela  
Banca Examinadora composta pelos membros:

Aprovado em    /    /

---

Prof. Ms. Leiner Marchetti Pereira

---

Prof.

---

Prof.

**OBS.:**

Dedico o presente trabalho ao meu irmão,  
André Luiz Martins, pelos momentos desta e  
de outras caminhadas.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus familiares, colegas, professores, por terem me ajudado na construção deste trabalho.

“Todos caem mas, apenas os fracos continuam no chão...” – Bob Marley.

## RESUMO

Tal assunto consiste nas regras procedimentais constitucionalmente previstas, a fim de elaborar as espécies normativas, regras a serem observadas pelos “atores” envolvidos no processo, salientando que elaboração de uma lei ordinária denomina-se processo legislativo ordinário e apresenta as seguintes fases: fase introdutória, fase constitutiva e fase complementar. É pelo processo legislativo que consistem as regras procedimentais, constitucionalmente previstas, tendo como importância fundamental o conhecimento do correto trâmite a ser observado através de seus princípios norteadores envolvidos. A tradicional tripartição dos Poderes, afirma que são poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que o próprio legislador constituinte atribuiu diversas funções a todos os Poderes, chamadas funções típicas e atípicas. O processo legislativo compreende cada espécie normativa atua dentro de sua parcela de capacidade e é pelo procedimento do processo legislativo que fica estabelecido como um conjunto de atos destinados a realizar um fim.

**Palavras-chave:** Bases do Processo Legislativo. Poder Legislativo. Processo Legislativo. Procedimentos do Processo Legislativo Ordinário.

## **ABSTRACT**

*This issue consists of the procedural rule constitutionally provided, in order to develop species regulations, rules to be observed by "actors" involved in the process, noting that development of a common law called ordinary legislative procedure and has the following phases: introductory phase , constitutive phase and complementary phase. It is through the legislative process which is the procedural rules, constitutionally provided for, with the fundamental importance of the knowledge of the correct procedures to be observed through its guiding principle involved. The traditional tripartite division of powers, states that are branches of government, independent and harmonious among themselves, the Legislative, Executive and Judiciary, which the constitutional legislator has assigned various functions to all the powers, functions called typical and atypical. The legislative process comprises each species normative acts within its share of capacity and is the procedure of the legislative process which is established as a joint actions designed to achieve an end.*

*Keywords: Bases of the Legislative Process. Legislative Branch. Legislative Process. Proceedings of the ordinary legislative procedure.*



## SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 Bases do Processo Legislativo .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Conceito de Processo Legislativo .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Objeto do Processo Legislativo.....</b>	<b>14</b>
<b>2.3 Importância Fundamental .....</b>	<b>15</b>
<b>2.4 Princípios do Processo Legislativo .....</b>	<b>16</b>
<b>2.5 A Lei.....</b>	<b>19</b>
2.5.1 Conceito.....	20
2.5.2 Relevância da Lei .....	22
2.5.3 Legitimidade da Lei.....	22
<b>3 Do Poder Legislativo .....</b>	<b>24</b>
<b>3.1 Funções do Poder Legislativo .....</b>	<b>24</b>
<b>3.2 Estrutura do Poder Legislativo .....</b>	<b>24</b>
3.2.1 Estrutura do Poder Legislativo Federal .....	24
3.2.2 Estrutura do Poder Legislativo Estadual .....	25
3.2.3 Estrutura do Poder Legislativo Municipal.....	26
3.2.4 Estrutura do Poder Legislativo Distrital .....	27
3.2.5 Estrutura do Poder Legislativo dos Territórios Federais .....	28
<b>3.3 Dos Órgãos Internos do Legislativo.....</b>	<b>28</b>
3.3.1 Da Mesa Diretora.....	29
3.3.2 Das Comissões Parlamentares .....	30
3.3.2.1 Comissão Temática ou em razão da matéria .....	31
3.3.2.2 Comissão especial ou temporária .....	31
3.3.2.3 Comissão parlamentar de inquérito .....	32
3.3.2.4 Comissão mista.....	33
3.3.2.5 Comissão representativa .....	34
<b>3.4 Das Imunidades Parlamentares .....</b>	<b>34</b>
3.4.1 Imunidade Parlamentar Federal .....	35
3.4.1.1 Imunidade material .....	35
3.4.1.2 Imunidade formal .....	35
3.4.1.2.1 Imunidade formal para prisão.....	36
3.4.1.2.2 Imunidade formal para o processo .....	36
3.4.1.3 Outras garantias .....	37
3.4.2 Imunidade Parlamentar Estadual .....	37
3.4.3 Imunidade Parlamentar Municipal .....	38
<b>4 Do Processo Legislativo.....</b>	<b>39</b>
<b>4.1 Das espécies Normativas .....</b>	<b>39</b>
4.1.1 Emenda Constitucional.....	39
4.1.1.1 Limitações Processuais ou Procedimentais .....	39
4.1.1.2 Limitações circunstanciais.....	40
4.1.1.3 Limitações materiais.....	41
4.1.2 Lei Complementar .....	41
4.1.3 Lei Ordinária.....	42
4.1.4 Lei Delegada.....	42

4.1.5 Medida Provisória.....	43
4.1.6 Decretos Legislativos .....	45
4.1.7 Resolução.....	46
<b>5 Dos Procedimentos do Processo Legislativo Ordinário .....</b>	<b>47</b>
<b>5.1 – Da iniciativa do Processo Legislativo.....</b>	<b>47</b>
5.1.1 Iniciativa Legislativa Parlamentar .....	47
5.1.2 Iniciativa do Judiciário .....	48
5.1.3 Iniciativa do Executivo.....	49
5.1.4 Iniciativa Popular.....	51
<b>5.2 Da fase constitutiva.....</b>	<b>53</b>
5.2.1 Discussão e Votação.....	53
5.2.2 Fase das discussões no plenário .....	53
5.2.3 Sanção e Veto .....	55
5.2.4 Poder do Veto .....	56
5.2.5 Espécies de Veto.....	56
<b>5.3 - Fase complementar .....</b>	<b>57</b>
5.3.1 Promulgação .....	57
5.3.2 Publicação.....	58
<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>62</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O processo legislativo consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente prevista, a fim de elaborar as espécies normativas, regras a serem observadas pelos “atores” envolvidos no processo. O procedimento de elaboração de uma lei ordinária denomina-se processo legislativo ordinário e apresenta as seguintes fases: fase introdutória, fase constitutiva e fase complementar.

Vale dizer que o Direito se realiza espontaneamente, mas a predeterminação das normas jurídicas, em preceitos escritos, constituindo assim uma atividade do Estado conducente à maior precisão e segurança para a vida jurídica. Essa atividade do Estado, destinada a estabelecer esquemas genéricos do Direito, recebe o nome de legislação ou atividade legislativa do Estado. É pelo processo legislativo que consiste as regras procedimentais, constitucionalmente prevista, para elaborar as espécies normativas, regras a serem observadas pelos “atores” envolvidos no processo. Por processo legislativo entende-se o conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das espécies normativas, que revela interesse prático em examinar o problema do objeto do poder de iniciativa legislativa, tendo como importância fundamental o conhecimento do correto trâmite a ser observado através de seus princípios norteadores, sob pena de ser inconstitucional a futura espécie normativa.

A tradicional tripartição dos Poderes, afirma que são poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que o próprio legislador constituinte atribuiu diversas funções a todos os Poderes, chamadas funções típicas e atípicas. O Poder Legislativo deve ser compreendido levando em conta a forma de Estado introduzida no Brasil, verificando-se de que modo ocorre sua manifestação em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. Salienta-se que, em âmbito federal as Casas do Congresso Nacional, seguindo os Parlamentos tradicionais, criaram órgãos internos, que desenvolvem atividade de real importância na ordenação de seus trabalhos e de realce no processo de formação das leis, tais como exemplo a Mesa Diretora, a Secretaria, as Comissões Parlamentares, entre outros. No entanto, a CF/88 garante prerrogativas atribuídas aos parlamentares, na medida em que podem livremente expressar suas opiniões, palavras e votos, bem como estar garantidos contra prisões arbitrárias, ou mesmo rivalidades políticas.

O processo legislativo compreende a elaboração das emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, ressaltando a inexistência de hierarquia entre as espécies normativas, com exceção das emendas constitucionais, que têm a capacidade de produzir normas de caráter constitucional. Cada espécie normativa atua dentro de sua parcela de capacidade.

Quanto ao procedimento do processo legislativo, fica estabelecido como um conjunto atos destinados a realizar um fim; seu objeto é atingir esse fim, que é a formação da lei, podendo ser iniciado pelo próprio parlamento, pelo judiciário, pelo executivo, por iniciativa popular, dentre outros que não estarão contidos na presente monografia, seguidas pela fase constitutiva e pela fase complementar.

O presente trabalho tem como importância a reflexão sobre a revisão dos projetos de lei entre as duas Casas que compõem o Congresso Nacional, seguindo as regras da Constituição Federal, que determina o projeto iniciado em uma das Casas sendo revisto pela outra, valendo salientar que esse preceito constitucional não é novo no sistema constitucional brasileiro.

## **2 BASES DO PROCESSO LEGISLATIVO**

### **2.1 Conceitos de Processo Legislativo**

É observado que o Direito se realiza espontaneamente, mas a predeterminação das normas jurídicas, em preceitos escritos. Constitui uma atividade do Estado conducente à maior precisão e segurança para a vida jurídica. Interferindo na formulação de normas escritas, o poder estatal propicia, ao viver social, modos de conduzir predeterminados, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, em princípio, como pautarem sua conduta na realização de interesses individuais, sem prejuízo para o bem coletivo. Essa atividade do Estado, destinada a estabelecer esquemas genéricos do Direito – a lei -, recebe o nome de legislação ou atividade legislativa do Estado.

O processo legislativo consiste nas regras procedimentais, constitucionalmente prevista, a fim de elaborar as espécies normativas, regras a serem observadas pelos “atores” envolvidos no processo.

O procedimento de elaboração de uma lei ordinária denomina-se processo legislativo ordinário e apresenta as seguintes fases: fase introdutória, fase constitutiva e fase complementar.

Tendo em vista sua complexidade, será estudado, o procedimento de uma lei ordinária servido de paradigma para análise da elaboração das demais espécies normativas.

Existem no processo legislativo, alguns conceitos importantes que devem ser definidos, assim como a desconstitucionalização, recepção e repristinação.

Por desconstitucionalização entende-se o nome técnico que se dá à manutenção em vigor, perante uma nova ordem jurídica, da Constituição anterior, que porém perde sua hierarquia constitucional para operar como legislação comum. Tal fenômeno não encontra acolhida em nosso sistema constitucional.

A substituição de uma constituição por outra implica a perda de eficácia da Carta primitiva. O mesmo não acontece, no entanto, com o restante das leis e atos normativos que, em regra, permanecem válidos, satisfeita uma única condição, qual seja, a de serem compatíveis com a nova ordem constitucional. Obviamente, as normas conflitantes, explícita

ou implicitamente, retirar-se-ão do ordenamento jurídico, independentemente da espécie (emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias etc.), pois a criação de uma nova ordem jurídica exige o adequamento do restante do ordenamento jurídico.

Com relação a recepção a mesma consiste no acolhimento que uma nova constituição posta em vigor dá as leis e atos normativos editados sob a égide da Carta anterior, desde que compatíveis consigo. O fenômeno da recepção, além de receber materialmente as leis e atos normativos compatíveis com a nova Carta, também garante a sua adequação à nova sistemática legal.

A repristinação é o nome que se dá ao fenômeno que ocorre quando uma norma revogadora de outra anterior, que, por sua vez, tivesse revogado uma mais antiga, recoloca esta última novamente em estado de produção de efeitos. Esta verdadeira restauração de eficácia é proibida em nosso Direito, em nome da segurança jurídica, salvo se houver expressa previsão da nova lei, conforme preceitua o art. 2º, § 3º, do Decreto-Lei 4.657, de 04 de setembro de 1942 que dispõe sobre a “Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro”. Assim, a legislação que tenha perdido sua eficácia anteriormente à edição da nova Constituição Federal não irá readquiri-la com sua promulgação.

Por processo legislativo entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos.

Nesse diapasão, o art. 59 da CF/88 estabelece que o processo legislativo envolverá a elaboração das seguintes espécies normativas:

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

Ao regulamentar o parágrafo único do art. 59 da CF/88, a Lei Complementar nº 95, de 26.02.1998, alterada pela LC nº 107, de 26.04.2001, dispôs sobre as técnicas de elaboração, redação, alteração das leis, bem como sua consolidação, e de outros atos normativos.

É de fundamental importância saber o correto trâmite a ser observado, sob pena de ser inconstitucional a futura espécie normativa.

Adota-se no Brasil e na maioria dos países, o processo legislativo indireto ou representativo, pelo qual o mandante (povo) escolhe seus mandatários (parlamentares), que recebem de forma autônoma poderes para decidir sobre os assuntos de sua competência constitucional.

Contudo, o processo legislativo é o conjunto de atos que passam a disciplinar o procedimento a ser observado pelos órgãos competentes na elaboração das espécies normativas (art. 59 da CF). Vale lembrar que acarreta inconstitucionalidade a não obediência às disposições sobre o processo legislativo constitucionalmente previstas.

## **2.2 Objeto do Processo Legislativo**

Revela interesse prático examinar o problema do objeto do poder de iniciativa legislativa.

Quanto a discriminação do objeto da iniciativa, o mesmo se divide em: I) objeto mediato, que põe em evidência a matéria e os interesses que se quer proteger juridicamente; e II) objeto imediato, que se manifesta no projeto de lei, instrumento de atuação do poder de iniciativa e continente também do conteúdo postulado pelo titular desse poder.

O objeto do Processo Legislativo, e conforme já dito, nos termos do art. 59 da CF, relaciona-se com a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Salienta-se que antes, as medidas provisórias não constavam da enumeração do art. 59, assim como objeto do processo legislativo, tendo em vista que sua formação não se dá por processo legislativo, simplesmente pelo fato de serem editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Nas palavras de José Afonso da Silva “um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.”

Quanto aos decretos legislativos e das resoluções, aqueles são atos destinados a regularem matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49) que tenham efeitos externos a ele; independem de sanção e de veto. As resoluções legislativas são também atos destinados a regular matéria de competência do Congresso e de suas Casas, mas com efeitos internos; assim os regimentos internos são aprovados por resoluções. Contudo, são previstas algumas resoluções com efeito externo, como a de delegação legislativa e as do Senado sobre matéria financeira e tributária (arts. 68, §2º, 52, IV a X, e 155, §2º, V). Como a Constituição não dispôs sobre o processo de sua formação, isso ficou para os regimentos internos.

### **2.3 Importância fundamental**

A importância fundamental de estudar o processo legislativo de formação das espécies normativas é saber o correto trâmite a ser observado, sob pena de ser inconstitucional a futura espécie normativa.

Nesse sentido, ao estudar as regras sobre controle de constitucionalidade, é apontado que uma espécie normativa poderá apresentar um vício formal (subjetivo ou objetivo) ou um vício material; vícios esses caracterizadores da inconstitucionalidade. O vício formal, como já apontado, diz respeito ao processo de formação da lei (processo legislativo), cuja mácula pode estar tanto na fase de iniciativa (vício formal subjetiva) como nas demais fases do processo de formação da lei (vício formal objetivo, por exemplo, desrespeito ao *quorum* de votação). Já o vício material refere-se ao conteúdo da espécie normativa, à matéria por ela tratada.

Em decorrência de todos esses detalhes é que se estabelece um controle prévio ou preventivo, realizado não só pelo Legislativo (Comissões de Constituição e Justiça) como, também, pelo Executivo (através do veto), sem falar, é claro, do controle repressivo, ou posterior, cujo objeto é a lei ou ato normativo (já constituídos), sendo realizado de maneira difusa ou concentrada (lembrar que o controle de constitucionalidade no Brasil é jurisdicional misto).



Por outro lado, dependendo da forma de organização política, podemos distinguir quatro espécies de processo legislativo: o autocrático, o direto, o indireto ou representativo e o semidireto.

O processo legislativo autocrático caracteriza-se por ser expressão do próprio governante, que fundamenta em si mesmo a competência para editar, excluindo desta atividade legiferante o corpo de cidadãos, seja diretamente, seja por intermédio de seus representantes.

Por sua vez, considera-se processo legislativo direto aquele discutido e votado pelo próprio povo.

O processo legislativo semidireto consubstanciava-se em um procedimento complexo, pois a elaboração legislativa necessitava da concordância da vontade do órgão representativo com a vontade do eleitorado, através de *referendum* popular.

Por fim, o processo legislativo indireto ou representativo, adotado no Brasil e na maioria dos países, pelo qual o mandante (povo) escolhe seus mandatários (parlamentares), que receberão de forma autônoma poderes para decidir sobre os assuntos de sua competência constitucional.

## 2.4 Princípios do Processo Legislativo

Alguns princípios gerais do Processo Legislativo merecem ser destacados, assim como: a) o da publicidade; b) o da oralidade; c) o da separação da discussão e votação; d) o da unidade da legislatura; e) o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares.

Mas, afinal, o que são princípios? Segundo LENZA, na obra *Direito Constitucional Esquemático*,

Princípios são precisamente a síntese dos valores mais relevantes de um determinado sistema jurídico. No caso do processo legislativo, os princípios são verdadeiros alicerces para a elaboração das normas jurídicas e servem de esteio para a interpretação e integração das normas constitucionais e regimentais que o disciplinam. Têm como finalidade informar a parte do processo que denominamos procedimento legislativo no qual se desenvolvem as fases da elaboração da lei. (LENZA, 2010,pág.465)

**Princípio da publicidade** refere-se à necessidade de as deliberações das Casas Legislativas serem públicas. Sobre essa publicidade, podemos observá-la por alguns aspectos: 1º) pode referir-se à assistência efetiva do público às deliberações das Câmaras, ao levantamento de atas de suas deliberações que fazem pública e se aprovam pela própria Câmara em sessão imediata àquela a que correspondem, ou à publicação pela imprensa de resumos ou extratos de suas atas e, em geral, a uma informação livre de suas sessões. 2º) a publicidade oficial dos atos legislativos realiza-se através do Diário do Congresso Nacional, do Diário da Câmara dos Deputados ou do Diário do Senado Federal, pelas emissoras de televisão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pela possibilidade de o público assistir às sessões dessas Casas do Congresso Nacional, além das audiências públicas perante as comissões parlamentares; 3º) a imprensa falada e escrita dispõe de bancada própria nas Casas do Congresso, sendo livre para fazer a publicação dos debates parlamentares e de tudo o que ocorra dentro do Congresso.

Tonar-se salutar esclarecer que determinado princípio sofre algumas exceções decorrentes da determinação de que certas sessões devam realizar-se secretamente. No Brasil, as atas das sessões secretas são guardadas em sigilo, em invólucro lacrado, etiquetado, datado e rubricado pelos membros da mesa, recolhido ao arquivo, conforme o Regimento Interno da Câmara, ao tratar da ata de reunião secreta de comissão, que assim estabelece, em seu § 6º do art. 48 da Constituição Federal/1988:

Art. 48 (...)

§ 6º A ata da reunião secreta, acompanhada dos pareceres e emendas que foram discutidos e votados, bem como dos votos apresentados em separado, depois de fechados em invólucro lacrado, etiquetado, datado e rubricado pelo Presidente, pelo Secretário e demais membros presentes, será enviada ao Arquivo da Câmara com indicação do prazo pelo qual ficará indisponível para consulta”.

O § 3º do art. 93 do RICD, por sua vez, trata da ata da sessão secreta, e define que “antes de levantada a sessão secreta, a ata respectiva será aprovada e, juntamente com os documentos que a ela se refiram, encerrada em invólucro lacrado, etiquetado, datado e rubricado pelos membros da Mesa, e recolhida ao Arquivo”.

O **Princípio da Oralidade** consiste em dizer que os debates se façam em viva voz, tanto na discussão como na votação. Em regra, nos dias atuais, se realizam por via de painéis eletrônicos. Excepcionalmente, permite-se que discursos sejam simplesmente enviados à publicação sem terem sido pronunciados.

O **Princípio da separação da discussão e votação** consiste no fato de a votação só começar depois de encerrada a discussão. Com o término desta, não se discute matéria no ato da votação. O encaminhamento da votação não viola o princípio, pois, nele, não se volta a discutir a matéria.

Em certos Parlamentos o princípio permite que a discussão e a votação se façam por órgãos distintos das Câmaras: remete-se a discussão às comissões e a votação ao Plenário.

**Princípio da unidade da legislatura.** Antes deve ser considerado que a legislatura tem a duração de quatro anos e corresponde ao período que vai do início do mandato dos membros da Câmara dos Deputados até o seu término (CF, art. 44, parágrafo único). Isso porque o Senado é contínuo por ser renovável apenas parcialmente em cada período de quatro anos (CF, art. 46, §2º). A legislatura reveste-se de grande importância, porquanto marca o período de funcionamento de cada Congresso (conceito norte-americano adotado no Brasil), pois muitas deliberações devem ser tomadas dentro dela ou em relação a ela; assim, à título exemplificativo, a fixação da remuneração dos congressistas (CF, art. 49, VII), a composição das comissões permanentes e a extinção das comissões temporárias, na forma regimental.

Esse princípio tem por escopo permitir que cada legislatura seja una e independente das demais, iniciando-se a tarefa de cada Congresso sem relação com os trabalhos da legislatura anterior. Entretanto, esse não é um preceito absoluto, uma vez que nem todas as proposições pendentes de uma legislatura são arquivadas ao final dela, como se pode depreender do teor do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

- I – com pareceres favoráveis de todas as comissões;
- II – já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- III – que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
- IV – de iniciativa popular;
- V – de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros 180 (cento e oitenta) dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava..

De igual forma, o Regimento Interno do Senado Federal assim prescreve:

Art. 332. Ao final da legislatura serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto:

- I – as originárias da Câmara ou por ela revisadas;
  - II – as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos;
  - III – as apresentadas por Senadores no último ano de mandato;
  - IV – as com parecer favorável das comissões;
  - V – as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (Const. art. 49);
  - VI – as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (Const. art. 52);
  - VII - pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Const., art. 53, §§ 3º e 4º, EC n.º 35/2001).
- § 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação há duas legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por 1/3 (um terço) dos Senadores, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário do Senado;
- § 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída, nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente.

No entanto, supõe uma atuação independente do Congresso e de suas Casas. Sua observância implica seu conceito tanto pela Câmara dos Deputados como pelo Senado Federal, que, em cada legislatura, funcionam como um novo Congresso, começando sua tarefa sem relação com a legislatura anterior. No final de cada uma, consideram-se terminados todos os assuntos, seja qual for o assunto de sua deliberação, tanto que as proposições são, então, arquivadas, com algumas exceções previstas no regimento interno do Senado Federal, conforme já visto acima. Assim se exonera a cada legislatura do peso morto das propostas que não puderam ser discutidas e votadas na legislatura anterior.

**Princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares.** Cumpre salientar que desde o fim do século XIX, os Parlamentos, em geral, organizam-se em comissões permanentes, estudando as propostas legislativas, emitindo pareceres que, em regra, são acolhidos pelo Plenário. No entanto, antes de entrar em discussão, a matéria sofre um exame prévio na comissão ou comissões competentes, que deliberam sobre sua constitucionalidade e conveniência, para depois serem remetidas as conclusões a Plenário, onde são discutidos e, finalmente, votada a matéria.

Sendo assim, são separados os exames, discussões e votações.

Por fim, esses princípios foram acolhidos, em geral, pelo direito parlamentar brasileiro.

## 2.5 A Lei

Antes de adentrar ao conceito, deve ser considerado que toda lei (do verbo latino *ligare*, que significa "aquilo que liga", ou *legere*, que significa "aquilo que se lê") é sempre relação constante derivada da natureza das coisas. Se estão relacionadas no mundo físico, temos leis físicas. Se do mundo social, uma lei social; se das relações sócias ou condutas humanas entrelaçantes, que sirvam de suportes a valores jurídicos, temos uma lei jurídica, que se diz normativa pela revelação estatal. A lei deve postular valor de justiça para ser autenticamente jurídica, em conformidade com o Direito cultural, de que não se passa (ou não deve passar) de um esquema genérico. Por uma análise exata, a iniciativa não vem do legislador, este chega em último lugar para uma suprema sanção.

Significa que o Estado faz as leis através de suas funções: a função legislativa.

José Afonso da Silva deixa claro em citar Pimenta Bueno, em sua obra *Processo Constitucional de Formação das Leis* no sentido de que:

“fazer a lei é, prescrever as normas, os preceitos que devem reger os homens e as coisas, as autoridades e a sociedade em todas as suas relações; é exercer a alta faculdade de regular todas as forças sociais, seu desenvolvimento, os destinos públicos, de fazer prosperidade ou a desgraça do país, pois que a sorte do Estado depende mais que muito de sua legislação”. (SILVA, 2007, pág. 22).

### 2.5.1 Conceito

A lei é uma regra, uma norma, um preceito, uma prescrição; visa a orientar o comportamento humano, levando o homem a agir na sociedade segundo os preceitos legais. A lei é pois um preceito criador de direitos e obrigações para o cidadão; introduz algo de novo na sociedade, inova no direito.

Cabe notar que o termo lei tem vários sentidos em ciência social. Para os sociólogos em geral, a lei é tão somente um entre os tipos de controle social; para os psicólogos, a lei representa os hábitos comuns do povo nas situações em que a satisfação das necessidades de uma pessoa é adequada para entrar em conflito com a satisfação das necessidades das outras; para o cientista político, a lei, num dado momento e em qualquer sociedade organizada,

consiste naquelas regras de conduta humana que são impostas pelo poder do Estado, pois, nenhuma sociedade pode continuar por muito tempo sem prática e hábitos de vida uniformes; por isso a necessidade de regras e limites. É preciso haver prescrições para a manutenção de uma sucessão perpétua, de uma geração às outras, e isto é assegurado pela organização política e pela Administração.

A lei, em resumo, é a criação psicológica dos homens determinada pelas necessidades material, intelectual e moral. A própria Constituição Federal utiliza-se da palavra “lei” abundantemente e nem sempre o faz com primor técnico e uniformidade terminológica. Quando usa apenas a palavra lei, é necessário recorrer-se aos princípios da competência, para se decidir se a matéria só postula regulamentação por lei federal ou também admite a interferência de lei estadual, como nos arts. 37, I, II, V, VIII, XI, e 39, § 1º. Em muitos dispositivos, prevê uma lei complementar e agora até lei complementar estadual.

No sentido material, a lei consiste num ato normativo de caráter geral, abstrato e obrigatório, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva, no sentido de trazer certeza, precisão e garantia às relações jurídicas.

Considerando-se a lei tão somente quanto a forma, em que é editada, é o ato jurídico votado pelo Congresso, pelo Parlamento, abstração feita do seu conteúdo. No entanto, quase sempre contém aquelas características próprias da lei em sentido material, havendo coincidência entre a forma e o conteúdo da lei. Sendo assim, lei em sentido formal só existe, rigorosamente, nos regimes constitucionais da separação de funções do Estado, pois seu conceito provém do fato de ser a função legislativa atribuída a órgão distinto dos incumbidos das funções executivas e judiciárias.

”Essa classificação das leis em forma e material não fica superada pela distinção delas em leis de arbitragem e leis de impulsão.” (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, 1968, PP. 218 e ss.). As primeiras têm por função compor conflitos de interesses interindividuais; definem os parâmetros e os limites da conduta individual; destinam-se a manter a ordem, para que cada um realize seu interesse nos termos da lei. As leis de impulsão destinam-se a realizar políticas públicas, determinar metas de realização governamental, estabelecer programas e interferir no domínio econômico, procurando efetivar a justiça social.

Contudo, considera-se lei o ato jurídico emanado do Congresso Nacional, conforme o processo de formação das leis (processo legislativo), tal como estabelecidos nos arts. 59 a 69 e

165 da CF e outros dispositivos pertinentes à matéria, nela existentes, combinados e complementados com as normas regimentais das duas Casas do Congresso.

### 2.5.2 Relevância da Lei

É no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei, pois ele não pode ficar limitado a um conceito de lei, como o que imperou no Estado de Direito clássico. Deve estar em condições de realizar, mediante lei, intervenções que impliquem diretamente um alteração na situação da comunidade.

Sendo assim, a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social.

Se a Constituição se abre para as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade requer, a lei elevar-se-á de importância, na medida em que se caracteriza como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição.

Tendo em vista essa função da lei, sobrepõe a importância em face das Constituições analíticas e dirigentes, como a nossa. A lei exerce papel relevante na medida em que se manifesta como um desdobramento necessário do conteúdo da Constituição. Em casos como o do Brasil, em que a Constituição prevê em vários artigos, uma lei complementar para desenvolver seu conteúdo, aparece um tipo de lei integradora das normas constitucionais, por isso, às vezes, diz-se que se trata de lei paraconstitucional.

Por fim, a lei é reconhecida como o instrumento institucional de maior relevância no controle social, já que é um instrumento de dominação política, o que postula atuação e controle democrático na sua elaboração e aplicação, para coibir abuso e autoritarismo. Assim, a lei passou a desempenhar também um papel de instrumento de atuação de um programa político, de onde é fácil compreender a ideologia política predominante no processo de sua formação.

### 2.5.3 Legitimidade da lei

Devemos lembrar que lei, no liberalismo, sofreu sua primeira contestação, quando Marshall, em 1803, a submeteu ao princípio da legitimidade, com a primeira declaração de que a lei não pode prevalecer se contrariar a Constituição.

O procedimento de verificação da legitimidade das leis é tanto mais importante quanto mais a lei se torna um instrumento de governo, de interferência na esfera de autonomia das pessoas. É preciso, assim, estruturar meios adequados e eficazes de precaver-se contra a ameaça do legislador, que, servindo-se desse instrumento, pode instaurar um regime de força, transformando a força da lei numa lei da força.

A experiência do Brasil quanto ao autoritarismo militar, sacrificou a liberdade e o respeito pela pessoa humana por via de leis excepcionais, não foi lição suficiente para instituir sistema de controle da legitimidade das leis e atos do poder público em face de valores constitucionais supremos. Por isso, mesmo sob uma Constituição democrática, com a de 1988, ainda nos deparamos com um legislador atrabiliário e com juízes que determinam prisões com base em medidas provisórias, que, de meio excepcional de regulação de questões urgentes, passam a ser instrumento de força e do arbítrio.



## **3 DO PODER LEGISLATIVO**

### **3.1 Funções do Poder Legislativo**

Consagrado no art. 2º da CF a tradicional tripartição dos Poderes, ao afirmar que são poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Diante disto, o próprio legislador constituinte atribuiu diversas funções a todos os Poderes, sem, caracterizá-la com a exclusividade absoluta. Assim, cada um possui uma função predominante, que o caracteriza como detentor de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional, chamadas funções típicas e atípicas.

No que se refere às funções típicas do Poder Legislativo são legislar e fiscalizar, tendo ambas o mesmo grau de importância e merecedoras de maior detalhamento. Dessa forma, se por um lado a Constituição prevê regras de processo legislativo, para que o Congresso Nacional elabore as normas jurídicas, de outro, determine que a ele compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo (CF, art. 70).

Quanto as funções atípicas constituem-se em administrar e julgar. A primeira ocorre, a título exemplificativo, quando o legislativo dispõe de sua organização e operacionalidade interna, provimento de cargos, promoções de servidores; enquanto a segunda ocorrerá, por exemplo, no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade.

### **3.2 Estrutura do Poder Legislativo**

#### **3.2.1 Estrutura do Poder Legislativo Federal**

Analisando o Poder Legislativo, este deve ser compreendido levando em conta a forma de Estado introduzida no Brasil, verificando-se de que modo ocorre sua manifestação

em âmbito federal, estadual, distrital e municipal. Diante disto, existe o Unicameralismo, que é o sistema de organização do Poder Legislativo com uma única Câmara, enquanto o Bicameralismo que consiste em se organizar em duas Câmaras.

O que caracteriza o bicameralismo não é tanto o fato de haver duas Câmaras, mas o de as duas exercerem funções idênticas. Isso se dá mesmo quando se reconheçam algumas competências privativas a cada uma delas como tem sido no Brasil (arts. 51 e 52). O fato é que as funções básicas são idênticas, daí advindo o que se chama bicameralismo paritário.

Ressalta-se que no Brasil, conforme os arts. supramencionados, vigora o bicameralismo federativo, no âmbito federal, objeto de nosso estudo, sendo o Poder Legislativo no Brasil, que é bicameral, composto de duas casas: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sendo a primeira composta por representantes do povo e a segunda representando os Estados-Membros e o Distrito Federal.

Nesse sentido, reza o art. 44 da CF de 1988: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”.

Diz-se que o bicameralismo é uma consequência lógica da estrutura federal; de um lado, o Estado federal apresenta-se como um bloco unido, como uma só nação; de outro, ele aparece formado por Estados-membros, que conservam larga autonomia – e o governo federal deve refletir esse duplo caráter. Isso importa na Separação do Poder Legislativo em dois ramos: um emanado do povo considerado em seu conjunto, na sua unidade; outro formado de delegados próprios de cada Estado-membro.

Vale salientar que o bicameralismo, consoante já visto, está intimamente ligado à escolha pelo legislador constituinte da forma federativa do Estado, pois no Senado Federal encontram-se, de forma paritária, representantes de todos os estados-membros e do Distrito Federal, consagrando o equilíbrio entre as partes contraentes da Federação.

### 3.2.2 Estrutura do Poder Legislativo Estadual

O legislativo estadual (estruturado pelo unicameralismo), é composto pela Assembléia Legislativa, composta pelos Deputados Estaduais, também representantes do povo do Estado.

Quanto ao número de Deputados à Assembleia Legislativa, corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingindo o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze (art. 27, *caput*).

Sendo assim, até o número de 12 Deputados Federais, o número de Deputados Estaduais será obtido pela multiplicação por 3, ou seja, o triplo. Acima de 12, segue a seguinte fórmula:  $y=(x-12) + 36$  → em que y corresponde ao número de Deputados Estaduais e x ao número de Deputados Federais.

O mandato dos Deputados Estaduais será de 4 anos.

As regras da CF sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidade, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas serão aplicadas aos parlamentares estaduais (art. 27, §1º). Desta feita, o regime reservado aos parlamentares federais será o mesmo a ser observado pelos estaduais;

Consoante estabelece o §2º do art. 27, o subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa, não podendo ser superior a 75% daquele estabelecido, para os Deputados Federais. Deve ser observado os arts. 39, §4º, 57, §7º, 150, II, 153, III, e 153, §2º, I. Entende-se que o subteto do funcionalismo a ser observado no âmbito do Poder Legislativo Estadual continua sendo o subsídio do Deputado Estadual, apesar da novidade trazida no art. 37, § 12, pela EC n. 47 de 2005. Isso não aplica ao subsídio do Deputado Estadual, que continua sendo o parâmetro e limite, nos termos do art. 37, XI, que não foi modificado.

### 3.2.3 Estrutura do Poder Legislativo Municipal

O legislativo municipal é composto pela Câmara Municipal (Câmara dos Vereadores), composta pelos mesmos, representantes do povo do Município.

Quanto ao número de vereadores será proporcional à população do Município, nos limites do art. 29, IV, nos termos da redação conferida pela EC nº 58, de 23.09.2009.

O mandato dos Vereadores será de 4 anos.

Vale dizer que os Vereadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

O valor da remuneração dos Vereadores corresponde, no máximo, 75% do subsídio, em espécie, fixado pelos Deputados Estaduais, sendo fixado por lei de iniciativa da Câmara dos Vereadores. Felizmente, de maneira mais transparente, por meio da EC nº 25, de 14.02.2000, houve alteração do inciso VI do art. 29 e acrescentou o art. 29-A à Constituição Federal, estipulando critérios mais claros e objetivos para o controle dos gastos públicos, no caso em análise, do Poder Legislativo Municipal. De acordo as novas regras, o limite máximo dos subsídios dos Vereadores continua a ser 75% do subsídio dos Deputados Estaduais, porém, variável de acordo com o número de habitantes de cada Município.

Pois bem, a EC nº 25 de 2000 trouxe outros limites, porém, com caráter genérico e que foram reescalados pela EC nº 58 de 2000. De acordo com o art. 29-A, o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os percentuais relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159.

No que se refere ao Prefeito Municipal, este praticará crime de responsabilidade caso deixe de efetuar o repasse dos valores para o Poder Legislativo, de acordo com as regras fixadas no art. 29-A, §2º, I, II, III, ou seja: a) efetuar repasse que supere os limites fixados no art. 29-A em análise; b) não enviar o referido repasse até o dia 20 de cada mês; c) enviar o repasse a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária.

Por fim, devemos destacar o *vacatio legis* fixada no art. 3º da EC nº 25 de 2000, que, embora tenha sido publicada no DOU eletrônico de 15.02.2000, só entrou em vigor em 1º de janeiro de 2001, abarcando, portanto, essa nova legislatura que se iniciou na mesma data.

### 3.2.4 Estrutura do Poder Legislativo Distrital

O legislativo distrital é exercido pela Câmara Legislativa (art. 32, *caput*) composta pelos Deputados Distritais, que representam o povo do Distrito Federal;

Consoante determina o art. 32, § 3º, aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27, ou seja, todas as regras estabelecidas para os Estados valem para o Distrito Federal.

### 3.2.5 Estrutura do Poder Legislativo dos Territórios Federais

Dispõe o art. 33, §3º, última parte, que a lei disporá sobre as eleições para a Câmara Territorial e sua competência deliberativa. Como não existem Territórios Federais (apesar de poderem vir a ser criados), ainda não foi regulamentado, tal dispositivo ainda não foi regulamentado. Cabe observar que, quando criados, de acordo com o art. 45, §2º, cada Território elegerá o número fixo de 4 Deputados Federais, para compor a Câmara dos Deputados do Congresso Nacional.

### 3.3 Dos Orgãos Internos do Legislativo

Nos últimos tempos, a Ciência Política vem destacando, com ênfase, os problemas ligados à organização legislativa, principalmente no que toca ao funcionamento dos Parlamentos, reconhecendo a existência de crise profunda na atividade legislativa. Crise decorrente do incremento da função legislativa do Estado Contemporâneo, cuja missão se amplia cotidianamente, para satisfazer as necessidades coletivas.

Uma sociedade autenticamente democrática impõe ao Estado novos encargos. O reconhecimento de uma Democracia não há de ser uma palavra vã e vazia de conteúdo social, de que, para se poder chamar assim um regime, é necessário responder às necessidades das massas populares e que isso só se alcançaria pela intervenção do Estado na vida econômica, social e cultural da nação, que traz à Administração Pública uma soma de encargos tão grande de que os trabalhos legislativos aumentam fabulosamente.

Cumprе salientar que a Administração expande-se e a sociedade volta-se, cada vez mais, para os serviços públicos, buscando respostas às suas necessidades e reivindicações; donde alarga-se, mais e mais, o escopo da atividade legiferante. Sendo assim, se estende a novos propósitos, a necessidade de reparos no mecanismo existente, tanto quanto do seu ajustamento para satisfazer novos encargos, que requer atividade crescente por parte do legislador.

As Casas do Congresso Nacional, seguindo os Parlamentos tradicionais, criaram órgãos internos, que desenvolvem atividade de real importância na ordenação de seus trabalhos e de realce no processo de formação das leis, tais como exemplo a Mesa Diretora, a Secretaria, as Comissões Parlamentares, entre outros.

### 3.3.1 Da Mesa Diretora

No Direito Constitucional moderno, a regra é a imposição dos órgãos diretores compostos de membros pertencentes a seus quadros e eleitos pelos seus pares.

Não há grande diferença, de Estado para Estado, quanto à composição do órgão diretor das Assembléias, sendo assim, compõe-se de um Presidente, um ou mais Vice-Presidentes, alguns Secretários e, às vezes, um ou mais funcionários incumbidos da ordem interna.

Diante disto, no Brasil, os trabalhos das Casas do Congresso Nacional são ordenados e dirigidos por uma comissão diretora chamada Mesa. Conforme já visto, no país, cada uma das Mesas compõe-se de Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, havendo também quatro suplentes dos Secretários, para substituição dos titulares, que são eleitos por seus pares, tal como dispõe o art. 57, §4º, da CF, senão vejamos:

Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.

(...)

§ 4º - Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

Com isso, a Constituição quis e quer impedir o exercício contínuo de cargo da Mesa por quatro anos. O encerramento da legislatura só tem efeito especial sobre atos e procedimentos, quando isso seja expressamente estabelecido na Constituição, e não é o caso, ou nas hipóteses previstas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, que não podem

alcançar disposições Constitucionais. Deve salientar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados deu uma interpretação discordante, estatuinto que não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas (art. 5º, §1º). No Senado aplica-se a mesma regra por força do parecer nº 555, de 1998, de sua Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Quando em sessão conjunta de suas Câmaras, o Congresso Nacional é dirigido por Mesa própria: Mesa do Congresso Nacional, sob a presidência do Presidente do Senado Federal, sendo os demais cargos exercidos, alternativamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (CF, art. 57, §5º).

De um ponto de vista mais amplo, todas as funções da Mesa de ambas as Casas do Congresso influem no processo de formação das leis. A enumeração da competência da Mesa do Senado Federal (Comissão Diretora) não é tão extensa como a da Mesa da Câmara dos Deputados, na qual só entram três de natureza legislativa: propor ao Senado projeto de resolução dispendo sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções de seus serviços e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração (CF, art. 52, XIII); emitir parecer sobre as proposições de iniciativa do Senado e das emendas e projetos da Câmara dos Deputados aprovados pelo Plenário.

Vale a pena ressaltar novamente que as Mesas da Câmara e do Senado não têm, por si, função estritamente legislativa. Entretanto, cada um de seus membros, em separado, recebeu competência específica, que os coloca na relação processual legislativa na qualidade de interferentes e, por assim dizer, de auxiliares do processo de formação das leis.

### 3.3.2 Das Comissões Parlamentares

O professor José Afonso da Silva define as comissões parlamentares como:

“organismos constituídos em cada Câmara, composto de número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e

apresentar pareceres” (da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, 2007, p. 449).

Segundo reza o art. 58, as comissões podem ser permanentes ou temporárias e serão constituídas na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno do Congresso Nacional e de cada Casa, já que existirão comissões do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Sendo assim, as comissões podem ser divididas da seguinte forma: comissões temáticas ou em razão da matéria; comissão especial ou temporária; comissões parlamentares de inquérito; comissões mistas e comissão representativa.

#### 3.3.2.1 Comissão temática ou em razão da matéria

As comissões temáticas estabelecem-se em razão da matéria (por exemplo, comissões de saúde, orçamento, transporte, constituição e justiça, etc.) e são permanentes.

Nos termos do art. 58, § 2º, da CF de 1988, compete-lhes:

- 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;
- II – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- III – convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições, sob pena de cometer crime de responsabilidade (art. 50);
- IV – receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- V – apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais ou setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

#### 3.3.2.2 Comissão especial ou temporária

São criadas para apreciar uma matéria específica, extinguindo-se com o término da legislatura ou cumprida a finalidade para a qual foram criadas.



### 3.3.2.2 Comissão parlamentar de inquérito (CPI)

Estão disciplinadas no art. 58, § 3º, da CF de 1988, na Lei nº 1.579, de 18 de março de 1952, na Lei nº 10.001, de 04 de setembro de 2000, na LC nº 105, 10 de janeiro de 2001, e nos Regimentos Internos das Casas.

Serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de 1/3 de seus membros. Vale dizer, as CPIs somente serão criadas por requerimento de, no mínimo 171 Deputados (1/3 de 513) e 27 Senadores (1/3 de 81), em conjunto ou separadamente.

Tem por objeto a apuração de fato determinado. Conforme relatado pelo Ministro Paulo Brossard,

“são amplos os poderes da comissão parlamentar de inquérito, pois são os necessários e úteis para o cabal desempenho de suas atribuições. Contudo, não são ilimitados. Toda autoridade, seja qual for, está sujeita a Constituição. O Poder Legislativo também e com ele as suas comissões. A comissão parlamentar de inquérito encontra na jurisdição constitucional do Congresso seus limites. Por uma necessidade funcional, a comissão parlamentar de inquérito não tem poderes universais, mas limitados a fatos determinados, o que não quer dizer não possa haver tantas comissões quantas as necessárias para realizar as investigações recomendáveis, e que outros fatos, inicialmente imprevisos, não possam ser aditados aos objetivos das comissões de inquérito, já em ação. O poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionando com as atribuições do Poder Legislativo” (HC 71.039/RJ, DJ de 06.12.1996, p. 48708, *Ement.* v. 1853-02, p.278, j. 07.04.1994, Tribunal Pleno/STF);

Possui prazo certo.

Quanto aos poderes, terão o de investigação, próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos internos das Casas.

As CPIs não podem nunca impor penalidades ou condenações. As suas conclusões serão encaminhadas ao Ministério Público, e este será o responsável para, existindo elementos, promover a responsabilização civil ou criminal dos infratores. Sendo assim, dispõe o art. 2º da Lei 1.579, de 18 de março de 1952,

“no exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de Ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir os indiciados, inquirir testemunhas, e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença”.

Vale dizer que a CPI não poderá praticar determinados atos de jurisdição atribuídos exclusivamente ao Poder Judiciário, destacando a impossibilidade de diligência de busca domiciliar; quebra do sigilo das comunicações telefônicas; ordem de prisão, entre outros.

Consoante já decidiu o STF, a CPI pode, por autoridade própria, ou seja, sem a necessidade de qualquer intervenção judicial, sempre por decisão fundamentada e motivada, observadas todas as formalidades legais, determinar a quebra do sigilo fiscal, bancário e de dados; neste último caso, destaque-se o sigilo dos dados telefônicos.

Cumprе ressaltar que toda deliberação da CPI deverá ser motivada, sob pena de padecer do vício de ineficácia, nos termos do art. 93, IX, da CF.

Dentro do conceito de poder investigatório da CPI, ela ainda tem o direito de ouvir testemunhas, sob pena de condução coercitiva, assegurando a prerrogativa contra a autocriminização, garantindo-se o direito ao silêncio; ouvir investigados ou indiciados, respeitando o direito ao silêncio do investigado ou indiciado, que poderá deixar de responder as perguntas que possam incriminá-lo.

Por fim, destaca-se a competência originária do STF processar e julgar MS e HC impetrados contra CPIs constituídas no âmbito do Congresso Nacional ou de quaisquer de suas casas. Isso porque, conforme já decidiu a Suprema Corte,

“a Comissão Parlamentar de Inquérito, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, nada mais é senão a longa *manus* do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, em consequência, em tema de mandado de segurança ou de *habeas corpus*, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, “d” e “i”)” (MS 23.452/RJ, Min. Celso de Mello, *DJ* de 12.05.2000, p. 20).”

### 3.3.2.3 Comissão mista

São formadas por Deputados e Senadores para apreciar, dentre outros e em especial, os assuntos que devam ser examinados em sessão conjunta pelo Congresso Nacional.

Importante comissão mista permanente é a comissão do orçamento, cujas finalidades estão expressas no art. 166, § 6º, da CF/88.

#### 3.3.2.4 Comissão representativa

Apresenta a peculiaridade de contituir-se somente durante o recesso parlamentar. A representatividade será do Congresso Nacional, sendo a comissão eleita pela Câmara dos Deputados e Senado Federal na última sessão legislativa ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, sendo que sua composição deverá refletir, na medida do possível, a proporcionalidade da representação partidária (art. 58, § 4º), devendo ser interpretado da seguinte forma: a sessão legislativa é uma só e vai, conforme já vimos na redação conferida pela EC nº 50/2006, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Cada sessão legislativa (anual) tem dois períodos legislativos, ou seja, um no primeiro semestre, quando será eleita a comissão representativa para o primeiro recesso do ano, que acontece de 18 a 31 de julho, e outro no segundo período da sessão legislativa (segundo semestre), momento em que se elegerá nova comissão para o segundo recesso, que irá de 23 de dezembro a 1º de fevereiro do ano seguinte.

### 3.4 Das Imunidades Parlamentares

São prerrogativas inerentes à função parlamentar, garantidoras do exercício do mandato parlamentar, com plena liberdade.

Dividem-se em dois tipos: a) a imunidade material, real ou substantiva, implicando a exclusão da prática de crime, bem como a inviolabilidade civil, pelas opiniões, palavras e votos dos parlamentares (art. 53, *caput*); b) imunidade processual, formal ou adjetiva,

trazendo regras sobre prisão e processo criminal dos parlamentares (art. 53, §§ 2º a 5º, da CF/88).

No entanto são prerrogativas atribuídas aos parlamentares, na medida em que podem livremente expressar suas opiniões, palavras e votos, bem como estar garantidos contra prisões arbitrárias, ou mesmo rivalidades políticas.

### 3.4.1 Imunidade parlamentar federal

#### 3.4.1.1 Imunidade material

Conforme dispõe o art. 53, *caput*, tal imunidade garante que os parlamentares federais são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, desde que proferidos em razão de suas funções parlamentares, no exercício e relacionadas ao mandato, não se restringindo ao âmbito do Congresso Nacional. Sendo assim, mesmo que um parlamentar esteja fora do Congresso Nacional, mas exercendo sua função parlamentar federal, em qualquer outro lugar do território nacional estará resguardado, não praticando qualquer crime por sua opinião, palavra ou voto.

A imunidade material, mantida pela EC nº 35/ 2001, é sinônimo de democracia, representando a garantia de o parlamentar não ser perseguido ou prejudicado em razão de sua atividade na tribuna, na medida em que assegura a independência nas manifestações de pensamento e no voto. Em contraposição, a garantia da imunidade processual, antes da alteração trazida pela EC nº35/ 2001, vinha sendo desvirtuada, aproximando-se mais da noção de impunidade do que de prerrogativa parlamentar, o que motivou a sua alteração.

#### 3.4.1.2 Imunidade formal

A imunidade formal ou processual está vinculada à prisão dos parlamentares, bem como ao processo ao processo a ser instaurado contra eles.

#### 3.4.1.2.1 Imunidade formal para a prisão

Os parlamentares passam a ter imunidade formal para a prisão a partir do momento em que são diplomados pela Justiça Eleitoral, portanto, antes de tomarem posse. A diplomação nada mais é do que um atestado garantindo a regular eleição do candidato. Ela ocorre antes da posse, configurando o termo inicial para atribuições da imunidade formal para a prisão.

Nesse sentido, dispõe o art. 53, §2º, da CF/88:

“desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão”.

Sendo assim, a regra é que os parlamentares federais não poderão ser presos, seja a prisão penal ou a prisão civil, nas únicas duas hipóteses constitucionalmente previstas no art. 5º, LXVII.

#### 3.4.1.2.2 Imunidade formal para o processo

A grande novidade, na imunidade formal para o processo, é que, oferecida a denúncia, poderá ela ser recebida no STF sem a prévia licença da Casa respectiva. Dado o crime ocorrido após a diplomação, o STF dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representando e pelo voto da maioria absoluta (*quorum* qualificado) de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva pelo prazo improrrogável de 45 dias do seu recebimento pela Mesa Diretora, sendo que a sustação do processo suspende a prescrição enquanto durar o mandato (CF. art. 53, §§ 3º e 5º).

No caso de ter havido sustação do processo em crime praticado após a diplomação, em concurso de agentes por parlamentar e outro indivíduo que não goze da referida imunidade. Nesses casos, o STF, por motivo de conveniência, decidiu pelo desmembramento do processo (art. 80 do CPP), em razão da diferença do regime de prescrição, visto estar suspenso somente o prazo prescricional em relação ao parlamentar.

#### 3.4.1.3 Outras garantias

De acordo com o art. 53, §6º, os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberam informações.

A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.

Quanto às imunidades durante a vigência de estado de sítio e de defesa, como regra geral, durante a vigência desses estados de anormalidade, os parlamentares não perdem a imunidade. Apenas durante o estado de sítio as imunidades poderão ser suspensas, mediante o voto de 2/3 dos membros do Congresso, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

#### 3.4.2 Imunidade parlamentar estadual

Nos termos do art. 27, §1º, aos Deputados Estaduais serão aplicadas as mesmas regras previstas na Constituição Federal sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidade, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

Ressalta-se que “mesmas regras”, deve-se observar a correspondência, ou seja, ao falar em prisão, somente no caso de flagrante delito de crime inafiançável, devendo os autos ser

remetidos à Assembléia Legislativa dentro de 24 horas para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

Por fim, é plenamente assegurada a imunidade material dos Deputados Estaduais, que são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras, e votos. Da mesma forma como ocorre com os parlamentares federais, não há mais imunidade formal para crimes praticados antes da diplomação.

### 3.4.3 Imunidade parlamentar municipal

Nos termos do art. 29, VIII, os Municípios reger-se-ão por lei orgânica, que deverá obedecer, dentre outras regras, à da inviolabilidade dos Vereadores de suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, ou seja, o Vereador somente terá imunidade material e na circunscrição municipal, não lhe tendo sido atribuída a imunidade formal ou processual.

De acordo com o art. 29, IX, a lei orgânica também deverá observar as proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto na CF para os membros do Congresso Nacional e na Constituição do respectivo Estado, para os membros da Assembléia Legislativa.

## **4 DO PROCESSO LEGISLATIVO**

### **4.1 Das Espécies Normativas**

Consoante percebemos no início deste trabalho, o processo legislativo compreende a elaboração das emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Importante ressaltar a inexistência de hierarquia entre as espécies normativas, com exceção das emendas constitucionais, que têm a capacidade de produzir normas de caráter constitucional.

Sendo assim, cada espécie normativa atuará dentro de sua parcela de capacidade. Por exemplo, se houver atuação de lei ordinária em campo reservado à lei complementar, estaremos diante de invasão de competência, surgindo, então, um vício formal, caracterizador de inconstitucionalidade.

#### **4.1.1 Emenda Constitucional**

As emendas constitucionais são fruto do trabalho do poder constituinte derivado reformador, por meio do qual se altera o trabalho do poder constituinte originário, pelo acréscimo, modificação ou supressão de normas.

Diferente do constituinte originário, que é juridicamente ilimitado, o poder constituinte derivado é condicionado, submetendo-se a algumas limitações, expressamente previstas, ou decorrentes do sistema. Trata-se das limitações expressas ou explícitas e das implícitas.

##### **4.1.1.1 Limitações formais ou procedimentais (art. 60, I, II, III, e §§ 2º, 3º e 5º)**



Trata-se de iniciativa privativa e concorrente para alteração da Constituição. Havendo proposta de emenda por qualquer pessoa diversa daquela taxativamente enumerada, estaremos diante de vício formal subjetivo, caracterizador de inconstitucionalidade. Nesse sentido é que a CF só poderá ser emendada mediante proposta de 1/3, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República; de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

A proposta de emenda será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em 2 turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, 3/5 dos votos dos respectivos membros.

No que toca ao processo legislativo, interessante notar que o texto aprovado por uma Casa não pode ser modificado pela outra sem que a matéria volte para a apreciação da Casa iniciadora. Diante disto, o Congresso Nacional tem utilizado a técnica da PEC Paralela, ou seja, a reanálise, é como se fosse uma nova EC, para a Casa iniciadora. Cumpre salientar, novamente, que a não observância desse requisito formal caracterizará vício de inconstitucionalidade.

Deve-se notar, ainda, que a promulgação da emenda seja realizada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com seu respectivo número de ordem, que nada mais é do que o numeral indicativo da quantidade de vezes que a Constituição foi alterada desde a sua promulgação. Salienta-se que inexistente sanção ou veto presidencial e que após promulgada, o Congresso Nacional publica a emenda constitucional.

A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova apresentação na mesma sessão legislativa.

#### 4.1.1.2 Limitações circunstanciais

O constituinte originário, em determinadas circunstâncias, 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 e em estado de sítio.

#### 4.1.1.3 Limitações materiais

O poder constituinte originário também estabeleceu algumas vedações materiais, ou seja, definiu um núcleo intangível, comumente chamado pelas doutrinas de cláusulas pétreas. Sendo assim, 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.

#### 4.1.1.4 Limitações implícitas

Na medida em que existem limitações implícitas, segundo posicionamento majoritário, se tem a total impossibilidade da teoria da dupla revisão, que indaga-se, a título exemplificativo, a possibilidade de através de emenda constitucional, revogar expressamente o art. 60, § 4º, I, e em um segundo momento, dizer que a forma de Estado não é mais a federação, passando o Brasil a se constituir em um Estado unitário.

Nesse sentido, Pedro Lenza destaca as palavras seguintes de Michel Temer:

“as implícitas são as que dizem respeito à forma de criação de norma constitucional bem como as que impedem a pura e simples supressão dos dispositivos atinentes à intocabilidade dos temas já elencados (art. 60, § 4º, da CF)”. (Lenza, 2010, pg. 471)

No entanto, as limitações expressas já apontadas caracterizam-se com a primeira limitação implícita ou inerente.

#### 4.1.2 Lei Complementar

O processo legislativo de constituição das leis complementares, assim como as leis ordinárias, foi exaustivamente tratado em três fases distintas, a saber: fase de iniciativa, fase constitutiva e a fase complementar.

As hipóteses de regulamentação da Constituição por meio de lei complementar estão taxativamente previstas no texto da CF, foram elas predeterminadas. Toda vez que o constituinte originário quiser que determinada matéria seja regulamentada por lei complementar, expressamente, assim o requererá.

É aprovada pelo *quorum* de maioria absoluta, ou seja, a maioria dos componentes do total de membros integrantes da Casa.

#### 4.1.3 Lei ordinária

Em relação às leis ordinárias, o campo material por elas ocupado é residual, ou seja, tudo o que não for regulamentado por lei complementar, decreto legislativo (art. 49, que trata das matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional) e resoluções (art. 51 e 52, matérias de competência privativa, respectivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal).

No que toca ao aspecto formal, é aprovada pelo *quorum* da maioria simples ou relativa, ou seja, a maioria será dos presentes à reunião ou sessão que, naquele dia de votação, compareceram.

#### 4.1.4 Lei delegada

Esta caracteriza-se como exceção ao princípio da indelegabilidade de atribuições, na medida em que a sua elaboração é antecedida de delegação de atribuição do Poder Legislativo ao Executivo, através da chamada delegação externa *corporis*.

A solicitação será submetida à apreciação do Congresso Nacional, que, no caso de aprovação, tomará a forma de resolução (art. 68, § 2º), especificando o conteúdo da delegação e os termos de seu exercício.

A CF, consoante dispõe o art. 68, § 1º, veda a delegação de atos da competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49); dos de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (arts. 51 e 52); das matérias reservadas à lei complementar; de legislação sobre: I – organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, carreira e garantia de seus membros; II – nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III – planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Caso o Presidente da República elabore a lei delegada além do limite fixado na resolução congressional, caberá ao Congresso Nacional sustar o aludido ato normativo, por meio de decreto legislativo, realizando, desta feita, controle repressivo de constitucionalidade (art. 49, V).

O Congresso Nacional, por meio da resolução, determinará se haverá ou não a apreciação do projeto de lei delegada (elaborada pelo Presidente da República), caso em que havendo apreciação, o Congresso Nacional a fará em votação única, sendo vedada qualquer emenda (art. 68, § 3º).

Elaborada a lei delegada (aprovada, quando solicitada na resolução a apreciação parlamentar, art. 68, § 3º), o Presidente da República a promulgará, determinando a sua publicação no órgão oficial.

Tendo em vista a medida provisória, constata-se a pouca utilização do instituto da lei delegada, pois aquela é muito mais ampla.

#### 4.1.5 Medida Provisória

Importante demonstrar que esta medida, muito embora tenha força de lei, não é verdadeira espécie, já que inexistente processo legislativo para sua formação. A medida

provisória é adotada pelo Presidente da República, por ato monocrático, sem a participação do Legislativo, sendo ela discutida somente em momento posterior, quando já adotada pelo Executivo, com força de lei e produzindo os seus efeitos jurídicos.

Foi estabelecida pela CF/88 com a esperança de corrigir as distorções verificadas no regime militar, que abusava de sua função atípica legiferante por intermédio do decreto-lei.

Até o advento da EC n° 32/2001, constatava-se a total desvirtuação do instituto da medida provisória, admitindo-se, com o consentimento do STF e do próprio Congresso Nacional, a reedição das medidas provisórias, mantendo-se os efeitos de lei a partir da primeira edição, desde que não houvesse expressa rejeição pelo CN e fosse dentro do seu antigo prazo de eficácia de 30 dias (S. 651/STF).

Consoante art. 62, *caput*, da CF/88, 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. Assim ela individualiza-se por nascer apenas pela manifestação exclusiva do Chefe do Executivo, que a publica no DOU.

Uma vez adotada a Medida Provisória pelo Presidente da República, ela vigorará pelo prazo de 60 dias, prorrogável, de acordo com o art. 62, § 7º, uma vez por igual período, contados de sua publicação no Diário Oficial. Contudo, nos termos do art. 62, § 4º, o referido prazo será suspenso durante os períodos de recesso parlamentar. Em contrapartida, amenizando a falta de previsão expressa de convocação extraordinária para o caso de adoção de MP, a EC n° 32/2001 estabeleceu que, em eventual convocação extraordinária, havendo MP em vigor na data de sua convocação, serão elas automaticamente incluídas na pauta de convocação (art. 57, §8º).

Caso o prazo inicial de 60 dias seja prorrogado, conforme exposto, por mais 60 dias, totalizando 120 dias, se a MP não for convertida em lei, perderá sua eficácia desde a sua edição, operando efeito *ex tunc*, confirmando a sua efemeridade e precariedade.

De imediato, uma vez adotada a MP pelo Presidente da República, será submetida, de imediato, ao Congresso Nacional, cabendo, de acordo com o art. 62, §§ 5º e 9º, da CF/88 e art. 5º da Resolução n° 1/2002-CN, a uma comissão mista de Deputados e Senadores examiná-las e sobre elas emitir parecer, apreciando os seus aspectos constitucionais e de mérito, bem como a sua adequação financeira e orçamentária e o cumprimento, pelo Presidente da República, da exigência contida no art. 2º, § 1º da Res. n° 1/2002-CN, qual seja, no dia da publicação da MP no DOU ter enviado o seu texto ao Congresso Nacional,

acompanhado da respectiva mensagem e de documento expondo a motivação do ato. Logo após isto, passará à apreciação pelo plenário de cada uma das Casas. O processo de votação, como visto e inovando, será em sessão separada, e não mais em conjunta, tendo início na Câmara dos Deputados, sendo o Senado Federal a Casa revisora. Nos termos do art. 8º da mencionada Resolução, substituindo as regras contidas na Resolução nº 1/89-CN, estabeleceu que o plenário de cada uma das Casas decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem como a sua adequação financeira e orçamentária, antes do exame do mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito. Caso se isso não for decidido, a MP será arquivada.

Dispõe o art. 62, § 6º, da CF que, se a MP não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

É vedada a reedição de medida provisória, na mesma sessão legislativa, expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional, ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo, ou seja, não tenha sido apreciada pelo Congresso Nacional.

#### 4.1.6 – Decreto Legislativo

É o instrumento normativo por meio do qual serão materializadas as competências exclusivas do Congresso Nacional, encontram-se previstas nos incisos I a XVII do art. 49 da CF/88.

Além das matérias contidas no referido dispositivo constitucional, o Congresso Nacional deverá regulamentar, por decreto legislativo, os efeitos decorrentes da medida provisória não convertida em lei, expresso no art. 62, §3º da CF/88, introduzido pela EC 32/2001.

Deflagrado o processo legislativo, ocorrerá a discussão no Congresso, e, havendo aprovação do projeto, passa-se, imediatamente, à promulgação, realizada pelo Presidente do Senado Federal, que determinará a sua publicação. Nota-se que, não existe manifestação do

Presidente da República, sancionando ou vetando, até mesmo por sua própria natureza, bem como em virtude de expressa previsão constitucional (art.48, *caput*, da CF/88).

Em análise do art. 48, inc. I, da CF/88, sua regra deve ser associada ao art. 84 ,VII, da CF/88, estabelecendo desde então, como de competência exclusiva do Congresso Nacional, materializada através da elaboração de Decreto Legislativo (art. 59, VI, da CF/88), resolver, definitivamente, sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Sendo assim, primeiro ocorre a celebração do tratado, convenção ou ato internacional pelo Presidente da República (art. 84, VIII), para, depois e internamente, o Parlamento decidir sobre sua viabilidade, conveniência e oportunidade.

#### 4.1.7 – Resolução

Por meio das resoluções regulamentar-se-ão as matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51, da CF/88) e do Senado Federal (art. 52, da CF/88).

Em relação as regras de seu processo legislativo, serão determinadas pelos regimentos internos. Aprovada pela maioria simples passa-se à promulgação, que será realizada pelo Presidente da Casa e, no caso de Resolução do Congresso, pelo presidente do Senado Federal. Os mencionados presidentes determinarão a publicação.

Encontra-se expressa unicamente no art. 68, §2º, pelo qual o Congresso Nacional delegará competência ao Presidente da República para elaborar a lei delegada.

Por fim, também não haverá manifestação presidencial sancionando ou vetando o projeto de resolução pelos mesmos motivos conforme vimos no Decreto Legislativo (art. 48, da CF/88).

## **5 DOS PROCEDIMENTOS DO PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO**

### **5.1 – Da iniciativa do Processo Legislativo**

No Processo Legislativo, a primeira fase é a de iniciativa, deflagradora, iniciadora, instauradora de um procedimento que deverá culminar, desde que preenchidos todos os requisitos e seguidos todos os trâmites, com a formação da espécie normativa.

Nesse sentido, esclarece Gilmar Ferreira Mendes:

O processo legislativo tem início quando alguém ou algum ente toma iniciativa de apresentar uma proposta de criação de novo direito. O projeto de lei deve ter início na Câmara dos Deputados, se não resulta de iniciativa de senador ou de comissão do Senado”. (MENDES, 2009, p. 916).

Contudo, concebe-se o Processo Legislativo como um conjunto de atos destinados a realizar um fim; seu objeto é atingir esse fim, que é a formação da lei.

#### **5.1.1 – Iniciativa Legislativa Parlamentar**

Analisando os aspectos históricos da iniciativa parlamentar, os parlamentos, na sua origem moderna, a partir de suas formas rudimentares da idade média, não tinham o poder de legislar, no sentido hoje conhecido. Resumiam suas atribuições na submissão a vontade dos soberanos. Aos poucos, assumiram a função legislativa.

Três são os fundamentos da Iniciativa Parlamentar: 1) o histórico, conforme já referido; 2) o de dar às minorias possibilidades de influir no processo de formação das leis – o que vale dizer: de influir no processo governamental. Sem poder de iniciativa das leis, de nada valeria determinar respeito aos direitos das minorias; 3) o de evitar o domínio do Legislativo, pela inércia do Executivo, no que tange à iniciativa das leis; concede-se, pois, aos



parlamentares o poder de iniciativa, para ser usado, complementarmente, secundariamente, na ausência da iniciativa governamental.

Contemporaneamente, a iniciativa legislativa parlamentar, compete a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 61 da CF/88. Ressalta-se que os membros e comissões da Câmara têm a iniciativa das leis perante a própria Câmara e os do Senado, perante ele.

No país, inicia-se por quatro modos: 1) pela iniciativa individual, em que qualquer membro pode apresentar projetos de leis constitucionais, conforme o disposto no art. 60, inciso I, da CF/88; 2) pela iniciativa coletiva, sendo esta obrigatória para projetos de leis constitucionais e facultativa em se tratando de outras espécies; 3) pela iniciativa “comissionada”, nome atribuído a uma comissão parlamentar (permanente ou temporária), não sendo muito utilizado originariamente, mas são frequentes os substitutivos; 4) pela iniciativa das Mesas das Casas do Congresso, a Mesa tem a qualidade de Comissão Diretora em que seu poder é decorrente de atribuições às Comissões e também de normas expressas, para certas matérias, nos regimentos internos.

### 5.1.2 – Iniciativa do Judiciário

Considerando que o art. 61 da CF/88 declara que a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao STF e aos Tribunais Superiores, deste modo não mencionando os Tribunais de Justiça, deve ser entendido que a compreensão do texto fica deficiente, tendo em vista as matérias sobre a qual recai a iniciativa judiciária. Já a leitura do art. 96, II da CF/88, nos leva a melhor compreensão:

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 juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias;
- (...)

Cumpre salientar que nenhum outro órgão pode exercê-la, pois trata-se de competência privativa, mantendo realmente a independência dos Poderes, atribuindo a cada um a competências para organizar seus respectivos regimentos em igualdade de condição.

Outro exemplo de iniciativa é o que encontra-se estampado no art. 93 da referida Constituição, atribuindo competência reservada ao STF estabelecer lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura.

### 5.1.3 – Iniciativa do Executivo

Constitui princípio universal a iniciativa do Poder Executivo no direito constitucional contemporâneo. Conferir ao Executivo a iniciativa de leis é tradição brasileira.

Conforme foi referido o art. 61 da CF/88, confere o poder de iniciativa ao Presidente da República, ressalvada a iniciativa exclusiva atribuída a outras pessoas ou entidades. Sendo assim, compete a ele a missão de aplicar uma política determinada em favor das necessidades do país. No entanto, fundamenta-se em face das necessidades coletivas, a fim de adotar um Estado de administração adequada.

No país, esta atribuição conferida ao Chefe do Executivo, vai muito mais além do que a iniciativa legislativa, pois assume atividade legislativa primária por via de lei delegada, da criação de atos com força de lei, como as medidas provisórias, considerando que estas tomaram o lugar dos decretos-lei, que eram admitidos pelas Constituições de 1967 e 1969.

Exemplo de leis de iniciativa reservada ao Presidente da República, estão previstas no art. 61, §1º da Constituição atual, senão vejamos:

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;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

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 (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.(Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

Contudo, pelo princípio da simetria e da separação dos poderes, as hipóteses previstas na CF devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, sendo iniciadas pelos seus respectivos chefes, sob pena de configurar inconstitucionalidade formal subjetiva.

Nesse sentido:

“Processo legislativo de Estados-Membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal, entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal” (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 25.08.2004, *DJ* de 1º.10.2004)

Por fim, vale salientar que as matérias restritas à iniciativa do Poder Executivo não pode ser regulada por emenda constitucional de origem parlamentar, conforme foi decidido na ADI nº 2.966.

#### 5.1.4 – Iniciativa Popular

Em se tratando da participação popular no processo legislativo, destaca o professor José Afonso da Silva:

“A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento do eleitores de cada um deles”. (da Silva, 2007, pg. 161)

Ressalta-se, consoante demonstrado, a extrema dificuldade para a utilização da iniciativa legislativa popular, o que, à título exemplificativo, em São Paulo, exigiria a subscrição de pelo menos seiscentos mil eleitores.

À luz da Constituição vigente, traz o art. 14, *caput*, “que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular”.

Quanto ao processamento, a Lei nº 9709/98, regula a presente matéria em seu art. 13, §§ 1º e 2º, senão vejamos:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1o O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2o O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Verificando o teor do art. 61, § 2º, da CF/88, e do art. 13 da Lei nº 9709/98, a Câmara dos Deputados, através de seu órgão competente, irá providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa, logo em seguida, dará seguimento à iniciativa popular, conforme trata o art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pelo que segue:

“Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

- I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;
- II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;
- III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;
- IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;
- V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;
- VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;
- VII - nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;
- VIII - cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado; (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)
- IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação; (Inciso com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)
- X - a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.”

Por fim, através da obra do mestre Pedro Lenza, este cita em suas conclusões finais, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, reconhecendo que:

“(...) a coleta popular de assinaturas tem sido, da maioria das vezes, utilizada tão somente como meio de pressão sobre o Congresso Nacional para o trato de determinada matéria, porquanto seu efeito precípuo consiste em provocar relevante movimentação da opinião pública sobre o assunto.” (Lenza, 2010, pg. 451).

## **5.2 – Da Fase Constitutiva**

Trata-se da segunda fase do processo legislativo, em que entra a conjugação das vontades, tanto no âmbito legislativo como no executivo.

### **5.2.1 – Discussão e Votação**

Em decorrência do bicameralismo federativo, objeto do presente trabalho, haverá sempre apreciação das duas Casas: a Casa Iniciadora e a Casa Revisora. Sendo assim, como regra geral, o projeto de lei será apreciado pelo Chefe do Executivo, posteriormente.

A CF/88, em seu art. 64, *caput*, delimita a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, que terão início na Câmara dos Deputados. Vale acrescentar que, os projetos de iniciativa concorrente dos Deputados ou de Comissão da Câmara, os de iniciativa do Procurador-Geral da República e, naturalmente, os de iniciativa popular, também terão início na Câmara dos Deputados, sendo esta a Casa Iniciadora, ficando o Senado Federal, nessa hipótese, como a Casa Revisora.

### **5.2.2 – Fase das Discussões no Plenário**

Iniciado o processo legislativo, o projeto passa a ser apreciado pela Comissão de Constituição e Justiça, analisando esta a sua constitucionalidade, seguindo para as comissões temáticas, para fins de emissão de pareceres, que segundo da Silva (2007, pg. 283), “é a fase dos trabalhos destinados ao debate em plenário”.

Encerrada a discussão, passará a proceder à votação do parecer. Sendo o parecer não adotado pela maioria da Comissão, o Presidente designará outro Relator, para que apresente outro parecer no prazo de três dias. Lembrando que podem ser formuladas emendas aos projetos. A emenda cabe ao parlamentar e, em alguns casos, sofre restrições.

Enviados os projetos ao plenário da Casa para discussão e votação, após as discussões e pareceres, só será aprovado naquela Casa se atingir o *quorum* mínimo de votação, conforme a espécie normativa em questão. Cumpre salientar que, os projetos de lei, decretos legislativos e as resoluções, na sua apreciação na Câmara e no Senado, são submetidos a uma única discussão e uma única votação, lembrando que as comissões, poderão aprovar os projetos de lei, conforme art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, pelo qual se segue:

“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;

(...)”.

Sendo aprovado o projeto de lei na Casa iniciadora, em consonância com o art. 47 da CF/88, pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, logo partirá para a Casa revisora, que passará novamente pelas Comissões, e, ao final, poderá aprová-lo, rejeitá-lo ou emendá-lo. Frisa-se que o projeto de lei será acompanhado de todos os documentos, inclusive mensagem, processos e avulsos com proposição, pareceres, substantivos, emendas, debates e declarações de votos etc.

#### 4.3.1.2 – Encerramento das Discussões

Nos termos do art. 65 da CF/88, os projetos de revisão serão discutidos e votados em um só turno. Se aprovado, será, desde logo, enviado para sanção e veto do Chefe do Executivo. Agora, caso seja rejeitado, será arquivado, podendo somente ser reapresentado na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional, conforme art. 67 da CF/88.

Caso tenha sido alterado o projeto de lei inicial, poderá ser emendado, mas somente o que foi modificado, devendo ser apreciada pela Casa iniciadora, lembrando que é vedada a apresentação de emenda à emenda, ou seja, subemenda.

Havendo aprovação, o projeto será encaminhado para o autógrafo, sendo este a reprodução de todo trâmite legislativo e o conteúdo final do projeto aprovado e/ou emendado, para sanção ou veto do Presidente da República.

Quanto à aprovação definitiva do projeto pelo Congresso Nacional, considera o Professor José Afonso da Silva:

“Os projetos considerar-se-ão aprovados definitivamente: a) quando, adotados por uma Câmara ou Comissão em sede legislativa, são aceitos pela outra sem modificação; b) quando, adotados por uma Câmara revisora, são devolvidos à iniciadora, e esta: 1) rejeita as emendas pura e simplesmente; 2) aceita as emendas pura e simplesmente”. (da Silva, 2007, pg. 294).

Sendo assim, definitiva a decisão, não poderá o Congresso pronunciar mais sobre a matéria.

### 5.2.3 – Sanção e Veto

Dando encerramento a fase de discussão e votação, sendo o projeto de lei aprovado, logo deverá ser encaminhado para a apreciação do Chefe do Executivo.

Nas palavras do Ministro Gilmar Ferreira Mendes: “O Presidente da República participa do processo legislativo tanto quando toma a iniciativa de provocar o Congresso



Nacional a deliberar como também ao ser chamado para, terminada a votação, sancionar ou vetar o projeto”. (MENDES, 2009, pg. 920).

No entanto, a sanção acontece quando o Presidente da República aprova o projeto de lei, sendo expressa ou tácita, esta última quando o projeto não é vetado no prazo constitucional.

Agora, caso o Chefe do Executivo venha discordar do projeto de lei, cabe a ele vetá-lo. O veto é irretratável, devendo ser necessariamente expresso e fundamentado acaso o projeto de lei apresente inconstitucionalidade ou que seja contrário ao interesse público. Destaque-se que, o veto deve ser apresentado em quinze dias úteis, sendo comunicado o Presidente do Senado em quarenta e oito horas, apresentando os motivos que o levaram a essa deliberação.

#### 5.2.4 – Do Poder do Veto

Tratando-se do poder do veto, destaca novamente o Professor José Afonso da Silva:

“(…) o Presidente faz recusando-se a sancionar o projeto de lei, mas, para que essa recusa seja eficaz, é necessário que seja expressa, porquanto o silêncio, como visto, não tem esse efeito. Para tal fim, a Constituição armou-o com o poder de vetar a proposição, para que o Congresso torne a exprimir sua vontade sobre o veto, mantendo-o ou não”. (da Silva, 2007, pg. 215)

Consoante visto, haverá momentos em que o Chefe do Executivo entrará em desacordo com o projeto de lei, vindo a impedir sua transformação em lei.

#### 5.2.5 – Espécies de Veto

Caso o Chefe do Executivo venha julgar todo projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo totalmente, considerando que o veto é um poder conferido à sua vontade.

No sistema brasileiro, existem três tipos de vetos, sendo:

a) Veto legislativo: que confere ao Chefe do Poder Executivo a participação do processo legislativo, pela faculdade de impedir, relativa ou absolutamente, que um projeto se torne lei.

b) Veto relativo ou suspensivo: é o que hoje se adota universalmente; utilizado, não significa rejeição definitiva do projeto, só por si, suspende simplesmente sua transformação em lei, até que o órgão legislativo se pronuncie sobre ele, rejeitando-o por maioria absoluta de votos dos Deputados e Senadores, conforme artigo 66, §4º da CF/88.

c) Veto total e veto parcial: sendo veto total se acaso o Presidente da República venha julgar todo projeto inconstitucional ou contrário aos interesses nacionais, não sendo o negado a fazê-lo, no entanto, pois o veto é um poder conferido à sua vontade, ao seu arbítrio. Quanto ao veto parcial, este surgiu como um dos meios de frear o poder de emendas do Legislativo, que deturpava as proposições de iniciativa governamental, sobretudo em matéria orçamentária, que diante disto, o veto parcial não pode atingir senão partes autônomas do projeto, de tal modo que, suprimidas, isso não influa no sentido da parte sancionada.

Por fim, conforme já visto, o veto se motiva pela existência de inconstitucionalidade e contrariedade aos interesses nacionais.

### **5.3 - Fase complementar**

Significa a fase final do processo legislativo, podendo ser bipartida na promulgação e na publicação da lei.

#### **5.3.1 - Promulgação**

A promulgação é um atestado da existência válida da lei e de sua executoriedade. É através dela que se atesta a existência da lei, que passou a existir com a sanção ou com a rejeição do veto, e se ordena a sua aplicação. Ainda que a lei não esteja em vigor e não esteja eficaz, a promulgação anuncia o nascimento da lei. José Afonso da Silva aponta que “o ato de promulgação tem, assim, como conteúdo a presunção de que a lei promulgada é válida, executória e potencialmente obrigatória”. (da Silva, 2008, pg. 461).

Neste sentido esclarece o Autor supracitado que:

“A promulgação não passa de mera comunicação, aos destinatários da lei, de que uma lei foi criada com determinado conteúdo. É tão-só um dar a saber, sem modificação essencial do seu sentido etimológico”. (da Silva, 2007, pg. 237).

Cumprido salientar que, o que se promulga e publica é a lei, ou seja, no momento da promulgação o projeto de lei já se transformou em lei, tanto é que o art. 66, §7º da CF/88, fala, expressamente, em promulgação da lei e não do projeto de lei.

A lei deverá ser promulgada pelo Presidente da República, que se no prazo de 48 horas não houver a promulgação, nas hipóteses do art. 66, §§ 3º (sanção tácita) e 5º (derrubada do veto pelo Congresso), a lei será promulgada pelo Presidente do Senado Federal e, se este não fizer em igual prazo, pelo Vice-Presidente do Senado Federal.

Note-se que, quanto à Emenda Constitucional, sua promulgação cabe às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da CF/88.

### 5.3.2 - Publicação

O ato de promulgar, seria inteiramente inócuo se não fosse levado ao conhecimento daqueles a quem se dirige. Isso se faz através da sua publicação.

Promulgada a lei, ela deverá ser publicada, ato pelo qual se levará ao conhecimento de todos o conteúdo da inovação legislativa.

Segundo Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Junior:

“A publicação é o ato por meio do qual se dá conhecimento público da existência do ato normativo. Deve ser feita por meio de veículo oficial, e a data da publicação é o termo inicial do período de vacância, que, à míngua de expressa disposição em contrário, é de quarenta e cinco dias”. (Araújo, 2008, pg. 367).

O ato de publicar, estabelece o momento em que o cumprimento da lei deverá ser exigido.

Conforme a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu art. 1º, *caput*, como regra geral, a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias depois de oficialmente publicada, caso não haja disposição expressa em contrário, como por exemplo “Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Algumas exceções à regra geral também foram previstas na Constituição nos arts. 150, III, “b” (princípio da anterioridade) e 195, §6º.

Denomina-se de *vacatio legis*, o período que vai da publicação da lei à sua vigência.

Por fim, grande importância deve ser atribuída ao ato da publicação, no sentido de que ninguém poderá escusar-se de cumprir a lei alegando o seu descumprimento. A publicação enseja, portanto, a presunção de conhecimento da lei por todos (art. 3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

## 6 CONCLUSÃO

Analisando os capítulos abordados, vale salientar a supremacia política e constitucional da União em relação a Estados, Municípios e Distrito Federal, tendo em vista que as leis produzidas pelas duas câmaras: a dos deputados e o Senado Federal, possui caráter de lei nacional, válida para todos os entes federados e lei federal, tendo como destinatária a União. Foi adotado um sistema de competência legislativa privativa para cada uma das entidades federativas combinado com setores concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal, em que a competência para estabelecer políticas diretrizes ou normas gerais incube à União, enquanto se defere aos Estados, Distrito Federal e até aos Municípios competência legislativa suplementar.

A solução apontada, retoma o papel histórico incumbido ao Poder Legislativo na supremacia da produção legislativa, que resgata a tripartição dos poderes. Isso não significa separar do executivo e do judiciário seus papéis de participação no processo legislativo. Com relação ao executivo, continua o poder de prerrogativa das medidas provisórias e com a deflagração de urgência aos projetos de lei, que, continua sendo um poder demasiado.

Com o término da revisão legislativa, que é papel do Poder Legislativo, tem-se uma melhor definição das funções das duas casas do congresso nacional, restando superada a controvérsia do unicameralismo com o bicameralismo, em que o último é uma consequência lógica da estrutura federal brasileira.

Primeiramente, deve ser levada em consideração uma necessidade urgente, no sentido de que os parlamentares se empenhem na restauração dos valores morais, éticos e cívicos, servindo de “padrões” a serem seguidos pelos cidadãos. É imprescindível, que os representantes resgatem e aprimorem qualidade das instituições políticas, a fim de impulsionar e garantir o desenvolvimento do país.

Óbvio que o Poder Legislativo necessita de mais tempo para discutir determinados temas, ouvir a sociedade, aperfeiçoar os aspectos técnicos de um projeto de lei que inove a ordem jurídica, considerando que deve simplificar ao máximo a tramitação dos projetos de lei, com qualidade técnica e atendendo às necessidades da coletividade.

Cumprido ressaltar que, o legislativo, permaneceu dentro de uma estrutura clássica, não se adaptando às novas condições de vida estatal, pelo que não tem conseguido cumprir a

missão a contento. No caso do Brasil, constata-se que o legislativo se desmoraliza dia a dia. Anualmente, projetos de lei apresentados pela câmara dos deputados nunca sequer são apresentados pelas suas comissões técnicas, o que dá, ao final da legislatura. Acrescenta-se que muitas não mereciam outro destino, mas não é dessa forma que o legislativo cumpre sua função de dotar a ordem estatal de normas jurídicas adequadas ao desenvolvimento socioeconômico. É sabido que vários projetos de lei, dormem nas gavetas das comissões sem exame, desde o início da redemocratização do país.

É certo que é necessariamente romper com alguns dogmas do passado, se quiser viver o presente. As câmaras estão sobrecarregadas de trabalho; a máquina foi montada em tempos mais felizes onde os problemas a resolver eram menos árduos e, sobretudo, menos prementes.

A atividade econômica, que outrora se desenvolvia quase livremente nos quadros muito largamente esboçados para um parlamento, está hoje submetida a uma regulamentação cada vez mais estreita. As leis sociais desenvolveram-se de maneira inopinada. Agora essas dificuldades devem ser resolvidas muito mais rapidamente, levando em consideração que o mundo renova-se em ritmo acelerado. A regulamentação legal deve adaptar-se imediatamente a um Estado econômico e social, cuja evolução se precipita.

## REFERÊNCIAS

**-ARAÚJO, Luiz Alberto David Curso de Direito Constitucional, 12. Ed. Rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.**

**-BORGES NETTO, André L. Competências Legislativas dos Estados Membros. São Paulo: Del Rey, 2001.**

**-CARVALHO, Kildare Gonçalves Direito Constitucional Didático, Belo Horizonte: Del Rey, 2004.**

**-FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva, 2002.**

**-MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Saraiva, 2009.**

**-MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. Editora Atlas, 3ª ed., São Paulo:2004.**

**-SILVA, José Afonso Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros,2008.**

**-SILVA, José Afonso. Processo Constitucional de Formação das Leis, 2ª edição, 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 2007.**