

PROCESSO LEGISLATIVO

Que compreende a elaboração de atos normativos ou espécies normativas (artigo 59 incisos de I a VII da Constituição Federal).

INCISO I

Emendas à Constituição: Normas aprovadas que adquire o mesmo plano de importância das regras da Constituição. O professor Michel Temer ao tratar das espécies normativas, capítulo V, no seu livro – Elementos de Direito Constitucional – demonstra de maneira muito simples o escalonamento de normas: “(... A lei se submete à Constituição, o regulamento se submete à lei, a instrução do Ministro se submete ao decreto, a resolução do Secretário de Estado se submete ao decreto do Governador, a portaria do chefe de seção se submete à resolução de secretaria. Há hierarquia de atos normativos, e no ápice do sistema está a Constituição. A emenda à Constituição é, enquanto projeto, um ato infraconstitucional: só ingressando no sistema normativo é que passa a ser preceito constitucional e, daí, sim, da mesma estatura daquelas normas anteriormente posta pelo constituinte). **PROCESSO DE CRIAÇÃO,** assim ocorre: **iniciativa** = Presidente da República, Deputados Federais e Senadores. No caso da iniciativa ser dos Deputados e ou dos Senadores, a proposta deverá conter no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Ver art. 60, I, II e III da CF; **discussão** = A proposta de emenda é discutida em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos “; **votação** = A proposta da emenda é votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, três quintos dos votos dos membros de cada uma das Casas. Ver art. 60 § 2º da CF; **promulgação** = Após a votação e a aprovação do projeto, a fase subsequente é a promulgação, que deverá ser efetivada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; **publicação** = O vigente texto constitucional não trata especificamente do assunto (publicação). No silêncio constitucional, entendemos que a competência para essa fase é exclusivamente do Congresso

Nacional. **observação** = Sendo soberana a decisão do Congresso Nacional, que exerce a representação popular (pela Câmara) e dos Estados (pelo Senado) na reformulação da estrutura do Estado, inexistente a sanção (do Presidente da República – Poder Executivo) no caso de Emendas Constitucionais.

INCISO II

Leis Complementares: Normas que completam ou complementam o texto constitucional. O próprio nome indica, são normas que vêm trazer uma complementação ao texto constitucional. Tem características próprias, como por exemplo: (I) não podem ser editadas fora dos casos expressamente previstos na Constituição; (II) não se incorporam ao texto como a Emenda; (III) não podem ser revogadas ou modificadas senão por outra lei complementar; (IV) dependem de sanção do Presidente da República e necessita, para votação, da maioria absoluta (art. 69).

Para o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (in Curso de Direito Constitucional), as leis complementares constituem um terceiro tipo de leis que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, e tampouco comportam a revogação por força de qualquer lei ordinária superveniente. Com a instituição de lei complementar buscou o constituinte resguardar certas matérias de caráter para constitucional contra mudanças céleres ou apressadas, sem lhes imprimir uma rigidez exagerada, que dificultaria sua modificação.

Caberia indagar se a lei complementar tem matéria própria?

Poder-se-ia afirmar que, sendo toda e qualquer lei uma complementação da Constituição, a sua qualidade de lei complementar seria atribuída por um elemento de índole formal, que é a sua aprovação pela maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso.

A qualificação de uma lei como complementar dependeria, assim, de um elemento aleatório. Essa não parece ser a melhor interpretação.

Ao estabelecer um terceiro tipo, pretendeu o constituinte assegurar certa estabilidade e um mínimo de rigidez às normas que regulam certas matérias. Dessa forma, eliminou-se eventual discricionariedade do legislador, consagrando-se que leis complementares propriamente ditas são aquelas exigidas pelo texto constitucional vigente. (texto professor Geraldo Ataliba - in Lei Complementar na Constituição). Exemplos: No texto constitucional, são previstas as seguintes Leis Complementares: artigo 7º inciso I, artigo 14 § 9º, artigo 18 §§ 2º e 3º, artigo 21 inciso IV, artigo 22 parágrafo único, artigo 23 parágrafo único, artigo 37 inciso VII, artigo 40 § 1º, artigo 45 § 1º, artigo 59 parágrafo único; artigo 79 parágrafo único, artigo 93, artigo 121, artigo 128 § 5º, artigo 131, artigo 134 parágrafo único. Art. 142 § 1º, Art. 146, incisos I, II, III e letras "a" "b" e "c". art. 148 incisos I e II. Art. 153, VII, Art. 154, I, art. 161, incisos I, II, III e parágrafo único, Art. 163, incisos I a VII. Art.165 § 9º, incisos I e II, Art.169. Art. 184 § 3º. Art. 192, incisos I, II e III letras "a" e "b", IV, V, VI, VII, VIII §§ 1º a 3º; art. 231 § 6º. **PROCESSO DE CRIAÇÃO**, assim ocorre: **iniciativa** = Pode ser deflagrada: pelo Deputado, pelo Senador, pela Comissão da Câmara dos Deputados, pela Comissão do Senado Federal, pela Comissão do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, pelo STF, pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República, e os Cidadãos através da Iniciativa Popular, tudo conforme consta e vê do art. 61 "caput" da CF; **discussão** = Acontece na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (arts. 64 e 65); **votação** = Pelo art. 69, a aprovação se dá por maioria absoluta; **promulgação e sanção** = São do Presidente da República (ver observação); **publicação** = Caberá a quem tenha promulgado.

OBSERVAÇÕES:

1ª = Havendo veto. Nesse caso, se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, o Presidente do Senado a promulgará e, se este não o fizer no prazo de quarenta e oito horas, a promulgação competirá ao Vice-Presidente do Senado (art. 66 § 7º da CF).

2ª = Ver no final do próximo texto, inciso III leis ordinárias, a solução do mais grave problema entre elas, ou seja a hierarquia entre a lei ordinária e a lei complementar.

INCISO III

Leis Ordinárias: Normas elaboradas pelo Poder Legislativo em sua atividade normal. A lei ordinária é um ato normativo primário e contém, em regra, normas gerais e abstratas. Embora as leis sejam definidas, normalmente, pela generalidade e abstração (“lei matéria”), estas contêm, não raramente, normas singulares (“lei formal”). O professor Michel Temer ao tratar das espécies normativas, capítulo V, no seu livro – Elementos de Direito Constitucional – demonstrando de forma sucinta e até acadêmica, as peculiaridades do processo de criação da Lei Ordinária; que transcrevemos: “(... Não se pode estudar o processo de criação da lei ordinária sem atentar para procedimentos diversos que a Constituição estabelece. São eles: (a) leis de tramitação sem prazo; (b) leis de tramitação com prazo, em regime de urgência. Quanto aos projetos de leis de tramitação sem prazo, para sua apreciação, o processo legislativo aplicável é aquele já escrito anteriormente. Quanto aos projetos de lei ordinária de tramitação com prazo a iniciativa é do Presidente da República, pois é este que pode enviar ao Congresso Nacional projeto de lei fixando prazo para sua apreciação: quarenta e cinco dias pela Câmara dos Deputados mais quarenta e cinco dias pelo Senado Federal).

Estes os termos em que se processa a discussão, sendo certo que, se houver emendas no Senado, a sua apreciação se fará no prazo de dez dias pela Câmara dos Deputados. Esse prazo de dez dias significa que o prazo fixado em 90 dias pode dilatar-se a cem. Esses prazos, por sua vez, não ocorrem nos períodos de recesso do Congresso Nacional. Significa que se interrompem para prosseguir a contagem após o recesso. Quando há fixação de prazo a votação há de ser feita naquele período. Caso contrário, o projeto será incluído na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos até que se ultime a votação. É fórmula coercitiva estabelecida para obrigar o Congresso a apreciar expressamente o

projeto de lei. A sanção e a promulgação são feitas exatamente como feita nas leis complementares (ler parte final lei complementar).

Por fim, vamos tentar dar uma solução ao grave problema existente entre as espécies normativas ou atos normativos (como querem alguns autores) constantes dos incisos II e III, respectivamente: lei complementar e lei ordinária.

Pergunta-se: Há hierarquia ente lei complementar e lei ordinária?

Para **responder a esta pergunta**, por certo e por bem, filiamonos, especificamente nesse assunto, com o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (in Curso de Direito Constitucional) que assim escreve: “É de se sustentar, portanto, que a lei complementar é um “tertium genus” interposto, na hierarquia dos atos normativos, entre a lei ordinária (e os atos que têm a mesma força que esta – a lei delegada e o decreto-lei) e a Constituição (e suas emendas). Não é só, porém, o argumento de autoridade que apóia essa tese; a própria lógica o faz. A lei complementar só pode ser aprovada por maioria qualificada, a maioria absoluta, para que não seja, nunca, o fruto da vontade de uma minoria ocasionalmente em condições de fazer prevalecer sua voz. Essa maioria é assim um sinal certo da maior ponderação que o constituinte quis ver associada ao seu estabelecimento. Paralelamente, deve-se convir, não quis o constituinte deixar ao sabor de uma decisão ocasional a desconstituição daquilo para cujo estabelecimento exigiu ponderação especial. Aliás, é princípio geral de Direito que, ordinariamente, um ato só possa ser desfeito por outro que tenha obedecido à mesma forma”... e continua “a lei ordinária, o decreto-lei e a lei delegada estão sujeitos à lei complementar, em consequência disso não prevalecem contra elas, sendo inválidas as normas que a contradisserem” (grifo nosso)

INCISO IV

LEIS DELEGADAS: A CF (art. 68 § 1º) estabelece, expressamente, que não podem ser objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada a

lei complementar, nem a legislação sobre: organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos. A forma da Lei Delegada e a estrutura são a mesma aplicada quando da elaboração de uma lei, ou seja, a necessidade da existência dos dois elementos básicos: a ordem legislativa e a matéria legislada. A ordem legislativa compreende o preâmbulo e o fecho da lei. A matéria legislada diz respeito ao texto ou corpo da lei. Normas elaboradas pelo Presidente da República mediante delegação (tem forma de resolução) expressa do Congresso Nacional. A CF define o objeto de delegação (art. 68 e §). **PROCESSO DE CRIAÇÃO**, assim ocorre: **iniciativa** = Por solicitação do Presidente da República deflagra-se o processo de criação da Lei Delegada mediante expedição de resolução autorizadora por parte do Congresso Nacional; **geral** = Dependendo do estabelecido na resolução autorizadora, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício, haverá ou não apreciação do projeto pelo Congresso Nacional. Se a resolução não determinar essa apreciação, dispensa-se a sanção, passando-se à promulgação. Mesmo que a resolução determine a apreciação pelo Congresso Nacional, parece-nos dispensável a sanção, porque o conteúdo do projeto de Lei Delegada não se alterará, visto que se fará em votação única, vedada qualquer emenda (art. 68 § 3º). Não se veta, em consequência, projeto de Lei Delegada. É ilógico pensar-se que o Presidente da República vetaria aquilo que ele próprio elaborou (palavras do Prof. Michel Temer).

INCISO V

MEDIDAS PROVISÓRIAS: Normas que, havendo relevância e urgência, podem ser editadas pelo Presidente da República, possuindo força de lei. Devem ser submetidas de imediato à apreciação do Congresso Nacional. A MP, uma vez editada, permanecerá em vigor pelo prazo de sessenta dias e será submetido, de imediato, ao Poder Legislativo, para a apreciação, consoante o

novo texto incluído pela EC nº 32 de 2001 (foram acrescentados doze incisos no lugar de um “caput” e um parágrafo único).

As inclusões de novos textos sobre o texto original não só alterou o prazo de vigência das MPs, como também, disciplinou de maneira diferente o texto constitucional original de 1988.

É interessante anotar, que durante o período de recesso do Congresso Nacional, o prazo ficará sobrestado, embora contado da publicação da medida provisória.

É de se anotar que as MPs poderão exceder o prazo de sessenta dias, se editadas dias anteriores ao dia do início do recesso parlamentar.

A Comissão mista composta de Deputados e Senadores receberá do Congresso Nacional, a medida provisória, que apresentará parecer favorável ou contrário à sua aprovação.

Examinada pela Comissão formada pelas duas Casas (chamada de mista), a MP será encaminhada à Câmara dos Deputados, que realizará a deliberação principal nesse processo legislativo e a primeira votação, devendo estar presente, mesmo antes da análise do mérito, os requisitos da relevância e da urgência (não havendo relevância ou urgência não é constitucional).

Aprovada a MP será convertida em lei, devendo o Presidente do Senado Federal promulgá-la, uma vez que se consagrou na esfera legislativa essa atribuição ao próprio Poder Legislativo, remetendo ao Presidente da República, que mandará publicar a lei de conversão.

Tendo em vista, a reforma por inteiro do texto original passará a explicar a matéria em forma resumida (como observações) transcrita das obras de alguns dos autores do Direito Constitucional:

OBSERVAÇÕES:

1ª = A rejeição tácita da medida provisória pelo Congresso Nacional, a partir da EC nº 32 de 2001, permite uma única prorrogação de sua vigência pelo prazo de sessenta dias. Se, porém, após esse novo prazo, igualmente o Poder Legislativo permanecer inerte, a rejeição tácita se tornará definitiva, impedindo a reedição da medida

provisória na mesma sessão legislativa (o entendimento anterior à edição da EC nº 32 de 2001 permitia que houvesse sucessivas reedições de medidas provisórias rejeitadas tacitamente) - Raul Machado Horta.

2ª = Para o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (in *As Medidas Provisórias com Força de Lei*) “A edição da medida provisória paralisa temporariamente a eficácia da lei que versava a mesma matéria. Se a medida provisória for aprovada, convertendo-se em lei, opera-se a revogação. Se, entretanto, a medida provisória for rejeitada, restaura-se a eficácia da norma anterior. Isto porque, com a rejeição, o Legislativo expediu ato volutivo consistente em repudiar o conteúdo daquela medida provisória, tornando subsistente anterior vontade manifestada de que resultou a lei antes editada (texto: medida provisória e lei anterior que trate do mesmo assunto).

3ª = A decadência da medida provisória, por decurso do prazo, opera a desconstitucionalização, com efeitos retroativos, dos atos produzidos quando da sua vigência.

4ª = A medida provisória quando, rejeitada expressamente pelo Poder Legislativo, perderá seus efeitos retroativamente, cabendo somente ao Congresso Nacional, a competência para disciplinar as relações jurídicas dela, decorrentes no prazo de sessenta dias.

5ª = Assim, a manifestação perfeita, do professor Tércio Sampaio Ferras Jr (in *Interpretação e Estudos*): “A reedição de medida provisória expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional configura, inclusive, hipótese de crime de responsabilidade, no sentido de impedir o livre exercício do Poder Legislativo (CF – art. 85, II), pois o Presidente da República estaria transformando o Congresso em um mero aprovador de sua vontade ou um poder emasculado cuja competência a “posteriori” viraria mera fachada por ocultar a possibilidade ilimitada de o Poder Executivo impor, intermitentemente, as suas decisões”.

6ª = A medida provisória enquanto espécie normativa definitiva e acabada, apesar de seu caráter de temporariedade, estará sujeita ao controle de constitucionalidade, como todas as demais leis e atos

normativos. O controle jurisdicional das medidas provisórias é possível, tanto em relação à disciplina dada a matéria tratada pela mesma, quanto em relação aos próprios limites materiais e aos requisitos de relevância e urgência... Alexandre de Moraes (in Direito Constitucional).

7ª = A EC nº 32 de 2001, determinou expressamente no § 3º do art. 62, que as medidas provisórias perderão eficácia desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogáveis umas vezes por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo (art. 59, VI da CF), as relações jurídicas delas decorrentes.

8ª = Se o Congresso Nacional (art. 49 da CF) não editar o decreto legislativo (art. 59, VI da CF) no prazo de sessenta dias após a rejeição ou perda de sua eficácia, a medida provisória continuará regendo somente nas relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência. Dessa maneira, a Constituição Federal permite, de forma excepcional e restrita, a permanência dos efeitos “ex nunc” de medida provisória expressa ou tacitamente rejeitada, sempre em virtude de inércia do Poder Legislativo em editar o referido Decreto Legislativo (art. 59, VI da CF).

INCISO VI

Decretos Legislativos: Normas aprovadas pelo Congresso Nacional sobre matéria de sua competência exclusiva. Não requer o texto constitucional a remessa ao Presidente da República para sanção (art. 49 e seus incisos). **PROCESSO DE CRIAÇÃO**, assim ocorre: **iniciativa** = Pode ser deflagrada pelo Presidente da República ou da iniciativa de membro ou comissão do Congresso Nacional; **discussão** = acontece no Congresso Nacional; **aprovação** = Pelo art. 47, a aprovação se dá por maioria simples; **promulgação e publicação** = Ambos os atos é da competência do Presidente do Senado Federal; **Observação** = Por trata-se de competência exclusiva, do Congresso Nacional, não é necessário obter a sanção do Presidente da República.

INCISO VII

Resoluções: Normas que expressam deliberações do Poder Legislativo e que obedecem a procedimento diverso do previsto para a elaboração das leis. O Legislador Constituinte não definiu quais os atos que serão veiculados por resoluções. Art. 68 § 2º da CF.

PROCESSO DE CRIAÇÃO, assim ocorre: **iniciativa** = É do Congresso Nacional na forma estabelecida regimentalmente; **discussão** = Acontece na Casa Legislativa (Câmara ou Senado) que irá expedi-las; **votação** = Para a aprovação deverá obter manifestação (dos parlamentares) da maioria simples; **promulgação** = É efetivada pela Mesa da Casa Legislativa que a expedir ou, quando se tratar de resolução do Congresso Nacional (conjunto), pela Mesa do Senado Federal; **publicação** = Deverá ser publicada pela Casa Legislativa de onde emanou. **observação** = Por trata-se de matéria privativa, do Senado ou do Congresso, não é necessário obter a sanção do Presidente da República.