

PROCESSO LEGISLATIVO¹

A norma pode ser criada pela União, Estado, Distrito Federal ou Município.²

O fundamento para a criação da norma é o mais variado³, segundo Miguel Reale⁴ a norma tem origem em fato que sofre uma valoração e que se consubstancia na criação da norma.

Componentes da Teoria de Miguel Reale

-  há um mundo do ser que aprecia a realidade social como ela é de fato;
-  há um quadro de idéias e valores;
-  há um modelo de sociedade desejado (mundo do dever-ser).

O Fato refere-se as necessidades da sociedade para que seja criada uma norma; O valor refere-se à ponderação feita pelos criadores da norma em relação ao fato, por exemplo, é necessário criar normas para fiscalizar a emissão de cheques de maneira a evitar as fraudes; e a norma criada é o resultado da relevância do fato acrescida da ponderação do valor necessário. Assim, foi necessário criar a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 802, publicada no Diário Oficial da União, que traz as novas regras para a prestação de informações pelas instituições financeiras, a fim de auxiliar a fiscalização do órgão no combate à sonegação e a informalidade.

¹ Leonardo Gomes de Aquino. possui graduação em Direito e Pós Graduação em Direito Empresarial ambos pela FADOM - Faculdades Integradas do Oeste de Minas (2000) e Mestrado, Especialização em Ciências Jurídico-Empresariais e Especialização em Ciências Jurídico-Processuais ambos pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2003). Membro Fundador do IBMESC - Instituto Brasileiro de Meios Extrajudiciais de Soluções de Controvérsias. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Empresarial, atuando principalmente no seguinte tema: Direito Comercial; Falimentar; Direito Civil, Internacional Privado e Negociação, Mediação, Conciliação e Arbitragem. Professor de Direito no sistema presencial e no semi-presencial (Ensino à Distância)

² PAULO, Vicente. *Aulas de direito constitucional*. 9ªed. Niterói: Editora Impetus, 2007, p. 267-333.

³ DINIZ, Maria Helena. *Compendio de introdução à ciência do direito*. 18ªed., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 13-254. MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 377-428.

⁴ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p.93.

Devemos deixar claro que nem todos os fatos sofrem valoração e se transformam em norma, por exemplo, não há pena de morte, não é permitido o aborto, a maioria penal é de 18 anos e não de 16 anos e não é permitido o casamento entre pessoas do mesmo sexo.



A norma jurídica, em seu processo de formulação, passa por várias etapas, estabelecida na Constituição.

Neste processo temos a iniciativa da norma jurídica, discussão, votação, aprovação, sanção, promulgação, publicação e vigência da lei.

A iniciativa da norma compete ao Legislativo, ao Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República, aos Cidadãos (artigo 61, da Constituição Federal de 1988).

A criação da norma consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal.⁵

Após o processo de discussão, votação e aprovação no legislativo, o Chefe do Executivo pode sancionar (sanção; aprovar Lei) ou vetar total ou parcialmente; o veto é submetido ao Legislativo e sob certas condições poderá ser revisto ou rejeitado.

O Executivo determina que se execute a lei com a declaração formal da existência da lei (promulgação). Assim a lei é publicada no diário oficial (publicação) e entra em vigor, tornando-se obrigatória (vigência).⁶

Fases do Processo Legislativo

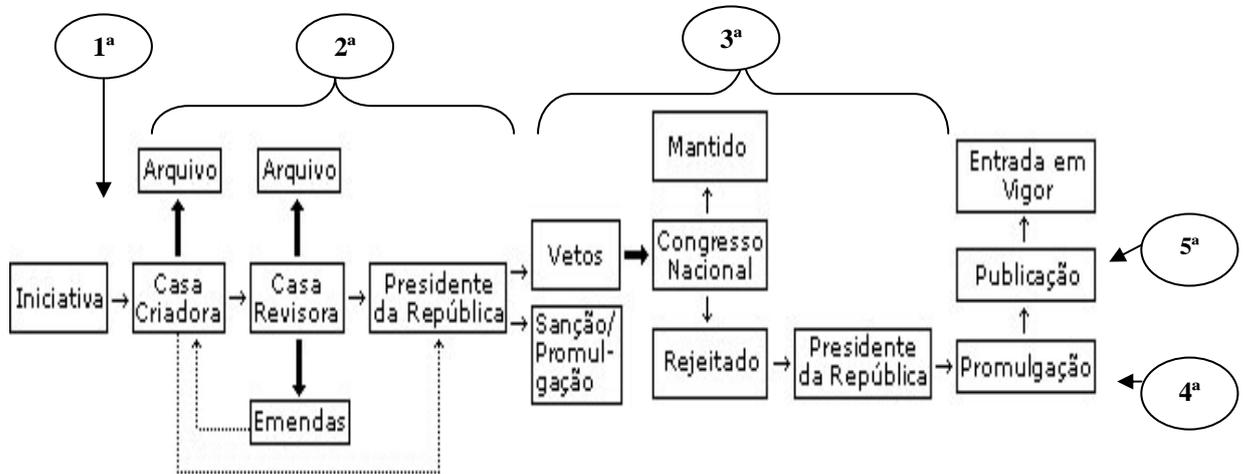
-  **1ª) Iniciativa**
-  **2ª) Discussão**
-  **3ª) Sanção e Veto**
-  **4ª) Promulgação**

⁵ Este procedimento é usado para criação de emendas, leis complementares, leis ordinárias, delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

⁶ Sobre o processo de criação na Câmara dos Deputados vide <http://www2.camara.gov.br/processolegislativo/processoLegislativo.pdf>. Acesso em 21/12/2007
<http://www.al.ap.gov.br/pleg1a.htm>. acesso em 21/12/2007

5ª) Publicação

Fluxo Simplificado do Processo Legislativo observando as fases acima descritas:



A não obediência às disposições sobre o processo legislativo constitucionalmente previstas acarretará inconstitucionalidade.

O processo de criação das normas pode ter três espécies:

- a) Processo ou procedimento legislativo ordinário ou comum:** É aquele que se destina à elaboração da lei ordinária. Os princípios do processo legislativo federal se aplicam ao processo legislativo estadual ou municipal (princípio da simetria do processo legislativo).
- b) Processo ou procedimento sumário:** Diferencia-se do ordinário apenas pelo fato de existir prazo para o Congresso Nacional deliberar sobre determinado assunto.
- c) Processo ou procedimento especial:** É aquele que se destina à elaboração das leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos-legislativos, resoluções e leis financeiras.

Entre uma lei ordinária e uma lei complementar, em relação ao procedimento, só há diferença quanto ao número de votos para aprovação. Sendo exigido maioria relativa para a lei ordinária e maioria absoluta para a lei complementar. Na maioria absoluta, leva-se em consideração o total dos membros da Casa e na maioria relativa, os presentes na reunião ou sessão. Maioria é o número inteiro imediatamente superior à metade, se ela for fracionada, ou é a unidade imediatamente superior a metade, se ela não for fracionada.

Quando o Congresso Nacional vota uma emenda constitucional, não está no exercício de um poder legislativo, mas sim de um poder constitucional.

1.5.1) Processo Legislativo Ordinário

Segundo Vicente Paulo⁷ a expressão processo legislativo “compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto, promulgação e publicação) realizados pelos órgãos competentes na produção das leis e outras espécies normativas indicadas diretamente pela Constituição”.

A lei é ato escrito, primário (tem fundamento direto na Constituição Federal), geral (destina-se a todos), abstrato (não regula uma situação concreta) e complexo (exige fusão de duas vontades para se aperfeiçoar e produzir efeitos). Eventualmente pode haver lei sem a vontade do Poder Executivo, mas nunca pode existir lei sem a vontade do Poder legislativo.

1.5.1.1) Fases do processo legislativo ordinário

- ✎ Fase introdutória (iniciativa): Trata do poder de iniciativa.
- ✎ Fase constitutiva: Trata da deliberação parlamentar e da deliberação executiva.
- ✎ Fase complementar (integradora): Trata da promulgação e publicação da lei.

I) Fase introdutória ou de iniciativa

a) Iniciativa

Iniciativa é a faculdade conferida a alguém ou a algum órgão para apresentar um projeto de lei. Dá início ao processo legislativo.

Só pode exercer a iniciativa quem tem poder de iniciativa, pois caso contrário haverá um vício de iniciativa, uma inconstitucionalidade formal.

b) Hipóteses de iniciativa

- ✎ Iniciativa geral;
- ✎ Iniciativa parlamentar;
- ✎ Iniciativa extraparlamentar;

⁷ PAULO, Vicente. *Aulas de direito constitucional*. 9ªed. Niterói: Editora Impetus, 2007, p. 277.

- ✎ Iniciativa concorrente;
- ✎ Iniciativa exclusiva;
- ✎ Iniciativa popular.

c) Iniciativa geral (artigo 61 da Constituição Federal)

A iniciativa de leis ordinárias e complementares cabe: Qualquer membro da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional; Presidente da República; Supremo Tribunal Federal; Tribunais Superiores (STJ, TSE, STM e TST); Procurador-Geral da República e aos Cidadãos.

d) Iniciativa parlamentar

A apresentação do projeto de lei cabe aos membros do Congresso Nacional (Senadores e Deputados Federais).

e) Iniciativa extraparlamentar:

A apresentação do projeto de lei cabe ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos.

✎ Iniciativa do STF: Estatuto da Magistratura (artigo 93 da Constituição Federal)

✎ Iniciativa do STF, Tribunais Superiores e Tribunais de justiça: Propor ao Poder Legislativo, respectivo, observado o artigo 169 da Constituição Federal:

- A alteração do número de membros dos tribunais inferiores (artigo 96, II, “a” da Constituição Federal).
- A criação e a extinção de cargos e 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 (artigo 96, II, “b” da Constituição Federal). A fixação do subsídio dos Ministros do STF será feita por lei ordinária de iniciativa do Presidente do STF.

- A criação ou extinção dos Tribunais inferiores (artigo 96, II, “c” da Constituição Federal).
- A alteração da organização e da divisão judiciárias (artigo 96, II, “d” da Constituição Federal).

 **Iniciativa do Ministério Público:**

- Propor ao Legislativo, observado o artigo 169 da Constituição, a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, promovendo-os por concurso público de provas ou provas e títulos; a política remuneratória e os planos de carreira (artigo 127, parágrafo 2º da Constituição Federal). A lei disporá sobre sua organização e funcionamento.
- Iniciativa concorrente do MP (Procurador-Geral da República) e do Presidente da República: Projeto de lei sobre a organização do Ministério Público da União.

Artigo 128, parágrafo 5º da Constituição Federal dispõe que:

Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público... (artigo 128, parágrafos 5º da Constituição Federal).

f) Iniciativa concorrente:

A apresentação do projeto de lei é de competência de vários legitimados. por exemplo, Iniciativa de leis ordinárias e complementares.

g) Iniciativa exclusiva (reservada ou privativa)

A apresentação do projeto de lei pertencente a um só legitimado, sob pena de configurar vício de iniciativa formal, caracterizador de inconstitucionalidade. Quando se reserva a matéria a alguém, não é de mais ninguém.

 **Leis de iniciativa do Presidente da República:**

- Que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas (artigo 61, parágrafo 1º, I, “a” da Constituição Federal).
- Disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de

sua remuneração (artigo 61, parágrafo 1º, II, “a” da Constituição Federal).

- Disponham sobre a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, servidores públicos e pessoal da administração dos territórios (artigo 61, parágrafo 1º, II, “b” da Constituição Federal).
- Disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. (Estatuto dos funcionários públicos civis da União artigo 61, parágrafo 1º, II, “c” da Constituição Federal).
- Disponham sobre 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 (artigo 61, parágrafo 1º, II, “d” da Constituição Federal).

Na verdade, a apresentação de projeto de lei sobre a organização do Ministério Público da União é de competência concorrente do Presidente da República e do Procurador-Geral da República, em razão do disposto no artigo 128, parágrafo 5º da Constituição Federal. “Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público”.

- Disponham sobre criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 84, VI (artigo 61, parágrafo 1º, II “e” da Constituição Federal).
- Disponham sobre militares das forças armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (artigo 61, parágrafo 1º, II, “f” da Constituição Federal da Constituição Federal).

 Lei de iniciativa do Poder Executivo:

- Plano plurianual (artigo 165, I da Constituição Federal).

- o Diretrizes orçamentárias (artigo 165, II da Constituição Federal).
- o Orçamentos anuais (artigo 165, III da Constituição Federal).

h) Iniciativa conjunta

A apresentação do projeto de lei depende da concordância de mais de uma pessoa.

i) Iniciativa popular

Pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído por pelo menos 5 Estados, com não menos de 3/10% (três décimos por cento) dos eleitores em cada um deles (artigo 61, parágrafo 2º da Constituição Federal).

-  Requisito numérico: no mínimo, 1% do eleitorado nacional;
-  Requisito espacial: eleitorado distribuído por pelo menos 5 Estados;
-  Requisito interno: com não menos de 3/10%(três décimos por cento) dos eleitores em cada um deles.

A iniciativa popular, embora caiba para leis, não cabe para emendas à constituição. Parte da doutrina diz que não existe possibilidade de iniciativa popular para emenda constitucional, pois se fosse intenção do legislador, deveria ter inserido um parágrafo no artigo 60 da Constituição Federal. Para outra parte da doutrina, poderia ser visto que a iniciativa popular é uma forma de exercício de poder e não se pode restringir o direito político. “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, iniciativa popular” (artigo 14 da Constituição Federal).

Pode haver lei de iniciativa popular nos Estado e nos Municípios. “A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual” (artigo 27, parágrafo 4º da Constituição Federal); “Iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado” (artigo 29, XII da Constituição Federal).

II) Fase Constitutiva

A Fase constitutiva é composta da deliberação parlamentar e da deliberação executiva.

a) Deliberação Parlamentar:

O projeto de lei é apreciado nas duas casas do Congresso Nacional (Casa Iniciadora e Revisora), separadamente, e em um turno de discussão e votação (no plenário), necessitando de maioria relativa em cada uma delas.

a.1) Casa iniciadora: O Projeto de lei apresentado por um Senador tem início no Senado, já aquele apresentado por um Deputado ou pelo Presidente da República ou pelo Supremo Tribunal Federal etc, tem início na Câmara dos Deputados. A Câmara dos Deputados é a porta de entrada da iniciativa extraparlamentar (artigo 64 da Constituição Federal).

a.2) Comissões: O projeto de lei primeiramente será apreciado na Comissão de Constituição e Justiça e depois nas Comissões temáticas, que emitirão pareceres. Se o processo for multidisciplinar, passará por várias comissões temáticas.

As comissões, além de discutirem e emitirem parecer, poderão aprovar projetos, desde que, na forma do regimento interno da casa, haja dispensa do Plenário e não haja interposição de recurso de um décimo dos membros da casa (artigo 58, parágrafo 2º, I da Constituição Federal). Trata-se de delegação *interna corporis*.

A Comissão de Constituição e Justiça podem fazer um controle preventivo de constitucionalidade. Se achar que é caso de inconstitucionalidade, remete o projeto ao arquivo.

Os trabalhos das comissões, exame prévio material e formal do projeto de lei, desenvolvem-se tanto na Casa Legislativa iniciadora quanto na Casa revisora.

a.3) Deliberação plenária (votação): Após discussão e parecer, o projeto será enviado ao plenário da Casa para um turno de discussão e votação. Encerrada a discussão passa-se à votação.

É preciso maioria absoluta para instalar a sessão validamente e maioria simples para votação de uma lei ordinária (artigo 47 da Constituição Federal). O referente para instalar é fixo, pois leva em consideração o número de colegiados (257 deputados). Já o referente para deliberar não é fixo, pois depende do número de presentes. Se o projeto fosse de lei complementar, seria necessário maioria absoluta para instalar e maioria absoluta para deliberar.

Aprovado o projeto de lei na Casa Iniciadora por maioria simples, seguirá para a Casa Revisora. A 1ª deliberação é chamada de deliberação principal e a outra, de deliberação revisional.

b) Casa Revisora: O projeto de lei terá o mesmo curso da Casa iniciadora, isto é, passa primeiramente pelas Comissões e depois vai ao plenário para um turno de discussão e votação. É necessário maioria absoluta para instalar e maioria simples para deliberar.

A Casa Revisora poderá aprovar, rejeitar ou emendar o projeto de lei (artigo 65 da Constituição Federal).

- ✎ Aprovar: O projeto de lei aprovado no Legislativo seguirá para sanção ou veto do Executivo (artigo 66 da Constituição Federal).
- ✎ Rejeitar: O projeto de lei será arquivado. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na próxima sessão legislativa, salvo proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (artigo 67 da Constituição Federal).
- ✎ Emendar: Somente as emendas voltam para a Casa Iniciadora, sendo vedada a apresentação de subemendas (artigo 65, parágrafo único da Constituição Federal).

A emenda deve guardar relação lógica com o objeto. É a proposta de direito novo a direito novo ainda proposto. Assim, não será admitido aquilo que for rotulado de emenda se não o for.

As emendas podem ser aditivas (acrescentam alguma disposição no projeto), supressivas (suprimem alguma disposição no projeto), modificativas (não alteram a substância da proposição, mas sim um aspecto acessório), substitutivas (alteram a essência da proposição), aglutinativas (resultam da

fusão de diversas emendas entre si ou com o texto) ou de redação (sanam algum vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto). A proposta de emenda que alcança todo o projeto é chamada no direito parlamentar de substitutivo.

O poder de emenda é inerente à função legislativa, salvo em determinados casos, por exemplo, não é possível aumentar a despesa prevista no projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República (artigo 63, I da Constituição Federal); Não é possível aumentar despesas nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público (artigo 63, II da Constituição Federal).

A emenda que determina o retorno à casa de origem é aquela que de alguma forma modifique o sentido jurídico da proposição, pois se não modificar, não precisa voltar, por exemplo, correção de português não precisa voltar.

Se a Casa Iniciadora concordar com a emenda: O projeto será encaminhado para o autógrafo (reprodução do trâmite legislativo e o conteúdo final do projeto aprovado ou emendado) e depois segue para o Presidente da República.

✎ Se houver divergência: Prevalecerá a vontade de quem fez a deliberação principal (princípio da primazia da deliberação principal). O projeto segue para o Presidente com a redação da Casa Iniciadora.

A Câmara está numa posição de prevalência em relação ao Senado, pois os projetos extraparlamentares iniciam-se pela Câmara e, portanto, é ela quem faz a deliberação principal. O princípio da primazia da deliberação principal não se aplica ao procedimento da emenda constitucional, pois precisa de aprovação nas duas casas.

III) Deliberação executiva:

O Presidente recebe o projeto de lei aprovado no Congresso Nacional com ou sem emendas, para que sancione ou vete.

a) Sanção: É a manifestação concordante do Chefe do Poder Executivo, que transforma o projeto de lei em lei. Pode ser expressa ou tácita, mas sempre motivada.

A sanção subsequente pelo Chefe do Poder Executivo não convalida vício de iniciativa, pois o ato é nulo e o que é nulo não pode ser convalidado.

b) Veto: É a manifestação discordante do Chefe do Poder Executivo que impede ao menos transitoriamente a transformação do projeto de lei em lei. O veto é irrevogável. Características do veto:

✎ O veto tem que ser expreso: O veto tem que ser manifestado no prazo de 15 dias do recebimento, pois o silêncio do Presidente da República importará em sanção (artigo 66, parágrafo 3º da Constituição Federal). Assim, não existe veto tácito no Brasil.

Inicia-se a contagem, excluindo o dia do início e incluindo o dia do vencimento. Também são excluídos os sábados, domingos e feriados, pois a contagem leva em conta os dias úteis.

✎ O veto tem que ser motivado: O veto pode ser político e/ou jurídico. Jurídico quando o projeto for inconstitucional (controle preventivo de constitucionalidade) e político quando o projeto for contrário ao interesse público. O veto sem motivação expressa produzirá os mesmos efeitos da sanção.

✎ O veto tem que ser formalizado: Os motivos do veto têm que ser comunicados em 48 horas ao Presidente do Senado (artigo 66, parágrafo 1º da Constituição Federal). Diz-se que o veto é ato composto, pois não basta a motivação, precisa ainda de comunicação. A partir da formalização, o veto torna-se irrevogável.

✎ O Veto é sempre supressivo: O Presidente da República não pode acrescentar nada ao projeto. Só pode retirar.

- Veto total: No veto total, o Presidente da República discorda sobre todo o projeto.
- Veto parcial: No veto parcial, o Presidente da República discorda sobre parte do projeto. O veto parcial abrange somente texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou alínea. Não podendo assim incidir sobre palavras (artigo 66, parágrafo 2º da Constituição Federal).

A Unidade básica do texto legal é o artigo. O artigo é dividido por meio de parágrafos ou incisos. O parágrafo é subdividido por meio de incisos. O

inciso é subdividido por meio de alíneas. Nestes, a numeração é ordinal até 9º e cardinal a partir do número 10. As alíneas são subdividas por meio de itens. O Presidente da República não pode vetar itens.

Havendo veto parcial, somente a parte vetada é devolvida ao Congresso Nacional, as demais serão sancionadas e seguirão para promulgação e publicação. Assim, se houve veto parcial é porque a lei foi sancionada, senão o veto teria sido total.

O veto parcial que incidir sobre a vigência importa em “*vacatio legis*” de 45 dias (artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil). Se o Congresso Nacional rejeitar o veto parcial, só haverá consequência jurídica se anterior aos 45 dias.

 O Veto é superável ou relativo: O veto não é absoluto, é superável pela votação no Congresso Nacional em sessão conjunta (artigo 57, IV da Constituição Federal). O Congresso Nacional tem o prazo de 30 dias corrigíveis, a contar do recebimento do veto, para apreciá-lo (artigo 66, parágrafo 4º da Constituição Federal).⁸

- Se escoar os 30 dias sem deliberação: O veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. A pauta será obstruída (artigo 66, parágrafo 6º da Constituição Federal).
- Se o veto for mantido: o projeto estará arquivado.
- Rejeição do veto: Por maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. São necessários 257 votos dos deputados e 41 votos dos senadores.

Se for rejeitado o veto parcial, será transformado em lei. Será promulgado e publicado como parte da lei que antes fazia parte. Assim, uma lei no Brasil pode ter dispositivos que entram em vigor em uma data e outros que entram em outra.

⁸ De acordo com o parágrafo 5º do artigo 66 da Constituição Federal: “Se o veto não for mantido, será o projeto enviado para promulgação, ao Presidente da República”. Há um erro de técnica legislativa neste dispositivo, pois a rejeição do veto importa na transformação do projeto de lei em lei. Assim, a “lei” que segue para a promulgação e não o “projeto”.

IV) Fase complementar

A Fase final é dividida entre a promulgação e a publicação.

a) Promulgação:

É um atestado da existência válida da lei e de sua exequibilidade. Em regra é o Presidente da República que verifica se a lei foi regularmente elaborada e depois atesta que a ordem jurídica está sendo inovada, estando a lei apta a produzir efeitos no mundo jurídico.

A presunção de validade das leis decorre da promulgação.

O que se promulga é a lei e não o projeto de lei. Este já se transformou em lei com a sanção presidencial ou com a derrubada do veto no Congresso Nacional.

Cabe ao Presidente da República promulgar a lei, ainda que haja rejeição do veto. O veto rejeitado tem necessidade de ser promulgado. Assim, podemos ter uma lei sem sanção, mas nunca uma lei sem promulgação.

Quando está escrito no texto “eu sanciono”, implicitamente traz a promulgação. A promulgação é implícita na sanção expressa. No caso da rejeição do veto, como não houve sanção estará escrito no texto “eu promulgo”.

Na emenda constitucional, não há sanção ou veto, mas há promulgação pelas mesas da Câmara e do Senado.

Se o Presidente não promulgar em 48 horas, o Presidente do Senado a promulgará e, se este não fizer em igual prazo, caberá ao Vice Presidente do Senado fazê-lo (artigo 66, parágrafo 7º da Constituição Federal).

Isto pode ocorrer na sanção tácita e na rejeição do veto, mas nunca na sanção expressa, pois a promulgação está implícita.

b) Publicação:

É o ato através do qual se dá conhecimento à coletividade da existência da lei. Consiste na inserção do texto promulgado na Imprensa Oficial como condição de vigência e eficácia da lei. É a fase que encerra o processo legislativo.

A promulgação confere à lei uma executoriedade. A esta tem que se somar uma notoriedade que decorre da publicação. Esta notoriedade é ficta, assim presume-se que as pessoas conheçam a lei.

Em regra geral, a lei começa a vigorar em todo País 45 dias depois de oficialmente publicada, salvo disposição em contrário. Nos Estados estrangeiros, entra em vigor 3 meses após a publicação (artigo 1º e parágrafo 1º da Lei de Introdução do Código Civil). Porém, a lei pode estabelecer a data de início de vigência. Segundo a Lei complementar 95/98, alterada pela Lei complementar 107/01, a lei não pode entrar em vigor na data da sua publicação, salvo se de pouca importância. Para muitos doutrinadores, tal disposição é inconstitucional, visto que as funções legislativas estão expostas na Constituição Federal e não poderiam ser ampliadas por meio de uma lei complementar.

Todas as leis de caráter gerais e importantes devem ter uma “*vacatio legis*”, isto é a eficácia deve ser protraída para uma data futura para que as pessoas tomem conhecimento da lei.

A publicação é feita por quem promulga. Se existir omissão deliberada dolosa da publicação pelo Chefe do Poder Executivo, haverá crime de responsabilidade (Lei 1079/50 e Decreto-lei 201/67).

1.5.2) Processo ou procedimento sumário

a) Cabimento do procedimento sumário:

O procedimento sumário, também chamado de procedimento de 100 dias, tem cabimento para os projetos de iniciativa do Presidente da República, mas não precisa ser de iniciativa reservada (artigo 64, parágrafo 1º da Constituição Federal). Os Atos de outorga ou renovação de concessão, permissão ou autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens, são projetos que tramitam sob regime de urgência (artigo 223, parágrafo 1º da Constituição Federal).

Este procedimento não se confunde com as outras formas de tramitação rápida previstas no regimento interno ("urgência urgentíssima" é matéria de regimento interno).

b) Procedimento

Projeto ingressa pela Câmara dos Deputados: A Câmara tem o prazo de 45 dias para aprová-lo ou rejeitá-lo.

- Rejeitar: O projeto estará arquivado.
- Se silenciar: O projeto obstará a pauta da Câmara até que decida sobre a aprovação do projeto. - As medidas provisórias não ficam obstruídas, mas as demais deliberações sim.
- Se aprovar: O projeto será encaminhado ao Senado.

Aprovado na Câmara, o projeto vai ao Senado, que também terá 45 dias para aprovar, rejeitar ou apresentar emendas:

- Rejeitar: O projeto estará arquivado.
- Silenciar: O projeto obstará a pauta do Senado até que decida sobre a aprovação do projeto. As medidas provisórias não ficam obstruídas, mas as demais deliberações sim.
- Emendar: O projeto voltará para a Câmara dos Deputados, que terá prazo de 10 dias para apreciá-la, totalizando 100 dias (artigo 64, parágrafo 3º da Constituição Federal).
- Aprovar: Segue o procedimento ordinário.

Os prazos não correm no período de recesso (ficam suspensos) e nem se aplicam às matérias de Código (artigo 64, parágrafo 4º da Constituição Federal).

1.5.3) Processo ou procedimento especial

O processo legislativo especial é aquele de elaboração das espécies normativas que fogem às regras fixadas para o processo legislativo das leis ordinárias. Na vigência da Constituição Federal temos processos de elaboração das emendas à Constituição, das leis delegadas, das medidas provisórias, dos decretos legislativos e das resoluções. Assim, este processo dependerá da espécie normativa (norma) que está sendo pleiteada.

I) Emenda à Constituição

As Emendas Constitucionais são formas de modificar o texto da Constituição Federal que deve ser aprovada pela Câmara dos Deputados e

pelo Senado Federal, em votação nominal, por três quintos dos votos dos membros de cada casa legislativa. Elas estão autorizadas no artigo 60 da mesma, e são a forma legítima e secundária de alterar as disposições constitucionais vigentes.

a) Requisitos formais

A Constituição estabelece que as alterações do texto somente podem ocorrer se presentes os seguintes requisitos:

- ✎ A emenda deve ser proposta por no mínimo 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado ou pelo Presidente da República ou pela maioria absoluta das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, sendo que cada uma deve manifestar-se pela maioria relativa de seus membros;
- ✎ Não pode o texto constitucional ser alterado durante a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

b) Processo de votação

A Emenda Constitucional é resultado de um processo legislativo especial é mais laborioso do que processo ordinário previsto para a produção das demais leis. O processo legislativo de aprovação de uma emenda à Constituição está estabelecido no artigo 60 da Constituição Federal e compreende, em síntese, as seguintes fases:

- i)** apresentação de uma proposta de emenda, por iniciativa de um dos legitimados (artigo 60 I a II da Constituição Federal);
- ii)** discussão e votação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros de cada uma delas (artigo 60 parágrafo 2º da Constituição Federal);
- iii)** sendo aprovada, será promulgada pelas Mesas das Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o

respectivo número de ordem (artigo 60 parágrafo 3º da Constituição Federal);

- iv)** caso a proposta seja rejeitada ou havida por prejudicada, será arquivada, não podendo a matéria dela constante ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (artigo 60 parágrafo 5º da Constituição Federal).

c) Limite material

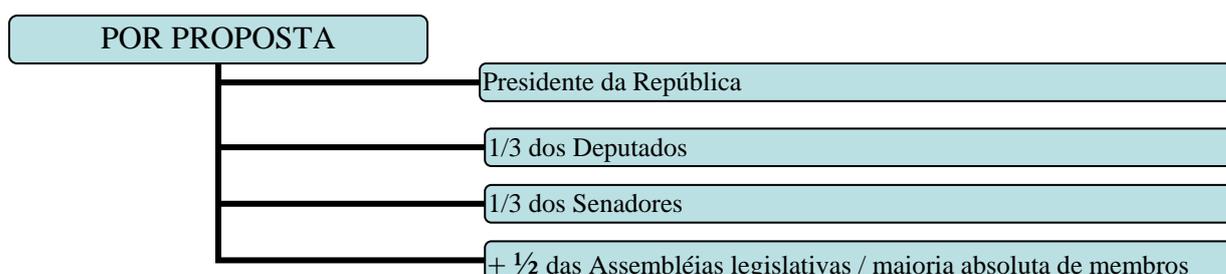
Não pode haver proposta de emenda à Constituição tendente a abolir a forma federativa do Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias fundamentais.

d) Limite temporal

As limitações temporais consistem na vedação de alteração das normas constitucionais por determinado lapso de tempo. A Constituição veda modificação de seu texto por certo período de tempo. Contudo a Constituição Federal não possui limitações temporais.

e) Limites processuais ou formais

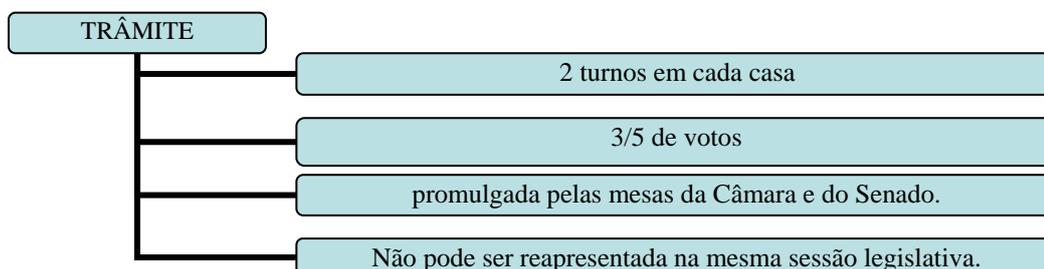
 Iniciativa:



 Deliberação (trâmite):

A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos (artigo 60, parágrafo 2º da Constituição Federal).

A proposta de emenda à constituição Federal rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (artigo 60, parágrafo 6º da Constituição Federal).



Promulgação

A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem (artigo 60, parágrafo 3º da Constituição Federal). As emendas não se submetem à sanção ou a veto e à promulgação do Chefe do executivo. Aprovadas nos termos do procedimento estabelecido no artigo 60, parágrafo 2º da Constituição Federal, são elas diretamente promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

f) Limite circunstanciais

A constituição Federal não pode sofrer emendas durante intervenção estatal, estado de defesa (guerra) e estado de sitio (artigo 60, parágrafo 1º da Constituição Federal).

II) Lei delegada

a) Conceito: É a espécie normativa utilizada nas hipóteses de transferência da competência do Poder Legislativo para o Poder Executivo. Trata-se de uma exceção ao princípio da indelegabilidade das atribuições. Delegação “*externa corporis*”.

b) Procedimento:

 Iniciativa solicitadora: O Presidente da República solicita a delegação ao Congresso Nacional (iniciativa solicitadora), delimitando o assunto sobre o qual pretende legislar.

- ✎ Se o Congresso Nacional aprovar (por maioria simples) a solicitação, delegará por meio de resolução (artigo 68, parágrafo 2º da Constituição Federal).

A delegação tem prazo certo, isto é, termina com o encerramento de uma legislatura. Entretanto, nada impede que antes de encerrado o prazo fixado na resolução, o Poder Legislativo desfaça a delegação.

O Congresso Nacional pode apreciar a mesma matéria objeto de delegação, pois quem delega não abdica, reserva poderes para si. Como a lei ordinária e a lei delegada têm o mesmo nível de eficácia, prevalecerá a que for promulgada por último, revogando a anterior (princípio da continuidade das leis).

- ✎ O Presidente promulgará e publicará a lei delegada.

A delegação não vincula o Presidente da República, que, mesmo diante dela, poderá não editar lei delegada alguma.⁹

c) Matérias vedadas à delegação (artigo 68, parágrafo 1º da Constituição Federal):

- ✎ Atos de competência exclusiva do Congresso Nacional.
- ✎ Atos de competência privativa da Câmara dos deputados.
- ✎ Atos de competência privativa do Senado Federal.
- ✎ Matéria reservada à lei complementar.
- ✎ A legislação sobre:
 - Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e garantia de seus membros (artigo 68, parágrafo 1º, I da Constituição Federal).
 - Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (artigo 68, parágrafo 1º, II da Constituição Federal).
 - Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (artigo 68, parágrafo 1º, III da Constituição Federal).

d) Sustação:

⁹ PAULO, Vicente. *Aulas de direito constitucional*. 9ªed. Niterói: Editora Impetus, 2007, p. 324.

Se o Presidente da República exorbitar os limites da delegação legislativa, o Congresso Nacional poderá sustar o ato normativo por meio de decreto legislativo. Trata-se de um controle repressivo de constitucionalidade realizado pelo Poder Legislativo (artigo 49, V da Constituição Federal).

É importante ressaltar que também pode ocorrer um controle repressivo de constitucionalidade pelo Poder Judiciário e esse, diferentemente da sustação, produz efeitos “*ex tunc*”.

III) Medida provisória

a) Conceito: A medida provisória, reflexo do antigo decreto-lei, não possui natureza jurídica de lei, sendo apenas dotada de força de lei. Embora seja um ato sob condição (condição de ser um dia aprovado pelo Congresso Nacional), é vigente e eficaz.

b) Pressupostos de admissibilidade:

A medida provisória tem como pressupostos de admissibilidade a relevância e a urgência. “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” (artigo 62 da Constituição Federal).

Tendo em vista que toda matéria que deva ser tratada por meio de lei é matéria relevante, na medida provisória a matéria deve ser extraordinariamente relevante. Além de ser relevante, tem que ser também urgente, mais urgente que o procedimento abreviado.

Em regra, os requisitos de relevância e urgência devem ser analisados primeiramente pelo Presidente da República (juízo discricionário) e posteriormente pelo Congresso Nacional. Excepcionalmente, o Poder Judiciário poderá fazer um controle de constitucionalidade dos pressupostos, quando houver desvio de finalidade ou abuso do poder de legislar (violação do princípio da razoabilidade).

c) Prazo de vigência:

A medida provisória vigorará por um prazo de 60 dias contados da publicação.

- ✎ Prorrogação: Se a medida provisória não for apreciada em 60 dias, haverá uma prorrogação automática do prazo, totalizando prazo máximo de 120 dias. Se após esse prazo, não for convertida em lei, perderá a eficácia desde a sua edição (efeitos retroativos).
- ✎ Regime de urgência: Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias da sua publicação, entrará em regime de urgência, fazendo com que todas as demais deliberações da casa legislativa fiquem sobrestadas, até que seja concluída a votação da medida provisória. Ela bloqueia a pauta diária da casa em que esteja (artigo 62, parágrafo 6º da Constituição Federal).

Tal período de urgência pode se estender por 75 dias, pois não sendo suficiente os 15 dias restantes, há a possibilidade de um novo prazo de 60 dias (artigo 62, parágrafo 7º da Constituição Federal), por exemplo, se ficar 40 dias na Câmara e já está há 5 dias no Senado, começa a bloquear a pauta. Diferentemente do procedimento sumário, em que há dois prazos de 45 dias.

- ✎ Recesso parlamentar: Antes da Emenda à Constituição 32/01 se o Congresso Nacional estivesse em recesso, haveria convocação extraordinária. Hoje o prazo fica suspenso durante o recesso, assim podemos ter uma medida provisória com prazo superior a 60 dias (artigo 62, parágrafo 4º da Constituição Federal). Entretanto, se houver convocação extraordinária, a medida provisória em vigor na data da convocação será automaticamente incluída na pauta de convocação (artigo 57, parágrafo 8º da Constituição Federal).

d) Procedimento:

- ✎ Publicada a medida provisória no Diário Oficial, deve ser de imediato encaminhado ao Congresso Nacional.
- ✎ No Congresso Nacional, será encaminhada à uma Comissão Mista de Deputados e Senadores, que avaliarão os pressupostos constitucionais de admissibilidade e o mérito, e emitirão parecer (artigo 62, parágrafo 9º da Constituição Federal). O parecer será dividido em 3 partes: constitucionalidade; adequação financeira e orçamentária e mérito.

No procedimento ordinário, o projeto de lei passa por uma fase de instrução nas duas casas legislativas, já na medida provisória há apenas uma instrução na Comissão Mista.

- ✎ Após o parecer da Comissão Mista, a medida provisória será apreciada em plenário nas duas casas separadamente (artigo 62, parágrafo 5º da Constituição Federal).

A votação será em sessão separada, tendo início na Câmara dos Deputados e depois, seguindo ao Senado Federal. Antes, era apreciada em sessão conjunta do Congresso Nacional.

- ✎ Aprovação integral no Congresso Nacional:

- Aprovação na Câmara dos Deputados: Primeiro analisam os pressupostos de admissibilidade e depois o mérito (artigo 62, parágrafo 8º da Constituição Federal). A aprovação depende de maioria simples.
- Sendo aprovado na Câmara, segue ao Senado: No Senado também, antes de analisar o mérito, serão examinados os pressupostos e a aprovação depende de maioria simples.
- Aprovada a medida provisória: Será convertida em lei com o número subsequente da casa, pois se implementou a condição futura. Tendo em vista que a redação da lei é idêntica a da medida provisória, não há necessidade de sanção.
- A lei será promulgada pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional e publicada pelo Presidente da República. Não há qualquer interrupção de vigência e eficácia.

- ✎ Aprovação com alteração no Congresso Nacional: O poder de emendar é inerente ao poder legislativo, só não podendo ser exercitado se houver disposição em contrário. Como não há, poderá haver emendas.

Se a Comissão Mista apresentar parecer pela aprovação de medida provisória com emendas, deverá também, apresentar projeto de lei de conversão, bem como projeto de decreto legislativo para regulamentação das relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados.

- Projeto de lei conversão: A medida provisória com emendas se transforma em projeto de lei de conversão, devendo ser remetido ao Presidente da República para que sancione ou vete. Se sancionar, irá promulgá-la e determinará sua publicação.

É importante destacar que durante o trâmite do projeto de lei de conversão, a medida provisória no mundo jurídico continua vigente e eficaz até que o Presidente sancione ou vete (artigo 62, parágrafo 12 da Constituição Federal). Assim, pode acontecer de a medida provisória ter vigência superior a 120 dias.

- Decreto legislativo: Os efeitos decorrentes da matéria alterada devem ser regulamentados por decreto legislativo, perdendo a medida provisória a eficácia desde a sua edição (artigo 62, parágrafo 3º da Constituição Federal).

✎ Rejeição expressa ou tácita pelo Congresso Nacional: Tanto na rejeição tácita (aquela que ocorre pela não apreciação da medida no prazo de 120 dias), como na expressa, a medida provisória perderá a eficácia desde a sua edição (eficácia *ex tunc*).

Perdendo a eficácia, caberá ao Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes, no prazo de 60 dias. Irá disciplinar como bem entender, sem qualquer submissão ao Poder Executivo.

Se o Congresso Nacional não editar o decreto legislativo no prazo de 60 dias, ressuscita aquela medida provisória rejeitada e possibilita que ela discipline as relações jurídicas decorrentes de atos praticados durante sua vigência, como uma lei temporária (artigo 62, parágrafo 11 da Constituição Federal).

A medida provisória rejeitada não pode ser objeto de reedição na mesma sessão legislativa (artigo 62, parágrafo 10 da Constituição Federal). A sua reedição importará em crime de responsabilidade (artigo 85, II da Constituição Federal).

e) Efeitos da Medida provisória sobre o ordenamento jurídico:

A edição da medida provisória suspende temporariamente a eficácia das normas que com ela sejam incompatíveis. Se a medida provisória for

transformada em lei, revogará aquela lei, mas se for rejeitada, serão restaurados os efeitos daquela lei.

Como aquela lei nunca perdeu a vigência (existência no mundo jurídico), só tendo a eficácia (produção de efeitos) paralisada, com a rejeição da medida provisória volta a ter eficácia. Não ocorre, assim, a reprecinação.

As medidas provisórias editadas em data anterior a Emenda à Constituição 32/01 continuam em vigor até que outra medida provisória as revogue expressamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional, não submetida a qualquer prazo. O Congresso Nacional deliberará em sessão conjunta pelo sistema anterior.

f) Limitação material à edição de medidas provisórias:

Cabe controle de constitucionalidade quanto aos limites materiais.

 Matéria relativa a:

- Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral (artigo 62, parágrafo 1º, I, “a” da Constituição Federal).
- Direito penal, processual penal e processual civil (artigo 62, parágrafo 1º, I, “b” da Constituição Federal): No sistema anterior, não podia veicular matéria penal incriminadora, hoje, não pode tratar de matéria penal independentemente da natureza da norma.

A matéria processual civil, penal bem como a de trabalho não podem ser tratadas por medida provisória.

- Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros (artigo 62, parágrafo 1º, I, “c” da Constituição Federal).
- Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (artigo 62, parágrafo 1º, I, “d” da Constituição Federal).

 Matéria que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança ou qualquer outro ativo financeiro (artigo 62, parágrafo 1º, II da Constituição Federal).

✎ Matéria reservada a lei complementar (artigo 62, parágrafo 1º, III da Constituição Federal).

✎ Matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (artigo 62, parágrafo 1º, IV da Constituição Federal).

Algumas dessas matérias também são vedadas à lei delegada. Se são vedadas à lei delegada, em que o Presidente tem que solicitar, com mais razão têm que ser vedadas na medida provisória. Assim, as matérias reservadas a resolução e decreto legislativo também não podem ser objeto de medida provisória.

g) Limitação material temporal:

“É vedada à adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterado por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive” (artigo 246 da Constituição Federal).

Os artigos alterados por meio de emenda constitucional no período de 01/01/95 até 11/09/2001 só poderão ser regulamentados por meio de lei. Se alguma Medida Provisória violar esta vedação, estará sujeita ao controle de constitucionalidade. Entretanto, será permitida a adoção de medida provisória para regulamentar artigo da constituição alterado por emenda após 11/09/2001.

O texto constitucional continua a permitir a reedição de medida provisória que tenha ido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, mas somente em sessão legislativa distinta.

h) Matéria tributária:

A medida provisória que implicar em instituição (criação) ou majoração (aumento) de impostos, salvo imposto sobre importação, imposto sobre exportação, impostos sobre produtos industrializados, imposto sobre operações financeiras e imposto extraordinário, só entrará em vigor (produzirá efeitos) no exercício financeiro seguinte se tiver sido convertida em lei até o último dia daquele exercício em que foi editada (artigo 62, parágrafo 2º da Constituição Federal).

As taxas e contribuições de melhoria não podem ser instituídas por meio de medida provisória.

i) Edição de Medida Provisória pelos Estados e Municípios:

Segundo o Supremo Tribunal Federal, pode ser editada medida provisória pelo Governador do Estado desde que exista previsão na Constituição Estadual.¹⁰

Pelo princípio da simetria, é possível a edição de medida provisória municipal. Alguns autores sustentam que ainda só seria possível se a Lei orgânica dos Municípios daquele estado trouxesse a previsão. Outros dizem que não pode em nenhuma circunstância, pois os conceitos de relevância e urgência seriam incompatíveis com a limitação territorial de eficácia de uma lei municipal.¹¹

IV) Decreto Legislativo

Espécie normativa utilizada nas hipóteses de competência exclusiva do Congresso Nacional (artigo 49 da Constituição Federal). As regras sobre seu procedimento não estão previstas na Constituição Federal, mas sim no regimento interno.

Cabe ressaltar, apenas, que o processo legislativo do decreto legislativo, com ato privativo do Congresso Nacional, será realizado obrigatoriamente por meio da atuação das duas Casas do Congresso Nacional e, que, ademais, não haverá participação do Chefe do Executivo no procedimento, para o fim da sanção, veto ou promulgação.

V) Resolução

Espécie normativa utilizada nas hipóteses de competência privativa da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional. (artigo 51 e 52 da Constituição Federal). As regras sobre seu procedimento estão previstas no regimento interno.

¹⁰ ADIn nº 425/TO, Rel. Min. Maurício Corrêa, 04/09/2002).

¹¹ PAULO, Vicente. *Aulas de direito constitucional*. 9ªed. Niterói: Editora Impetus, 2007, p. 321.

A promulgação da resolução será efetivada pelo presidente da respectiva Casa: se a resolução for do Congresso Nacional ou do Senado Federal, será promulgada pelo Presidente do Senado; se a resolução for da Câmara dos Deputados, ao Presidente desta Casa caberá o ato de promulgação.