



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIREITO

RAFAEL VERAS PAZ

215849

**HIERARQUIA ENTRE AS ESPÉCIES LEGISLATÓRIAS SOB UM  
ESTUDO ANALÍTICO DO PROCESSO LEGISLATIVO**

328 816109

x Poder legislativo  
- Separação de poderes

2.95

Ac. 134232  
328 816109  
R348 R  
R 14074288

Fortaleza - Ceará

2006

**RAFAEL VERAS PAZ**

**HIERARQUIA ENTRE AS ESPÉCIES LEGISLATÓRIAS SOB UM  
ESTUDO ANALÍTICO DO PROCESSO LEGISLATIVO**

**Monografia apresentada à Coordenação do  
Curso de Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Bacharel em Direito.**

**ORIENTADOR: Prof. Marcos José  
Nogueira de Souza Filho.**

**Fortaleza - Ceará**

**2006**

**RAFAEL VERAS PAZ**

**HIERARQUIA ENTRE AS ESPÉCIES LEGISLATÓRIAS SOB UM ESTUDO  
ANALÍTICO DO PROCESSO LEGISLATIVO**

**Monografia apresentada à Coordenação do  
Curso de Graduação em Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Bacharela em Direito.**

**ORIENTADOR: Prof. Marcos José  
Nogueira de Souza Filho**

**Aprovada em 21/07/2006**

**BANCA EXAMINADORA**

**Prof. Marcos José Nogueira de Souza Filho**

**Universidade Federal do Ceará - UFC**

**Prof. Danilo Santos Ferraz**

**Universidade Federal do Ceará - UFC**

**Orleanes Cavalcanti Gomes Viana**

**Chefe da Seção de Controle de Processos do  
Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará**

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por toda minha vida.

Aos meus pais, aos meus irmãos e à Sônia, por terem me oferecido amor e carinho, contribuindo para o meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Ao Mateus e ao Neville Neto, por estarem presentes em minha vida.

Aos meus amigos, pelo companheirismo.

## RESUMO

Este estudo analisa, de maneira minuciosa, as funções institucionais do Poder Legislativo, detendo-se na matéria orçamentária, na composição e organização das Casas Legislativas, no processo legislativo necessário à elaboração de normas e nas funções de fiscalização e de investigação do parlamento. Focaliza as etapas da tramitação de projeto de lei, bem como as espécies de lei, para apresentar argumentos sobre a existência ou não de hierarquia entre as normas infraconstitucionais. Conclui que a utilização do critério de hierarquia dependerá do poder normativo inerente a uma espécie de lei, isto é, caso uma norma infraconstitucional seja normativa, limitando e regulando outra norma.

Palavras-chave: Poder Legislativo. Processo Legislativo. Hierarquia entre as espécies de lei. Fundamento de validade das normas.

## ABSTRACT

This study analyzes, in minute way, the institutional functions of Legislative, lingering itself in the budgetary substance, in the composition and organization of Legislative Houses, in the necessary legislative process to the elaboration of norms and in the inquiry and fiscalization functions of parliament. It focuses the stages of the transaction of law project, as well as the species of law, to present arguments on the existence or not of hierarchy between the constitutional rules. It concludes that the use of the hierarchy criterion will depend on the inherent normative power of a species of law, that is, in case that a constitutional rule is normative, limiting and regulating another norm.

Word-key: Legislative. Legislative process. Hierarchy of the species of law.

Bedding of validity of the norms.

## LISTA DE ANEXOS

	<b>Página</b>
Anexo I – Fluxo simplificado do Processo Legislativo.....	60

**SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
<b>1. ASPECTOS GERAIS SOBRE AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO PODER LEGISLATIVO.....</b>	<b>12</b>
1.1. Matéria Orçamentária no Poder Legislativo.....	14
1.2. Organização e composição das Casas Legislativas.....	15
1.3. Ampla visão sobre o Processo Legislativo.....	18
1.4. Formas de Participação Popular.....	26
1.5. Função de Fiscalização e de Investigação do Parlamento.....	27
1.6. Poder Legislativo Brasileiro e suas Perspectivas.....	29
<b>2. ETAPAS DE TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI.....</b>	<b>30</b>
2.1. Fase Inicial.....	30
2.2. Fase das Comissões.....	33
2.3. Votação e seus efeitos.....	38
<b>3. ESPÉCIES NORMATIVAS.....</b>	<b>42</b>
3.1. Proposta de emenda à Constituição.....	42
3.2. Lei Complementar e Lei Ordinária.....	44
3.3. Leis Delegadas.....	45
3.4. Decreto Legislativo.....	46
3.5. Resolução.....	47
3.6. Medidas Provisórias.....	48
<b>4. HIERARQUIA ENTRE AS ESPÉCIES DE LEI.....</b>	<b>50</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>57</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>60</b>

## INTRODUÇÃO

A “priori”, destacamos que, sempre reverenciando apenas as normas legais e constitucionais em vigência no sistema jurídico brasileiro, os estudantes, os advogados, os magistrados, os coordenadores e chefes de departamentos das Faculdades de Direito e outros sujeitos participantes da atividade jurídica, muitas vezes, não valorizam a formidável função realizada pelo Poder Legislativo ao produzir, modificar e inserir as normas jurídicas positivadas. Este estudo intenciona apresentar as fases de elaboração das proposições de lei e os procedimentos a que elas são enquadradas até lograrem um espaço definitivo no mundo jurídico, porquanto, sem a atuação do Poder Legislativo, as atividades do Poder Judiciário, sob um ângulo positivista, ficam prejudicadas. No mais, este trabalho trata também dos institutos referentes ao papel de fiscalização das ações das autoridades administrativas.

Pois bem, conforme os incisos do artigo 59 da Constituição Federal, o processo legislativo compreende a elaboração de Emendas à Constituição, de Leis Complementares, de Leis Ordinárias, de Leis Delegadas, de Medidas Provisórias, de Decretos Legislativos e de Resoluções.

Grande parte da doutrina, pelo fato das espécies legislativas estarem dispostas na ordem acima descrita, acredita num grau de hierarquia entre elas.

No sentido de também haver hierarquia entre as normas-regras, outra parcela da doutrina expõe que a relação de subordinação de validade se encontra entre normas constitucionais e normas infraconstitucionais. Nesse caso, as normas contidas em um determinado ordenamento jurídico somente serão válidas se acordarem com os limites propostos pela Constituição, a lei fundamental.

Ambas as correntes se embasam nas obras de Hans Kelsen, principal teorista da corrente filosófica do Normativismo Lógico, defensor de que, para uma norma ser válida,

basta enquadrar-se dentro dos limites de outra norma superior. Em outras palavras, uma norma apenas terá validade caso outra norma hierarquicamente superior autorize a produção daquela.

Percebe-se então que, para Kelsen, o ordenamento jurídico é um sistema hierárquico de normas, sendo necessário que uma norma se fundamente em uma norma superior para ser válida. Havendo uma ordem sucessiva na fundamentação de validade das normas, possibilita que, no final das contas, a validade das normas sempre seja direcionada a uma mesma norma fundamental, construindo uma ordem de normas e formando a badalada teoria da construção escalonada das normas jurídicas.

Feitas essas breves considerações, este trabalho tentará dirimir o conflito acima mencionado sob um estudo analítico do processo legislativo e das espécies legislatórias, observando-se aspectos formais e materiais da formação destas.

Importante notar que a idéia de tentar mostrar a maneira correta de utilização do critério de hierarquia entre as normas, para solucionar o conflito entre estas adveio de uma participação num estágio visita de curta duração, proporcionado pela Câmara dos Deputados. Nesta oportunidade, acompanhamos, de forma minuciosa, o rito do processo legislativo e adquirimos várias fontes de estudos sobre o aludido assunto, tais como os regimentos internos das Casas Legislativas do Congresso Nacional, bem como o regimento comum a ambas as casas.

Após esse estágio, intensifiquei meus estudos no ramo do Direito Constitucional. Daí a intenção de apresentar a maneira certa da utilização do critério hierarquia para solucionar conflitos entre as normas pertencentes ao sistema jurídico a partir de um estudo analítico dos aspectos formais e matérias da construção das espécies de lei.

Fora isso, durante o transcurso do curso de Direito, disciplinas como Teoria Geral do Estado, Teoria Geral do Direito, Direito Constitucional e Filosofia do Direito

despertaram um interesse maior sobre a organização do Estado e dos Poderes Estatais, em especial, o Poder Legislativo.

Por meio de análise de artigos de jornais, de revistas e da “internet”, de estudos sobre os projetos de lei disponíveis no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, de análise doutrinária acerca do tema através de livros e artigos acadêmicos e de pesquisa jurisprudencial, dando ênfase às decisões do Guardião da Constituição, o Supremo Tribunal Federal, tentar-se-á abordar de maneira ampla o tema aqui proposto.

Por último, mas não menos importante, prevê-se que este estudo possa servir como fonte de pesquisa e de estudo, auxiliando estudantes e operadores do direito quanto aos seguintes temas: critério de hierarquia para solucionar conflito entre normas; e a formação das espécies de lei, observando-se nestas, com profundidade, as etapas do rito do processo legislativo, bem como os momentos apropriados para inserir emendas aditivas, substitutivas, ou destaques, nos projetos de lei, como exemplo.

## 1. ASPECTOS GERAIS SOBRE AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO PODER LEGISLATIVO

Observado o princípio constitucional da separação dos poderes, é de competência do Poder Judiciário fazer justiça por meio da aplicação da lei nas relações humanas, caracterizadas pelos conflitos de interesse que surgem na sociedade. Para que esta importante função jurisdicional seja realizada pela comunidade jurídica, os cidadãos repassam ao Congresso Nacional, constituído por representantes eleitos, detentores de diplomas conferidos pelo povo, o igualmente respeitável papel de feitura das normas jurídicas, no intuito de transformar a República Federativa do Brasil numa Nação com menos disparidades sociais.

Desse modo, é extremamente necessário perceber qual a atividade realizada pelos congressistas a partir do entendimento do funcionamento do sistema legislativo. Nestes termos, ao Poder Legislativo Federal cabe elaborar as normas legais e constitucionais. Importante notar que essa importância vai além da jurisdição do ente federado União, porquanto a lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário, como se observa no art. 24, § 4º, da Constituição Federal.

No mais, o Poder Legislativo tem papel primordial ao proceder à fiscalização financeira, contábil, operacional, patrimonial e orçamentária sobre os poderes da União, na conformidade do *caput* do artigo 70 da Lei Maior:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Vale destacar que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, conta com o apoio do Tribunal de Contas da União.

O parlamento:

trata-se do mais desarmado e mais vulnerável dos Poderes do Estado. Costuma, também, ser o mais criticado. Mas é, entre todos, o mais poderoso. Sua força deriva do voto livre de cada cidadão, porque é ali que se materializa mais essencial de todas as conquistas da democracia, a representação política, igual para todos, sem exceções. Por isso a Câmara não é só a casa das leis, mas sobretudo a casa do povo, pois é nela que ele está representado.

Fazer as leis, alterá-las, aprová-las, rejeitá-las ou revogá-las, é apenas pequena parte de seus poderes. Ela pode processar ministros e presidentes e até afastá-los de seus cargos, depois de submetê-los a julgamento. O Congresso proporciona a qualquer cidadão a oportunidade de ter a iniciativa das leis. Entre suas várias funções está a de fiscalizar os atos do governo, o emprego dos recursos públicos e a arrecadação dos tributos que só mediante sua concordância podem ser instituídos e cobrados.<sup>1</sup>

Nessa direção, este estudo concentra suas análises no processo de elaboração das espécies de lei, numa tentativa de mostrar a atividade desenvolvida pelas Casas do Congresso Nacional. O processo legislativo consiste em um conjunto de atos – iniciativa, emendamento, discussão, votação, sanção, promulgação, publicação, veto etc. – praticados pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e, no que couber, pelo Presidente da República, como se vê em determinadas matérias em que a iniciativa do projeto de lei é privativa do Chefe do Poder Executivo de acordo com o estabelecido pelo § 1º do art. 61 da Carta Cidadã de 1988 e pelo Supremo Tribunal Federal, como se observa na propositura de Lei Complementar que disporá sobre o Estatuto da Magistratura, conforme “caput” do art. 93 da Constituição Federal, com vistas à produção de novas normas que integrem o ordenamento jurídico nacional. Como produto desse sistema, o Congresso Nacional produz Emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Decretos Legislativos, Resoluções, além de apreciar as Medidas Provisórias e autorizar a elaboração das Leis Delegadas.

As normas básicas que dispõe sobre o processo legislativo estão assinaladas na Constituição Federal, Título IV, Capítulo I, que trata do Poder do Legislativo. Mais detalhadamente, nos artigos 44 a 58, a Constituição dispõe sobre os aspectos basilares do Congresso Nacional – Composição, atribuições, limites de atuação dos parlamentares, sessões, reuniões etc. Do art. 59 ao art. 69, a Carta Magna determina as regras referentes ao

<sup>1</sup> NOGUEIRA, Octaviano. *História da Câmara dos Deputados*, p.114.

processo legislativo propriamente dito ao tratá-lo de forma genérica, remetendo aos Regimentos Internos das duas Casas e do Congresso Nacional, de forma subsidiária, os detalhes das duas matérias. Os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado e do Regimento Comum foram aprovados, respectivamente, pelas Resoluções nº 17 de 1989 – CD, nº 93, de 1970 – SF e nº 1º, de 1970 – CN. Já os arts. 70 a 75 da Constituição Federal tratam da importante função fiscalizadora exercida pelo Legislativo.

Esse universo de dispositivos deve ser complementado com o que dispõem os arts. 22 e 24, em que se prevêem a competência legislativa da União, e os arts. 165 a 169, que tratam do processo de formação das leis orçamentárias, consideradas estas, por muitos especialistas, como as mais importantes peças legislativas infraconstitucionais. Sobre a matéria orçamentária, é de bom alvitre verificar ainda o que dispõe o art. 35, § 2º, I a III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, pois se estabelecem regras acerca dos projetos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

### **1.1. MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA NO PODER LEGISLATIVO**

O Plano Plurianual, que tem sua vigência até o primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, isto é, até 31 de dezembro do primeiro ano do mandato presidencial, define, de maneira regionalizada, o planejamento das ações do governo por um período de quatro anos, devendo ser remetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato e estabelecendo as prioridades a longo prazo, que serão detalhadas na Lei Orçamentária Anual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende os objetivos e prioridades da administração pública e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual. O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, ou seja, até o dia 15 de abril de cada ano. Após, os Deputados e Senadores discutem, na comissão Mista do Orçamento e Planos, a proposta enviada pelo Chefe do Executivo, realizam as devidas alterações através de emendas e votam o projeto. Bom ressaltar que as emendas apenas serão apreciadas se enquadradas dentro do Plano Plurianual e obedecendo às normas de funcionamento da aludida Comissão.

Já a Lei Orçamentária Anual é o instrumento que compreende o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das empresas estatais. Esta lei estima a receita e fixa a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar num determinado exercício financeiro. Como instrumento de execução do planejamento governamental, a Lei Orçamentária Anual deve ser compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro a que se refira e com o Plano Plurianual aprovado para o período. O Projeto dessa lei deve ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro ao Congresso Nacional. Em suma, A Lei Orçamentária Anual é extremamente técnica e muito se assemelha a um balancete contábil.

## **1.2. ORGANIZAÇÃO E COMPOSIÇÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS**

A Constituição Federal assinala que o processo legislativo federal brasileiro é organizado sob a égide de um sistema bicameral, exercido pelo Congresso Nacional, em que uma Casa legislativa inicia o processo, normalmente na Câmara dos Deputados, pois apenas se iniciará no Senado Federal quando o propositor for membro desta Casa Legislativa ou na

hipótese do inciso III do art. 60 da Constituição Federal, e a outra o revisa, facultada a apresentação de modificações por meio de emendas aos projetos de lei para aperfeiçoarem a proposta. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra principal. As emendas podem ser supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas e aditivas, as quais serão estudadas com maior profundidade no decorrer deste trabalho.

Esse modelo não ocorre no âmbito dos Estados e Municípios, que elaboram suas normas unicameralmente, a partir da atuação das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais, respectivamente. No Distrito Federal é exercido por uma Câmara Legislativa, que acumula atribuições de Estado e de Municípios, uma vez que o DF não é dividido municipalmente, conforme disposição do § 1º do art. 32 da Constituição Federal: “Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e aos Municípios.”

A Câmara dos Deputados, segundo o art. 45 da Constituição Federal, é composta por representantes do povo, eleitos segundo o sistema proporcional, isto é, estarão eleitos os candidatos mais votados de cada partido político ou coligação, tantos quantos indicarem os quocientes partidários e o cálculo da distribuição das sobras. O quociente partidário é obtido pela divisão do número de votos válidos conferidos à legenda pelo quociente eleitoral, que é alcançado pela divisão do número de votos válidos apurados pelo número de lugares a preencher. Feita essa observação, é assegurada a cada unidade da Federação, a quantidade mínima de oito e a máxima de setenta.

A Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, dispõe sobre o quantitativo de deputados de cada unidade da Federação, com base nos dados estatísticos fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – ao Tribunal Superior Eleitoral, conferindo ao Estado de São Paulo a quantidade máxima, uma vez que se trata da unidade da Federação mais populosa do País.

Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral, usando das atribuições que lhe confere o parágrafo único do art. 1º da Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993, e tendo em vista o disposto nos arts. 27, “caput”, 32, § 3º, e 45, “caput” e § 1º, da Constituição Federal, e art. 4º, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, resolveu, por meio da Resolução nº 22.144/2006, dispor sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Câmaras e Assembléias Legislativas para as eleições de 2006.

Importante tratar sobre a influência do número de deputados federais, pois o mesmo interfere sobre o número de deputados estaduais. O cálculo deste é obtido com o triplo da representação de um Estado em questão na Câmara dos Deputados até atingir a quantidade de 36 (trinta e seis) e, após esse número, acrescenta-se um por um, deputado estadual por deputado federal, quando este ultrapassar do número de 12 (doze) na representação na Câmara dos Deputados. O “caput” do art. 27 da Constituição Federal, assim, estabelece: “ O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e atingindo o número de 36 (trinta e seis), será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de 12 (doze).”

Já o número de Deputados Federais de cada Território é fixo, sendo de quatro deputados. Saliente-se que, atualmente, o Brasil não possui territórios, uma vez que Fernando de Noronha foi incorporado ao Estado de Pernambuco com se vê no artigo 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: “Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao Estado de Pernambuco”. Enquanto que Roraima e Amapá foram transformados em Estados por força do art. 14 do ADCT, que dispõe da seguinte forma: “Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos”.

Atualmente, a Câmara conta com 513 (quinhentos e treze) parlamentares, cujos mandatos eletivos terão a duração de uma legislatura, isto é, 4 (quatro) anos, de acordo com o

parágrafo único do art. 44 da Constituição Federal: “Cada legislatura terá a duração de 4 (quatro) anos.”

Já o Senado Federal compõe-se de 81 (oitenta e um) Senadores, três por Estado, eleitos segundo o princípio majoritário, ou seja, será proclamado eleito senador o candidato que obtiver a maioria dos votos válidos, não computando os em branco e os nulos. O período do mandato eletivo é de oito anos, isto é, duas legislaturas, renovado de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. Atualmente o Brasil conta com 26 Estados e o Distrito Federal.

### **1.3. AMPLA VISÃO SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO**

O objetivo do processo legislativo é a produção de Emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Decretos Legislativos e Resoluções, bem como a conversão em lei da Medida Provisória proposta pelo Presidente da República em casos de urgência e relevância, conforme o art. 62 da CF/88, como resultado da aprovação das proposições que tramitam nas várias instâncias das casas legislativas.

Segundo o art. 100, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, constituem proposições as propostas de Emendas à Constituição, as indicações, os requerimentos, os recursos, os pareceres, as propostas de fiscalização e controle e os projetos. Por seu turno, os projetos podem ser de Lei Ordinária, de Lei Complementar, de Decreto Legislativo e de Resolução, com se observa no art. 108 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “A Câmara dos Deputados exerce sua função legislativa por via de projeto de lei ordinária ou complementar, de decreto legislativo ou de resolução, além da proposta de emenda à constituição”.

Existem três tipos de procedimentos legislativos: o ordinário, o sumário e o especial. O primeiro se destina à elaboração das Leis Ordinárias e Complementares. O sumário presta-se à tramitação das matérias submetidas ao regime de urgência. O último, o especial, é destinado à elaboração das Emendas à Constituição, das Leis Delegadas, das Medidas Provisórias, das Resoluções, dos Decretos Legislativos, das leis que tratam sobre matérias orçamentárias e dos projetos de iniciativa popular. Aqui se pode fazer uma comparação com os ritos do Processo Civil Cognitivo que se divide em Comum e Especial. Este possui características mais específicas e é utilizado a depender da matéria que for tratar. Já o comum se subdivide em sumário e ordinário em que aquele prima pela celeridade e oralidade, enquanto que este é o rito padrão, o mais comum, e chega a ser escolhido de forma residual, isto é, caso a matéria não seja enquadrada no rito especial e nem no sumário, o rito a ser escolhido e utilizado será o ordinário.

Há distinções também entre os tipos de projetos. Comparando-se os projetos de Leis Ordinária e Complementar, este só deve ser utilizado com instrumento legislativo quando a Constituição, expressamente, assim determina. São exemplos desta particularidade o art. 59, parágrafo único, e o art. 165, § 9º. Além disso, os projetos de Lei Complementar devem ser aprovados por maioria absoluta, ou seja, o primeiro número inteiro subsequente à metade do total de cadeiras, em regra, em dois turnos, conforme o estabelecido pelo art. 148 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

As proposições em tramitação na Câmara são subordinadas, na sua apreciação, a turno único, excetuadas as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os demais casos expressos neste Regimento.<sup>2</sup>

Na Câmara dos Deputados, a maioria absoluta é representada por 257 (duzentos e cinquenta e sete) Deputados; no Senado Federal, por 41 (quarenta e um) Senadores. Destarte, os projetos de lei ordinária são aprovados por maioria simples, dentro dos termos do

---

<sup>2</sup> Resolução da Câmara dos Deputados nº 17/1989, art.148.

art. 47 da nossa Constituição: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros.” Estes necessitam apenas de um turno de discussão e votação. Uma vez rejeitadas, as matérias constantes dos projetos não poderão ser reapresentadas na mesma sessão legislativa, que é um período de cada um dos quatro anos em que se divide a legislatura, ou seja, de 02 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro, salvo manifestação de apoio da maioria absoluta de qualquer das Casas, de acordo com o art. 67 da Constituição Federal: “A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta de maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional”.

Normalmente, no sistema bicameral, as matérias tramitam separadamente em cada Casa do Congresso Nacional, mas existem temas que devem ser discutidas e votadas em sessões ou em reuniões conjuntas, em que os deputados e senadores se reúnem em um mesmo plenário. A Constituição Federal assinala essas situações no art. 57, § 3º, regra complementada pelo art. 1º do Regimento Comum do Congresso Nacional. São os casos das proposições que tratam do orçamento federal, das delegações do Congresso Nacional para permitir ao Presidente da República legislar, da apreciação do veto presidencial aos projetos de lei, da inauguração da sessão legislativa, da posse do Presidente da República e do seu Vice, da elaboração e modificação do Regimento Comum e da promulgação das emendas à Constituição, como se observa no final de cada emenda.

O primeiro passo para se iniciar o processo legislativo observa-se com a iniciativa dos agentes constitucionalmente revestidos dessa importante prerrogativa. Esta ação pode ser privativa, concorrente ou conjunta.

A privativa é reservada a apenas uma pessoa ou órgão. É o que ocorre, por exemplo, quando a Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, confere ao Presidente da

República a primazia para propor ao Congresso nacional projeto de lei sobre determinadas matérias.

A iniciativa concorrente consiste em atribuir a mais de uma pessoa ou instituição a incumbência de apresentar uma proposta sobre determinada matéria. O “caput” do art. 61 da Carta Magna confere iniciativa de apresentação dos projetos de Leis Ordinária e Complementar a qualquer parlamentar - individual ou coletivamente – ou à comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição. No caso de propostas de emenda à Constituição, caberá apenas ao Presidente da República, às Assembléias Legislativas e a um terço de Deputados ou Senadores iniciarem o processo, nos termos do art. 60, I a III, da Constituição Federal.

Já a iniciativa conjunta consiste na exigência de que a proposta de inovação legislativa seja apresentada por mais de uma pessoa ao mesmo tempo, como ocorre nos termos do art. 48, XV, da Constituição Federal, já que a fixação do subsídio dos Ministros do STF é de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal.

Merece destaque a iniciativa popular, um dos poucos instrumentos que caracteriza a democracia direta no país. O art. 14 da Carta Constitucional estabelece que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e, nos termos da lei, através de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Essa referida Lei é a de nº 9.709/1998, que tal como o art. 61, § 2º, da Constituição Federal, estabelece os requisitos da iniciativa popular. Dispõe o art. 13 da Lei 9.709/98:

A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

Destaque-se, ainda, que tal Lei faz referências às técnicas legislativas pertinentes ao assunto iniciativa popular.

A maioria dos projetos de lei inicia-se pela Câmara dos Deputados, por força do art. 64, “caput”, da Constituição: “A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início pela Câmara dos Deputados.” Além disso, em conformidade com a Carta Magna, a tramitação dos projetos de iniciativa popular e das Medidas Provisórias também tem início nessa Casa Legislativa, bem com as matérias propostas oriundas da própria Câmara dos Deputados.

Incumbe ao Presidente da Câmara ou do Senado, quando da distribuição, encaminhar as matérias às comissões permanentes, de caráter técnico-legislativo ou especializado, integrantes da estrutura institucional da Casa a que pertençam, e agentes do processo legislativo com diversas competências constitucionais ou regimentais, conforme art. 22, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, ou co-participes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação.

A distribuição também pode ser feita às comissões temporárias, criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dela, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração, de acordo com o art. 22, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Essas comissões emitem suas avaliações mediante a apresentação de um parecer pelo relator da matéria. Parecer é a proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo, isto é, matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada em proposição, nos termos do art. 126, caput, do RICD. Esses agrupamentos de parlamentares desempenham

papel primordial na tramitação das proposições, principalmente em vista da inovação instituída pela Carta de 1988, que estabeleceu apreciação conclusiva para projetos de Lei Ordinária. Isso significa a dispensa do pronunciamento do Plenário das respectivas casas legislativas, com a concentração dos debates e das deliberações no âmbito das comissões, dando-se mais celeridade ao processo.

Os projetos de Leis Ordinária e Complementar seguem para avaliação do Presidente da República, após toda a tramitação no âmbito da Câmara e do Senado. Cabe ao Chefe do Poder Executivo sancionar, promulgar e publicar o instrumento legislativo. Caso ele considere o projeto, ou parte dele, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo total ou parcialmente, conforme o caso, informando ao Presidente do Senado Federal, que também é Presidente do Congresso Nacional, em que consistem as suas restrições. O veto será apreciado pelos membros do Congresso Nacional, em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, e somente será rejeitado pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto, nos termos do art. 66, § 4º, da Constituição Federal. Caso não haja deliberação sobre o veto no prazo citado, ele será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando a apreciação das demais matérias até que seja definitivamente votada, de acordo com a disposição do § 6º do art. 66 da Carta Cidadã de 1988.

No que diz respeito aos procedimentos especiais, merecem destaque alguns dispositivos da Constituição Federal, a partir da representação de uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC. Para isso, devem ser observadas algumas determinações, sem as quais as tentativas de mudança no texto constitucional se tornam improdutivas. Segundo o art. 60 da própria Constituição, além de dois turnos, em que cada um destes é constituído de discussão e votação, nos termos do art. 149 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, será necessária também a aprovação por 3/5 (três quintos) do número de membros das Casas

Legislativas. Percebe-se que este é um “quorum” qualificado, pois é superior à maioria absoluta. Nesse caso, para aprovação da proposta, precisar-se-á de 308 (trezentos e oito) votos na Câmara e, no Senado, 49 (quarenta e nove) .

Além disso, algumas circunstâncias deverão ser observadas, pois o texto constitucional não poderá ser emendado na vigência de intervenção federal, de estado de defesa e nem de estado de sítio, nos termos do art. 60, § 1º, da Constituição Federal.

Também algumas condições materiais devem ser cumpridas, pois não serão admitidas propostas tendentes a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais, de acordo com art. 60, § 4º, da Constituição Federal, as famosas cláusulas pétreas. Vale ressaltar que estas cláusulas pétreas podem ser modificadas desde que as emendas não sejam tendentes a aboli-las.

Caso a proposição tenha sido rejeitada ou considerada prejudicada, não será admitida a apresentação de nova proposta na mesma sessão legislativa. Mais uma vez, é de bom alvitre destacar que as sessões legislativas podem ser ordinárias e extraordinárias. As primeiras compreendem o período de 02/02 a 17/07 e de 1º/08 a 22/12, estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 50/2006. As extraordinárias, o intervalo desses períodos.

É de se salientar que as PEC's são promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta e solene, nos termos do art. 60, § 3º, da Constituição Federal, combinado com o art. 85 do Regimento Comum.

Outro procedimento especial que merece análise detida, inspirado na Constituição italiana de 1947, com características de um sistema de governo parlamentarista, a Medida Provisória – MP, regulada pelo art. 62 da Constituição Federal de 1988, substituiu, com vantagem, o antigo instituto do decreto-lei, em que se observava a sua aprovação por

decurso de prazo, previsto no artigo 55 e parágrafos 1º e 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967:

O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesas poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

I – segurança nacional;

II – finanças públicas, inclusive normas tributárias;

III – criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do artigo 51:

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

O § 3º do art. 51 da Constituição de 1967 assim dispôs:

Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos; se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado.

Por ser vinculada a ritos especiais, a Medida Provisória é utilizada privativamente pelo Presidente da República, e consiste em um recurso que deve ser empregado apenas em casos de relevância e urgência. Motivo de grandes discussões, trata-se de uma proposição que, uma vez adotada, passa a ter força de lei, até ser apreciada definitivamente pelas Casas Legislativas.

Grande avanço foi alcançado pelo advento da Emenda Constitucional nº 32/2001, que apresentou importantes modificações na disciplina das medidas provisórias, com a observância do prazo de sua vigência, sessenta dias, permitindo apenas uma prorrogação por igual período, e eliminando, de vez, o artifício das intermináveis reedições. Também as vedações à regulação de determinados assuntos por Medida Provisória mostraram-se de grande utilidade para inibir abusos no tratamento legislativo de determinadas matérias. Dessa maneira, a edição de medida provisória não é possível para edição de matérias de direito penal. Essa vedação está prevista no art. 5º, inciso XXXIX, da Constituição Federal, segundo qual, não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal, uma vez que a medida provisória não é lei em sentido específico, apenas detém força de lei. Sua

utilização para regular matéria penal, portanto, importaria em violação ao princípio da legalidade. Além disso, a Medida Provisória não poderá regulamentar, por exemplo, sobre a detenção ou seqüestro de poupança popular. O § 1º do art. 62 da Constituição Federal disciplina essas vedações da seguinte maneira:

É vedada a edição de medidas provisória sobre matéria:

I – relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

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

III – reservada a lei complementar;

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

Destaque-se que o § 2º do artigo acima transcrito, apesar de não fazer uma vedação em si, restringe os efeitos da medida provisória quanto ao tema de instituição ou majoração de impostos, como se vê no dispositivo que segue: “Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos art. 153, I, II, IV, V e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada”.

Vale ressaltar que, somente após a aprovação, a Medida Provisória se torna uma Lei Ordinária.

#### **1.4. FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR**

Com já dito anteriormente, preocupados em estreitar a relação do povo com o poder legislativo, os constituintes criaram o instituto da iniciativa popular, ao possibilitar ao cidadão exercer a democracia direta, conforme o art. 14, incisos I a III, da Constituição Federal, estabelecendo que a democracia direta possa ser exercitada por meio de plebiscito,

referendo e iniciativa popular, mediante a apresentação de projeto de Lei ordinária à Câmara dos Deputados. Infelizmente, os legisladores se excederam nas exigências, o que tornou o instituto pouco prático e operacionalmente inviável, uma vez que é necessária a reunião de um por cento de assinaturas do eleitorado nacional – cerca de 1.250.000 aproximadamente<sup>3</sup> - distribuídas em pelo menos cinco unidades da federação, com não menos de três milésimos de assinaturas em cada um deles. Sensíveis a essa realidade, as Casas têm colocado à disposição dos cidadãos outras alternativas. Um exemplo disso consiste na criação, pela Câmara dos Deputados, da Comissão de Legislação Participativa, bem como da Ouvidoria Parlamentar, com o objetivo de receber propostas e sugestões que possam vir a serem adotadas pela Casa representativa do povo.

### **1.5. FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E DE INVESTIGAÇÃO DO PARLAMENTO**

Dentro de suas várias funções, o Parlamento detém poder para fiscalizar e investigar as ações da autoridade pública. Um dos instrumentos mais conhecidos e politicamente viáveis consiste na instituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, mais conhecida como CPI. Elas podem ser criadas na Câmara ou no Senado – ou ainda mistas, reunindo-se em uma só comissão de Deputados e Senadores. As CPI's têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais para apurarem fatos determinados, como se observa em julgado do Superior Tribunal Federal:

Os poderes da CPI, dados pela CF 58, § 3º, estão sujeitos às mesmas limitações impostas às autoridades judiciárias, devendo a Comissão dessa forma, fundamentar suas decisões (CF 93 IX). É inadmissível expedição de mandado de busca e apreensão, determinada pela CPI do Senado, de documentos relativos às atividades profissionais, contábeis ou comerciais dos impetrantes. O mandado deveria ter sido específico quanto à diligência e não a ser efetuada e não poderia, de forma alguma, delegar à autoridade policial o poder de selecionar os documentos a serem apreendidos. Os Mins. Ilmar Galvão e Octávio Gallotti entenderam que a amplitude

<sup>3</sup> Disponível em [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br)

do mandado de busca e apreensão seriam motivos suficientes para concessão do MS. Os Mins. Marco Aurélio, relator, Celso de Mello e Carlos Velloso também concederam a ordem, por entenderem que além dos motivos acima expostos, a CPI não poderia deliberar sobre o instituto da busca e apreensão domiciliar, por se tratar de ato cuja prática a CF atribui com exclusividade aos membros do Poder Judiciário.<sup>4</sup>

Ressalte-se, também, que o “caput” do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados trata de como iniciar do procedimento para instituir uma comissão parlamentar de inquérito, bem como dos poderes de investigação atribuídos à CPI, conforme o texto que se segue:

Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e por prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.<sup>5</sup>

O prazo de duração de uma CPI, em regra, é de 120 (cento e vinte) dias, podendo haver prorrogação por até mais 60 (sessenta), conforme dispõe o § 3º do art. 35 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “A comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar, terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos”. É necessário, conforme citado anteriormente, o cumprimento de determinadas exigências para a sua instituição, como o apoio de um terço dos parlamentares, 171 (cento e setenta e uma) assinaturas da Câmara ou 27 (vinte e sete) no Senado.

Ao termo do seu trabalho, aprova-se um relatório circunstaciado final que deverá ser encaminhado, conforme o caso, ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União para promover a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas, ao Poder Executivo para as providências saneadoras de caráter disciplinar e administrativo, e aos demais órgãos pertinentes do Congresso Nacional para as providências cabíveis, como à Mesa para que ofereça projeto de lei, de decreto-legislativo ou de resolução, ou indicação à

<sup>4</sup> STF, Pleno, MS 23454-DF, rel. Min. Marco Aurélio, j. 19.8.1999, Informativo do STF 158, 16 a 20.8.1999

<sup>5</sup> Resolução da Câmara dos Deputados nº 17/89, art.35

Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria apurada e ao Tribunal de Contas para as providências previstas no art. 71 da Constituição Federal.

## **1.6. PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO E SUAS PERSPECTIVAS**

Por fim, em comparação com outras nações, é recente a retomada do processo do Estado Democrático de Direito no Brasil, costuma-se dizer que a democracia ainda não amadureceu na República Federativa do Brasil. Neste contexto, é grandiosa a participação do Poder Legislativo na afirmação do princípio constitucional que defende o equilíbrio e a harmonia entre os poderes, respeitando a disposição do art. 2º de nossa Carta Magna: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” A partir de uma atuação responsável e transparente, os membros do Congresso Nacional, ao elaborarem o ordenamento jurídico nacional, devem ter como paradigmas a justiça social e econômica, pilstras para a consolidação da verdadeira democracia. Para tanto, os diversos mecanismos e instrumentos postos à disposição dos parlamentares precisam ser exercidos em toda sua plenitude e em sua eficiência máxima a fim de que o povo possa tomar consciência e posse do sentimento de titularidade do poder.

## 2. ETAPAS DE TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI

### 2.1. FASE INICIAL

A fase inicial da tramitação de um projeto de lei compreende a iniciativa, a apresentação e a distribuição do projeto às comissões pertinentes ao assunto.

Como já dito anteriormente, a legitimidade para apresentação de proposições legislativas é classificada em três espécies: privativa, concorrente e conjunta.

A iniciativa privativa é atribuída a uma só pessoa ou órgão, tendo como exemplos alguns dispositivos da Constituição Federal: art. 61, § 1º, e art. 165, I a III, referentes à iniciativa do Presidente da República; art. 93, do Supremo Tribunal Federal; art. 96, II, “a” a “d”, do Supremo Tribunal Federal, tribunais superiores e tribunais de justiça; e art. 128, § 5º, do Ministério Público.

A concorrente é atribuída a mais de uma pessoa ou órgão, conforme se vê no “caput” do art. 61 da Carta Cidadã de 1988.

A iniciativa conjunta é conferida a mais de um agente ao mesmo tempo, como se verifica na fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, cuja iniciativa compete ao Presidente da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Já a iniciativa popular, devida e comentada, possui previsão constitucional nos art. 14, incisos I a III, art. 29, inciso XIII e art. 61, § 2º. O segundo dispositivo estabelece que a iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, 5% (cinco por cento) do eleitorado.

A Constituição Federal, no “caput” do art. 61, estabelece de quem é a competência para apresentar projetos de Leis Complementar e Ordinária. Em regra, podem propor projetos de leis as comissões da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e Congresso Nacional, o Parlamentar, o Presidente da República, os Tribunais Superiores, o Supremo Tribunal Federal, cidadãos e cidadãs, e , até mesmo, o Procurador-Geral da República, como se vê no § 5º do art. 128 da Carta Magna de 1988: “ Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros”.

Válido destacar que, a depender da matéria sobre que trata o projeto de lei, a iniciativa será privativa do Presidente da República, como se observa no § 1º do art. 61 da Constituição Federal.

Quanto à iniciativa popular, já vista com detalhes neste estudo, merece destaque o § 2º do art. 61 da Carta Cidadã de 1988, que tece os requisitos mínimos necessários para validar a iniciativa. Percebendo que esse mecanismo de participação popular não tem sido eficiente, as Casas Legislativas federais têm procurado meios para que o cidadão participe dos trabalhos legislativos de maneira mais eficaz e célere. Exemplo disso, foi a instituição da Comissão Permanente de Legislação Participativa na Câmara dos Deputados, que abriu à sociedade civil oportunidades de acesso ao sistema de produção de normas que integram o ordenamento jurídico do País. Logo, sugestões advindas dos segmentos sociais organizados, como associações, órgãos de classe, sindicatos e entidades da sociedade civil, tomaram forma de iniciativa legislativa.

Outro meio que vem sendo utilizado pela Câmara dos Deputados tem sido a interação entre a sociedade e a Ouvidoria Parlamentar, seção integrante da parte

administrativa da Casa, tendo como atividades principais receber, examinar e encaminhar aos órgãos competentes as reclamações ou representações de pessoas físicas ou jurídicas.

Também merece destaque a interposição de Proposta de Emenda Constitucional, pois há restrições comparadas a normas infraconstitucionais, como se observa nos incisos I a III do art. 60 da Constituição Federal:

A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

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

Dessa maneira, comprova-se por meio dessa empecilho formal quão difícil é emendar a Constituição. Daí, um dos motivos para classificá-la como rígida.

Em geral, a Casa iniciadora, Casa Legislativa que tem a incumbência de iniciar a tramitação da matéria, será a Câmara dos Deputados, uma vez que o Senado Federal só será a primeira Casa, onde tramitará o projeto de lei ou a proposta de emenda constitucional, se iniciados por membros, ou comissões do Senado Federal, ou, ainda, na hipótese do inciso III do art. 60 da Constituição Federal. Este último caso se deve ao fato do Senado Federal representar os entes federados Estados e Distrito Federal.

A proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões, nos termos do art. 137 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A distribuição de matérias às Comissões será feita por despacho do Presidente da Câmara dos Deputados, no prazo de duas sessões depois de recebida na Mesa, observando-se algumas restrições, tais como a existência de proposição em trâmite que trate de matéria análoga ou conexa e a verificação da necessidade da instituição de uma Comissão Especial.

Vale notar, conforme a alínea “c” do inciso II do art. 139 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania é passagem obrigatória das proposições para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, responsável pelo pronunciamento sobre o mérito quando for o caso.

## **2.2. FASE DAS COMISSÕES**

Após a fase inicial, tem-se a fase de comissões. As comissões debatem, profundamente, temas de projetos de lei. Além disso, possui poder de arquivar projetos, antes mesmo de irem ao plenário, ou de agilizá-los, encaminhando-os diretamente ao Senado Federal ou à promulgação realizada pelo Presidente da República, a depender do caso.

As comissões da Câmara dos Deputados são de dois tipos: as permanentes, que possuem um caráter técnico-legislativo ou especializado, integrantes da estrutura institucional da casa; e as temporárias, que são criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dela, quando alcançado o fim de a que se destinam ou expirado seu prazo.

As Comissões Temporárias podem ser Especiais, de Inquérito e Externas.

As Comissões Especiais são constituídas para apreciarem propostas de Emendas à Constituição, projetos de Códigos, projetos de Reforma do Regimento Interno, denúncia contra crime de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministros de Estado, proposições que versarem sobre da competência de mais de três comissões, conforme artigos 34 e 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) são criadas por resolução ou a requerimento de um terço dos membros da Casa, a depender do número de comissões desta espécie em funcionamento, para apuração de fato determinado e por prazo certo. Essas comissões têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno.

Vale esclarecer que fato determinado é um acontecimento de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, que estiver devidamente caracterizado no requerimento ou na resolução de constituição da comissão.

Quanto ao prazo certo, embora o regimento interno estabeleça o prazo certo de 120 (cento e vinte) dias prorrogáveis por mais 60 (sessenta). O STF entende que uma CPI não pode ultrapassar a legislatura conforme se observa na seguinte ementa:

“E M E N T A: I. *Habeas corpus*: cabimento, em caráter preventivo, contra ameaça de constrangimento a liberdade de locomoção, materializada na intimação do paciente para depor em CPI, que contem em si a possibilidade de condução coercitiva da testemunha que se recuse a comparecer, como, no caso, se pretende ser direito seu. II. STF: competência originária: *habeas corpus* contra ameaça imputada a Senador ou Deputado Federal (CF, art. 102, I, alíneas i e c), incluída a que decorra de ato praticado pelo congressista na qualidade de Presidente de Comissão Parlamentar de Inquérito. III. Comissão Parlamentar de Inquérito: prazo certo de funcionamento: antinomia aparente entre a lei e o regimento interno da Câmara dos Deputados: conciliação. 1. Eventual antinomia entre preceitos de lei e de regimento interno das câmaras legislativas, na maioria das vezes, não se resolve como questão de hierarquia ou de conflito intertemporal de normas, mas, sim, mediante a previa demarcação, a luz de critérios constitucionais explícitos ou implícitos, dos âmbitos materiais próprios a cada uma dessas fontes normativas concorrentes. 2. Da esfera material de reserva a competência regimental das Casas Legislativas, e necessário excluir, de regra, a criação de obrigação ou restrições de direitos que alcancem cidadãos estranhos aos corpos legislativos e ao pessoal dos seus serviços auxiliares: aí, ressalvado o que se inclua no âmbito do poder de polícia administrativa das câmaras, o que domina e a reserva a lei formal, por imposição do princípio constitucional de legalidade. 3. A duração do inquérito parlamentar - com o poder coercitivo sobre particulares, inerentes a sua atividade instrutória e a exposição da honra e da imagem das pessoas a desconfianças e conjecturas injuriosas - e um dos pontos de tensão dialética entre a CPI e os direitos individuais, cuja solução, pela limitação temporal do funcionamento do órgão, antes se deve entender matéria apropriada a lei do que aos regimentos: donde, a recepção do art. 5., par. 2., da L. 1579/52, que situa, no termo final de legislatura em que constituída, o limite intransponível de duração, ao qual, com ou sem prorrogação do prazo inicialmente fixado, se há de restringir a atividade de qualquer comissão parlamentar de inquérito. 4. A disciplina da mesma matéria pelo regimento interno diz apenas com as conveniências de administração parlamentar, das quais cada câmara e o juiz exclusivo, e da qual, por isso - desde que respeitado o limite máximo fixado em lei, o fim da legislatura em curso -, não decorrem

direitos para terceiros, nem a legitimação para questionar em juízo sobre a interpretação que lhe de a Casa do Congresso Nacional. 5. Conseqüente inoponibilidade pelo particular, intimado a depor pela CPI, da alegada contrariedade ao art. 35, par. 3., do Regimento da Câmara dos Deputados pela decisão plenária que, dentro da legislação, lhe concedeu segunda prorrogação de 60 dias ao prazo de funcionamento inicialmente fixado em 120 dias.<sup>6</sup>

Por fim, as Comissões Externas, as quais são instituídas pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Deputado para cumprir missão temporária autorizada, sujeitas a uma deliberação do plenário quando importarem ônus para a Câmara.

Ao receber a proposição enviada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente da Comissão designa, dentre os seus membros, um relator para analisar a matéria e sobre ela emitir parecer. O Relator estudará a matéria, ouvindo a sociedade e os parlamentares nas reuniões de audiência pública para emitir o seu parecer.

O parecer apresentado pelo Relator será apreciado pela comissão, que poderá aprová-lo, com ou sem alterações, ou rejeitá-lo. Essas alterações consistem em emendas, sugestões ou destaques.

As emendas são proposições que têm por finalidade alterar outra proposição em trâmite na Câmara dos Deputados. Elas são classificadas de várias maneiras. Existem as supressivas que visam a suprimir todo um dispositivo, artigo, parágrafo, inciso ou alínea; as substitutivas, que são as emendas que dão uma nova redação ao dispositivo; as modificativas, que têm por objetivo suprimir, acrescentar ou substituir expressões de um dispositivo, sem modificar a proposição substancialmente; as aditivas, que, como o próprio nome diz, tendem adicionar ao texto, um artigo, um parágrafo, um inciso ou uma alínea; e as aglutinativas, que resultam da fusão de emendas ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos.

Fora estas espécies citadas, há ainda a subemenda, a qual é uma emenda apresentada, em comissão, a outra emenda. A subemenda pode ser supressiva, substitutiva ou

---

<sup>6</sup> STF, Pleno, HC 71261-RJ, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15.5.1994, pub. no DJ de 24/06/1994

aditiva, desde que a espécie supressiva não incida sobre emenda com a mesma finalidade, isto é, subemenda de caráter supressivo sobre uma emenda supressiva.

A emenda de redação, que é modificativa, visa a sanar vício de linguagem, incorreções de técnica legislativa, ou lapso manifesto.

Por fim, tem-se o substitutivo, que é a emenda que modifica substancial ou formalmente uma proposição em todo o seu conjunto. Considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa.

As proposições que podem ser objetos de emendas são: Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Lei Ordinária, Projeto de Decreto Legislativo, Projeto de Resolução e Projeto de Código, conforme se observa nos artigos 118, “caput” e 206, “caput” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, respectivamente subscritos: “Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas “a” a “e” do inciso I do art. 138.” e “ A comissão terá o prazo de dez sessões para discutir e votar o projeto e as emendas com os pareceres”.

Já as sugestões são propostas informais, cuja decisão de incorporá-las ao texto cabe exclusivamente ao relator. Ressalte-se que não são matérias sujeitas à deliberação.

Por fim, o último meio de alteração das proposições são os destaques, que consistem em requerimentos, com objetivo de promover alterações numa matéria em processo de votação. Esses requerimentos são aprovados em plenário.

Os destaques são divididos em duas categorias: o simples e o para votação em separado. O destaque simples é todo aquele cuja autoria é individual e incide sobre parte da proposição ou das proposições apensadas, ou das emendas ou subemendas. Já o destaque para votação em separado é incidente sobre parte da proposição, desde que requerido por um décimo dos deputados ou de líderes que representem esse um décimo.

Após a apreciação da matéria, os relatores das comissões elaboram os pareceres terminativos que serão discutidos e votados. A discussão e a votação ocorrem no Plenário da Comissão, nos termos do art. 56, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações das Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo em caso de empate o voto do Relator.”

O art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal de 1988 estabelece que as comissões, em razão da matéria de sua competência, podem discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de 1/10 (um décimo) dos membros da casa. Trata-se do chamado poder conclusivo das comissões.

Encerrada a apreciação conclusiva da matéria, a proposição e os respectivos pareceres serão remetidos à publicação e mandados à Mesa. Passadas cinco sessões após a publicação e não interposto o recurso de que trata o art. 58, § 2º, I, da Constituição Federal, ou ainda improvido o recurso, a matéria será encaminhada à redação final ou arquivada. Se aprovada a redação final pela Comissão competente, o projeto de lei torna à Mesa para ser encaminhado ao Senado Federal ou à Presidência da República, conforme o caso, no prazo de 72 (setenta e duas horas).

Ressalte-se que a proposição será enviada à mesa e aguardará inclusão na Ordem do Dia, na hipótese, de ser provido o recurso disposto no art. 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, ou caso a matéria da proposição seja objeto de deliberação do plenário, tais como projeto de lei complementar, de código, de iniciativa popular, de comissão, dentre outros, conforme o art. 24, inciso II, alíneas “a” a “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No Plenário, haverá também discussões e, caso sejam apresentadas emendas, a proposição será encaminhada à comissão cuja matéria técnica foi emendada. Se não forem

apresentadas emendas, a proposição será colocada em votação, podendo ser arquivada ou remetida à redação final.

### 2.3. VOTAÇÃO E SEUS EFEITOS

A votação completa o turno regimental da discussão. Ela pode se dar de duas maneiras: ostensiva e secreta.

A votação ostensiva adota o processo simbólico ou o nominal que se dá via eletrônica ou por chamada dos parlamentares. Já o escrutínio secreto ocorre por meio do sistema eletrônico ou de cédulas.

Da votação do projeto de lei, a proposição seguirá dois caminhos: o arquivamento ou a casa revisora. Na hipótese de arquivamento, o art. 67 da Constituição Federal estabelece que a matéria de projeto de lei rejeitado não poderá ser apresentado novamente na mesma sessão legislativa, salvo mediante proposta da maioria absoluta dos membros de uma das Casas do Congresso Nacional.

De acordo com o art. 65 da Constituição Federal, o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, diferentemente da proposta de emenda à Constituição, como se observa no § 2º do art. 60 da Carta Magna: “A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em 2 (dois) turnos, considerando-se aprovado se obtiver, em ambos, 3/5 (três quintos de voto) dos votos dos respectivos membros.”

A Casa revisora é a Casa Legislativa que tem a incumbência de rever o projeto de lei aprovado pela Casa iniciadora, podendo rejeitá-lo, aprová-lo integralmente ou propor emendas. Neste último caso, retornará o Projeto de Lei à Casa iniciadora para exame das

emendas. Assim, percebe-se que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal podem atuar tanto como Casa revisora quanto como Casa iniciadora, conforme o caso.

Aprovado sem emendas o projeto de lei pela Casa revisora, este seguirá à Presidência da República, onde será sancionado ou vetado.

Sanção é a concordância do Presidente da República ao projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e encaminhado à sua apreciação. Ressalte-se que este instituto incide apenas sobre o projeto de lei, pois não há sanção em propostas de Emendas à Constituição, projetos de Resolução e de Decreto Legislativo.

A sanção pode se dar de duas maneiras. De forma expressa quando dada no prazo de 15 (quinze) dias úteis, ou de maneira tácita caso não haja manifestação do Presidente da República no aludido prazo, como se vê no § 3 do art. 66 da Constituição Federal: “Decorrido o prazo de 15 dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.” Esse prazo é expreso para evitar que um determinado projeto de lei fique aguardando a manifestação do Chefe do Poder Executivo por prazo indeterminado.

Já o veto é contrário da sanção, pois é a discordância do Presidente da República ao projeto de Lei. O veto possui algumas características específicas.

Este instituto necessita ser fundamentado, ao contrário da sanção, que pode ser tácita, como se destaca no final do § 1º do art. 66 da Carta Cidadã de 1988:

Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

O veto será relativo, pois o mesmo poderá ser derrubado pelo Congresso Nacional. O veto será apreciado em sessão conjunta, num prazo de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto, conforme o art. 66, § 4º, e art. 57, § 3º, ambos da Constituição Federal.

O veto também será suspensivo, pois impede a entrada em vigor da parte vetada, e irretratável, porque o Presidente da República não poderá voltar atrás em sua decisão.

Além disso, o veto pode ser classificado quanto à motivação, sendo um veto jurídico aquele que considerar inconstitucional o projeto de lei, e um veto político o que entender o projeto contrário ao interesse público. Pode ser classificado ainda quanto à amplitude: será total o veto sobre a integralidade do projeto e parcial aquele que incidir sobre o texto de artigo, parágrafo, inciso ou alíneas. Não é permitido vetar palavras ou expressões para evitar a violação da vontade política do Poder Legislativo.

Se o Congresso Nacional mantiver o veto, chega-se ao fim da tramitação do projeto de lei com o arquivamento deste. Entretanto, caso o veto não seja mantido, será o projeto enviado ao Presidente para promulgação.

Promulgação é o ato que atesta a existência de uma lei dentro do ordenamento jurídico do país, determinando sua publicação. Ressalte-se que os efeitos da lei dependerão de ulterior publicação e entrada em vigor.

O ato da promulgação é realizada pelo Chefe do Poder Executivo. Caso este não o faça dentro de 48 (quarenta e oito) horas, nos casos de sanção tácita ou de rejeição do veto presidencial pelo Congresso Nacional, o Presidente do Senado promulgará a lei e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Promulgada a lei, esta será publicada no Diário Oficial da União, dando conhecimento da existência de uma nova lei ao cidadão. Em geral, quem promulga se incumbem de providenciar a publicação.

Por fim, deve-se observar o período entre a publicação da lei e sua entrada em vigor, denominado “vacatio legis”. A Lei de introdução ao Código Civil, Decreto-Lei nº 4.657/42, em seu art. 1º, estabelece que, em regra, a lei começará a vigorar, em todo território nacional, 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação. Nos países estrangeiros, a

obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada. O Código Civil de 2002, por exemplo, foi aprovado aos 10 de janeiro de 2002 e a sua entrada em vigor ocorreu em 11 de janeiro de 2003, um ano após a publicação, sendo esta uma exceção à regra de 45 (quarenta e cinco) dias, pois, assim, estabeleceu-se no próprio texto da lei, sendo a “vacatio legis” mais duradoura para dar tempo necessário ao estudo de um código amplo e complexo.

A finalidade do período “vacatio legis”, dentre outras, é de conceder um prazo aos cidadãos para conhecer e estudar os dispositivos da nova lei.

### 3. ESPÉCIES NORMATIVAS

Como já exposto neste trabalho, o art. 59 da Constituição Federal elenca o rol de espécies normativas sujeitas ao processo legislativo: Emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções.

Acerca destas, serão destinadas algumas considerações a seguir.

#### 3.1. PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

A Constituição de 1988 é classificada como rígida quanto à sua estabilidade, pois possui o processo de formação mais rigoroso do que o das demais normas infraconstitucionais.

Por conseguinte, a iniciativa é concorrente conforme os incisos I a III do art. 60 da Constituição Federal e o inciso I do art. 201 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, devendo ser apresentada por um 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

A aprovação da proposta de emenda à Constituição consiste de discussão e votação em cada Casa Legislativa, em 2 (dois) turnos, com um interstício de 5 (cinco) sessões entre eles, considerando-se aprovada com 3/5 (três quintos) dos votos favoráveis dos parlamentares em cada turno. Necessita de 308 (trezentos e oito) votos na Câmara dos Deputados e de 49 (quarenta e nove) no Senado Federal. Percebe-se aqui um “quorum” qualificado.

Vale destacar que, a depender da iniciativa da proposta de emenda à Constituição, recebida do Senado Federal, ou retornada com emendas do Senado a proposta oriunda da Câmara, terá a mesma tramitação de dois turnos, como se observa no art. 203 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Daí porque convencionou-se chamar de efeito “pingue-pongue”.

No mais, importante notar que a admissibilidade da proposta de emenda à Constituição é de competência do Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme “caput” do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Se admitida, este designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição, para proferir parecer, nos termos do art. 34, inciso I e do art. 202, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Além das limitações formais ou procedimentais, verificam-se ainda as limitações circunstanciais e materiais. Aquelas impedem a reforma na Constituição devido a gravidade e a anormalidade institucionais, isto é, durante períodos de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio, em que mudanças no plano constitucional não são admitidas, nos termos do art. 60, § 1º, da Constituição Federal. Já estas restringem a reforma quando se tratar de certas matérias, denominadas Cláusulas Pétreas. Dentre as matérias intocáveis, que não serão objetos de deliberação quando destinada a aboli-las, encontram-se: a forma federativa do estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais, nos termos do art. 60, § 4º, da Constituição Federal.

Não há razão para se falar de limitação temporal, tendo em vista que as reformas constitucionais são feitas por emendas pontuais e não revisionais.

Por fim, quando ultimada a aprovação da proposta, será o fato comunicado ao Presidente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, a depender do caso, e convocada

sessão para promulgação da emenda, o que deve ser feito pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

### **3.2. LEI COMPLEMENTAR E LEI ORDINÁRIA**

Estas duas espécies normativas possuem o mesmo rito da tramitação de seus respectivos projetos de lei com algumas diferenças nas etapas dessa tramitação. Entre estas duas espécies de lei, existem diferenças tanto do ponto de vista material, como do ponto de vista formal.

Tratando do aspecto formal, primeiramente, observamos que o projeto Lei Complementar será apreciado em dois turnos, enquanto a apreciação do projeto de Lei Ordinária ocorre em turno único, conforme o dispositivo do art. 148, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Outra diferença formal que deve ser analisada é o “quorum” de aprovação das matérias, em que a Lei Ordinária necessita apenas da maioria simples ou relativa, que exige apenas a maioria dentre os presentes, enquanto a Lei Complementar precisa da maioria absoluta, isto é, necessita da maioria dentre o número total de cadeiras do parlamento, 257 (duzentos e cinquenta e sete) na Câmara dos Deputados e 41 (quarenta e um) no Senado Federal. Aqui, cabe dizer que o “quorum” para se iniciar a votação dessas duas espécies normativas é semelhante, precisando ter a presença da maioria absoluta.

Quanto ao aspecto material, a Lei Complementar irá tratar de conteúdo expreso taxativamente na Constituição Federal. A Lei Maior é quem definirá as matérias de competência da Lei Complementar. Como exemplo, temos o parágrafo único, art. 59, da

Constituição que estabelece o seguinte: “Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

Já as matérias que serão disciplinadas por Lei Ordinária são residuais, isto é, aquilo que não for normatizado por Lei Complementar, Decreto Legislativo ou Resoluções será abordado por Lei Ordinária.

### 3.3. LEIS DELEGADAS

As Leis Delegadas são elaboradas pelo Chefe do Poder Executivo, sendo que este solicitará ao Congresso Nacional permissão para elaborá-la. Pedro Lenza entende esse ato como uma fase de iniciativa solicitadora, nos seguintes termos:

A lei delegada será elaborada pelo Presidente da República, após prévia solicitação ao Congresso Nacional, delimitando o assunto sobre o qual pretende legislar. Trata-se da primeira fase do processo legislativo de elaboração da lei delegada, denominada iniciativa solicitadora.<sup>7</sup>

A delegação ao Presidente da República será concedida por meio de Resolução do Congresso Nacional que delimitará os atos deste, fixando especificações quanto ao conteúdo e aos termos de seu exercício, conforme dispositivo do § 2º do art. 68 da Constituição Federal.

Além disso, algumas matérias não podem ser tratadas por essa espécie de lei, como os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar e a legislação sobre organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e garantia de seus membros, e bem assim acerca de nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, e planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

---

<sup>7</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*, pg. 291.

Ressalte-se que, caso as delimitações da Resolução do Congresso Nacional não sejam respeitadas, este mesmo órgão poderá sustar o ato normativo por meio de decreto legislativo, conforme inciso V do art. 49, da Constituição Federal: “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;”. Isso é o exercício do controle repressivo de constitucionalidade.

Por fim, o § 3º do art. 68 da Carta Magna de 1988 estabelece o controle prévio da Lei Delegada, nos casos em que a Resolução do Congresso Nacional estipular, sem prejuízo do controle repressivo de Constitucionalidade em momento ulterior. Este controle prévio será realizado em votação única, vedada qualquer emenda por parte do Congresso Nacional que, apenas, verificará se o Presidente da República respeitou os limites concedidos na delegação, podendo aprová-la ou conformá-la dentro dos limites da autorização.

A doutrina diverge quanto aos institutos do veto e da sanção presidenciais serem ou não aplicadas no rito de elaboração da Lei Delegada. A maioria entende não ser aplicável, bastando apenas o Presidente da República editar e depois publicar no órgão oficial em ambos os casos.

### **3.4. DECRETO LEGISLATIVO**

O Decreto Legislativo está relacionado ao art. 49 da Constituição Federal que atribui algumas matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional. Além desse, o art. 62, § 3º, da Constituição Federal disciplina que o Congresso Nacional, por meio de Decreto Legislativo, regulará as relações jurídicas decorrentes de Medida Provisória não convertida em lei.

O art. 109, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estabelece que os projetos de decreto legislativo se destinam a regular as matérias de exclusiva competência do Poder Legislativo, sem a sanção do Presidente da República. Além disso, em termos constitucionais, a Carta Cidadã, no art. 48, fez expressa previsão quanto à apreciação do Presidente da República nos projetos de lei, não fazendo nos projetos de Decreto Legislativo.

Enfim, encerradas a discussão e a apreciação dessa espécie de lei, no Congresso Nacional, cuja aprovação se dá por maioria simples, o projeto será encaminhado ao Presidente do Senado Federal para imediata promulgação e publicação em órgão oficial.

Outro assunto que deve ser observado quanto ao projeto de Decreto Legislativo é sua diferença em relação ao decreto do Poder Executivo em que este depende de lei e se prende ao texto desta; tem o objetivo de regular norma jurídica, ao facilitar o processo de execução da lei; não supre as lacunas e não registra modificação na ordem jurídica, apesar de ser considerada norma abstrata.

### **3.5. RESOLUÇÃO**

As Resoluções tratam de matérias de ordem interna da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

O “quorum” de aprovação dos projetos de Resolução não é único, sendo que, em alguns casos, chega a ser qualificado, como no caso do art. 51, inciso I, da Constituição Federal: “Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”.

Em sua maioria, as matérias dos projetos de Resolução da Câmara dos Deputados encontram-se elencadas pelo art. 51, da Carta Cidadã de 1988, e as do Senado Federal, no art. 52 da Lei Maior. O art. 155, § 2º, inciso IV, da Constituição Federal também estabelece que, por meio de Resolução do Senado Federal, definir-se-ão as alíquotas aplicáveis às operações e prestações, interestaduais e de exportação.

Quanto à Resolução do Congresso, percebe-se a sua existência na Carta Magna de 1988 apenas no seu art. 68, § 2º, quando se refere à delegação de poderes ao Presidente da República para a elaboração de lei.

Por fim, ressalte-se que pelos mesmos motivos do Decreto Legislativo, a Resolução não necessita de apreciação do Presidente da República, bastando o ato de promulgação pelo Presidente da respectiva Casa Legislativa e sua remessa à imprensa oficial.

### **3.6. MEDIDA PROVISÓRIA**

A origem da Medida Provisória ocorreu na Constituição italiana de 1947. Essa espécie normativa é comum aos sistemas parlamentares de governo, em que o Poder Executivo se sustenta pelo político que possui a maioria no parlamento.

A atual Medida Provisória substitui o antigo Decreto-Lei da Constituição de 1967, que poderia ser aprovado por decurso de prazo, após 45 (quarenta e cinco) dias sem deliberação pelo Congresso Nacional.

De início, válido destacar que os pressupostos da Medida Provisória são a relevância e a urgência. Cabe ao Presidente da República, figura competente para as edições dessa espécie normativa, demonstrar na exposição de motivos, de forma clara, a presença desses requisitos.

A conversão da Medida Provisória em lei tem caráter de urgência. Logo, se, em 45 (quarenta e cinco) dias da publicação da Medida Provisória, esta não for apreciada, tranca-se a pauta de deliberação da Casa Legislativa em que estiver tramitando. Além disso, o prazo de validade da Medida Provisória é de sessenta dias de sua publicação, prorrogáveis por igual período, sendo suspenso esse prazo nos períodos de recesso do Congresso Nacional. Entretanto, havendo convocação extraordinária, caso tenha Medida Provisória em vigor na data da convocação, ela passará automaticamente a constar da pauta de deliberação.

Comissão Mista, composta de 13 (treze) Deputados e 13 (treze) Senadores, examina o teor dessa espécie normativa e sobre ela emite parecer, avaliando, inclusive, os pressupostos constitucionais, para após serem encaminhadas ao plenário de Cada uma das Casas do Congresso Nacional e postas em votação, em sessões separadas. A votação se inicia na Câmara dos Deputados.

Quanto à avaliação do Presidente da República, caso a Medida Provisória seja aprovada integralmente, haverá promulgação e publicação. Caso contrário, isto é, modificada e aprovada, a Medida Provisória permanecerá em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto, conforme o art. 62, § 12º, da Constituição Federal.

Se a Medida Provisória não for convertida em lei dentro do prazo já estipulado, ela perderá sua eficácia, devendo o Congresso Nacional, dentro de 60 (sessenta) dias após a rejeição ou perda de eficácia por decurso de prazo, editar Decreto Legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória. Sem embargo, caso o Decreto Legislativo não seja editado, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência dessa espécie de lei se conservarão por ela regidas, nos termos do § 11º do art. 62 da Constituição Federal.

#### 4. HIERARQUIA ENTRE AS ESPÉCIES DE LEI

A hierarquia, a cronologia e a especificidade são critérios para solucionar conflitos entre as normas e, assim, saber qual destas se deve aplicar preferencialmente. Este trabalho se deterá no critério de hierarquia, que se baseia na superioridade de uma espécie normativa sobre outra, diante de um fundamento de validade.

Como já verificado na introdução deste trabalho, uma parte da doutrina acredita que, na construção escalonada das normas jurídicas, representada numa pirâmide por Kelsen, todas as espécies de lei, tais como Leis Complementares, Leis Ordinárias e outras, possuem uma relação de subordinação entre elas, ou seja, só serão válidas se fundamentadas na norma localizada num patamar acima na referida pirâmide.

Por seu turno, outro lado da doutrina estabelece que a relação de subordinação de validade se encontra entre normas constitucionais – compostas pelas normas originárias decorrentes do Poder Constituinte Originário, pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e pelas Emendas Constitucionais – e normas infraconstitucionais, formadas pelas Leis Complementares, Ordinárias, Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções. Isto é, não se observa grau de subordinação entre as espécies das normas infraconstitucionais, pois cada espécie de lei trata de matéria diversa, definida em normas constitucionais, não existindo conflito entre elas devido à cláusula de reserva de matéria.

Existe, ainda, outra corrente que considera possível que uma norma infraconstitucional seja normativa. Em outras palavras, confira a outras normas parâmetros de limites e regulação. Diante disso, existiriam duas espécies de normas infraconstitucionais: uma que serve de fundamento de validade para outras normas, sendo hierarquicamente superior; e outra que não fundamenta a validade de outros atos normativos. Nesta última, percebe-se claramente que a fundamentação de validade das normas infraconstitucionais se

encontra nas disposições das normas constitucionais, sendo a famosa pirâmide de Kelsen escalonada em apenas dois patamares.

O primeiro posicionamento crê que Leis Complementares são superiores a Leis Ordinárias, que, por sua vez, são superiores a Resoluções e assim por diante, gerando um verdadeiro escalonamento de normas infraconstitucionais. O primeiro argumento desta corrente se baseia nos requisitos formais de elaboração das normas.

Consideram que, pelo fato de o “quorum” de votação de uma Lei Complementar ser a maioria absoluta e de a apreciação se dar em dois turnos, enquanto o da Lei Ordinária é maioria simples e a apreciação desta ocorre em turno único, uma lei complementar é hierarquicamente superior a uma lei ordinária. Entretanto, esse argumento cai por terra quando se observa que determinadas resoluções das Casas do Congresso Nacional necessitam de um “quorum” de aprovação qualificado de 2/3 (dois terços), como é o caso da Resolução da Câmara dos Deputados, que admite instauração de processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministro de Estado, nos termos do art. 51, inciso I, da Carta Magna de 1988.

Outro argumento utilizado por esta corrente é o fato de as matérias competentes da Lei Complementar estarem expressas no texto da Constituição Federal, tendo a Lei Ordinária uma competência residual sobre suas matérias legislativas. Entretanto, a Constituição Federal também explicita, nos seus artigos 49, 51, 52, 62, § 3º e 68, § 2º, os aspectos materiais, os conteúdos das espécies de lei: Decreto Legislativo e Resoluções da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

Essa corrente é apoiada por grandes juristas como Alexandre de Moraes, Pontes de Miranda, dentre outros, que incluem a Lei Complementar em um patamar da “pirâmide de Kelsen” entre a Constituição e a Lei Ordinária em virtude do “quorum” qualificado e das

hipóteses taxativas das matérias de competência de Lei Complementar. Alexandre de Moraes expõe seu pensamento da seguinte maneira:

Não há como admitir-se que uma lei ordinária, aprovada por maioria simples, possa revogar a disciplina da lei complementar, aprovada por maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.<sup>8</sup>

Outros juristas, como Ricardo Chimenti e Fernando Capez, expõem, a favor da hierarquia entre as normas, que, na hipótese de competência concorrente, fica evidente a existência do aludido critério, nos termos do art. 24, § 4º, da Constituição Federal: “A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário”.

Entretanto, não se pode esquecer que a própria Constituição Federal concede aos Estados o direito de elaborar leis sobre normas gerais quando da inexistência de lei federal, como se observa no dispositivo do art. 24, § 3º, Carta Cidadã de 1988: “Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades.” Sendo, assim, nesse caso, resta-nos claro que é a Constituição Federal que serve de fundamento de validade, e não a lei federal, tendo em vista que a Lei Maior disciplina a que tipo de lei caberá dispor sobre certas matérias.

A segunda corrente escalona as normas-regras de um ordenamento jurídico em dois patamares: normas constitucionais e infraconstitucionais.

Estabelece, ainda, que não há hierarquia entre as normas infraconstitucionais, até porque não há conflito entre elas, pois a norma constitucional diz que objeto compete a cada espécie de lei. Nestes termos entende o professor Pedro Lenza:

Neste sentido é que cada espécie normativa atuará dentro de sua parcela de competência. Por exemplo, se houver atuação de lei ordinária em campo reservado a lei complementar estaremos diante de invasão de competência, surgindo, então, um vício formal, caracterizador de inconstitucionalidade.<sup>9</sup>

Isso é o que se denomina cláusula de reserva de matéria.

<sup>8</sup> MORAES, Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*, pg. .550.

<sup>9</sup> LENZA, Pedro. *Ob. Cit*, pg.281.

Entende-se, portanto, que o fundamento de validade entre as normas infraconstitucionais é único, a Constituição Federal.

Outro argumento utilizado dessa corrente é que, caso se admita hierarquia entre as espécies de lei, admite-se também esse referido critério de hierarquia entre leis federais, estaduais e municipais, enquanto sabemos que as atuações destas normas ocorrem em âmbitos diferentes, conforme dispositivos definidos pelo poder constituinte originário. Assim entende, novamente, o incauto professor Pedro Lenza:

Posicionamo-nos também em relação à inexistência de hierarquia entre as duas espécies normativas, pois admitir-se isto seria o mesmo que entender que uma lei municipal é hierarquicamente inferior a uma lei federal. O que ocorre são âmbitos diferenciados de atuação, atribuições diversas, de acordo com as regras definidas pelo constituinte originário.<sup>10</sup>

A terceira corrente é defendida pelo douto professor José Afonso da Silva, que entende haver dois grupos de Leis Complementares: 1º) Leis Complementares que fundamentam validade de atos normativos (Leis Ordinárias, Decretos Legislativos e Convênios); 2º) Leis Complementares que não fundamentam a validade de outros atos normativos.

O mestre José Afonso da Silva continua expondo sua opinião, quando tenta responder se a lei ordinária, que ofende lei complementar, é tida como ilegal ou inconstitucional, da seguinte maneira:

“A resposta a essa indagação é ainda pertinente em confronto com as leis complementares que fundamentam a validade de outros atos normativos. Manteremos a discussão da matéria tal como foi proposta na 1ª edição. Mas acrescentaremos, agora, que, se não houver ainda lei complementar regulando a matéria mesmo nesse caso, teremos simplesmente uma invasão de competência, que se resolve pelo confronto entre a lei ordinária (ou outro ato) e a própria Constituição. A questão da ofensa à lei complementar, evidentemente, só se coloca se esta já existir e for de natureza normativa, ou seja, fundante da validade de outros atos normativos, como a do art. 146 (Código tributário Nacional). Nesses termos, a resposta àquela indagação tem relevância”.<sup>11</sup>

Além disso, no art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal, estabeleceu-se

<sup>10</sup> LENZA, Pedro. *Ob. Cit.*, pg. 290.

<sup>11</sup> DA SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, pg. 247.

que lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. O Congresso Nacional já elaborou referida norma, a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe, como já dito, sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Desse modo, caso uma espécie normativa não obedeça a uma certa determinação de um dispositivo desta lei, teremos uma ilegalidade, porquanto uma Lei Complementar é fundamento de validade de outra norma infraconstitucional.

Nesse caso, ainda assim, existem defensores que acreditam ser uma questão de constitucionalidade, em face de a Constituição Federal ter feita essa concessão a uma Lei Complementar para dispor sobre determinada matéria em relação a outras normas infraconstitucionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após, detidas análises sobre o poder legislativo, enfatizando as inúmeras funções deste Poder, dentre elas, o processo legislativo, as matérias orçamentárias e a composição e a organização das Casas Legislativas, tentaram-se solucionar os conflitos demonstrados quanto ao tema da hierarquia entre as espécies legislativas.

As etapas do processo legislativo foram minuciosamente estudadas. Passo a passo, todas as fases de elaboração das leis foram detalhadas. Postos, neste trabalho, todos os posicionamentos quanto a hierarquia entre as espécies de lei, pontos favoráveis e contrários a cada corrente foram expostos.

Parte da doutrina enxerga uma relação de subordinação entre as normas infraconstitucionais. Outra parte estabelece que a relação de subordinação de validade se encontra entre as normas constitucionais e as normas infraconstitucionais, ou seja, não observa grau de subordinação entre as espécies das normas infraconstitucionais, por entender que cada espécie de lei trata de matéria diversa, definida em normas constitucionais, não existindo conflito entre as espécies devido à cláusula de reserva de matéria. E a última corrente tenta conciliar os dois primeiros posicionamentos, considerando ser possível a existência de duas espécies de normas infraconstitucionais: uma que serve de fundamento de validade para outras normas, sendo hierarquicamente superior; e outra que não fundamenta a validade de outros atos normativos.

Essa divergência tentou ser esclarecida a partir de um estudo profundo acerca dos aspectos formais e materiais da formação de cada espécie de lei, por meio de esclarecimentos acerca das peculiaridades que ocorrem nas Casas Legislativas do Congresso Nacional, durante o transcurso dos projetos de lei, tais como as emendas aditivas,

substitutivas, supressivas, aglutinativas ou modificativas; os destaques de votação, dentre outros institutos.

Além disso, a exposição do mestre José Afonso da Silva e os exemplos ilustrados auxiliaram muito a se encontrar uma posição definitiva sobre o assunto.

Fora isso, demonstrando as competências legislativas definidas pela Lei Fundamental, a Constituição Federal, aclararam-se alguns pontos sobre matérias dispostas nas espécies de lei.

Desse modo, quanto à tentativa de solucionar a aludida problematização, esperase ter contribuído e mostrado subsídios para auxiliar no controle de constitucionalidade, definido a forma correta de utilização do critério de hierarquia para solucionar conflito entre normas e demonstrado, de maneira microscópica, as etapas do rito de formação das espécies legislativas.

Por fim, a famosa pergunta sobre ser inconstitucional ou ilegal uma norma infraconstitucional que ofender uma Lei Complementar alcançou uma resposta: depende da existência da função normativa ou não da referida Lei Complementar.

**BIBLIOGRAFIA**

- BARROSO, Luís Roberto Barroso. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6ª Ed. – São Paulo: Saraiva, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. 8ª Ed. – Brasília: Editora UNB, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Teoria da Norma Jurídica*. 1ª Ed. – São Paulo: Edipro, 2001.
- CHIMENTI, Ricardo Cunha, CAPEZ, Fernando, ROSA, Márcio F. Elias, e SANTOS, Maria F. Santos. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª Ed. – São Paulo: Saraiva, 2005.
- CLÉVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 2ª Ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- DA SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª Ed. – São Paulo: Malheiros, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 6ª Ed. – São Paulo: Malheiros, 2004.
- DE MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 13ª Ed. – São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- DEL VECCHIO, Giorgio. *Lições de Filosofia do Direito*. 5ª Ed. – Coimbra: Armênio Amado Editor, 1979.
- DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e seus Efeitos*. 6ª Ed. – São Paulo: Saraiva, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Conflito de Normas*. 5ª Ed. – São Paulo: Editora Saraiva, 2003.
- KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 3ª Ed. revista da tradução J. Cretella Jr. e Agnes Cretella – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 9ª Ed. – São Paulo: Editora Método, 2006.
- NERY JÚNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada e Legislação constitucional / Nelson Nery Júnior, Rosa Maria de Andrade Nery*. 1ª Ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.
- NOGUEIRA, Octaciano, GUTEMBERG, Luiz e GUTEMBERG, Claudia. *História da Câmara dos Deputados*. – Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
- RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 4ª Ed. – Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2005.
- SARAIVA, Paulo Lopo. *Manual de Direito Constitucional*. 1ª Ed. – São Paulo: Acadêmica, 1995.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 2005.
- \_\_\_\_\_. *Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil*. 2001.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4.657/42. *Lei de Introdução ao Código Civil*.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.709/1998. *Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal*.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 78/93. *Dispõe sobre o quantitativo de deputados de cada unidade da federação*.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 95/98. *Dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis*.

- \_\_\_\_\_. Resolução nº 01/70 do Congresso Nacional. Dispõe sobre o regimento comum do Congresso Nacional.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 93/70 do Senado Federal. Dispõe sobre o Regimento Interno do Senado Federal.
- \_\_\_\_\_. Resolução nº 17/89 da Câmara dos Deputados. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
- \_\_\_\_\_. Resolução TSE nº 22.144/2006. Dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Câmara e Assembleias Legislativas para as eleições de 2006.