

LXXII – PODER LEGISLATIVO

artigos 44 a 75

É o órgão público (federal, estadual ou municipal) encarregado da elaboração de normas genéricas, dotadas de força proeminente dentro do ordenamento jurídico, as que se denominam Leis (preceito jurídico escrito emanado do poder estatal competente, com características da generalidade (igual e geral a todos), coercitividade (força do Estado) e duração (lapso temporal)).

Lei é qualquer e toda decisão tomada pelo órgão que tem o poder de legislar (elaboração da lei), segundo um processo previsto para sua origem (ordinária (infra) ou constitucional).

Nas primeiras civilizações (Estados Teocráticos, Polis Gregas e o Império Romano) os regentes preocupados com a precariedade do uso de ordens eventuais para manter o seu povo (dentro de um ordenamento - controle da conduta individual) buscaram criar código para estabelecer os costumes que se fazia necessário proibir, e os que se deveriam tornar obrigatórios.

É necessário lembrar, que na época (primeiros tempos), a lei (legislação) se achava presa à religião, pois o direito e a política não possuíam autonomia na vida social, razão pelas quais os Códigos de Hamurabi e de Manu estavam fortemente vinculados aos mandamentos religiosos.

Na democracia grega (sobretudo ateniense), sabe-se que era um regime limitado por não se contar politicamente com os escravos nem com as mulheres, e que era direta, pois a vontade dos cidadãos era expressa diretamente, na praça pública, em face de problemas colocados em cada reunião.

Desse modo não havia organismos legislativos nem representantes do povo. Porém, na antiga Atenas, havia assembléias de grande importância, que eram o Conselho dos Quinhentos e a Assembléia do Povo que possuía poder

soberano e abrangia todos os cidadãos maiores de idade. Na Grécia houve também, assembleias referentes às confederações.

Em Roma (395 a 476 d.C.) o principal órgão legislativo foi o “Senatus”, que teve (sobretudo a partir da fase republicana), grande importância jurídica e política.

Com o Cristianismo, com o surgimento dos bárbaros, com o enfraquecimento (falência) do maior Império que o mundo já conheceu (Império Romano), começou a se formar um outro mundo, chamado Medieval ou de Idade Média (476 a 1453 d.C.).

O período medieval herdou: O Cristianismo que se transformaria, após alguns séculos, na Igreja Cristã (poderosa e organizada).

O legado romano manteve a unidade intelectual dos povos europeus durante todo o período, e os povos chamados bárbaros, forneceram, sobretudo no Norte, a base étnica.

Em vários dos grandes reinos medievais existiram órgãos Colegiados chamados Cortes ou Parlamentos. Aliás, a Igreja também possuía seu Colegiado e o Império também.

É de suma importância anotar que esses órgãos não correspondiam exatamente às Casas legislativas modernas, pois nem sempre tinham atribuições normativas, porém, vem da idade média o princípio segundo o qual o Poder Executivo não pode impor tributos sem autorização do Poder Legislativo, que representa o povo, e que deve controlar os gravames que a este se impõe.

Os parlamentos medievais evoluíram e se tornaram, sobretudo, após as revoluções liberais, órgãos especialmente legislativos. Tal evolução foi paralela ao processo através do qual se definiu a separação dos poderes.

A partir do liberalismo e das Constituições escritas (modernas), com a separação dos poderes, a limitação passou a fazer parte do próprio sistema, achando-se na letra da lei e nos pressupostos do regime. Mas, com as crises que se afetaram o liberalismo, e que desmantelaram os ideais de equilíbrio dos poderes, os legislativos entraram em crise.

O Estado moderno, na fase inicial, durante o absolutismo, fortaleceu o Poder Executivo, posto nas mãos dos soberanos (rei).

Foi necessário para a obra de centralização territorial e de unificação administrativa, pois o Estado vinha a substituir o pluralismo medieval por uma ordem padronizada em termos nacionais. Tal fortalecimento, na época, correspondeu à política mercantilista.

Com o liberalismo, surgem no cenário histórico das doutrinas, o contrato social e a idéia da separação dos poderes. A insistência sobre uma divisão tripartite isto é, uma divisão onde o Poder Judiciário apareça em pé de igualdade com os outros dois poderes, foi própria do constitucionalismo liberal, pois, para os liberais, era preciso que houvesse três poderes, para que se limitassem reciprocamente, sem se cair no confronto político, como ocorreria se se tratasse de apenas dois.

A Constituição Federal existiria para estabelecer a divisão dos poderes e para estabelecer as garantias constitucionais.

O Poder Legislativo, cujo prestígio cresceu em toda a história da civilização com base na própria valorização da lei pelos burgueses liberais, era tomado como manifestação direta da soberania popular ou nacional que se expressava através da lei.

Todo pensamento liberal, de certa forma, manteve-se em torno da noção da lei, que no contrato social era tida como a expressão da vontade geral, portanto, em torno da soberania dos parlamentares.

A separação de poderes foi formulada como esquema político-jurídico destinado a prestigiar o Poder Legislativo, como também a Constituição, e a ordenação política-jurídico do Estado (lei fundamental).

No Brasil, durante o período colonial, vigoraram a legislação portuguesa, conhecida pelo nome ordenações: Afonsina, Manuelitas e Filipinas. Até início do século XIX, tais legislações continuaram vigentes, complementadas vez ou outra por leis especiais.

Em Portugal, onde o chamado iluminismo demorou a penetrar, o direito repousou também, por um lapso de tempo muito grande, sobre esse tipo de

legislação, e somente no início do século XX é que se verificaram indícios de liberalismo na política.

No Brasil, nesse período, começava a se definir a independência, de modo que a tendência portuguesa, a liberal não foi aproveitada.

Nossa experiência legislativa (fase monárquica) começou com fracasso, visto que, a primeira oportunidade de se autolegislar (convocação da Constituinte, em 1823 por Dom Pedro I) foi tolhida pelo ato do próprio Imperador, dissolvendo-a (por tentativa de golpe) e indicando uma comissão que se encarregou de redigir a Carta Constitucional (outorgada) no País, no ano de 1824, e que estabeleceu o bicameralismo (Câmara dos Deputados e Senado, e ao conjunto dos dois ramos do legislativo, formava a Assembléia Geral).

A Constituição Federal (promulgada) de 1891 (com o Congresso dividido em Câmara dos Deputados e Senado) adotou o modelo Norte Americano do federalismo, ficando a Câmara dos Deputados como casa eleita pela Nação como um todo, enquanto que o Senado como representação dos Estados-membros (áreas regionalizadas).

O texto constitucional ofertava ao Poder Legislativo um rol de atribuições mais robusto do que o constante da Carta Constitucional anterior, ou seja, a de 1824. Veio a Revolução de 1930.

Nasce a Constituição Federal (promulgada) de 1934, com fortíssima influência da Constituição Alemã de 1919 e muita aspiração para a democracia social, não ocorrendo nenhuma forte modificação quanto às atribuições do Poder Legislativo.

Surge o chamado “Estado Novo”, com a Carta Constitucional de 1937, altamente autoritária, onde o Poder Legislativo perdeu sua força para o Poder Executivo, ficando com pouca expressão durante todo o tempo da ditadura de Getúlio Dornelles Vargas, que durou até 1945.

Com a Constituição (promulgada) de 1946, procurou-se recuperar a tradição da separação dos poderes (tríplice aspecto), ofertando ao Poder Legislativo seu específico de funções, embora o regime continuasse sendo o presidencialismo.

Nos anos 50 iniciava a era dos grandes debates, era o desenvolvimento.

Mas, com a renúncia do presidente Jânio da Silva Quadros, discutiu-se a conveniência do parlamentarismo, como sistema de governo, que os Chefes Militares impuseram como condição para que João Goulart, sucessor legítimo e legal de Jânio da Silva Quadros (que havia renunciado) tomasse posse.

A experiência parlamentarista implantada no país através de reforma constitucional, não logrou êxito, tendo por razão, o surgimento dos conflitos que dificultaram o governo João Goulart (presidente sucessor), ocasionando o Golpe Militar, em 1964, acabando o poder dos civis deposto o Presidente da República.

Início de um período ruim para o Poder Legislativo, no Brasil, pois, todos os gestos de rebeldia do Poder Legislativo, foram duramente punidos pelo Poder Executivo, que por força dos denominados AI, obtinha poder supra constitucional, cassando senadores e deputados opositores.

Na Carta Constitucional (promulgada/imposta) de 1967, modificada pelo AI nº 1 de 1969, o processo legislativo inseria-se no capítulo Poder Legislativo, mas ao Presidente da República era garantida total competência para enviar ao Congresso Nacional projeto de lei sobre qualquer matéria ou conteúdo, até mesmas reformas constitucionais.

Por tudo isso e pelo domínio político que de fato o Poder Executivo exercia o Congresso Nacional, ficou reduzido a um papel de órgão competente meramente formal. O Poder Executivo (de 1964 a 1985) foi exercido por Presidentes Militares, ao lado dos quais permaneceram poderes políticos. Tal submissão ocasionou uma série de episódios lamentáveis, que todo mundo conheceu, como por exemplo:

- (1) a cassação de deputados
- (2) os senadores “biônicos”
- (3) a censura
- (4) a repressão, e muito outros.

Todos cansados (população e políticos) entenderam clamar por uma verdadeira ordem legal, onde o respeito aos valores constitucionais fossem plenamente exercidos, saindo às ruas na campanha “diretas já”.

Com a eleição de Tancredo Neves (por Colegiado) os militares deixaram o poder e o povo brasileiro vê renascer suas esperanças.

Com a morte de Tancredo Neves (gera confusão total) assume o poder do País, o Vice-Presidente com ele eleito (mas não empossado), ou seja, José Ribamar Ferreira de Araújo Costa (conhecido como José Sarney), que pela EC nº 26 datada de 27 de novembro de 1985, convocou a Assembléia Constituinte para elaborar a nova Constituição da República, promulgada que foi em 5 de outubro de 1988.

No vigente texto constitucional, o Poder Legislativo está fortalecido como nunca esteve em toda a história do constitucionalismo no Brasil, tal o seu significado como parte substancial da ordem política (o texto inicial = artigos 1º até o 75 tem uma vaga lembrança do sistema parlamentarista).

ESTRUTURA

Bicameral. Significa que o Congresso Nacional é composto por dois órgãos distintos: Câmara dos Deputados e Senado Federal:

CÂMARA DOS DEPUTADOS = Conhecida e chamada também de casa ou câmara baixa. Representa a população e compõe-se de representantes do povo, eleitos entre cidadãos brasileiros natos ou naturalizados, maiores de vinte e um anos de idade e no pleno exercício de seus direitos políticos, por voto direto e secreto, segundo o sistema de representação proporcional estabelecida por lei complementar (atualmente são quinhentos e treze deputados federal no total) com mandato de quatro anos, podendo ser reeleito.

A Câmara dos Deputados nas Constituições Brasileira:

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1824: Artigo 35 = A Câmara dos Deputados é eletiva, e temporária.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1891: Artigo 28 = A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, mediante o sufrágio direto, garantida a representação da minoria. (§1º) O numero dos Deputados será fixado por lei em proporção que não excederá de um por setenta mil habitantes, não devendo esse numero ser inferior a quatro por Estado. (§2º) Para este fim mandará o governo Federal proceder, desde já, ao recenseamento da população da Republica, o qual será revisto decenalmente.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1934: Artigo 22 = O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal. Parágrafo único. Cada legislatura durará quatro anos. Artigo 23 = A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais, na forma que a lei indicar. (§1º) O número de Deputados será fixado por lei; os do povo, proporcionalmente á população de cada Estado e do Distrito Federal, não podendo exceder de um por 150 mil habitantes; os das profissões, em deste limite para cima, de um por 250 mil habitantes; os das profissões, em total equivalente a um quinto da representação popular. Os Territórios elegerão dois Deputados.

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1937: Artigo 38 = O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa a sanção dos projetos de lei promulgação dos decretos- leis autorizados nesta Constituição. (§1º) O Parlamento Nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal. (§2º) Ninguém pode pertencer ao mesmo tempo à Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1946: Artigo 56 = A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Territórios. Artigo 57 = Cada legislatura durará quatro anos. Artigo 58 = O número de deputados será fixado por lei, em proporção que não exceda um para cada cento e cinqüenta mil habitantes até vinte deputados, e, além desse limite, um para cada duzentos e cinqüenta mil habitantes.

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1967: Artigo 41 = A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos por voto direto e secreto, em cada Estado e território. (§1º) Cada legislatura durará quatro anos. (§2º) O número de deputados será fixado em lei, em proporção que não exceda de um para cada trezentos mil habitantes, até vinte e cinco deputados, e, além desse limite, um para cada milhão de habitantes. (§3º) A fixação do número de deputados a que se refere o parágrafo anterior não poderá vigorar na mesma legislatura ou na seguinte. (§4º) Será de sete o número mínimo de deputados por Estado. (§5º) Cada Território terá um deputado. (§6º) A representação de deputados por Estado não poderá ter o seu número reduzido.

Na CONSTITUIÇÃO (ATO INSTITUCIONAL) DE 1969: Artigo 39 = A Câmara dos Deputados compõe-se de até quatrocentos e vinte representantes do povo, eleitos, dentre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado e Território. **(§1º)** Cada legislatura durará quatro anos. **(§2º)** Obedecido o limite máximo previsto neste artigo, o número de deputados, por Estado, será estabelecido pela Justiça Eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum Estado tenha mais de cinqüenta e cinco ou menos de seis deputados. **(§3º)** Excetuado o de Fernando de Noronha, cada Território será representado, na Câmara por dois Deputados. **(§4º)** No cálculo das proporções em relação à população, não se computará o do Distrito Federal nem a dos Territórios.

SENADO FEDERAL = Conhecido e chamado também de casa ou câmara alta. Representa os Estados-membros, eleitos pelo voto direto e secreto,

segundo o princípio majoritário, entre os cidadãos brasileiros natos ou naturalizados (exceção feita ao presidente da casa que é cargo privativo de brasileiro nato), maiores de trinta e cinco anos e no pleno exercício de seus direitos políticos, com mandato de oito anos, com renovação de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três senadores, cada um deles com dois suplentes (atualmente oitenta e um senadores no total). Os deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e voto. No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação de culpa. Os deputados e senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

O Senado Federal nas Constituições brasileiras:

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1824: Artigo 40 = O Senado é composto de Membros vitalícios, e será organizado por eleição Provincial.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1891: Artigo 30 = O Senado compõe-se de cidadãos elegíveis nos termos do art. 26 e maiores de 35 anos, em numero de três Senadores por Estado e três pelo Distrito Federal, eleitos pelo mesmo modo por que forem os Deputados.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1934: Artigo 90 = São atribuições privativas do Senado Federal: (a) aprovar, mediante voto secreto, as nomeações de magistrados, nos casos previstos na Constituição; as dos Ministros do Tribunal de Contas, a do Procurador Geral da Republica, bem como as designações dos chefes de missões diplomáticas no exterior; (b) autorizar a intervenção federal nos Estados, no caso do artigo 12, n. III, e os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (c) iniciar os projetos de lei, a que se refere o artigo 41, § 3º; (d) suspender, excerto nos casos de intervenção decretada, a concentração de força federal nos Estados, quando as necessidades de ordem publica não a justifiquem.

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1937: Artigo 178 = São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento Nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o artigo 187.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1946: Artigo 60 = O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. (§1º) Cada Estado, e bem assim o Distrito Federal, elegerá três senadores. (§2º) O mandato de senador será de oito anos. (§3º) A representação de cada Estado e a do Distrito Federal renovar-se-ão de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços. (§4º) Substituirá o senador, ou suceder-lhe-á nos termos do artigo 52, o suplente com ele eleito.

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1967: Artigo 43 = O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário. (§1º) Cada Estado elegerá três senadores, com mandato de oito anos, renovando-se a representação, de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços. (§2º) Cada Senador será eleito com seu suplente.

Na CONSTITUIÇÃO (ATO INSTITUCIONAL) DE 1969: Artigo 41 = O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto direto e secreto, segundo o princípio majoritário, dentre cidadão maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos. (§1º) Cada Estado elegerá três Senadores, com mandato de oito anos. (§2º) A representação de cada Estado renovar-se-á de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços. (§3º) Cada Senador será eleito com dois suplentes.

ORGANIZAÇÃO

Dispõe o novo texto constitucional sobre a formação e competência básica de seus principais órgãos internos:

MESAS = São órgãos diretores das Casas do Congresso Nacional. Existem as mesas dirigentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Sua composição é matéria regimental e forma-se com Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro secretários, cada Secretário com um suplente;

COMISSÕES = Organismos constituídos em cada Câmara, compostos de número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e fornecer ao plenário uma opinião aprofundada sobre o tema. As comissões podem ser:

- PERMANENTES = São aquelas comissões que subsistem através das legislaturas (passam de uma para outra legislatura – não se dissolvem);
- TEMPORÁRIAS = Chamadas também de especiais. São aquelas comissões que se extinguem com o término da legislatura, ou quando constituídas para opinarem sobre determinado assunto, tenham preenchido os fins a que se destinavam;
- MISTAS = Aquelas que se formam com os deputados e senadores a fim de estudarem matérias expressamente fixadas, especialmente as que devam ser decididas pelo Congresso Nacional, em sessão conjunta de suas Casas e podem ser permanentes e temporárias;
- PARLAMENTARES DE INQUÉRITO = Aquelas comissões formadas para apurar fatos de interesse público. Têm amplos poderes para investigar, mas não têm o poder de julgar. As Casas, em conjunto ou separadamente, poderão criar tantas quantas comissões de inquérito julgar necessária;
- REPRESENTATIVAS = Aquelas que têm por função, como comissão, de representar o Congresso Nacional durante o recesso parlamentar. Haverá apenas uma comissão e será eleita pelas duas Casas na última sessão ordinária do período legislativo.

POLÍCIA E SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS = Mantêm um corpo de guarda próprio, destinado ao policiamento interno, bem como os serviços administrativos, (que são as secretarias).

FUNCIONAMENTO

As atividades do Congresso Nacional (duas Casas) se desenvolvem por:

LEGISLATURAS = Têm duração de quatro anos e equivalem ao período de mandato do parlamentar, exceção feita aos senadores;

SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA = Período anual em que deve estar reunido o Congresso Nacional para os trabalhos legislativos. Dois são os seus períodos: de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de Agosto a 15 de dezembro;

SESSÕES ORDINÁRIAS OU REUNIÕES ORDINÁRIAS = Na realidade os trabalhos legislativos realizam-se efetivamente nas reuniões diárias (quando há comparecimento) dos congressistas, chamadas sessões ordinárias e que se processam nos dias úteis;

SESSÃO LEGISLATIVA EXTRAORDINÁRIA = Realizadas fora do período normal, e somente poderá deliberar sobre matéria para a qual foi convocada, convocação essa que será realizada pelo Presidente do Senado Federal, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente da República ou maioria dos membros de ambas as Casas, conforme o assunto ou matéria a ser tratada;

REUNIÕES CONJUNTAS = Cada uma das Casas, funcionam e delibera cada qual por si. A Constituição Federal prevê hipóteses em que se reunirão, em sessão conjunta, como por exemplo: inauguração da Sessão Legislativa.

ATRIBUIÇÕES

Tanto o Congresso Nacional, como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, têm suas atribuições, que podemos chamar de competência exclusiva ou privativa (ver na Constituição Federal artigos 48, 51 e 52).

IMUNIDADE PARLAMENTAR

É o privilégio, em face do direito comum, outorgado pela Constituição Federal aos membros do Congresso Nacional para que estes possam exercer suas funções de maneira segura e eficiente. O objetivo é permitir um desempenho livre (expressão, pensamentos, palavras, discussão e voto). Artigos 27 § 1º, 32 § 3º e 53 § 8º da Constituição Federal.

CASSAÇÃO E EXTINÇÃO DO MANDATO

Respectivamente significa dizer: a decretação da perda do mandato, por ter seu titular incorrido em falta funcional, definida em lei. O perecimento do mandato pela ocorrência de fato ou ato que torna automaticamente inexistente a investidura eletiva, tais como: a morte, a renúncia etc.

PROCESSO LEGISLATIVO (artigo 59)

Espécies normativas ou conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos visando a produção e a elaboração das emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Para Hermann Hill e Perter Noll, respectivamente: "Einführung in die Gesetzgebungslehre", o assunto começa com o seguinte destaque. Além do processo legislativo disciplinado na Constituição Federal (processo legislativo "externo"), identifica a doutrina o chamado processo legislativo "interno", que se refere ao "modus faciendi" adotado para a tomada da decisão legislativa. Não se pode negar que, a despeito de sua relativa informalidade, o processo legislativo "interno" traduz um esforço de racionalização dos procedimentos de decisão, que configura

uma exigência do próprio Estado de Direito. A doutrina esforça-se por identificar o roteiro básico observado na definição de uma decisão legislativa.

IDENTIFICAÇÃO E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Antes de decidir sobre as providências a serem empreendidas, cumpre identificar o problema a ser enfrentado. Realizada a identificação do problema, em virtude de impulsos externos (manifestações de órgãos de opinião pública, críticas de segmentos especializados) ou graças da atuação dos mecanismos próprios de controle, cumpre delimitá-los, de forma precisa. A reunião de informações exatas sobre uma situação considerada inaceitável ou problemática é imprescindível tanto para evitar a construção de falsos problemas, quanto para afastar o perigo de uma avaliação errônea (superestimação ou subestimação).

ANÁLISE DA SITUAÇÃO QUESTIONADA E DE SUAS CAUSAS

A complexidade do processo de elaboração de leis e as sérias conseqüências que podem advir do ato legislativo exigem que a instauração do processo de elaboração legislativa seja precedida de rigorosa análise dos fatos relevantes (apontar as distorções existentes, suas eventuais causas), do exame de todo o complexo normativo em questão (análise de julgados, pareceres, críticas doutrinárias, etc.), bem como de acurado levantamento de dados sobre a questão (audiência de entidades representativas e dos atingidos ou afetados pelo problema, etc.)).

A análise da situação questionada deve contemplar as causas ou complexo de causas que eventualmente determinaram ou contribuíram para o seu desenvolvimento. Essas causas podem originar-se de influências diversas, tais como condutas humanas, desenvolvimentos sociais ou econômicos, influências da política nacional ou internacional, conseqüências de novos problemas técnicos, efeitos de leis antigas, mudanças de concepção, etc.

DEFINIÇÃO DOS OBJETOS PRETENDIDOS

Para verificar a adequação dos meios a serem utilizados deve-se proceder a uma análise dos objetivos que devem ser atingidos com a aprovação da proposta. A ação do legislador, nesse âmbito, não difere, fundamentalmente, da atuação do homem comum, caracterizando-se mais por saber exatamente o que não quer, sem precisar o que efetivamente pretende.

A avaliação emocional dos problemas, a crítica generalizada e, às vezes, irrefletida sobre o estado de coisas dominante acaba por permitir que predominem as soluções negativistas, que têm, fundamentalmente, por escopo suprimir a situação questionada sem contemplar, de forma detida e racional, outras possíveis alternativas ou as causas determinantes desse estado de coisas negativo.

Outras vezes deixa-se orientar por sentimento inverso, buscando, pura e simplesmente, a preservação do “status quo”.

Essas duas posições podem levar, nos seus extremos, a uma imprecisa definição dos objetivos a serem alcançados. A definição da decisão legislativa deve ser precedida de uma rigorosa avaliação das alternativas existentes, seus prós e contras. A existência de alternativas diversas para a solução do problema não só amplia a liberdade do legislador, como também permite a melhoria da qualidade da decisão legislativa.

Segundo o direito positivo brasileiro, Emenda é a proposição legislativa apresentada como acessória de outra. Nem todo titular de iniciativa goza do poder de Emenda. Esta faculdade é reservada aos parlamentares.

Todavia, a praxes consolidadas parece assegurar, aos titulares extras parlamentares da iniciativa, a possibilidade de alteração do projeto mediante a apresentação de mensagens aditivas. Essa alternativa tem seus limites, não podendo dar ensejo à supressão ou à substituição de dispositivos. A supressão ou a substituição somente poderá realizar-se pela retirada e posterior reapresentação do projeto (texto do professor José Afonso da Silva – in Curso de Direito Constitucional Positivo).

As propostas de modificação de um projeto em tramitação no Congresso Nacional podem ter escopos diversos.

Elas podem buscar a modificação, a supressão, a substituição, o acréscimo ou a redistribuição de disposições constantes do projeto.

NOS TERMOS DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, “AS EMENDAS SÃO”:

SUPRESSIVAS = As Emendas Supressivas, são aquelas que mandam erradicar qualquer parte de outra proposição;

AGLUTINATIVAS = As Emendas Aglutinativas, são aquelas que resultam da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos;

SUBSTITUTIVAS = As Emendas Substitutivas, são aquelas apresentadas como sucedâneas à parte de outra proposição;

MODIFICATIVAS = As Emendas Modificativas, são aquelas que alteram a proposição sem a modificar substancialmente;

ADITIVAS = As Emendas Aditivas, são aquelas que se acrescentam a outra proposição.

OBSERVAÇÃO = A Subemenda é a Emenda apresentada em Comissão à outra Emenda, e pode ser: supressiva (ver letra “a”) – substitutiva (ver letra “c”) - ou aditiva (ver letra “e”).

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 artigo 60, incisos I, II e III da Constituição Federal;

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 artigo 60 § 2º da Constituição Federal;

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 (artigo 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. Artigo 142, § 1º. Artigo 146, incisos I, II, III, letras “a” “b” e “c”. Artigo 148, incisos I e II. Artigo 153, inciso VII. Artigo 154, inciso I. Artigo 161, incisos I, II, III e parágrafo único. Artigo 163, incisos de I a VII. Artigo 165, § 9º, incisos I e II. Artigo 169. Artigo 184, § 3º. Artigo 192, incisos I, II e III, letras “a” e “b”, incisos IV, V, VI, VII, VIII, §§ 1º a 3º; Artigo 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 artigo 61 “caput” da Constituição Federal;
- DISCUSSÃO = Acontece na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (artigos 64 e 65);
- VOTAÇÃO = Pelo artigo 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 (artigo 66 § 7º da Constituição Federal).

(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, filiamo-nos, 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 Constituição Federal (artigo 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 Constituição Federal define o objeto de delegação (artigo 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 (artigo 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 Emenda Constitucional 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 Emenda Constitucional 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 Emenda Constitucional 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 (Constituição Federal – artigo 85, inciso 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 Emenda Constitucional 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 (artigo 59, inciso VI da Constituição Federal), as relações jurídicas delas decorrentes.

(8ª) = Se o Congresso Nacional (artigo 49 da Constituição Federal) não editar o decreto legislativo (artigo 59, inciso VI da Constituição Federal) 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 (artigo 59, inciso VI da Constituição Federal).

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 (artigo 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 artigo 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. Artigo 68 § 2º da Constituição Federal.

PROCESSO DE CRIAÇÃO, assim ocorre:

- INICIATIVA = É do Congresso Nacional na forma estabelecida regimentalmente;
- DISCUSSÃO = Acontece na Casa Legislativa (Câmara ou Senado) que irá expedir-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.

FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO

(TRAMITAÇÃO)

O conjunto de atos (fases) devidamente ordenados para a criação de normas de direito, são elas:

1ª FASE = INICIATIVA = A iniciativa é a proposta de edição de direito novo. Por força de disposição constitucional, a discussão e a votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do STF e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados (artigo 64 da Constituição Federal). Da mesma forma, a iniciativa popular será exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados do projeto de lei (artigo 61, § 2º, da Constituição Federal).

Para os projetos de lei de iniciativa do Ministério Público começarão a tramitar na Câmara dos Deputados conforme matéria regulada no RI (Regulamento ou Regimento Interno da Câmara dos Deputados) artigo 17. A iniciativa deflagra o processo legislativo e determina a obrigação da Casa Legislativa destinatária de submeter o projeto de lei a uma deliberação definitiva.

A iniciativa **comum** ou **concorrente** compete ao Presidente da República, a qualquer deputado ou senador, a qualquer comissão de qualquer das Casas formadoras do Congresso Nacional, e aos cidadãos iniciativa popular (parágrafo único do artigo 1º combinado com inciso III do artigo 14 combinado com o artigo 61 “caput” e § 2º).

A iniciativa **popular** em matéria de lei federal está condicionada à manifestação de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, que deverá estar distribuído em no mínimo cinco Estados, exigida em cada um deles a manifestação de três décimos por cento de seus eleitores (artigo 61, § 2º da Constituição Federal).

A Constituição Federal outorga a iniciativa da legislação sobre certas matérias, privativamente (iniciativa reservada), a determinados órgãos. Vejamos: o artigo 61, §1º, da Constituição Federal, reserva ao Presidente da República a iniciativa das leis que:

(a) criem cargos, funções ou empregos públicos, ou aumentem sua remuneração;

(b) fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

(c) disponham sobre organização administrativa e judiciária;

(d) disponham sobre matéria tributária e orçamentária, serviço público e pessoal da administração dos Territórios;

(e) disponham sobre a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (artigo 28, § 5º);

(f) criem, estruturem ou definam as atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal detêm poder de iniciativa reservada sobre os projetos de lei de organização de seus serviços administrativos. Os Tribunais detêm competência (iniciativa reservada) para propor a criação de novas varas judiciárias.

Compete privativamente ao STF e aos Tribunais Superiores propor a criação ou extinção dos tribunais inferiores, bem como a alteração do número de membros destes, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, dos serviços auxiliares dos juízos que lhes forem vinculados, e a alteração da organização e da divisão judiciária (artigo 96 inciso I, letra “d” e 96, inciso II, letra “a”).

Compete, ainda, privativamente ao STF a iniciativa da lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura (artigo 93). A Constituição Federal assegurou, igualmente, ao Ministério Público a iniciativa reservada para apresentar projetos sobre a criação ou a extinção de seus cargos ou de seus serviços auxiliares.

Prevê, também, a Constituição Federal sistema de iniciativa vinculada, na qual a apresentação do projeto é obrigatória. Exemplo: o envio, pelo Chefe do Executivo Federal, ao Congresso Nacional, do plano plurianual, do projeto de leis de diretrizes orçamentárias e do projeto de orçamentos anuais. Sobre o assunto ler Manoel Gonçalves Ferreira Filho e José Afonso da Silva (in Curso

de Direito Constitucional, e Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional).

É o ato que inaugura o processo legislativo. Faculdade atribuída a alguém ou órgão para apresentar projeto de lei, na forma e nos casos previstos no vigente texto constitucional;

2ª FASE = COMISSÕES TÉCNICAS = Todo projeto de lei obrigatoriamente passa pelo crivo das comissões permanentes (Constituição e Justiça, Relações Exteriores, Saúde, Educação e Cultura, Finanças, Transportes, Trabalho e Legislação Social, Orçamento Público) e posteriormente levado à discussão e votação em plenário;

3ª FASE = DISCUSSÃO = É o ato de se discutir o projeto de lei. Inicia na Câmara dos Deputados a discussão dos projetos de iniciativa do Presidente da República, da iniciativa popular, dos Tribunais ou dos próprios deputados, e no Senado a iniciativa dos projetos de lei oferecidos por senadores. A disciplina sobre a discussão e instrução do projeto de lei é confiada, fundamentalmente aos Regimentos das Casas Legislativas. O projeto de lei aprovado por uma casa será revisto pela outra em um só turno de discussão e votação. Não há tempo prefixado para deliberação das Câmaras, salvo quando o projeto for de iniciativa do Presidente da República e este formular pedido de apreciação sob regime de urgência (artigo 64 § 1º). No caso de proposição normativa submetida a regime de urgência, se ambas as Casas não se manifestarem cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, o projeto deve ser incluído na ordem do dia, ficando suspensas às deliberações sobre outra matéria, até que seja votada a proposição do Presidente da República (artigo 64 §§ 1º e 2º).

4ª FASE = CASA (CÂMARA) REVISORA = Projeto aprovado por uma casa será revisto necessariamente pela outra Casa. Iniciado pela Câmara dos Deputados a revisão é do Senado. Iniciado pelo Senado a revisão é da Câmara dos Deputados.

5ª FASE = VOTAÇÃO = Ato de decisão, que se toma por maioria de votos. A votação da matéria legislativa constitui ato coletivo das Casas do Congresso

Nacional. Realiza-se, normalmente, após a instrução do Projeto nas Comissões e dos debates no Plenário. Essa decisão toma-se por maioria de votos; a saber:

(a) maioria simples (maioria dos membros presentes) para aprovação dos projetos de lei ordinária;

(b) maioria absoluta dos membros das Câmaras para aprovação dos projetos de lei complementar;

(c) maioria de três quintos dos membros das Casas do Congresso, para aprovação de Emenda Constitucional (artigos 47, 60 § 2º e 69).

6ª FASE = SANÇÃO E VETO = Atos do Poder Executivo, privativos do Presidente da República, que aceita total ou parcialmente o projeto de lei, que acaba de chegar discutido e votado do Congresso Nacional. A Sanção pode ser:

(a) Expressa = Manifesta-se concordando, no prazo de quinze dias a partir do recebimento;

(b) Tácita = Silencia naquele prazo. O Veto é a não aceitação (discordância) dos termos de um projeto de lei (pode-se também dizer, o ato do Presidente da República, no controle da constitucionalidade da lei).

Dois são os fundamentos para a recusa de sanção: inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público. O veto há de ser expreso e motivado, devendo ser oposto no prazo de 15 dias úteis, contados da data do recebimento do projeto, e comunicado ao Congresso Nacional nas 48 horas subseqüentes à sua oposição. Nos termos do vigente texto Constitucional – artigo 66 §§ 1º e 2º, o veto pode ser total ou parcial incide sobre o Projeto de Lei na sua integralidade (somente pode abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea). A principal consequência jurídica que decorre do exercício do poder de veto é a de suspender a transformação do projeto – ou parte dele – em lei. Em se tratando de veto parcial, a parte do projeto que logrou obter a sanção presidencial converte-se em lei e passa a obrigar desde a sua entrada em vigor. A parte vetada depende, porém, da manifestação do Legislativo. Uma das mais relevantes consequências do veto

é a sua irretratabilidade. Tal como já acentuado pelo STF, manifestado o veto, não pode o Presidente da República retirá-lo ou retratar-se para sancionar o projeto vetado. O veto não impede a conversão do projeto em lei, podendo ser superado por deliberação do Congresso Nacional. Daí afirmar-se, genericamente, ter sido adotado, no Direito Constitucional brasileiro, o sistema de veto relativo. Feita a comunicação do motivo do veto, dentro do prazo de quarenta e oito horas, o Congresso Nacional poderá, em sessão conjunta, no prazo de trinta dias a contar do recebimento, rejeitar, em escrutínio secreto, o veto, pela manifestação da maioria absoluta de deputados e de senadores. Caso não haja deliberação do Congresso Nacional no prazo estabelecido, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final, ressalvadas as medidas provisórias. Em se tratando de vetos parciais, poderá o Congresso Nacional acolher certas objeções contra partes do projeto e rejeitar outras. No caso de rejeição do veto parcial, verificada nos termos da Constituição, compete ao Presidente da República e, se este não o fizer, ao Presidente ou ao Vice-Presidente do Senado Federal a promulgação da lei (artigo 66 §§ 4º a 7º). O veto observa a seguinte tipologia:

- (a) quanto à extensão = O veto pode ser total ou parcial;
- (b) quanto à forma = O veto há de ser expresso;
- (c) quanto aos fundamentos = O veto pode ser jurídico (inconstitucionalidade) ou político (contrariedade ao interesse público);
- (d) quanto ao efeito = O veto é relativo, pois apenas suspende, até à deliberação definitiva do Congresso Nacional, a conversão do projeto em lei;
- (e) quanto à devolução = A atribuição para apreciar o veto é confiada, exclusivamente, ao Poder Legislativo (veto legislativo).

7ª FASE = PROMULGAÇÃO = Pode ocorrer as seguintes situações para promulgação:

- (a) o projeto é expressamente sancionado pelo Presidente da República, verificando-se a sua conversão em lei. Nesse caso, a promulgação ocorre concomitantemente à sanção;

(b) o projeto é vetado, mas o veto é rejeitado pelo Congresso Nacional, que converte o projeto, assim, em lei. Não há sanção, nesse caso, devendo a lei ser promulgada mediante ato solene (artigo 66 § 5º);

(c) o projeto é convertido em lei mediante sanção tácita. Nessa hipótese, compete ao Presidente da República ou, no caso de sua emissão, ao Presidente ou ao Vice-Presidente do Senado proceder à promulgação solene da lei. É o ato do Presidente da República, no prazo de quarenta e oito horas, quando da sanção tácita ou de rejeição de veto. Não promulgando, o Presidente do Senado poderá promulgar, e se este não o fizer, deverá fazê-lo o Vice-Presidente do Senado, consoante texto constitucional (artigo 66 § 7º).

8ª FASE = PUBLICAÇÃO = Ato pelo qual se leva ao conhecimento público a existência da lei obrigatória em todo território nacional. Tal publicação deverá ser feita no Diário Oficial da União. É a condição de vigência e eficácia da lei. A autoridade competente para promulgar o ato tem o dever de publicá-lo. Isso não significa, porém, que o prazo de publicação esteja compreendido no de promulgação, porque, do contrário, ter-se-ia a redução do prazo assegurado para a promulgação. Assinale-se, todavia, que a publicação do ato legislativo há de se fazer sem maiores delongas. A entrada em vigor da lei subordina-se aos seguintes critérios:

(a) o da data de sua publicação;

(b) o do dia prefixado ou do prazo determinado, depois de sua publicação;

(c) o do momento em que ocorrer certo acontecimento ou se efetivar dada formalidade nela previstos, após sua publicação;

(d) o da data que decorre de seu caráter. Normalmente, as leis dispõem em um artigo sobre sua entrada em vigor, que costuma ser a data de sua publicação (cláusula de vigência). A cláusula de vigência vem expressa, o mais das vezes, na fórmula tradicional. Exemplo: “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”. Na falta de disposição expressa, consagra a Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei nº 4.567 de 1942 artigo 1º) a seguinte regra supletiva: “Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias depois de oficialmente publicada”.

FUNÇÃO DO LEGISLATIVO

É legislar (criar, fazer ou elaborar), ou melhor, dizendo, é o órgão público que recebe a autoridade e o poder (a faculdade) para elaborar e aprovar leis, fiscalizar os atos do Poder Executivo e em menor proporção: administrar e exercer jurisdição.

Chamamos de funções típicas e atípicas. Ele administra quando funciona sobre a sua organização (polícia, provimento de cargos, concede férias ou licenças), e julga (exerce jurisdição) quando decide a respeito dos crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República ou por outros elencados no texto constitucional.

A função típica legislativa não é exercida com exclusividade, mas com colaboração do Poder Executivo que intervém quando da iniciativa do processo legislativo encaminhando projetos de lei, como também, quando vetando ou sancionando (controle da constitucionalidade) os projetos de lei que vêm discutidos e votados do Congresso Nacional.

Poder legislativo nas constituições brasileiras:

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1824: Artigo 13 = O Poder Legislativo é delegado á Assembléia Geral com a Sanção do Imperador.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1891: Artigo 16 : O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1934: Artigo 22 = O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal.

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1937: Artigo 38 = O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

Na CONSTITUIÇÃO DE 1946: Artigo 37 = O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Na CONSTITUIÇÃO (CARTA) DE 1967: Artigo 29 = O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Na CONSTITUIÇÃO (ATO INSTITUCIONAL) DE 1969: Artigo 27 = O poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.