



Poder Legislativo

*Processo Legislativo
e as Espécies Legislativas*

Dirley da Cunha Júnior



Fanpage do Facebook: Dirley da Cunha Júnior

E-mail: dirleyvictor@uol.com.br



SUMÁRIO

1. O Processo Legislativo. Conceito e objeto

2. As Espécies de atos legislativos

2.1. Emendas à Constituição

2.2. Leis complementares

2.3. Leis ordinárias

2.4. Leis delegadas

2.5. Medidas provisórias

2.6. Decretos legislativos

2.7. Resoluções

SUMÁRIO

3. Atos do processo legislativo

- 3.1. Iniciativa legislativa
- 3.2. Emendas parlamentares
- 3.3. Votação
- 3.4. Sanção
- 3.5. Veto
- 3.6. Promulgação e
- 3.7. Publicação

4. Procedimentos legislativos

- 4.1. Procedimento legislativo ordinário
- 4.2. Procedimento legislativo sumário
- 4.3. Procedimentos legislativos especiais



O Processo Legislativo. Conceito e objeto

A atividade legislativa do Estado desenvolve-se por meio da elaboração de espécies normativas, que depende de processo legislativo.

Entende-se por **processo legislativo** um conjunto de atos, interdependentes e contínuos, emanados do Legislativo e do Executivo, preordenados à feitura das espécies legislativas. Tem por *objeto* a elaboração das seguintes *espécies legislativas*:



a) *Emendas constitucionais*

b) *Leis complementares*

c) *Leis ordinárias*

d) *Leis delegadas*

e) *Medidas provisórias*

f) *Decretos legislativos*

g) *Resoluções*



As Espécies de atos legislativos



O Processo Legislativo compreende a elaboração de:

Emendas à Constituição

Leis complementares

Leis ordinárias

Leis delegadas

Medidas provisórias

Decretos legislativos

Resoluções



Emendas à Constituição

As emendas constitucionais são espécies normativas que resultam do exercício, pelo Congresso Nacional, do Poder Constituinte Derivado Reformador. Têm por finalidade a modificação formal da Constituição, desde que atendidos determinados limites (são as limitações circunstanciais, materiais e formais). Por isso mesmo, veiculam normas constitucionais e gozam de supremacia ante as demais normas do sistema.

A Constituição poderá ser **emendada** mediante proposta:

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

II - do Presidente da República;

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

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

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



Leis complementares

As *leis complementares* são espécies normativas que exigem *quórum* especial para a sua aprovação, consistente na maioria absoluta dos membros das casas legislativas (CF, art. 69). Elas estão subordinadas à Constituição e têm um **âmbito material delimitado** constitucionalmente, uma vez que a Carta Magna a elas reservou certas matérias importantes, como, por exemplo, as normas gerais de direito tributário, o sistema financeiro nacional, as finanças públicas e o Estatuto da Magistratura, entre outras.



Leis ordinárias

As *leis ordinárias* são a espécie normativa regra. Seu processo legislativo é o comum, exigindo-se, para sua aprovação, tão somente o *quórum* simples de maioria relativa. Assim, pode dispor sobre todas as matérias **não reservadas** à lei complementar, nem objeto de decreto legislativo e resolução. Apesar da polêmica a respeito, o STF já decidiu no sentido de *que não há hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária*, na medida em que ambas extraem o seu fundamento de validade diretamente na Constituição.



Leis delegadas

Cuida-se de ato normativo elaborado exclusivamente pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

Todavia, **NÃO SERÃO OBJETO DE DELEGAÇÃO** os atos de competência exclusiva do CN, os de competência privativa da CD ou do SF, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

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

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

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A autorização do Congresso para o Presidente da República elaborar lei delegada terá a forma de **Resolução**, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.



Porém, pode a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional. Entretanto, se isso ocorrer, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.



Medidas provisórias

As **medidas provisórias** são criação da Constituição Federal de 1988 e consistem em atos, com força de lei, editados pelo Presidente da República, em casos de **relevância** e **urgência**, que deve submetê-los de imediato ao Congresso Nacional.

A EC nº 32/2001 trouxe importantes inovações a esta espécie normativa. Com efeito, foram fixados certos **limites materiais** à MP, de modo que é **vedada a sua edição sobre as seguintes matérias**:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República



Medidas provisórias

Questões importantes sobre a MP:

- A MP que implique instituição ou majoração de impostos, exceto II, IE, IPI, IOF e impostos de guerra, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.
- As MP's perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 60 dias, prorrogável uma vez por igual período, devendo o CN disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.
- A deliberação de cada uma das Casas do CN sobre o mérito das MP's dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.
- Se a MP não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do CN, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.
- As MP's terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.
- Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as MP's e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do CN.
- É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de MP que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.
- Não editado o decreto legislativo até 60 dias após a rejeição ou perda de eficácia de MP, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.
- Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da MP, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.



Decretos legislativos e Resoluções

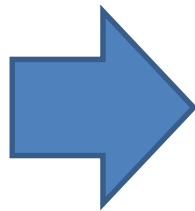
Os ***decretos legislativos*** são espécies legislativas por meio das quais se expressa o Congresso Nacional no desempenho de sua competência exclusiva prevista no art. 49 da Constituição. Via de regra são atos de efeitos externos.

As ***resoluções*** são espécies normativas por meio das quais se manifestam as casas do Congresso Nacional no exercício de suas atribuições previstas nos art. 51 e 52 da Constituição. Via de regra são atos de efeitos internos.



Atos do processo legislativo

O processo legislativo compreende um conjunto de **ATOS** emanados do Poder legislativo e do Poder executivo. São os seguintes atos:



Iniciativa Legislativa

Emendas parlamentares

Votação

Sanção

Veto

Promulgação

Publicação.



Iniciativa legislativa

A *iniciativa legislativa* é ato inaugural do processo legislativo. Pode ser *concorrente* ou *geral* e *reservada* ou *exclusiva*.

A iniciativa **concorrente** ou **geral** compete a qualquer membro ou órgão do Poder Legislativo, ao Presidente da República e ao povo. Quanto à iniciativa popular, a CF exige que o projeto de Lei seja 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.

A iniciativa **reservada** cabe a determinadas autoridades e órgãos. Assim, cabe *privativamente* ao Presidente da República a iniciativa de projetos de leis sobre as matérias aludidas no art. 61, § 1º da CF, entre as quais as concernentes à criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; e servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Cabe ao STF a iniciativa do projeto de lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura (CF, art. 93).



Emendas parlamentares

As **emendas parlamentares** constituem propostas apresentadas pelos parlamentares visando a alteração de outras proposições constantes de um projeto de lei. O poder de emendar é a regra. Contudo, a Constituição fixou uma exceção no art. 63, *vedando a emenda que aumente despesas* nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (exceto em matéria orçamentária) e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.



Votação

A *votação* é ato decisório, por meio do qual se aprova ou não o projeto apreciado. O ato de votação é tomado por um *quórum* determinado. Se se tratar de lei ordinária, a votação se dá pelo *quórum* de maioria simples ou relativa. Se lei complementar, pelo *quórum* de maioria absoluta; e se emenda constitucional, pelo *quórum* de três quintos. As Casas do Congresso Nacional deliberam, em regra, *separadamente*. Todavia, prevê a Constituição situações nas quais as Casas do Congresso deliberam em *sessão conjunta*. Com efeito, dispõe a Carta Magna que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em *sessão conjunta* para inaugurar a sessão legislativa; elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns às duas Casas; receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; e conhecer do veto e sobre ele deliberar (§ 3º do art. 57).

ATENÇÃO

**AVISO
IMPORTANTE**

Não se pode confundir “*sessão conjunta*” com “*sessão unicameral*”. Na sessão conjunta, apesar de as Casas legislativas discutirem juntas, os votos são apurados em cada Casa, simultaneamente. Na unicameral, os votos das Casas legislativas são apurados juntamente, como se fossem uma única Casa.



Sanção e Veto

A **sanção** é ato de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo que manifesta, expressa ou tacitamente, a sua concordância com o projeto de lei já aprovado pelo Congresso. Pode ser *expressa* ou *tácita*. A expressa ocorre com a assinatura do projeto; a tácita com o silêncio que ultrapassa os 15 dias úteis, contados do recebimento do projeto.

O **veto** é a discordância formal, expressa e motivada do chefe do Poder Executivo do projeto aprovado pelo Legislativo, por entendê-lo inconstitucional (*veto jurídico*) ou contrário ao interesse público (*veto político*).



Promulgação e Publicação

A ***promulgação*** é a declaração oficial de que a lei existe, é autêntica e está pronta para ser executada.

A ***publicação*** visa tornar a lei conhecida do público. Realiza-se pela inserção no Diário Oficial.



Procedimentos legislativos

O processo legislativo pode envolver, basicamente, 03 procedimentos. Entende-se por procedimento o rito ou a forma de tramitação das propostas legislativas. A Constituição contempla:



1) o *procedimento ordinário*;

2) o *procedimento sumário*; e

3) os *procedimentos especiais*.



Procedimento legislativo ordinário

É o procedimento aplicável para a elaboração das leis ordinárias. É mais amplo, não se submete a prazos e compreende as seguintes fases:



- a) ***apresentação do projeto***, que, em regra, ocorrerá perante a CD;
- b) ***exame do projeto pelas comissões permanentes***, que emitirão pareceres a respeito;
- c) ***deliberação ou votação***;
- d) ***revisão*** na casa legislativa revisora, que, em regra, será o Senado, onde se repetirão todas as fases anteriores.



Procedimento legislativo ordinário

O projeto de lei aprovado por uma casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado diretamente à sanção se a casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Todavia, sendo o projeto emendado, voltará à casa iniciadora para se manifestar sobre as emendas, salvo se se tratar de emenda de correção redacional.



Procedimento legislativo sumário

O *procedimento legislativo sumário* ocorre quando o Presidente da República *solicitar urgência* para apreciação de projetos de sua iniciativa. Nesse caso, cada casa do Congresso Nacional disporá de até 45 dias para deliberar sobre o projeto. Se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem nesse prazo, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de 10 dias, também sob pena de trancamento de pauta.

Não se aplica este procedimento aos projetos de código, nem os prazos nele previstos correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional.



Procedimentos legislativos especiais

Os *procedimentos legislativos especiais* são procedimentos específicos previstos para a elaboração de determinadas espécies normativas (emendas constitucionais; de leis complementares; de leis financeiras; leis delegadas).

