

Processo legislativo e espécies normativas

Bruno Florentino da Silva*

1. Introdução. 2. Processo legislativo. 3. Processo legislativo ordinário. 3.1 Fase introdutória. 3.2 Fase constitutiva. 3.3 Deliberação executiva. 3.4 Fase complementar. 4. Espécies normativas. 4.1. Emendas constitucionais. 4.2. Lei complementar. 4.3 Medida provisória. 4.4 Lei delegada. 4.5 Decreto legislativo. 4.6 Resolução. 4.7 Leis orçamentárias. 4.8 Conclusão 4.9 Referências.

Resumo

O processo legislativo compreende um procedimento comum ou ordinário e alguns procedimentos especiais. A depender da espécie normativa verificar-se-á procedimentos distintos os quais devem ser estritamente observados pois, além de darem coesão ao ordenamento jurídico, efetivam o princípio da legalidade.

Palavras-chave: Processo Legislativo. Constituição Federal. Espécies normativas.

1 Introdução

O processo legislativo compreende um conjunto de formalidades que devem ser estritamente observadas na elaboração das diversas espécies normativas. Esse conjunto de formalidades garantem toda a coesão do ordenamento jurídico e são essenciais para a sua construção. Os procedimentos das espécies normativas estão previstos na Constituição do Estado, documento que serve de diretriz e dá estabilidade ao ordenamento jurídico.

2 Processo Legislativo

O processo legislativo deve ser encarado sob dois pontos de vista, um jurídico e um sociológico. O primeiro faz referência ao conjunto coordenado de todas as disposições que regulam o procedimento a ser seguido pelos órgãos competentes pela elaboração das leis e dos atos normativos. O segundo faz referência a todos os fatores reais e concretos que impulsionam e direcionam os legisladores a realizarem suas tarefas de elaborar leis e atos normativos.

Nesse sentido, entende-se por processo legislativo um conjunto de atos, todos realizados pelos órgãos legislativos objetivando a formação das leis constitucionais, das leis complementares, das leis ordinárias, das resoluções e dos decretos legislativos (SILVA; 2015).

Uma importante observação que deve ser feita diz respeito à adequação do ordenamento jurídico à Constituição Federal. No Brasil, via de regra, o processo legislativo predominante é o indireto, no qual o povo escolhe seus representantes mandatários (*parlamentares*) para exercerem os poderes de sua competência constitucional de forma autônoma.

Já as classificações dos procedimentos legislativos se resumem em três espécies: *comum ou ordinário*, *sumário* e *procedimentos especiais*. O procedimento comum ou ordinário destina-se à elaboração das leis ordinárias. O procedimento sumário apresenta como característica a existência de um prazo dentro do qual deve o Congresso Nacional deliberar sobre assuntos pré-determinados. Já os procedimentos

especiais são empregados na elaboração das emendas constitucionais, das leis complementares, das leis delegadas, das medidas provisórias, dos decretos-legislativos, das resoluções e das leis financeiras.

3 Processo Legislativo Ordinário

O processo legislativo ordinário é constituído pelas seguintes fases: fase introdutória, fase constitutiva e fase complementar (MORAES; 2015). É o procedimento mais completo e mais amplo, sendo utilizado na elaboração de uma lei ordinária.

O processo legislativo ordinário corresponde a um procedimento comum empregado na elaboração das leis ordinárias, sendo assim, um processo mais completo e demorado (SILVA; 2015).

O processo legislativo ordinário destina-se à elaboração das leis ordinárias e determina todas as formalidades que deverão ser estritamente observadas na elaboração das leis. É um procedimento que está previsto na Constituição Federal de 1988, mais especificamente no artigo 61.

3.1 Fase introdutória

A fase introdutória reúne basicamente uma faculdade atribuída a algum cargo ou a algum órgão, para apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. Essa faculdade que dá início ao processo legislativo pode ser parlamentar, extraparlamentar, concorrente ou exclusiva. A iniciativa parlamentar é conferida aos membros do Congresso Nacional. A iniciativa extraparlamentar é conferida ao chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos. Já a iniciativa concorrente confere à vários legitimados, de uma só vez, a faculdade de darem início a um projeto de lei. Já a iniciativa exclusiva de lei confere a legitimidade a somente determinado cargo ou órgão.

Sendo assim, cumpre ressaltar a iniciativa de lei pertencente ao Poder Judiciário, qual seja, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos bem como a remuneração de seus serviços auxiliares e de todos os juízos que lhe forem vinculados, além de fixar os vencimentos dos seus membros e dos seus juizes (vide artigos 2º e 96, II, *b*, da Constituição Federal). Quanto à fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, será estabelecida sempre por lei ordinária de iniciativa do Presidente do Supremo Tribunal Federal (artigos 48, XV e 96, II, *b*, da Constituição Federal).

No tocante à iniciativa exclusiva do Presidente da República, faz-se menção ao § 1º, do artigo 61, da Constituição Federal. Logo, de forma resumida, é da competência do Presidente da República propor: *a fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; dispor sobre cargos, funções, empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como sobre normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; a criação e a extinção de Ministérios e órgãos da administração pública observado o disposto no artigo 84, VI, da Constituição Federal; sobre militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

O Ministério Público também possui faculdade para dar início à criação de leis. É da iniciativa do Ministério Público: *criar e extinguir cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; dispor sobre sua organização e funcionamento; elaborar suas propostas de orçamentos dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; aos Procuradores-Gerais cumpre*

estabelecerem a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público tanto da União quanto dos Estados (nesse sentido vide artigos 127, §§ 2º e 3º e 128, § 5º da Constituição Federal).

Já a iniciativa popular de lei está prevista no § 2º, do artigo 61 da Constituição Federal e poderá ser exercida mediante apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

3.2 Fase constitutiva

Essa fase comporta a discussão e a votação do projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional, para tanto, ambas as Casas (*Câmara dos Deputados* e *Senado Federal*) delimitarão o objeto a ser aprovado ou rejeitado pelo Poder Legislativo. Após a deliberação parlamentar, caso o projeto de lei seja aprovado pelas duas Casas Legislativas, o chefe do Poder Executivo exercitará seu poder de veto ou de sanção.

A primeira etapa percorrida na fase constitutiva corresponde à *deliberação parlamentar*. O projeto de lei seguirá pelas duas Casas Legislativas e será discutido e votado na Comissão de Constituição, Justiça e de Redação na Câmara dos Deputados e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no Senado Federal. Primeiramente será feita uma análise da constitucionalidade do projeto de lei e posteriormente será feita uma análise sobre seu mérito. Após o projeto de lei ser aprovado nas comissões das Casas, seguirá para ser discutido e votado pelo plenário da Casa deliberativa principal.

Uma vez aprovado em uma das Casas, o projeto de lei seguirá diretamente para a outra Casa que exercerá a função de Casa Revisora. Nesse sentido é a previsão do artigo 65 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Logo, na Casa Revisora o projeto de lei será analisado pelas Comissões, discutido e votado em um único turno. Se o projeto de lei for aprovado nos mesmos termos da Casa Iniciadora, seguirá para o Presidente da República. Caso o projeto de lei seja aprovado com alterações, haverá retorno à Casa Legislativa iniciadora para análise e votação em um único turno. Caso o projeto seja rejeitado a matéria nele constante somente poderá constituir objeto de novo projeto de lei na próxima sessão legislativa, exceto quando a maioria absoluta dos Deputados Federais ou dos Senadores da República solicitarem a reapresentação mediante uma proposta de reapresentação, nos termos do artigo 67, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

O projeto de lei deverá sempre ser aprovado pelas duas Casas Legislativas, caso contrário, será arquivado. Somente podendo ser reapresentado nos termos do supracitado artigo 67 da Constituição Federal. Após a aprovação do projeto de lei pelo Congresso Nacional, seguirá o projeto para o autógrafo. O autógrafo nada mais é do que, um instrumento formal contendo o texto definitivamente aprovado pelo Poder Legislativo, devendo ainda revelar o resultado da deliberação parlamentar.

Quanto ao prazo para a realização de uma deliberação parlamentar, a própria Constituição Federal não o prevê expressamente. A Constituição somente previu um caso relacionado à um regime de urgência constitucional ou de processo legislativo sumário. Tudo dependerá da vontade do Presidente da República, que poderá pedir urgência na apreciação de projetos de sua iniciativa, seja ela privativa ou concorrente. Nessa hipótese de urgência, a Câmara dos Deputados realizará a deliberação principal e o Senado Federal irá realizar a deliberação revisional. O prazo concedido para cada uma das Casas será sucessivo, de 45 (quarenta e cinco) dias. Caso o Senado Federal emende alguma parte do projeto, a Câmara dos Deputados deverá apreciá-la dentro do prazo de 10 (dez) dias.

3.3 Deliberação executiva

Após ser analisado e aprovado pelas Casas componentes do Congresso Nacional, o projeto de lei seguirá à deliberação do Poder Executivo. Nessa oportunidade o projeto será analisado pelo Presidente da República que poderá vetar o projeto ou sancioná-lo.

A sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos do projeto de lei já aprovado pelas Casas do Congresso Nacional. A sanção poderá ser expressa ou tácita. A primeira ocorrerá quando o Presidente da República se manifestar expressamente dentro de um prazo de 15 (quinze) dias. A segunda ocorrerá quando o Presidente da República se silenciar após a decorrência desse mesmo prazo de 15 (quinze) dias. A sanção ainda poderá ser parcial ou total, dependendo da concordância parcial ou total do Presidente em relação ao conteúdo do projeto de lei.

Em relação ao veto, pode ser este conceituado como sendo uma manifestação de discordância do Presidente da República em relação ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. O prazo para a prática do veto presidencial será de 15 (quinze) dias úteis, tendo início a sua contagem na data do recebimento do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo. O veto pode ser classificado ainda como jurídico ou

político. O veto jurídico ocorrerá quando o projeto de lei for considerado inconstitucional. Já o veto político ocorrerá quando o projeto de lei for considerado contrário ao interesse público.

São características do veto: expresso, motivado ou formalizado, total ou parcial, supressivo, superável ou relativo. Assim, o veto será expresso pois decorre de uma manifestação de vontade do Presidente da República. O veto será motivado ou fundamentado pois deverá sempre apresentar uma fundamentação que o justifique. O veto será total ou parcial dependendo do seu alcance parcial ou total, vetando parcialmente ou totalmente o projeto de lei já aprovado pelo Poder Legislativo. O veto será supressivo pois somente poderá erradicar e nunca adicionar, artigos, parágrafos ou incisos. O veto pode ser superável pois poderá ser afastado pela maioria absoluta dos Deputados e dos Senadores, em votação secreta, em sessão conjunta do Congresso Nacional.

A tramitação do veto presidencial segue pelo Congresso Nacional, onde, nos termos já analisados, será apreciado pelo Poder Legislativo. Caso o veto seja derrubado pelo Congresso Nacional, o projeto de lei será novamente remetido ao Presidente da República que deverá promulgar a lei. Caso o veto presidencial seja mantido pelo Congresso Nacional, o projeto de lei será arquivado extinguindo-se definitivamente do processo legislativo e impedido de ser reaberto em quaisquer de suas fases procedimentais.

3.4 Fase complementar

A fase complementar compreende a promulgação e a publicação do projeto de lei. A promulgação garante a execução da lei e a publicação garante a notoriedade da lei.

A promulgação atesta uma renovação ocorrida na ordem jurídica, declarando a existência de uma lei e conseqüentemente o seu cumprimento. A promulgação irá incidir sobre um ato perfeito e acabado. Nos termos do § 7º, do artigo 67 da Constituição Federal, o

Presidente da República promulga a lei no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, contado da sanção ou da comunicação da rejeição do veto. Caso o Presidente da República não se manifeste dentro desse prazo a promulgação torna-se competência do Presidente do Senado Federal, ainda assim, caso o Presidente do Senado Federal não se manifeste dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a promulgação torna-se competência do Vice-Presidente do Senado Federal.

A publicação do projeto de lei trata-se de uma comunicação a todos dirigida para que cumpram o ato normativo, informando-os de sua existência e de seu conteúdo. O texto promulgado será inserido no Diário Oficial da União. O Presidente da República também é considerado como responsável pela publicação da lei. Após ser publicada, a lei entrará em vigor em todo o território nacional, quarenta e cinco dias após a data de sua publicação. Poderão haver hipóteses nas quais o próprio texto de lei determine a data do começo de vigência da lei. No Estados estrangeiros, a lei publicada entrará em vigor três meses após a data de sua publicação.

4 Espécies normativas

Nos termos do artigo 59 da Constituição Federal, são espécies normativas: emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

4.1 Emendas constitucionais

As emendas constitucionais possibilitam a inserção de acréscimos, supressões ou modificações do texto constitucional. As emendas constitucionais não se sujeitam à sanção presidencial e têm a mesma natureza e eficácia das normas constitucionais (MOTTA; 2007).

É um processo legislativo especial e bem diferente do processo legislativo ordinário, apresentado do tópico anterior. A finalidade de uma emenda constitucional é a revisão da Constituição Federal, porém

sem que as novas normas se distanciem substancialmente do sistema originário adotado pelo legislador constituinte.

O artigo 60 da Constituição Federal impões todos os limites que devem ser respeitados por um projeto de emenda constitucional. Ditas limitações podem ser classificadas como expressas ou implícitas.

As limitações implícitas são limites tácitos, deduzidos do próprio texto constitucional. A finalidade dos limites implícitos é assegurar a efetividade das cláusulas pétreas. Consideram-se como cláusulas pétreas um núcleo de valores e princípios constitucionais intangíveis e intocáveis.

As limitações expressas são previstas expressamente pela Constituição Federal e sofrem uma nova divisão, resultando a seguinte classificação: materiais, circunstanciais e procedimentais/formais. As limitações materiais dizem respeito às cláusulas pétreas ou núcleo intocável da Constituição, compreendendo a inalterabilidade da forma federativa de Estado; do voto direto, secreto, universal e periódico; da separação dos Poderes; dos direitos e das garantias individuais e coletivas. Já as limitações circunstanciais têm a finalidade de impedir a modificação da Constituição Federal em certas ocasiões excepcionais e anormais do país, como por exemplo, durante a vigência do Estado de Sítio, do Estado de Defesa ou de Intervenção Federal. Já as limitações procedimentais dizem respeito ao procedimento adotado para a realização de uma Emenda Constitucional.

O procedimento de uma emenda constitucional possui uma fase introdutória na qual, somente o Presidente da República, um terço no mínimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, podem propor a realização de uma Emenda Constitucional.

O procedimento de uma emenda constitucional também possui uma fase constitutiva na qual haverá uma deliberação parlamentar e uma deliberação executiva.

A deliberação parlamentar consiste num ato de discussão e votação realizado em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, para a aprovação de uma emenda constitucional. Ocorrerá a aprovação se, em ambas as Casas do Congresso Nacional nos dois turnos realizados, o projeto de emenda constitucional receber três quintos dos votos dos respectivos membros.

Na deliberação executiva não há a participação do Presidente da República, uma vez que o titular do poder constituinte reformador é o Poder Legislativo.

Por derradeiro, o procedimento de uma emenda constitucional também apresenta uma fase complementar, devendo a emenda constitucional ser promulgada pelas Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Já a competência para a publicação da emenda constitucional é do Congresso Nacional.

4.2 Lei complementar

As leis complementares têm sua matéria predeterminada constitucionalmente, ou seja, somente poderão tratar das matérias que a Constituição Federal determinar serem próprias dessa espécie normativa (MOTTA; 2007).

A lei complementar é uma espécie normativa prevista no artigo 59 da Constituição Federal que apresenta um processo legislativo próprio e é utilizada somente em matéria reservada. Assim, determinadas matérias exigem regulamento especial diferente do previsto constitucionalmente.

A lei complementar difere da lei ordinária materialmente e formalmente. Dessa forma, somente poderá ser matéria de lei complementar a matéria taxativamente prevista na Constituição Federal. No tocante à formalidade ressalta-se o processo legislativo, mais especificamente na sua fase de votação, e o quórum de aprovação da lei complementar é de maioria absoluta (metade mais um do

número total de integrantes da Casa Legislativa). Logo, quase todo o processo legislativo da lei complementar é idêntico ao ordinário, exceto o quórum de votação. A lei ordinária é aprovada pela maioria simples (metade mais um dos presentes na sessão).

4.3 Medida provisória

Nos casos extraordinários de necessidade e urgência, o Governo poderá adotar, com única e exclusiva responsabilidade, providências provisórias com força de lei, devendo apresentá-las imediatamente à Câmara dos Deputados, para sua conversão em lei.

Todo o procedimento para aprovação da medida provisória está transcrito no artigo 62 da Constituição Federal. A conversão da medida provisória em lei deverá ocorrer dentro de um prazo de 60 (sessenta) dias. O prazo de conversão da medida provisória em lei terá início na data da edição da medida provisória.

Após a publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, a Presidência do Congresso Nacional, ordenará a publicação e a distribuição da avulsos da matéria além de, designar uma Comissão Mista para emitir um parecer sobre ela. A comissão mista é composta por 12 (doze) Senadores e por 12 (doze) Deputados. Uma das funções da Comissão Mista é emitir um parecer único sobre a matéria inserida na medida provisória ressaltando sua constitucionalidade, relevância e urgência, seu mérito e sua adequação financeira e orçamentária. O parecer da Comissão Mista será encaminhado ao Plenário da Câmara dos Deputados e, uma vez aprovado, a medida provisória será enviada ao Senado Federal, para discussão e votação.

A Comissão Mista poderá aprovar totalmente uma medida provisória, aprovar parcialmente uma medida provisória, alterar parcialmente a medida provisória ou rejeitar em sua totalidade a medida provisória.

A votação da medida provisória será feita separadamente em cada uma das Casas e será submetida ao Plenário das Casas do Congresso Nacional, iniciando-se pela Câmara dos Deputados (artigos 62, § 8º e 64, *caput*, da Constituição Federal).

Antes do exame de mérito da medida provisória, o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá preliminarmente e por maioria simples, se a medida provisória atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e sobre sua inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória (artigo 62, § 5º da Constituição Federal). Caso a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal decidam pelo não atendimento dos pressupostos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária da medida provisória, esta será arquivada.

Uma vez aprovada integralmente a medida provisória, será convertida em lei e será promulgada pelo Presidente do Senado Federal remetendo ao Presidente da República que publicará a lei de conversão. Se por acaso a medida provisória não for apreciada dentro de um prazo de 15 (quinze) dias, entrará em regime de urgência.

Entende-se por regime de urgência um prazo exíguo para que as Casas do Congresso Nacional apreciem o inteiro teor da medida provisória. Durante o regime de urgência ficarão sobrestados todas as deliberações sobre projetos de leis ordinária a serem realizadas pela Casa Legislativa que estiver analisando-as.

Nos termos do § 3º, do artigo 62 da Constituição Federal, o prazo de vigência de uma medida provisória será de 60 (sessenta) dias. Porém, nos termos do § 7º, do mesmo artigo 62 da Constituição Federal, o prazo poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, se a votação não tiver sido encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

Uma medida provisória pode ser emendada, competindo ao Parlamento a ampliação ou restrição de conteúdo. A apresentação da emenda deve ocorrer em até 6 (seis) dias após a data da publicação da medida provisória, e sua apresentação será obrigatória na Comissão Mista. A emenda à medida provisória somente poderá versar sobre a matéria tratada na medida provisória.

Uma vez aprovada a medida provisória com todas as suas alterações, será transformada em projeto de lei de conversão, que será enviado ao Presidente da República pela Casa onde tiver sido concluída a votação, para que o chefe do Poder Executivo sancione ou vete o projeto de lei de conversão. Se o Presidente da República sancionar o projeto de lei de conversão ele mesmo promulgará e publicará a lei.

Se o Poder Legislativo rejeitar expressamente a medida provisória, esta perderá todos os seus efeitos retroativamente, cabendo ao Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes, dentro de um prazo de 60 (sessenta) dias. A reedição de uma medida provisória já rejeitada anteriormente por uma das Casas do Congresso Nacional, não é permitida (§ 10, artigo 62, da Constituição Federal).

Caso o Congresso Nacional não aprecie em tempo hábil a medida provisória, este ato normativo perderá a sua eficácia, desconstituindo-se, assim, todos os atos praticados durante a sua vigência.

O Presidente da República não poderá retirar da apreciação do Congresso Nacional uma medida provisória já editada e enviada. A edição de uma medida provisória paralisa temporariamente a eficácia de lei que versava sobre a mesma matéria.

Tanto nas hipóteses de rejeição do projeto de conversão da medida provisória em lei, quanto no caso de ausência de deliberação parlamentar dentro do prazo constitucional, haverá perda retroativa da eficácia jurídica da medida provisória. Nesse caso o Congresso Nacional deverá disciplinar as relações jurídicas decorrentes da medida

provisória através de um decreto legislativo. A medida provisória continuará regendo as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência.

Apesar do seu caráter de temporariedade, a medida provisória está sujeita ao controle de constitucionalidade. As medidas provisórias podem ser editadas pelos Estados-membros e municípios, desde que haja previsão nas suas respectivas constituições e leis orgânicas.

Nos termos do artigo 68 da Constituição Federal, o Presidente da República não poderá regular as seguintes matérias através de medidas provisórias: nacionalidade, cidadania, direitos políticos e direito eleitoral, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, o orçamento e os créditos adicionais e suplementares. Ainda na seara das vedações, em decorrência do princípio da reserva legal, o Presidente da República não poderá versar sobre Direito Penal e Direito Processual Penal. Por derradeiro, a medida provisória não poderá versar sobre matéria da competência de lei complementar.

4.4 Lei delegada

A lei delegada é um ato normativo elaborado e praticado pelo Presidente da República, em razão de uma autorização dada pelo Poder Legislativo. Trata-se de uma delegação da função legislativa modernamente aceita, desde que com limitações. É um mecanismo necessário para possibilitar a eficiência do Estado e sua necessidade de maior agilidade e celeridade.

A lei delegada possui um processo legislativo especial. Dessa forma, as leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

A lei delegada não poderá versar sobre atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, atos de competência privativa da Câmara dos Deputados, atos de competência exclusiva do Senado Federal, matéria reservada à lei complementar, legislação sobre Poder Judiciário, legislação sobre Ministério Público, nacionalidade, cidadania, direitos individuais, direitos políticos, direitos eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Uma vez encaminhada a solicitação ao Congresso Nacional, a mesma será submetida a votação pelas Casas do Congresso Nacional, em sessão bicameral conjunta ou separada, e sendo aprovada por maioria simples, terá a forma de uma resolução que especificará de forma obrigatória as regras sobre seu conteúdo e os termos de seu exercício. Nessa etapa o Congresso Nacional poderá estabelecer as restrições que entenda como sendo necessárias.

Com o retorno da resolução às mãos do Presidente da República, este irá elaborar o texto normativo, promulgando-o e determinando sua publicação. Caso a ratificação parlamentar não seja uma exigência, todo o processo legislativo se esgotará no interior do Poder Executivo. Porém, o Congresso Nacional pode estabelecer na resolução que o projeto elaborado pelo Presidente da República retorne ao Congresso Nacional para ser votado em sessão única, vedada a apresentação de qualquer emenda.

Se o Congresso Nacional aprovar o projeto de lei em sua totalidade, o Presidente da República irá promulgar e determinar a publicação, mas, se o Congresso Nacional rejeitar integralmente o projeto de lei, este será arquivado, somente podendo ser reapresentado nos termos do artigo 67 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional poderá sustar os atos normativos editados pelo Poder Executivo quando estes exorbitarem os limites de delegação legislativa. Essa é a previsão inscrita no artigo 49, V, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V – Sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

4.5 Decreto legislativo

O decreto legislativo é uma espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, todas elas elencadas e previstas nos artigos 49 e 62 da Constituição Federal.

O processo legislativo de um decreto legislativo deverá ser realizado mediante instrução, discussão e votação em ambas as Casas Legislativas. Se forem aprovados, serão promulgados pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, que determinará a sua publicação. O Presidente da República não participa do procedimento.

Com o advento da Emenda Constitucional n.º 45/2004 o Congresso Nacional passou a ter competência para aprovar os tratados ou atos internacionais através da edição de um decreto legislativo. Nesses termos é a previsão do artigo 49, I, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

A aprovação desses tratados, acordos e atos internacionais, nos termos de artigo supracitado, é feita mediante decreto legislativo. Assim sendo, o decreto legislativo é uma aprovação do Congresso Nacional ao tratado, acordo ou ato internacional e, simultaneamente é uma autorização para o Presidente da República ratificar o tratado, acordo o ato internacional, por meio da edição de um decreto presidencial. Importante lembrar que somente o Presidente da República tem

competência para decidir sobre a ratificação do tratado, acordo ou ato internacional, e após a publicação do decreto presidencial o tratado, acordo ou ato internacional recebem a ordem de execução, passando, assim, a ser aplicado de forma geral e obrigatória.

São fases da incorporação de um ato, tratado ou ato internacional no ordenamento jurídico brasileiro:

1ª) Fase: a celebração é competência do Presidente da República (artigo 84, VIII da Constituição Federal).

2ª) Fase: é de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (artigo 49, I da Constituição Federal).

3ª) Fase: será editado um decreto presidencial, promulgando o ato ou tratado internacional devidamente ratificado pelo Congresso Nacional.

4.6 Resolução

A resolução é um ato praticado pelo Congresso Nacional destinado a regular matérias de competência do Congresso Nacional, de competência privativa do Senado Federal ou de competência privativa da Câmara dos Deputados. A resolução gera, em regra, efeitos internos, porém, há exceções nas quais os efeitos gerados são externos. A resolução destina-se a regular matérias de administração interna, em regra (MOTTA; 2007).

Não chega a ser lei, nem chega a ser ato administrativo, é uma deliberação político-administrativa que observa o processo legislativo, porém não está sujeita a sanção do Poder Executivo.

O procedimento do processo legislativo da resolução compete ao regimento interno de cada uma das Casas, bem como do Congresso Nacional. A resolução isolada de uma das casas legislativas somente

por ela poderá ser instruída, discutida e votada, cabendo ao seu Presidente promulgá-la e determinar a sua publicação. O Presidente da República não participa da elaboração de uma resolução.

4.7 Leis orçamentárias

É uma competência do Congresso Nacional, estabelecer um plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Para exercer essa função, o Congresso Nacional irá valer-se da iniciativa do Poder Executivo.

O plano plurianual estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (MORAES; 2015).

Já a lei das diretrizes orçamentárias compreende metas e prioridades da administração pública federal, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração de lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Compreende também, o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, o orçamento da seguridade social abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Compete à lei complementar regular toda a sistemática apresentada nesse tópico. Os projetos de lei referentes à matéria em discussão, serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do

regimento comum (artigo 166 da Constituição Federal). A iniciativa da proposta do projeto de lei será do Presidente da República (artigo 84, XXIII da Constituição Federal). Após a apresentação do projeto de lei, uma Comissão Mista permanente de Senadores e Deputados irá examinar e emitir parecer sobre os referidos projetos.

A Comissão Mista poderá ainda apresentar emendas aos projetos que somente serão aprovadas se estiverem presentes os seguintes requisitos: compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, indicação dos recursos necessários, as emendas apresentadas devem estar todas relacionadas com a correção de erros ou omissões dos dispositivos do texto do projeto de lei.

O Congresso Nacional não tem permissão para rejeitar os projetos de lei de diretrizes orçamentárias, senão irá paralisar a máquina estatal.

4.8 Conclusão

Após essa breve apresentação de todo o processo legislativo brasileiro, previsto na Constituição Federal de 1988, conclui-se que uma Estado Democrático de Direito é será construído sob a égide das leis. Para tanto, deve existir um conjunto de previsões garantidoras do nascimento, crescimento e evolução e manutenção do Estado. A inobservância dos procedimentos legislativos finda numa formação estatal caótica e totalmente desprovida de organicidade e coesão.

4.9 Referências

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. Ed. Rev. E atual. São Paulo: Atlas, 2014.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. **Direito Constitucional**. 19. Ed. Rev. E ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. Ed. Rev. E atual. São Paulo: Malheiros editores, 2015.

VADE MECUM. 6. Ed. Rev., ampl. E atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

* Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie
2010-2015.

Disponível em: <https://brunoflorentinosilva.jusbrasil.com.br/artigos/188264150/processo-legislativo-e-especies-normativas>