

 Governante  
DO FUTURO

# Futuro Parlamentar

---

# Processo Legislativo



# Índice

01.	Introdução.....	01
02.	PARTE I – PROCEDIMENTO COMUM ORDINÁRIO	
	<b>I – Iniciativa</b> .....	06
	1. Iniciativa “privativa” (ou reservada ou exclusiva).....	06
	2. Iniciativa geral ou comum.....	15
	3. Iniciativa popular.....	15
	<b>II – Discussão</b> .....	18
	1. O poder de emendas.....	19
	<b>III – Votação</b> .....	21
	1. Espécies de quórum.....	21
	2. Resultados.....	22
	<b>IV – Sanção e veto</b> .....	26
	1. Características do veto.....	29
	<b>V – Promulgação</b> .....	30
	<b>VI – Publicação</b> .....	31
03.	PARTE II – PROCEDIMENTO COMUM SUMÁRIO (REGIME DE URGÊNCIA CONSTITUCIONAL – ART. 64, §§ 1º A 4º DA CF)	
	<b>I – Legitimidade para requerer a urgência</b> .....	34
	<b>II – Projetos em que pode ser requerida urgência</b> .....	34
	<b>III – Prazos</b> .....	35
04.	PARTE III – PROCEDIMENTO (COMUM) ABREVIADO	
	<b>I – Característica</b> .....	37
	<b>II – Objeto</b> .....	38
	<b>III – Recurso</b> .....	39
05.	PARTE IV – PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS	
	<b>I – Emendas à Constituição</b> .....	41
	1. Iniciativa.....	41
	2. Número de turnos.....	42
	3. Quórum.....	44
	4. Irrepetibilidade absoluta na mesma sessão legislativa.....	44
	5. Inexistência da fase de deliberação executiva.....	45
	6. Promulgação.....	45
	<b>II – Leis complementares</b> .....	46
	1. Objeto (matéria).....	46
	2. Quórum.....	46
	3. Conflitos entre lei ordinária e lei complementar.....	48
	<b>III – Leis delegadas</b> .....	50
	<b>IV – Decretos legislativos e resoluções</b> .....	52
	1. Distinções entre decretos legislativos e resoluções.....	48

# Processo Legislativo

João Trindade Cavalcante Filho<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal. Mestre e doutorando em Direito Constitucional. Advogado. Instagram e Twitter: @jtrindadeprof

# Introdução

O processo legislativo – assim entendido como o processo de formação das leis – tem sua matriz prevista na Constituição Federal (CF, arts. 59 a 69). Todavia, não se esgota nos procedimentos mencionados na Carta Magna, uma vez que é regulamentado por diversos outros instrumentos normativos, tais como os regimentos internos das Casas legislativas e a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

O procedimento é o modo como se desenrola o processo, os vários caminhos que podem ser tomados. Assim, o processo legislativo é o mecanismo de formação das leis, que, por sua vez, abrange vários procedimentos legislativos (caminhos que o projeto de lei pode tomar).

Os procedimentos dividem-se em **comum** e **especiais**. O procedimento comum é a regra, o padrão, o standard. No nosso contexto, procedimento comum é o procedimento de aprovação das leis ordinárias. O procedimento comum pode ainda subdividir-se em:

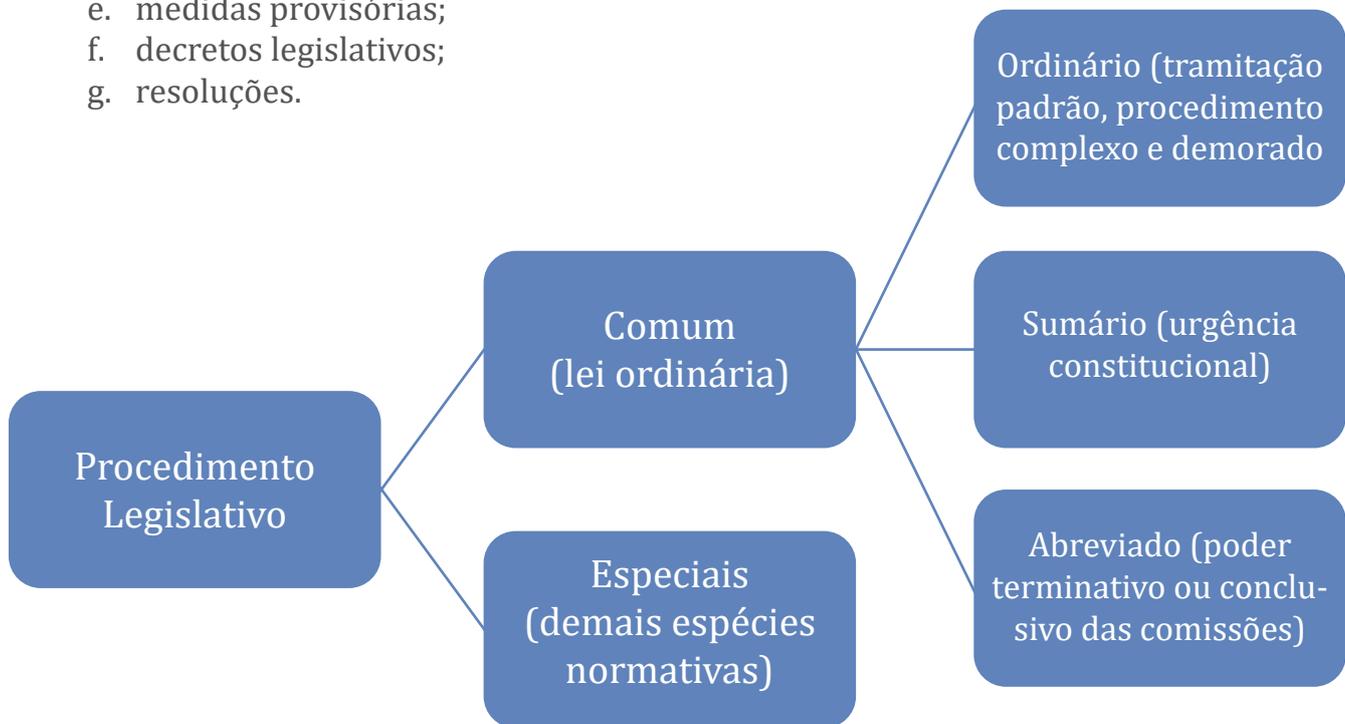
- a. procedimento ordinário;
- b. procedimento sumário;
- c. procedimento abreviado.

O procedimento comum ordinário constitui a tramitação completa do projeto de lei ordinária, ou seja, em todas as fases possíveis (inclusive discussão em Plenário) e sem prazo definido. Já o procedimento sumário (ou procedimento da urgência constitucional) caracteriza-se por ter as mesmas fases do procedimento ordinário, mas prevê a existência de prazos para a deliberação do Congresso Nacional (CF, art. 64, §§ 1º e seguintes). Por fim, o procedimento abreviado dispensa a apreciação do projeto de lei ordinária pelo Plenário da Câmara ou do Senado, considerando-se aprovado se for aceito pelas comissões de cada Casa (diz-se que o projeto tramita em caráter terminativo ou conclusivo: CF, art. 58, § 2º, I).

Por outro lado, os chamados procedimentos especiais regulam a tramitação que não segue totalmente os padrões da aprovação de uma lei ordinária comum. Desse modo, qualquer diferenciação substancial no trâmite de uma proposição legislativa significa que se trata de um procedimento especial. Temos, então, como procedimentos especiais:

- a. leis orçamentárias (embora sejam leis ordinárias, a matéria de que tratam é tão específica que determina várias diferenças de tramitação, previstas principalmente no art. 166 da CF);

- b. emendas constitucionais;
- c. leis complementares;
- d. leis delegadas;
- e. medidas provisórias;
- f. decretos legislativos;
- g. resoluções.



Parte I

# Procedimento comum ordinário



O procedimento comum ordinário é o procedimento-padrão de aprovação das leis ordinárias. É completo, complexo e demorado. A elaboração de leis, como se sabe, é algo sério, que demanda longo tempo de maturação, sob pena de se editarem atos com defeitos, ou mal redigidos, etc. No procedimento comum ordinário (ou, simplesmente, procedimento ordinário), não há prazo para a deliberação do Congresso Nacional, e o projeto precisa passar tanto pelas comissões (órgãos fracionários que analisam aspectos específicos) quanto pelo Plenário.

O procedimento comum ordinário compõe-se de três fases básicas:

- a. fase pré-parlamentar, ou preliminar, composta pela etapa da **iniciativa**;
- b. fase constitutiva, em que a lei é efetivamente produzida, por meio de decisões (deliberações):
  - b.1. deliberação legislativa (discussão e votação);
  - b.2. deliberação executiva (sanção ou veto);
- c. fase complementar, que serve para dar eficácia a uma lei já existente (promulgação e publicação).

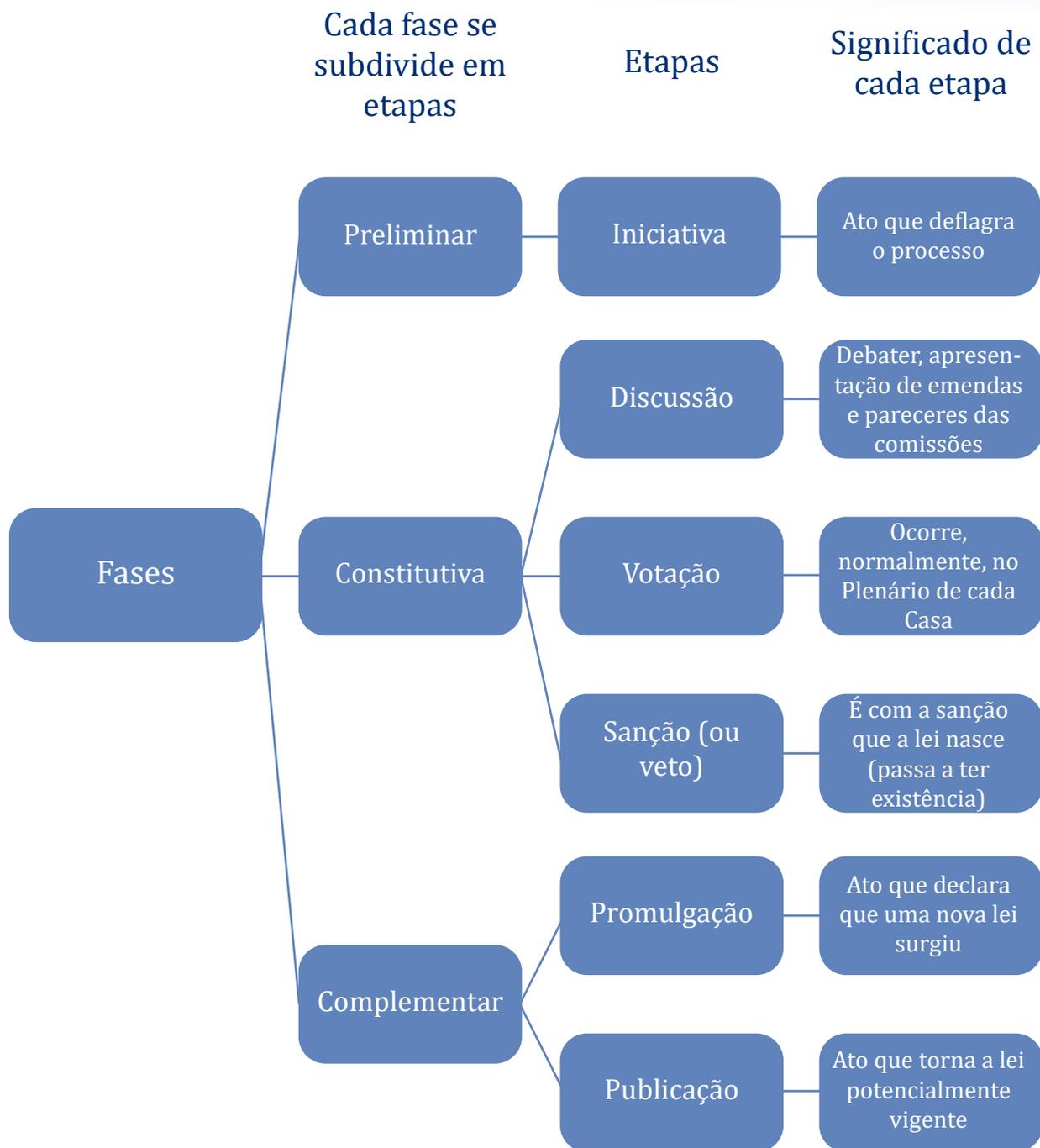
## Cuidado!

---

A lei nasce (passa a ter existência no mundo jurídico) com a sanção (ou com a rejeição do veto, que a substitui), mas não pode ainda entrar em vigor, porque isso só pode acontecer após a publicação (que é condição para a eficácia da lei).

A promulgação é ato meramente formal e declaratório, que apenas confirma que uma nova lei nasceu (o que já ocorreu, no momento da sanção). Para usarmos uma metáfora, poderíamos dizer que a sanção é o parto (nascimento da lei), ao passo que a promulgação é a certidão de nascimento dela.

---



# I - Iniciativa

A iniciativa é o ato que dá início à tramitação do projeto de lei – PL (que recebe número quando é protocolado na Mesa da Casa respectiva – Câmara ou Senado). É o ato que deflagra o processo legislativo. A iniciativa geralmente se desenvolve na Câmara; apenas no caso de projeto proposto por Senador ou Comissão do Senado é que a tramitação terá início no Senado (CF, arts. 64 e 65). Dessa forma, a Casa Iniciadora é, geralmente, a Câmara dos Deputados.

O poder de iniciativa é o poder de provocar o Congresso Nacional para que delibere sobre determinada proposição legislativa.

A iniciativa pode ser classificada segundo a titularidade, ou seja, de acordo com quem pode suscitar a deliberação do Congresso Nacional. Assim, a iniciativa pode ser:

- a. geral (ou comum);
- b. privativa (ou reservada ou exclusiva);
- c. popular.

## 1. Iniciativa “privativa” (ou reservada ou exclusiva)

Verifica-se quando a Constituição determina que uma matéria específica só pode ser suscitada ao Congresso Nacional por uma autoridade específica. Nessas hipóteses, o Legislativo não pode deliberar sobre o tema mediante proposta de um parlamentar, sob pena de o projeto ser considerado formalmente inconstitucional (pelo chamado vício de iniciativa que, segundo o STF, não se convalida nem mesmo com a sanção presidencial<sup>2</sup>).

## Atenção!

*No processo legislativo, são usadas como sinônimos as expressões “iniciativa exclusiva”, “iniciativa privativa” ou “iniciativa reservada”, uma vez que a propositura de um projeto de lei nunca pode ser delegada. Assim, quando falamos em iniciativa privativa, exclusiva ou reservada, dizemos uma coisa só: que o projeto de lei sobre aquele determinado tema só pode ser apresentado ao Legislativo por uma autoridade específica.*

<sup>2</sup> Por isso, a Súmula nº 5 (segundo a qual a sanção convalidaria o vício de iniciativa), apesar de não formalmente cancelada, não é mais aplicada pelo STF. Pleno, ADI 2.867, Relator: Min. CELSO DE MELLO, DJe de 09.02.2007.

A iniciativa reservada é atribuída ao presidente da República, aos Tribunais, ao Ministério Público e até mesmo à própria Câmara dos Deputados e ao Senado Federal. Vale ainda ressaltar que, segundo a jurisprudência, as hipóteses de iniciativa privativa previstas na CF aplicam-se por simetria aos estados, DF e municípios. Assim, por exemplo, os casos em que a CF atribui a iniciativa privativamente ao presidente da República serão, na esfera estadual, de iniciativa privativa do governador.

## ***1.1. Presidente da República***

De acordo com o § 1º do art. 61 da Constituição Federal, são de iniciativa privativa do presidente da República (na condição de Chefe de Governo, isto é, de Chefe do Poder Executivo) as leis que:

- I. Fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- II. Disponham sobre:
  - i. criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
  - ii. organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da Administração dos territórios;
  - iii. servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
  - iv. organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
  - v. criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública, observado o disposto no art. 84, VI;
  - vi. militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Vamos estudar agora, uma a uma, essas diversas matérias que só podem ser propostas pelo presidente da República.

### ***A) Fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas***

As Forças Armadas são o Exército, a Marinha e a Aeronáutica. O presidente da República é seu Comandante Supremo – até por ser o Chefe de Estado. Dessa forma, qualquer lei que altere o efetivo dessas forças (número de homens que integram cada uma das Forças) será votada pelo Congresso, por meio de lei, mas esse projeto de lei só pode ser proposto pelo presidente da República.

### ***B) Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração***

Cargos públicos são geralmente criados por meio de lei de iniciativa reservada ao Poder respectivo. Trata-se de uma decorrência do princípio da separação de poderes. Assim, a criação e extinção de cargos no Poder Executivo (bem como a fixação da respectiva remuneração) serão votadas pelo Congresso, mas por meio de lei que só pode ser proposta pelo presidente da República.

Ressalte-se que a expressão “administração direta e autárquica” deve ser entendida em sentido estrito: refere-se apenas à administração do Poder Executivo.

### ***C) Organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios***

Os Territórios Federais (que atualmente não existem, mas podem vir a ser criados por lei complementar: art. 33 da CF) não são entes federativos, não possuem autonomia política. Integram a União, são meras autarquias territoriais da União. Por isso mesmo, as leis que tratam sobre as matérias básicas relativas aos Territórios só podem ser votadas pelo Congresso Nacional a pedido do presidente da República.

Perceba-se, porém, que as matérias aqui citadas só dependem de iniciativa reservada do presidente da República quando se referirem aos Territórios. Tais matérias, no âmbito da União, não são de iniciativa reservada, mas geral (comum): podem ser propostas por qualquer legitimado citado no art. 61, caput, da CF.

De todas as matérias citadas nesse dispositivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF), a única que é de iniciativa privativa do Presidente tanto na esfera dos Territórios quanto da União é a matéria orçamentária, nos termos do art. 165. Numa tabela, teríamos:

<b>Matéria</b>	<b>Territórios</b>	<b>União</b>
Organização administrativa	Iniciativa privativa do presidente da República	Iniciativa privativa do presidente da República, quando se referir a órgãos do Executivo
Organização judiciária	Iniciativa privativa do presidente da República	Iniciativa privativa dos Tribunais (art. 96)
Serviços públicos	Iniciativa privativa do presidente da República	Iniciativa geral (comum)
Matéria tributária	Iniciativa privativa do presidente da República	Iniciativa geral (comum)
Matéria orçamentária	Iniciativa privativa do presidente da República	Iniciativa privativa do presidente da República (art. 165)

Uma repetição é necessária. Matéria tributária da União NÃO É de iniciativa privativa do presidente da República; a iniciativa reservada prevista no citado art. 61, § 1º, II, b, da CF, trata da matéria tributária DOS TERRITÓRIOS. Em outras palavras: MATÉRIA TRIBUTÁRIA DA UNIÃO É CONTEÚDO DE INICIATIVA GERAL, E NÃO PRIVATIVA. O Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que “a Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário” (STF, Pleno, ADI 724/RS, Relator: Min. CELSO DE MELLO, DJe de 27.04.2001).

#### ***D) Servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria***

Cabe ao presidente da República propor ao Congresso Nacional projetos de lei que regulamentem o regime jurídico dos servidores públicos, pois a administração pública é função típica do Poder Executivo. Violaria a separação de poderes a alteração do regime jurídico-administrativo aplicável aos agentes públicos sem a participação do Chefe do Executivo.

Note-se que, nessa hipótese, é de iniciativa privativa do presidente projetos de lei sobre o regime jurídico dos servidores da União – de todos os poderes e Ministério Público, e não apenas do Executivo (como ocorre na alínea a). Assim, uma lei que altere a Lei nº 8.112/90 só pode ser votada pelo Congresso caso houvesse a solicitação do presidente da República<sup>3</sup>.

#### ***E) Organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios***

Aqui é preciso distinguir quatro temas diferentes.

- *Organização do Ministério Público da União (MPU)*

Projeto de lei complementar sobre organização (estruturação) e funcionamento (atribuições) do MPU pode ser proposta ao Legislativo pelo presidente da República (sozinho), ou pelo Procurador-Geral da República (sozinho) ou por ambos em conjunto. Trata-se de um caso de iniciativa legislativa concorrente.

Realmente, se lêssemos o art. 61 isoladamente, poderíamos pensar que só o presidente da República poderia propor tais projetos de lei. Todavia, a Constituição deve ser interpretada

<sup>3</sup>É preciso ter cuidado, porém, para diferenciar as leis sobre o regime jurídico dos servidores federais – caso em que o projeto é de iniciativa privativa do presidente da República (CF, art. 61, § 1º, II, c), das outras leis que tratam igualmente de servidores públicos, mas são válidas para todas as esferas da Federação (as leis nacionais). Nesse último caso, a tendência doutrinária e jurisprudencial é em considerar que, se a lei for aplicável a todos os entes da Federação, não há que se falar em iniciativa privativa presidencial. É o caso, por exemplo, das leis que tratam de regime de aposentadoria dos servidores públicos (art. 40, especialmente §§ 1º e 4º da CF).

com base no princípio hermenêutico da unidade, e o art. 128, § 5º, permite ao Procurador-Geral da República (PGR) exercer tal poder de iniciativa<sup>4</sup>.

Interpretando conjuntamente o art. 61, § 1º, II, d, e o art. 128, § 5º, todos da CF, chegamos à conclusão de que a iniciativa de leis complementares sobre organização e funcionamento do MPU é compartilhada. Não se trata de iniciativa conjunta, pois não é necessário que o presidente e o PGR atuem juntos; a iniciativa pode ser exercida também pelas autoridades isoladas.

Não custa lembrar que essa concorrência só existe quanto ao projeto de lei complementar para a organização do MPU. No que tange à criação de cargos dessa instituição, o STF já afirmou que se trata de iniciativa privativa do PGR (STF, MS 21.239).

Por simetria, projetos de lei complementar sobre organização e funcionamento dos Ministérios Públicos Estaduais são de iniciativa concorrente entre o governador do estado e o Procurador-Geral de Justiça (Chefe do Ministério Público Estadual). Quanto ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, este faz parte do MPU (art. 128 da CF).

## Veja bem!

---

Projeto de lei complementar sobre organização (estruturação) e funcionamento (atribuições) do MPU pode ser proposto ao Legislativo pelo presidente da República (sozinho), ou pelo Procurador-Geral da República (sozinho), ou por ambos em conjunto. Trata-se de um caso de iniciativa legislativa concorrente (arts. 61, § 1º, II, d, e 128, § 5º, ambos da CF).

---

## Atenção!

---

*Quanto à criação de cargos dessa instituição, o STF já afirmou que se trata de iniciativa privativa do PGR (STF, Mandado de Segurança nº 21.239).*

---

Interessante anotar que boa parte da doutrina critica a atribuição ao presidente da República da iniciativa de lei complementar sobre o MPU, pois tal instituição não é mais, segundo a opinião majoritária, vinculada ao Poder Executivo.

---

<sup>4</sup>“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”.

- *Defensoria Pública da União (DPU)*

A regulamentação da DPU (organização e funcionamento) se dava por lei complementar (CF, art. 134, § 1º) de iniciativa privativa do presidente da República. Porém, com a promulgação da EC nº 80/14, que deu autonomia às Defensorias Públicas, a mesma prerrogativa do PGR passou a ser aplicável ao Defensor Público-Geral Federal. Dessa forma, a iniciativa de lei complementar para tratar do regime jurídico da DPU passa a ser concorrente entre o PR (CF, art. 61, § 1º, I, *d*, ainda vigente) e o chefe da DPU (CF, art. 134, § 4º, c/c art. 96).

- *Ministérios Públicos Estaduais*

Aqui, é preciso fazer a distinção entre a iniciativa para tratar de normas gerais e a para cuidar de *normas específicas (organização e funcionamento)* dos MPes.

Com efeito, a regulamentação de *normas gerais* sobre os Ministério Públicos Estaduais se dá por lei ordinária *federal*, de iniciativa *privativa do presidente da República*. Essa lei já existe: é a Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos Estaduais (Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993).

Já as leis específicas sobre *organização e funcionamento* dos MPes são leis complementares estaduais, cuja iniciativa é *concorrente* entre o governador do estado e o Procurador-Geral de Justiça, por simetria com a regra federal.

Num esquema:

<b>Matéria</b>	<b>Competência para legislar</b>	<b>Instrumento legislativo</b>	<b>Iniciativa</b>
Organização e funcionamento do MPU (normas gerais e específicas)	União	Lei Complementar	Concorrente (PR e PGR)
Normas gerais sobre Ministérios Públicos Estaduais	União	Lei Ordinária	Privativa do PR
Normas específicas sobre Ministérios Públicos Estaduais (organização e funcionamento)	Estados	Lei Complementar	Concorrente (Governador e PGJ)

- *Defensorias Públicas Estaduais*

Nesses casos, há também duas leis: uma lei *complementar* com normas gerais sobre as Defensorias Públicas Estaduais – lei essa elaborada pela União e de iniciativa privativa do presidente da República.

Já as normas específicas (organização e funcionamento) das Defensorias Públicas Estaduais são regulamentadas em lei complementar estadual, de iniciativa privativa do governador do estado (por simetria com o modelo federal).

***F) Criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI, da CF***

Pelos mesmos motivos já expostos quando comentamos o art. 61, § 1º, II, a, da CF, qualquer lei que crie ou extinga órgãos do Poder Executivo ou Ministérios só pode partir da iniciativa presidencial.

A observação quanto ao art. 84, VI, da CF, diz respeito à figura dos chamados decretos autônomos, atos de competência exclusiva do presidente da República com força de lei, mas que apenas podem alterar o funcionamento, mas não a estrutura da Administração Pública, uma vez que a criação/extinção de órgãos ou ministérios está sob reserva legal (art. 88<sup>5</sup> da CF).

***G) Militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva***

Valem, nesse ponto, as mesmas observações que fizemos em relação ao inciso I do § 1º do art. 61 e à alínea c do inciso II do mesmo dispositivo da CF.

***H) Leis orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual)***

Por tradição constitucional, as finanças públicas são matérias reservadas à gerência do Poder Executivo, desde o instituto da Coroa Real até a Fazenda Pública dos dias atuais. Mas essa tarefa, no Estado de Direito, será exercida com o controle (fiscalização) do Poder Legislativo.

Por conta disso, as leis orçamentárias são votadas pelo Congresso (CF, art. 166), mas este só pode deliberar sobre projetos de lei nesse tema se for provocado pelo presidente da República, que tem a iniciativa privativa dos projetos de lei (ordinária) que disponham sobre o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

Observe-se que tal regra é aplicável, por simetria, às demais esferas federativas.

---

<sup>5</sup>“A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública”

## 1.2. Tribunais

A iniciativa do projeto de lei **complementar** sobre as garantias, deveres e vedações da magistratura nacional (LOMAN) é privativa do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 93, caput, da CF.

# Veja bem!

Os juízes – ainda que federais – não são regidos pelo estatuto dos servidores públicos (Lei nº 8.112, de 1990, na esfera federal), a não ser de forma subsidiária. Seu regime jurídico especial é previsto em lei **complementar**, cuja iniciativa cabe **apenas ao STF**.

São de iniciativa privativa dos Presidentes dos Tribunais Superiores e do TCU os projetos de autoadministração, nos termos do art. 96 da CF. Segue-se, então, a regra geral já exposta: a criação/extinção de cargos, bem como a fixação das respectivas remunerações, dá-se por lei votada pelo Congresso, mas de iniciativa privativa de cada Poder (no caso, o Judiciário). Essa regra se aplica também à criação de cargos no TCU, por expressa previsão constitucional (art. 73, que, por sua vez, manda aplicar ao TCU as regras do já estudado art. 96 da CF).

## 1.3. Ministério Público da União

A iniciativa de projetos de lei complementar sobre organização e funcionamento do MPU é concorrente entre o presidente da República e o chefe da instituição (Procurador-Geral da República). Não é disso, contudo, que agora tratamos. O que aqui se estuda é a iniciativa para propor ao Congresso a criação/extinção de cargos no MPU e a fixação das respectivas remunerações ou subsídios. Nesse caso, a iniciativa é privativa do próprio MPU, por meio do chefe da instituição: o Procurador-Geral da República.

Com efeito, o § 2º do art. 127 da CF assim dispõe: “Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e a extinção de seus cargos e serviços auxiliares [...]”.

## 1.4. Câmara dos Deputados e Senado Federal

A criação e a extinção de cargos públicos da Câmara e do Senado se dá por resolução de cada Casa, e não por lei, como é a regra geral. No entanto, mesmo nesses casos, embora a criação não exija lei em sentido formal, a fixação da remuneração dos servidores tem que ser feita por

meio de lei, votada pelo Congresso (ambas as Casas) e sancionada pelo presidente da República, mas cuja iniciativa é reservada à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, respectivamente (essa iniciativa é exercida pela Mesa da Casa respectiva). A fixação dos vencimentos dos membros (parlamentares) é feita por decreto legislativo (art. 49, VI, da CF).

Podemos, então, resumir a iniciativa para projetos de lei sobre criação/extinção de cargos e fixação de remunerações nos diversos Poderes da República:

<b>Objetivo</b>	<b>Instrumento</b>	<b>Iniciativa</b>
Criação de cargos no Executivo	Presidente da República	Lei
Criação de cargos no Legislativo	Mesa de cada uma das Casas	Resolução
Criação de cargos no Judiciário	Tribunais	Lei
Aumento dos vencimentos dos cargos do Executivo	Presidente da República	Lei
Aumento dos vencimentos dos cargos dos servidores do Legislativo	Mesa de cada uma das Casas	Lei
Aumento dos vencimentos dos cargos do Judiciário	Tribunais superiores (âmbito federal)	Lei
Revisão geral anual dos servidores de todos os Poderes (art. 37, X)	Presidente da República	Lei
Criação de cargos no Ministério Público e respectivo aumento dos vencimentos	Procurador-Geral da República	Lei

## 2. *Iniciativa geral ou comum*

Todos os casos que não sejam de iniciativa reservada ou concorrente (em sentido estrito) são de iniciativa geral, ou comum, ou seja: podem ser propostos pelo presidente da República, ou por qualquer Senador, ou qualquer Deputado Federal, ou por alguma das comissões da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional. É a regra do art. 61, caput, da CF, de modo que as hipóteses de iniciativa comum são encontradas por exclusão.

Os principais exemplos de matérias de iniciativa geral ou comum são: a) Direito Penal; b) Direito Tributário (tributos da União); c) Direito do Consumidor; d) Direito Administrativo (no que não disser respeito ao regime jurídico dos servidores ou à organização administrativa); e) Direito Ambiental; f) saúde; g) educação; h) trânsito, etc.

## 3. *Iniciativa popular*

### 3.1. *Introdução*

A iniciativa popular é um instituto da democracia semidireta (Constituição Federal, art. 14, III; art. 27, § 4º; art. 29, XIII; art. 61, § 2º). Consiste no direito de que dispõem os cidadãos de propor um projeto de lei para a apreciação do Poder Legislativo.

Controverte-se, porém, acerca dos limites que essa iniciativa impõe ao Poder Legislativo. Há alguns ordenamentos jurídicos em que a soberania popular é mais valorizada, chegando-se mesmo a estabelecer que, uma vez apresentado o projeto por proposta do eleitorado, não poderá o Legislativo rejeitá-lo, sem consultar a população, mediante referendo. Outros países há em que a prerrogativa popular não passa de mera provocação ao Parlamento, a fim de que ele delibere, como entender de direito, acerca do tema objeto da provocação.

O Brasil, assim como a Itália, a Argentina e a Espanha, adota o modelo da iniciativa popular **não vinculante**. Logo, entre nós a iniciativa popular nada mais é que uma provocação, uma exortação ao Legislativo para que delibere sobre determinado tema. Não há vinculação do Congresso Nacional, que pode inclusive rejeitar ou emendar o projeto.

### 3.2. *Esfera federal*

Na esfera federal, a iniciativa popular será exercida mediante a apresentação **à Câmara dos Deputados** de projeto de **lei (ordinária ou complementar)**, desde que subscrito por 1% do

eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos cinco Estados, e com não menos do que 0,3% do *eleitorado de cada Estado*.

### 3.3. Esferas estadual, distrital e municipal

Poucos lembram, mas é preciso ressaltar que a Constituição Federal previu a iniciativa legislativa também em âmbito estadual (art. 27, § 4<sup>o</sup><sup>6</sup>) e municipal (art. 29, XIII<sup>7</sup>).

Na esfera municipal, a CF, em nítida norma de preordenação, já estabeleceu que a iniciativa popular será exercida mediante a apresentação de projeto subscrito por 5% do eleitorado municipal. Não há espaço, portanto, para regulamentação distinta por parte da Lei Orgânica municipal.

Situação distinta ocorre em relação à esfera dos Estados. Nesse caso, o § 4<sup>o</sup> do art. 27 da CF prevê apenas que a iniciativa popular será regulada na forma da lei. “Lei” de qual ente federativo? Federal ou estadual? Entendemos que deva ser de cada estado, tanto por privilegiar a autonomia estadual – valor básico de uma federação –, como também pelo fato de o dispositivo estar incluído no artigo que trata da estrutura dos poderes estaduais. Cada estado-membro será livre, portanto, para definir as regras de iniciativa popular em seu âmbito, o que leva alguns deles até a – de forma diversa do que ocorre na esfera federal – prevê iniciativa popular até de propostas de emenda à Constituição. O que se tem, com o § 4<sup>o</sup> do art. 27, é uma verdadeira exceção constitucional expressa ao princípio da simetria.

E o DF? Enquadra-se na regra municipal (5%) ou estadual (livre definição)? Entendemos que, nesse caso, deva o DF ser equiparado a estado, podendo definir livremente os percentuais para o exercício da iniciativa popular na esfera distrital.

## Cuidado!

Na esfera federal, não existe iniciativa popular de emendas à Constituição (PEC). Nada impede, porém, que os estados e o DF adotem, em seus respectivos âmbitos, essa forma de propositura para emenda à constituição estadual (ou lei orgânica, no caso do DF).

<sup>6</sup>“A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual”.

<sup>7</sup>“O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XIII – iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, por meio de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”.

# Atenção!

---

*A iniciativa popular, em qualquer esfera da federação, só pode ser usada quando a matéria não seja de iniciativa privativa. Pode-se dizer, então, que a iniciativa popular é aplicável nas mesmas hipóteses da iniciativa geral ou comum.*

---

## II – Discussão

Nessa fase, o projeto será analisado pelas duas Casas do Congresso Nacional (ou apenas por uma delas, se for rejeitado, pois não precisa, nesse caso, seguir à deliberação da Casa Revisora). É o momento em que o projeto de lei é encaminhado para que o Poder Legislativo possa apreciá-lo, analisá-lo.

Primeiramente, será encaminhado à análise das comissões, órgãos fracionários de cada uma das Casas Legislativas (existem, portanto, comissões tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal).

Antes, porém, é preciso analisar em qual das Casas o projeto iniciará sua tramitação. Isso será determinado pela iniciativa do projeto. Com efeito, o art. 64, caput, dispõe: “A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”.

Como se vê, a regra geral é que a Casa Iniciadora seja a Câmara, atuando, então, o Senado Federal como Casa Revisora. Essa regra, porém, admite exceções: iniciam sua tramitação pelo Senado Federal (que, nesses casos, atuará como Casa Iniciadora) os projetos de lei propostos por Senador ou por comissão do Senado Federal.

<b>Iniciativa</b>	<b>Casa Iniciadora</b>
Deputado	Câmara dos Deputados
Comissão da Câmara	Câmara dos Deputados
Presidente da República	Câmara dos Deputados
Procurador-Geral da República	Câmara dos Deputados
STF	Câmara dos Deputados
Iniciativa popular	Câmara dos Deputados
Senador	Senado Federal
Comissão do Senado	Senado Federal

## 1. O poder de emendas

Na etapa da discussão, poderão as comissões oferecer pareceres ao projeto (esses pareceres, em geral, não vinculam, salvo se o PL tramitar no procedimento abreviado). Também é nessa etapa que o PL é debatido. No entanto, em nível constitucional, o que de mais importante acontece nessa etapa é o **emendamento** (apresentação de emendas ao PL).

Com efeito, é no momento da discussão que o Poder Legislativo poderá propor modificações ao projeto. **Emendas (ao PL)** são proposições legislativas acessórias ao projeto principal, e que buscam, de alguma forma, alterá-lo (não confunda com as Propostas de Emenda à Constituição, que são proposições principais que visam a alterar a CF).

As emendas podem ser de vários tipos, entre elas (RICD, art. 118):

- a. **Supressiva:** é a que suprime qualquer parte do projeto (§ 2º);
- b. **Aglutinativa:** funde dois ou mais projetos num só (§ 3º);
- c. **Substitutiva:** é a emenda que altera o projeto na essência, no conjunto, formal ou substancialmente (§ 4º); quando altera todo o projeto, ganha o nome de substitutivo.
- d. **Modificativa:** altera parte do projeto, mas não altera o conjunto (§ 5º);
- e. **Aditiva:** adiciona algo ao projeto (§ 6º);
- f. **De Redação:** visa a corrigir erro ou impropriedade linguística no projeto (§ 8º)<sup>8</sup>;
- g. **Subemenda:** é a emenda a uma emenda (§ 7º).

O poder de emendar um projeto é, em regra, atribuído exclusivamente aos parlamentares e às comissões. Com efeito, mesmo nos casos de iniciativa privativa, uma vez proposto o projeto, não mais pode ser alterado pela autoridade iniciadora.

### 1.1. Limitações ao poder de emenda

Existe, porém, uma limitação ao poder do Congresso de emendar projetos de lei (art. 63 da CF), assim redigido:

- *Não será admitido aumento da despesa prevista:*
  - I. *Nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º;*
  - II. *Nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.*

<sup>8</sup>É fundamental conhecer o conceito de emendas de redação, pois, segundo a jurisprudência do STF, se a emenda apresentada não modificar o conteúdo do projeto, mas apenas questões formais de redação, não fica afetada a sua tramitação, como veremos adiante.

- Dessa forma, não poderão sofrer aumento das despesas previstas os projetos:
  - a. de iniciativa exclusiva do presidente da República, a não ser as modificações no projeto de Lei Orçamentária Anual (desde que compatíveis com o PPA e com a LDO compensem o aumento com o corte de outras despesas ou emendas de redação ou meramente modificativas) ou de Lei de Diretrizes Orçamentárias (desde que respeitado o PPA); ou
  - b. sobre organização dos serviços administrativos da Câmara, do Senado, dos Tribunais Federais (STF, STJ, TSE, TST e STM) e do Ministério Público.

Perceba-se que, nessas hipóteses, o poder de emenda não é suprimido, mas restringido. Em outras palavras: não é que não se admitam emendas, mas que não são possíveis emendas para aumentar a despesa prevista.

Questiona-se, então, quais os tipos de projeto de lei que podem ser modificados pelo Congresso? Todos os tipos de projeto de lei, toda e qualquer proposição legislativa em tramitação no Congresso Nacional podem ser modificados, porque o Congresso é o titular da função legislativa. Por outro lado, até que ponto pode haver emendas em projetos de lei? Não poderá haver para aumentar despesas nos projetos de iniciativa privativa (CF, art. 63). Perceba-se, uma vez mais: tais projetos poderão sofrer emendas, **desde que** não se aumente a despesa prevista.

Outra limitação ao poder de emenda parlamentar, aplicável aos projetos de iniciativa privativa, diz respeito à chamada pertinência temática. Dessa forma, são inadmissíveis emendas que não guardem relação com o objeto original da proposição, sob pena de inconstitucionalidade da emenda e, se aprovada, da parte indevidamente incluída na lei. Foi o que decidiu o STF, ao julgar a ADI nº 5.127/DF (Relator para o acórdão: Min. Luiz Fux), em decisão que abordou a temática em relação às medidas provisórias, mas que se aplica, pelas mesmas razões, aos projetos de lei de iniciativa privativa. São vedados, portanto, os **jabutis** ou **contrabando legislativos**, isto é, as emendas sobre temas totalmente estranhos ao objeto original da proposição.

# III – Votação

Terminada a discussão do projeto, com a apresentação das emendas (se for o caso), o projeto entra na fase de votação (deliberação propriamente dita, decisão).

## 1. Espécies de quórum

No processo legislativo, há que se distinguir dois tipos de quórum:

- a. o quórum de presença, número mínimo de parlamentares presentes para que a sessão de votação tenha início;
- b. o quórum de aprovação, número mínimo de votos sim para que se considere aprovado o projeto.

Quanto às leis ordinárias, vale a regra geral do art. 47 da CF, que assim dispõe: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”.

Perceba-se que a Constituição separou claramente o quórum de aprovação do projeto (maioria simples, também chamada maioria relativa, isto é, a **maioria dos votos**) do quórum de presença (maioria absoluta, ou seja, a sessão de votação em uma Casa só se inicia se estiver **presente a maioria absoluta de seus membros**).

Maioria simples (ou relativa) é a maioria dos votos dos presentes. Trata-se de um número variável, que depende da quantidade de parlamentares que compareceram à sessão. Por isso chama-se relativa. Para a aprovação da lei ordinária, o quórum necessário é essa maioria simples, isto é, basta que o número de votos **sim** suplante os votos **não**.

Perceba-se que, ao menos em teoria, existe a possibilidade de uma lei ser aprovada com apenas um voto favorável. Basta que todos os demais parlamentares presentes à sessão se abstenham. A abstenção é uma espécie de “voto branco”.

Por exemplo: numa sessão do Senado (total de 81 membros), compareceram 50 Senadores (mais que a metade, maioria absoluta, quórum de instalação preenchido). Desses 50 membros, 49 se abstiveram de votar e um votou “sim”. A lei está aprovada, pois o número de votos “sim” foi maior que o de votos “não”. Por isso, dizemos que a abstenção é uma espécie de “voto branco”,

é o parlamentar “abrir mão” do seu voto<sup>9</sup>.

Isso significa que a noção corrente de que a maioria simples é a “maioria dos presentes” não é necessariamente verdadeira, já que os presentes podem abster-se. Mais correto é definir a maioria simples como faz o art. 47 da CF: “maioria dos votos”.

## 2. Resultados

Da votação na Casa Iniciadora podem surgir dois resultados: aprovação ou rejeição do projeto.

### a. Projeto rejeitado

Se o projeto de lei for rejeitado, será arquivado. Perceba-se que, nesse caso, o projeto não precisa ser encaminhado à Casa Revisora.

# Cuidado!

O conteúdo de um projeto de lei que foi rejeitado pode ser objeto de novo projeto de lei? Essa questão é respondida pelo art. 67 da CF, que dispõe:

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

Trata-se do chamado princípio da irrepitibilidade. De acordo com esse princípio, um projeto de lei rejeitado não pode ser reapresentado na mesma sessão legislativa (= ano parlamentar). O projeto rejeitado só pode ser reapresentado na mesma sessão legislativa se o for por iniciativa da maioria absoluta dos membros de uma das Casas do Congresso.

# Atenção!

*A irrepitibilidade do conteúdo do projeto de lei rejeitado é limitada à sessão legislativa (ano parlamentar) e, mesmo assim, é uma proibição relativa, pois pode ser derrubada pela manifestação da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas Legislativas.*

<sup>9</sup>É o que explica, também, Sérgio Valladão Ferraz: Se apenas 40 Senadores tentaram impedir a formação de quorum de instalação da sessão, os 41 presentes são o suficiente para sua instauração. Dos 41 presentes, é possível que dez tenham votado pela abstenção, porque não querem se comprometer com nenhuma das linhas, conquanto não tivessem o desejo de postergar a deliberação. Haverá, no caso, apenas 31 votos para o sim e o não, somados. Digamos que, destes, 16 tenham votado sim e 15 tenham escolhido não. Nesta hipótese, a matéria foi aprovada por maioria simples, já que a maioria dos presentes votantes (presentes que não se abstiveram) escolheram aprovar a matéria”. Cf. FERRAZ, Sérgio Valladão. **Curso de Direito Legislativo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 93.

## **b. Projeto aprovado**

Se o projeto atingir a maioria simples de votos “sim”, será, então, encaminhado à outra Casa Legislativa, para a revisão (nova discussão e nova votação, desta vez na Casa Revisora).

O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisado pela outra, em turno único de discussão e de votação (art. 65 da CF). Trata-se de uma regra decorrente do próprio regime bicameral adotado no Brasil. Com isso, vigora a regra de que um projeto de lei só se transforma em lei com a concordância de ambas as Casas do Congresso.

Na fase de revisão, o projeto será novamente discutido e votado, só que, dessa vez, pela outra Casa Legislativa (denominada, então, Casa Revisora). Por óbvio, quando a Casa Iniciadora for a Câmara dos Deputados (essa é a regra geral), a Casa Revisora será o Senado Federal – e vice-versa.

Na Casa Revisora, o projeto poderá ser aprovado ou rejeitado. Mesmo a aprovação, porém, pode ocorrer com ou sem emendas, em relação ao teor do projeto que veio da Casa Iniciadora. Vejamos o que acontece em cada uma dessas hipóteses.

### *b.1. Projeto rejeitado na Casa Revisora*

Caso o projeto seja rejeitado na Casa Revisora, as consequências serão as mesmas da rejeição na Casa Iniciadora: a proposição será arquivada, e a matéria dela constante só poderá ser objeto de novo projeto de lei na próxima sessão legislativa (próximo ano parlamentar), ou, na mesma sessão legislativa, apenas por iniciativa da maioria absoluta dos membros de uma das Casas do Congresso Nacional. Em outras palavras: incide, normalmente, o princípio da irrepetibilidade (art. 67).

### *b.2. Projeto aprovado na Casa Revisora*

Se o projeto for aprovado pela Casa Revisora, duas situações podem ocorrer: ou o projeto foi aprovado do jeito que veio da Casa Iniciadora (aprovado sem emendas da Casa Revisora), ou, ao contrário, a Casa Revisora aprovou o projeto, mas com modificações (com emendas em relação ao que foi aprovado pela Casa Iniciadora).

- **Projeto aprovado pela Casa Revisora *sem* emendas**

Nessa hipótese, o projeto seguirá para a próxima fase, qual seja, a deliberação executiva (sanção ou veto). Será remetido, portanto, ao presidente da República, sendo desnecessário o retorno da proposição à Casa Iniciadora.

- **Projeto aprovado pela Casa Revisora *com* emendas**

Se a Casa Revisora aprovar o projeto, mas com modificações de conteúdo, será preciso que ele retorne à deliberação da Casa Iniciadora, para que se colha a manifestação sobre se concorda ou não com as modificações feitas ao projeto de lei, tal como fora por ela aprovado.

É dizer: se houver emendas por parte da Casa Revisora, o projeto deverá ser remetido de volta à Casa Iniciadora, para resolver esse **conflito bicameral**. A Casa Iniciadora, nessa hipótese, não irá apreciar novamente todo o conteúdo do projeto de lei, apenas aquilo que foi alterado pela Revisora, ou seja, apenas as emendas. Ao apreciá-las, a Casa Iniciadora pode acatá-las ou rejeitá-las. Em qualquer caso, o projeto não retornará à Casa Revisora (sob pena de tornar infundável sua tramitação): seguirá, com o texto final aprovado pela Casa Iniciadora, à sanção ou ao veto do presidente da República.

## Cuidado!

Se houver emendas meramente redacionais – assim entendidas aquelas que apenas corrigem erro gramatical, desfazem ambiguidade ou corrigem erro de técnica legislativa –, não há necessidade de retorno do projeto à Casa Iniciadora. Cf. art. 135 do Regimento Comum do Congresso Nacional. No mesmo sentido: STF, Pleno, ADI 2.238-MC, Relator para o acórdão Min. AYRES BRITTO, DJe de 12.9.2008.

## Atenção!

*A Casa Iniciadora não poderá rever outro ponto a não ser os que foram alterados na Casa Revisora. A Casa Iniciadora, quanto às emendas, somente poderá aceitar ou rejeitar, não pode fazer mais qualquer alteração.*

### Em resumo:

1. Projeto é rejeitado pela Casa Iniciadora: **arquivado**.
  - 1.1. Pode ser proposto novamente na próxima sessão legislativa (ano parlamentar)? **Sim**
  - 1.2. Pode ser proposto novamente na mesma sessão legislativa (ano parlamentar)? Em regra, **não**, a não ser que a iniciativa decorra da maioria absoluta dos membros de uma das Casas (princípio da irrepetibilidade: art. 67 da CF).
2. Projeto é aprovado pela Casa Iniciadora: segue para a **revisão**.
  - 2.1. Na Casa Revisora, o projeto é rejeitado: **arquivado**.
    - 2.1.1. Pode ser proposto novamente na próxima sessão legislativa (ano parlamentar)? **Sim**.
    - 2.1.2. Pode ser proposto novamente na mesma sessão legislativa (ano parlamentar)? Em regra, **não**, a não ser que a iniciativa decorra da maioria absoluta dos membros de uma das Casas (princípio da irrepetibilidade: art. 67 da CF).
  - 2.2. Na Casa Revisora, o projeto é aprovado sem emendas: segue para sanção ou veto.

- 2.3. Na Casa Revisora, o projeto é aprovado com emendas (que alterem o conteúdo):  
o projeto **volta para a Casa Iniciadora**.
- 2.3.1. Casa Iniciadora acata as emendas: o projeto segue para **sanção** ou **veto** com a nova redação sugerida pela Casa Revisora.
- 2.3.2. Casa Iniciadora rejeita as emendas: o projeto segue para **sanção** ou **veto** com a redação antiga.

## IV – Sanção e veto

Aprovado o projeto de lei pelo Congresso, a Casa em que tiver sido concluída a votação enviará o texto final aprovado para o presidente da República, na forma de autógrafos. A partir do recebimento dos autógrafos, o Chefe do Executivo terá o prazo de 15 dias (úteis) para enunciar concordância ou não com o conteúdo do projeto de lei, sob pena de ocorrer a sanção tácita.

Sanção designa o ato de competência exclusiva do Chefe de Governo por meio do qual ele declara sua concordância com o conteúdo do projeto de lei, transformando-o em lei propriamente dita. Bem se vê, desde logo, que a sanção é o divisor de águas entre o projeto e a lei: o presidente sanciona um projeto de lei, integrando a vontade do Legislativo, transformando-o em lei já existente. É a sanção que transforma o projeto de lei em lei.

A sanção pode ser classificada em **expressa** ou **tácita**. Realmente, a sanção demonstra aquiescência do presidente com o entendimento do Legislativo, seja de forma expressa, seja de forma tácita, deixando transcorrer em branco o prazo constitucional.

Já o veto pode ser classificado quanto à extensão e aos motivos. De acordo com esse critério, o veto pode ser classificado em total ou parcial. O veto parcial só pode atingir texto inteiro de artigo, inciso, alínea ou parágrafo. Perceba-se: ainda se adota o veto parcial no Brasil? Sim. Esse poder é ilimitado? Não. Se o presidente desejar vetar apenas um inciso, poderá fazê-lo? Sim, mas terá que vetar todo o inciso, e não apenas as palavras ou expressões que lhe desagradem.

Quanto aos motivos, o veto pode ser classificado em veto político ou veto jurídico. O veto (por motivo) jurídico se verifica quando o presidente nega sanção a um projeto de lei por entendê-lo inconstitucional. Já o veto (por motivo) político é aquele em que o chefe do Executivo nega sua sanção ao projeto por achá-lo contrário ao interesse público (ou seja, por motivo de mérito – conveniência e oportunidade).

## Classificação



É preciso registrar, porém, que nem toda proposição legislativa submete-se à sanção (ou ao veto) do presidente da República. Algumas espécies normativas produzem-se (ou podem produzir-se) sem a aquiescência (e até sem a participação) do chefe do Executivo. Só há sanção ou veto para projetos de lei (ordinária ou complementar). Não existe essa fase (o presidente não é consultado) para emendas constitucionais, leis delegadas, medidas provisórias (a não ser que sofram emendas no Congresso), decretos legislativos e resoluções.

O principal efeito da sanção é transformar o projeto de lei em lei. Como vimos, contudo, esse ato não convalida eventuais vícios do projeto, nem mesmo vício de iniciativa.

O principal efeito do veto, no Brasil, é devolver o projeto à análise do Congresso Nacional (efeito meramente suspensivo). Realmente, o § 1º do art. 66 da CF impõe ao presidente da república a tarefa de, no prazo de até quarenta e oito horas depois de vetar o projeto, comunicar sua decisão – e os respectivos motivos – ao presidente da mesa do Congresso Nacional (que é o presidente do Senado Federal).

Ciente do veto, o presidente do Senado deverá convocar sessão conjunta (Câmara + Senado) para deliberar sobre a manifestação presidencial. O que acontece se o Congresso não apreciar o veto no prazo de 30 dias? Sobrestar-se-ão todas as demais tramitações do Plenário do Congresso Nacional (CF, art. 66, § 3º). Trata-se do conhecidíssimo fenômeno do trancamento de pauta. O veto não apreciado tranca a pauta do Plenário do Congresso Nacional, e não das comissões do Congresso, nem do Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Percebe-se, então, que o veto devolve o projeto de lei para a deliberação do Poder Legislativo. Se o parlamento concordar com as razões do presidente e acatar o veto, o projeto estará rejeitado. Se, porém, o Legislativo derrubar o veto presidencial, o projeto estará mantido e, nesse momento, transformado em lei, seguindo para a próxima fase do procedimento comum ordinário (promulgação pelo presidente da República).

## Atenção!

*A rejeição do veto pelo Congresso exige que assim se posicione a maioria absoluta dos deputados E dos senadores (se não for alcançada a maioria absoluta entre os membros de ambas as Casas, o veto estará mantido).*

Vale lembrar, ainda, que, após a EC nº 76/2013, a deliberação sobre o veto passou a ocorrer pelo voto aberto, e não mais voto secreto, de deputados e senadores.

## 1. Características do veto

### 1.1. Relativo

Diz-se que o veto, no Brasil, é relativo, porque pode ser derrubado pelo Congresso Nacional (por maioria absoluta). Aliás, isso é relevante até mesmo para definir em que momento o projeto de lei transforma-se em lei propriamente dita: se for sancionado, **vira** lei nesse exato momento; se for vetado, converte-se em lei no momento em que o veto for derrubado pelo Congresso.

### 1.2. Motivado

Todos os atos têm que ter motivo (= causa), embora nem sempre seja exigida a motivação (= explicação, explicitação dos motivos). O veto deve ter motivo e motivação, pois o Presidente é vinculado a apontar os motivos pelos quais está vetando a deliberação legislativa.

### 1.3. Irretratável

Diz-se que o veto é irretratável porque, uma vez apostado, não pode mais ser desfeito. Assim, quando o presidente da República veta um projeto de lei, não mais é possível desvetá-lo. O máximo que pode fazer é rogar ao Congresso para que rejeite o veto do qual ele (presidente) se arrependeu.

No mesmo sentido, Pontes de Miranda ensinava que “o fato de se comunicar ao Senado Federal o veto, por si só, exaure o poder de aquiescer e integrar o projeto”.

### 1.4 Expresso

Como o silêncio do presidente da República, no prazo de quinze dias úteis, importa a sanção tácita do projeto de lei, chega-se à lógica conclusão de que o veto só pode ser exercido de forma expressa. Ademais, como o Presidente é obrigado a expor os motivos do veto, outra característica não poderia ser mais apropriada.

# V – Promulgação

É o ato que declara que a ordem jurídica foi inovada. Em outras palavras: é o ato que declara (faz saber) que surgiu uma nova lei no ordenamento. Pode-se, para ter uma ideia mais concreta do que é a promulgação, dizer que se trata da própria montagem do texto final da lei, inclusive com a respectiva cláusula de sanção (“O Presidente da República faço saber [...]”). Assim, quando o presidente recebe o projeto do Congresso, trata-se ainda de um projeto de lei. Com a sanção, surge uma nova lei, que terá seu texto final montado por meio da promulgação. Justamente por isso, a promulgação antecede a publicação.

O presidente dispõe de 48 horas para promulgar a lei. E se o presidente da República recusar-se a promulgar o projeto de lei? A atribuição passará para o presidente do Senado Federal, que disporá, igualmente, de 48 horas. E se ele também não promulgar a lei? Então, a competência passará para o vice-presidente do Senado, que terá a obrigação constitucional de efetuar a promulgação.

# VI – Publicação

É a divulgação oficial do conteúdo da lei, verdadeira condição para que a norma possa ser conhecida, cumprida e exigida. A publicação é o ato que torna a lei potencialmente obrigatória. Diz-se potencialmente porque a lei pode ser obrigatória desde a sua publicação (vigência imediata), mas pode, também, começar a vigorar num momento posterior (vigência diferida ou adiada). Nesse último caso, o período em que a lei já publicada ainda não está em vigor chama-se *vacatio legis*.

Parte II

# Procedimento comum sumário

(Regime de urgência constitucional – art. 64, §§ 1º a 4º da cf)



Depois de analisarmos como se dá a tramitação dos projetos de lei pelo procedimento comum ordinário (padrão), é hora de estudarmos outro caminho (procedimento) que os projetos de lei ordinária podem tomar dentro do Congresso Nacional: o procedimento da urgência constitucional (procedimento comum sumário).

# I – Legitimidade para requerer a urgência

De acordo com o texto constitucional, somente o presidente da República (na esfera federal, obviamente) está autorizado a requerer ao Congresso Nacional que determinado projeto de lei tramite em caráter de urgência constitucional.

# II – Projetos em que pode ser requerida urgência

Segundo a Constituição Federal (art. 64, § 1º), o presidente da República só pode solicitar urgência nos projetos de lei de sua iniciativa, isto é, dele mesmo, Presidente. Assim, o chefe do Executivo não pode requerer, por exemplo, que tramite em caráter de urgência projeto de lei de autoria de um deputado federal ou de um senador.

Também não é admitida a urgência em relação a projetos de código, em virtude da complexidade e extensão do seu objeto.

## III – Prazos

Nos termos do art. 64, §§ 2º e 3º, da CF, os prazos aplicáveis para a discussão e votação de projetos de lei, quando há requerimento de urgência apresentado pelo presidente da República, são de:

- a. 45 dias para apreciação do projeto na Casa Iniciadora (que, nessa hipótese, será necessariamente a Câmara, pois se trata de projeto de iniciativa do presidente da República);
- b. 45 dias para apreciação na Casa Revisora (que, nesse caso, será sempre o Senado Federal);
- c. 10 dias para apreciação, na Câmara, de eventuais emendas apresentadas pelo Senado Federal.

Desde já, nota-se que o prazo constitucional máximo para a tramitação do projeto de lei em regime de urgência, no Congresso Nacional, é de 90 dias (45+45), se não houver emendas no Senado, ou 100 dias (45+45+10), caso haja tais modificações na Casa Revisora.

E qual a consequência jurídica em caso de desrespeito, por parte do Congresso, a esses prazos constitucionais? Como não existe mais (felizmente) aprovação por decurso de prazo, a consequência será o trancamento de pauta da Casa responsável pelo descumprimento (isto é, da Casa que violou os prazos constitucionais).

Como em todos os demais prazos do processo legislativo, ocorre a suspensão desses prazos durante o recesso, isto é, o início do recesso faz para a contagem, que volta (de onde tinha sido suspensa) com o retorno dos trabalhos.

## Não confunda!!

---

No caso de **projeto de lei** em regime de **urgência constitucional**, cada Casa tem **45 dias para apreciar a proposição**, diferentemente do que ocorre com as **medidas provisórias**, em que o prazo de 45 dias refere-se à apreciação **em ambas as Casas do Congresso Nacional**.

---

Parte III

# Procedimento (comum) abreviado



# I – Característica

O procedimento abreviado, previsto no inciso I do § 2º do art. 58 da CF, tem como principal característica **dispensar a apreciação em Plenário**, de modo que o projeto é discutido e **votado apenas nas comissões**.

Veja a diferença: no procedimento ordinário, o projeto é discutido nas comissões e depois discutido e votado em Plenário. Isso, porém, demora muito, em especial porque a pauta do Plenário de cada Casa (a chamada “Ordem do Dia”) é muito cheia de matérias. Por isso, quando um projeto tramita em caráter abreviado, ele pega um “atalho”, passando apenas pelas comissões.

## II – Objeto

O chamado procedimento abreviado – caracterizado “poder terminativo” (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 91) ou conclusivo (Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD, art. 28, II) das comissões – é utilizado nos casos previstos no Regimento Interno de cada Casa Legislativa. Por exemplo: no Senado Federal, tramitam em procedimento abreviado os projetos de lei de autoria de Senador (RISF, art. 91, III).

Como essa matéria depende de cada regimento interno, pode até mesmo acontecer de que um projeto tramite em procedimento abreviado em uma Casa e em procedimento ordinário em outra.

Pode um projeto que tramita em caráter de urgência constitucional ser submetido ao poder terminativo das comissões? Sim, nada impede a cumulação dos procedimentos sumário (fixação de prazo) com o abreviado (dispensa da discussão e votação em Plenário).

No procedimento abreviado, a decisão tomada pela comissão (aprovação ou rejeição) se tornará definitiva, sem necessidade de apreciação do projeto em Plenário. Se, porém, no prazo regimental, houver recurso apresentado por 1/10 (10%) dos membros da Casa, a matéria precisará ser votada em Plenário, saindo do procedimento abreviado.

## III – Recurso

Se alguns parlamentares da Casa em que o PL estiver tramitando discordarem da decisão das comissões (seja a decisão pela aprovação, seja pela rejeição), poderão, no prazo previsto no regimento interno, apresentar **recurso**. Esse **recurso** precisa ser assinado (subscrito) por **1/10 dos membros da Casa** (9 Senadores ou 52 Deputados, conforme o caso), e seu pedido é de que a matéria seja apreciada em Plenário.

Sendo apresentado recurso, o PL, na prática, “sai” do procedimento abreviado, voltando ao procedimento comum ordinário.

Parte IV

# Procedimentos legislativos especiais



# I – Emendas à Constituição

## 1. Iniciativa

A iniciativa de leis ordinárias é atribuída, em geral, a qualquer Deputado (isoladamente), Senador (idem) ou Comissão (da Câmara, do Senado ou do Congresso Nacional), ao presidente da República, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e até mesmo ao povo (CF, art. 61, *caput*).

Esse procedimento não acontece com a iniciativa de propostas de emendas à Constituição (PEC). De acordo com o rol taxativo (fechado) do art. 60, podem propor emendas à Constituição Federal:

- a. 1/3 dos Deputados (171 Deputados);
- b. 1/3 dos Senadores (27 Senadores);
- c. Presidente da República;
- d. A maioria absoluta (mais da metade) das Assembleias Legislativas estaduais (incluindo a Câmara Legislativa do DF<sup>10</sup>), manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa (maioria simples) dos seus membros.

## Cuidado!

---

Não há iniciativa popular de emenda constitucional!

Realmente, por absoluta falta de previsão constitucional, não há iniciativa popular de emendas à Constituição Federal. Há doutrinadores – como José Afonso da Silva – que defendem essa possibilidade, mas a corrente é francamente minoritária.

---

<sup>10</sup> 14 Assembleias, portanto. Há, até hoje, um só caso de PEC apresentada pelas assembleias estaduais; trata-se da PEC nº 47, de 2012, em tramitação no Senado Federal, e que busca ampliar as competências legislativas estaduais.

# Atenção!

*Ainda sobre o tema da iniciativa de PEC, o STF já decidiu, diversas vezes, que as hipóteses de iniciativa privativa não se aplicam às propostas de emenda à CF: o leading case foi a ADI nº 3.367/DF, em que se questionava a criação de órgão do Poder Judiciário (Conselho Nacional de Justiça) por PEC de iniciativa parlamentar.*

*Na esfera estadual/distrital, contudo, a jurisprudência do STF considera que não se pode, por meio de PEC, “driblar” a iniciativa privativa do Governador para criar órgãos no Executivo ou dispor sobre regime jurídico dos servidores públicos (ex: STF, Pleno, ADI nº 5.075/DF).*

## 1.1. Definição da Casa Iniciadora

Assim como ocorre com os projetos de lei, as propostas de emenda à Constituição tramitam por ambas as Casas do Congresso Nacional, podendo ser propostas em qualquer uma delas, de acordo com o legitimado que a inicia.

Assim, se a proposta nascer da vontade de 1/3 dos Deputados, terá início, obviamente, na Câmara dos Deputados, funcionando o Senado Federal como Casa Revisora. Ao revés, se for proposta de 1/3 dos Senadores, a situação se inverte, e a PEC começará a tramitar no Senado Federal, funcionando a Câmara dos Deputados como Casa Revisora. No caso de PEC de iniciativa do presidente da República, a Casa Iniciadora será a Câmara, ao passo que, no caso de PEC proposta pelas Assembleias Legislativas, caberá ao Senado o papel de se pronunciar primeiramente sobre a PEC.

## 2. Número de turnos

Enquanto as demais proposições legislativas só precisam, em regra, ser aprovadas em um turno em cada Casa do Congresso, as propostas de emenda à Constituição devem ser apreciadas por cada Casa duas vezes (dois turnos), totalizando quatro votações. A proposta será considerada aprovada se for acatada em todas as quatro votações. Perdendo em uma delas, estará rejeitada e será arquivada, expondo-se à limitação do § 5º do art. 60 da CF, adiante explicada.

Perceba-se que os turnos devem ser consecutivos, isto é, primeiro vota-se a PEC em dois turnos na Casa Iniciadora; se for aprovada, segue para votação também em dois turnos na Casa Revisora.

**A PEC pode sofrer emendas? Sim, como qualquer proposição legislativa, a PEC também pode sofrer emendas. Elas precisam, porém, ser subscritas por 1/3 dos Deputados (se a proposição estiver tramitando na Câmara dos Deputados) ou por 1/3 dos Senadores (caso a PEC esteja no Senado Federal).**

### ***APROFUNDAMENTO – os interstícios***

Não há, na Constituição, exigência de um lapso temporal – interstício – entre os turnos de votação, mas essa salutar providência é prevista em sede regimental<sup>11</sup>.

Questiona-se sobre a possibilidade de superação dessa norma regimental, com a chamada “quebra de interstício” ou “calendário especial” (votação dos dois turnos da PEC sem respeitar o intervalo regimental). Há quem sustente tratar-se a questão de tema meramente regimental, verdadeira matéria interna corporis, sobre a qual o Parlamento seria soberano para deliberar. Com essa tese, aliás, alinhou-se o STF, no julgamento da ADI nº 4.425/DF, quando ficou decidido que:

“A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, § 2º), de sorte que inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira.”<sup>12</sup>.

**Dessa forma, pode-se dizer que, à luz da jurisprudência do STF, não há inconstitucionalidade em aprovar uma PEC em dois turnos na mesma sessão, por exemplo, sendo isso uma questão interna corporis.** Na doutrina, porém, há quem sustente que o intervalo mínimo entre os dois turnos (interstício) é norma constitucional implícita (posição de Gabriel Dezen Júnior e Heraldo Pereira de Carvalho), ou até mesmo uma norma “interposta” (norma do Regimento, mas que concretiza a Constituição, posição de Leonardo Augusto Barbosa).

<sup>11</sup> O Regimento Interno do Senado Federal dispõe que o “interstício entre o primeiro e o segundo turno será de, no mínimo, cinco dias úteis” (art. 362). Já o Regimento da Câmara prevê que: “A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões” (art. 202, § 6º).

<sup>12</sup> STF, Pleno, ADI nº 4.425/DF, Relator Min. LUIZ FUX, DJe de 18.12.2013.

### 3. Quórum

O quórum exigido para a aprovação de emendas à Constituição é substancialmente maior que o necessário para aprovar as demais proposições legislativas. Enquanto para as leis ordinárias basta o apoio da maioria dos votos dos presentes (maioria simples ou relativa), e para aprovar leis complementares exige-se a maioria do total de membros da Casa (maioria absoluta, mais de 50% do total), as PECs só podem ser consideradas aprovadas se obtiverem pelo menos 3/5 (60%) do total de votos dos membros da Casa em que se dá a votação.

Isso significa que são necessários votos favoráveis de pelo menos 49 Senadores e 308 Deputados, sem o que a proposta será considerada rejeitada, ainda que não haja nenhum voto “não”.

Essa exigência de quórum explica-se pela necessidade de evitar que maiorias eventuais tenham o poder de alterar a Constituição. Ainda assim, a realidade brasileira tem demonstrado que o alto quórum não tem conferido a necessária segurança jurídica ao texto constitucional, que, em pouco mais de 31 anos, já foi emendado nada menos que 105 vezes, fora as emendas de revisão.

### 4. Irrepetibilidade absoluta na mesma sessão legislativa

A PEC rejeitada ou havida por prejudicada não pode ter seu conteúdo objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. É o que se depreende do § 5º do art. 60: “A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”.

Trata-se de emprego do princípio da irrepetibilidade que se aplica aos projetos de lei rejeitados (art. 67), só que muito mais rígido: aqui, a PEC não pode ser reeditada na mesma sessão legislativa em hipótese alguma. A irrepetibilidade na mesma sessão legislativa é absoluta, ao contrário do que ocorre com os projetos de lei, em que se cuida de uma proibição relativa, que pode ser derrubada com o apoio da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso.

	Projeto de Lei	PEC
Irrepetibilidade na mesma sessão legislativa	Sim	Sim
Previsão	Art. 67	Art. 60, § 5º
Característica da irrepetibilidade	Relativa (pode ser derrubada com o apoio da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas)	Absoluta

## Cuidado!

O STF já decidiu, todavia, que a irrepetibilidade se aplica apenas à proposta de emenda que foi rejeitada ou tida por prejudicada (a PEC principal), e não àquela que foi objeto de substitutivo que restou rejeitado. Com efeito, se é proposta uma emenda, na forma de um substitutivo, e este é rejeitado, a PEC original volta a tramitar normalmente, podendo ser imediatamente votada. Não se aplica a irrepetibilidade, já que esta só incide quando a PEC principal é rejeitada. Por exemplo: foi apresentada a PEC A, que recebe o Substitutivo B; em Plenário, o Substitutivo B é rejeitado; a PEC A pode ser votada na mesma sessão? Sim. Eis o precedente: STF, Pleno, MS 22.503/DF, Relator Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 06.06.1997.

### 5. Inexistência da fase de deliberação executiva

Como já afirmamos, ao tratar do procedimento comum ordinário, a fase de deliberação executiva (sanção ou veto) só existe na tramitação de projetos de lei (ordinária ou complementar). Logo, não existe fase de sanção ou veto no caso das propostas de emenda à Constituição – que, uma vez aprovadas, seguem direto à promulgação e publicação.

### 6. Promulgação

Como a PEC não é encaminhada ao presidente da República (pois não há sanção nem veto), a promulgação não será tarefa do chefe de Governo. Na verdade, segundo o texto constitucional, a “emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem” (art. 60, § 3º, da CF). A CF silencia sobre quem deve publicar a EC, por isso entendemos que deva ser essa competência atribuída à mesma autoridade que a promulga (Mesas da CD e do SF).

# II – Leis complementares

## 1. Objeto (matéria)

Não é qualquer matéria que pode ser regulamentada por meio de lei complementar. É dizer: o legislador não é livre para definir quais os casos em que regulamentará o tema por meio de lei complementar. Só se deve aprovar lei complementar nas hipóteses **taxativamente** previstas no texto da Constituição.

Assim, por exemplo, o § 3º do art. 14 da CF prevê que “são condições de elegibilidade, na forma da lei [...]”: então, a lei a regulamentar essa matéria deve ser ordinária. Ao revés, o mesmo art. 14 (já no § 9º) dispõe que “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade [...]”: nesse caso, a matéria é tratada por lei complementar, pois há expressa previsão constitucional. Realmente, o STF já decidiu que, “quando a Constituição exige lei complementar para disciplinar determinada matéria, essa disciplina só pode ser feita por essa modalidade normativa” (Pleno, ADI nº 2.436-MC/DF, Relator Min. MOREIRA ALVES, DJe de 9.5.2003).

## 2. Quórum

O quórum exigido para a aprovação de leis complementares é substancialmente mais elevado que o necessário para se aprovar uma lei ordinária. Na realidade, no procedimento comum ordinário, o quórum de aprovação é de maioria simples (relativa) – art. 47 da CF –, ao passo que, na tramitação dos projetos de lei complementar, exige-se a aprovação por maioria absoluta. A maioria absoluta não varia de acordo com o número de presentes. E é um número sempre maior que a maioria simples, ou pelo menos igual a ele.

Isso significa que, se uma lei foi aprovada como complementar (maioria absoluta), necessariamente também conseguiria ser aprovada se fosse uma lei ordinária (maioria simples), mas a recíproca não é verdadeira.

Façamos uma tabela comparando as duas votações (lei ordinária, maioria simples; lei complementar, maioria absoluta) em situações hipotéticas no Senado (lembrando que o total de Senadores, atualmente, é igual a 81, e imaginando que todos os votos sejam **sim** ou **não**, isto é, caso não haja abstenções):

Senadores presentes	Maioria simples (relativa)	Maioria absoluta
50	26	41
60	31	41
70	36	41
81	41	41

Como se percebe, a maioria absoluta não varia de acordo com o número de presentes. E é um número sempre maior que a maioria simples, ou pelo menos igual a ele. Simbolicamente: **MA ≥ MS**.

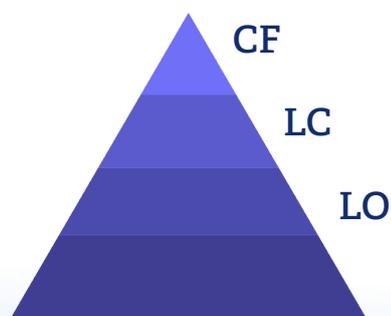
Isso significa que, se uma lei foi aprovada como complementar (maioria absoluta), necessariamente também conseguiria ser aprovada se fosse uma lei ordinária (maioria simples), mas a recíproca não é verdadeira.

### *Divergência doutrinária!*

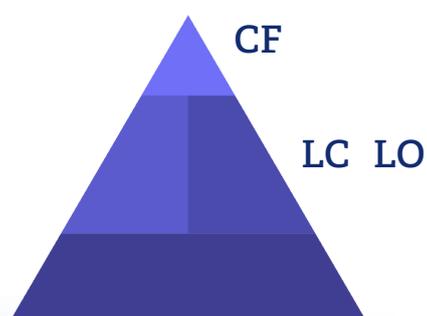
*Quanto à hierarquia das leis complementares, existe grande controvérsia na doutrina. Uma corrente clássica defende que as leis ordinárias seriam inferiores às leis complementares. Já a corrente mais moderna, capitaneada por Celso Bastos, considera que tanto as leis complementares quanto as ordinárias encontram-se no mesmo patamar hierárquico, apenas tratam de matérias distintas.*

*Defendem a teoria clássica, por exemplo: Pontes de Miranda, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Geraldo Ataliba, Alexandre de Moraes. Já a favor da teoria moderna posicionam-se, entre outros; Michel Temer e Celso Bastos.*

#### Teoria Clássica



#### Teoria Moderna



O STF perfilhou a teoria moderna (não há hierarquia entre leis complementares e leis ordinárias), como se pode concluir a partir do julgamento do RE nº 377.457/PR (Pleno, Relator Min. GILMAR MENDES).

### *3. Conflitos entre lei ordinária e lei complementar*

#### *3.1. Primeiro conflito: lei ordinária invade o assunto de lei complementar*

Pode acontecer (e acontece!) de o Congresso Nacional (por erro ou má-fé) aprovar uma lei ordinária para tratar de um assunto que a Constituição reserva para a lei complementar. Nesse caso, a lei ordinária será inválida, inconstitucional, porque violou a regra constitucional que reserva a matéria ao tratamento por lei complementar (na teoria clássica, a lei ordinária seria declarada ilegal).

Deverá, então, ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário, por provocação de qualquer prejudicado pela legislação, ou, especificamente, pelo STF, em ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a), por provocação de qualquer dos legitimados para tanto (CF, art. 103, I a IX).

#### *3.2. Segundo conflito: lei complementar invade assunto de lei ordinária*

Também pode ocorrer de o Congresso regulamentar por meio de lei complementar um assunto a ela não reservado pelo constituinte, ou seja, aprovar uma lei complementar que invade o assunto de lei ordinária. Ao se adotar a lógica geral citada no item anterior, a lei complementar deveria ser declarada inconstitucional, por violar a regra constitucional que deixou o assunto à disposição da lei ordinária.

Todavia, por uma questão de utilidade, a lei complementar será aproveitada. Realmente, se a normatização foi aprovada por maioria absoluta, então, fatalmente também teria sido aprovada por maioria simples. Nada impede, portanto, que se aproveite a manifestação de vontade do Legislativo em aprovar aquela normatização. A lei complementar, nesse caso, será considerada válida, constitucional.

Entretanto, caso a lei ficasse valendo como complementar, estar-se-ia permitindo ao legislador dar maior estabilidade a um assunto ao qual o constituinte não desejou conferir tal atributo. Por isso, a lei complementar aprovada com invasão de assunto reservado à lei ordinária é válida (constitucional), mas com força de lei ordinária (status de lei ordinária): será uma lei formalmente

complementar (nome e número de lei complementar), mas materialmente ordinária (status de lei ordinária, valerá como se fosse uma lei ordinária, podendo até ser revogada por outra lei ordinária).

Essa é a única hipótese em que uma lei ordinária pode revogar uma lei (formalmente) complementar: quando esta (complementar) tiver invadido o assunto da lei ordinária. E poderá revogar porque, em tais hipóteses, a lei é apenas formalmente complementar: na prática, vale como se fosse uma lei ordinária, podendo ser revogada por outra lei ordinária (STF, RE nº 377.457/PR).

Diferenças entre lei complementar e lei ordinária:

<b>Lei</b>	<b>Matéria</b>	<b>Quórum</b>	<b>Invasão</b>
Lei complementar	Taxativa	Maioria absoluta Mais da metade do total de membros (invariável)	Lei complementar que invade assunto de lei ordinária é válida, mas com força de lei ordinária
Lei ordinária	Residual	Maioria simples ou relativa – maioria dos votos dos presentes	Lei ordinária que invade as- sunto de lei complementar é inválida e inconstitucional

## III – Leis delegadas

A elaboração das leis delegadas é responsabilidade do presidente da República, por delegação do Congresso Nacional, verdadeiro detentor da função legislativa ordinária. Assim, a delegação legislativa deve ser solicitada pelo Chefe do Executivo, por meio de mensagem enviada ao Poder Legislativo. A delegação legislativa – como qualquer forma de legislação pelo Executivo – é tingida pela marca da excepcionalidade. Isso induz duas características: a temporariedade (afinal, a delegação se exaure na elaboração da lei objeto de transferência temporária de competência, e o Legislativo pode sempre, a qualquer momento, legislar sobre a matéria) e a restrição material.

Com efeito, a delegação de função típica não é a regra no esquema constitucional de separação dos Poderes (CF, art. 2º). Por isso, há determinadas matérias que não podem ser objeto de delegação, assim como existem temas que não podem ser veiculados por medida provisória (art. 62, § 1º, da CF, entre outros dispositivos).

Segundo o § 1º do art. 68 da CF, não podem ser objeto de delegação as matérias a seguir enumeradas.

1. Matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (art. 68, § 1º, caput).
2. Matérias reservadas à regulamentação por lei complementar (art. 68, § 1º, caput).
3. Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e as garantias dos seus membros (art. 68, § 1º, I).
4. Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (art. 68, § 1º, II).
5. Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III).

Segundo o § 3º do art. 68, a delegação legislativa “terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício”. Assim sendo, a mensagem presidencial solicitando a delegação converter-se-á em verdadeira iniciativa de resolução do Congresso, que será votada em sessão conjunta do Congresso.

Quando aprova a resolução, o Congresso Nacional deverá especificar os termos e limites da delegação, isto é, quando delega a tarefa de legislar ao presidente da República, o Legislativo deverá especificar: a) sobre qual matéria o chefe do Executivo poderá legislar por delegação; b) qual o prazo que o presidente terá para editar a lei delegada; c) se elaborada a lei delegada,

será necessária a aprovação posterior do Congresso.

Há dois tipos de delegação:

- a. **delegação própria (ou típica):** o Congresso Nacional, ao delegar a tarefa de legislar ao presidente da República, poderá prever que a lei delegada deva, antes de ser promulgada, ser aprovada pelo Plenário do Parlamento. Quando essa exigência não constar expressamente da resolução, não será necessária a apreciação da lei delegada pelo Congresso. Nesses casos, uma vez elaborada a lei delegada pelo presidente, ela será diretamente promulgada e publicada. É a chamada delegação própria (típica);
- b. **delegação imprópria (ou atípica):** o Congresso pode exigir que a lei delegada só seja promulgada se for aprovada pelo Plenário do Parlamento. Nesses casos, fala-se em delegação imprópria. Para tanto, será preciso que tal necessidade de aprovação pelo Congresso esteja expressamente prevista na resolução. Sobre o tema, a Constituição dispõe: “Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda”. Como se vê, ao deliberar sobre o projeto, o Congresso não pode emendar o projeto: ou o aprova ou o rejeita<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Existe a possibilidade, porém, de destaques supressivos, a fim de excluir do projeto de lei delegada algum tema que extrapolou os limites da delegação.

# IV – Decretos legislativos e resoluções

Os decretos legislativos e as resoluções guardam entre si várias semelhanças e algumas diferenças. Por isso mesmo, preferimos tratar de ambas as espécies conjuntamente, deixando para depois as distinções mais relevantes.

É importante notar que a Constituição nada estabelece acerca da tramitação dos decretos legislativos e das resoluções, de modo que a regulamentação da matéria é dada de forma quase exclusiva, pela doutrina e pelos regimentos internos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional.

Normalmente, decretos legislativos e resoluções possuem hierarquia legal, isto é, situam-se no mesmo patamar hierárquico das leis (ordinárias, complementares e delegadas). A distinção entre decretos legislativos e resoluções e as leis é apenas a matéria de que cada espécie trata, mas o status que ocupam na hierarquia do ordenamento jurídico é igual.

Tanto no caso de decreto legislativo quanto em relação à resolução não existe a fase de deliberação executiva. Não há sanção nem veto em nenhuma das duas espécies normativas. Realmente, só cabe ao presidente da República sancionar ou vetar projetos de lei (arts. 84, IV e V, e 66, ambos da CF), o que não abrange os decretos legislativos e resoluções, que, uma vez aprovados, seguem direto para a promulgação.

## *1. Distinções entre decretos legislativos e resoluções*

É tradicional na doutrina definir o decreto legislativo como sendo o ato normativo primário editado pelo Congresso Nacional, sem a participação do presidente da República, para regulamentar as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, e geralmente com efeitos externos. Já as resoluções são normalmente definidas como atos normativos primários de cada Casa do Congresso Nacional, isoladamente, com efeitos internos (interna corporis), que servem para regulamentar as matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

## 1.1. Competência

Enquanto os decretos legislativos são editados pelo Congresso Nacional, como um todo (ambas as Casas, conjuntamente), as resoluções são atos de cada Casa do Congresso, isoladamente (atos da Câmara dos Deputados, sozinha, ou do Senado Federal, sozinho).

Embora haja exceções a essa regra, é um parâmetro seguro para diferenciar, num primeiro momento, essas duas espécies normativas.

## 1.2. Matéria

Essa diferença já apontada traz, por conseguinte, outra distinção: a matéria (conteúdo) a ser tratada individualmente por esses dois instrumentos normativos.

## 1.3. Efeitos

Mais uma vez, estamos diante de uma regra geral, que admite exceções, é verdade, mas que pode ser útil no estudo da matéria.

	Decretos Legislativos	Resoluções
Competência	Congresso Nacional	Câmara ou Senado (exceto nos casos de delegação legislativa, em que a resolução é do Congresso)
Matéria	CF, Art. 49 e art. 62, § 3º	CF, Arts. 51 e 52; art. 68; art. 155, § 1º, IV, e § 2º, V, b
Efeitos	Externos	Internos (interna corporis), exceto alguns casos, como delegação legislativa, matéria tributária, suspensão da eficácia da lei declarada inconstitucional pelo STF em controle difuso etc.

**Observação:** Há casos excepcionais de resoluções que possuem efeitos externos: delegação legislativa (CF, art. 68, § 2º); matéria tributária (CF, art. 155, § 1º, IV; § 2º, IV e V, b); suspensão da eficácia de lei declarada inconstitucional pelo STF em controle difuso (CF, art. 52, X), entre outras.

## QUESTÕES DE AVALIAÇÃO COMENTADAS

1. As regras do processo legislativo federal, contidas na Constituição Federal, não se aplicam aos estados e aos municípios.

**Resposta: errado.**

Comentário: de acordo com o princípio da simetria, as regras básicas do processo legislativo previsto na CF são, sim, obrigatórias para os demais entes da Federação.

2. O quórum de aprovação de leis ordinárias é de maioria simples.

**Resposta: Correto.**

Comentário: À luz do art. 47 da CF, o quórum exigido para a aprovação de projetos de lei ordinária é mesmo de maioria dos votos, a chamada maioria simples ou relativa.

3. No sistema constitucional brasileiro, não há hipóteses em que a iniciativa de projeto de lei seja exercida pelo Chefe do Executivo.

**Resposta: errado.**

Comentário: a CF autoriza o chefe do Executivo a propor projetos de lei (CF, art. 61, caput, e art. 84, III). Inclusive, há numerosas hipóteses em que a iniciativa do chefe do Executivo é exclusiva (CF, art. 61, § 1º).

4. A CF prevê a possibilidade de iniciativa popular de projetos de lei.

**Resposta: correto.**

Comentário: Há previsão constitucional de iniciativa popular de projetos de lei em todas as esferas da Federação: CF, arts, 27, § 4º; 29, XIII; e 61, § 2º.

5. O presidente da República pode pedir urgência na apreciação de projetos de lei de sua iniciativa.

**Resposta: correto.**

Comentário: o art. 64, § 1º, da CF, permite ao presidente da República solicitar urgência ao Congresso Nacional para a apreciação de projetos de lei de sua iniciativa.

6. Os decretos legislativos são veiculam competências exclusivas do Poder Legislativo e independem de sanção do chefe do Executivo.

**Resposta: correto.**

Comentário: Realmente, os decretos legislativos servem para tratar das competências que são atribuídas com exclusividade ao Poder Legislativo (CF, art. 49), e, conforme expressa o art. 48, caput, da CF, independem de sanção presidencial.

7. Na esfera federal, o quórum de aprovação das emendas à Constituição é de 2/3 do total de membros da Casa.

**Resposta: errado.**

Comentário: conforme o art. 60, § 2º, da CF, o quórum exigido é de 3/5 do total de membros da Casa Legislativa.

8. Se o chefe do Executivo não se manifestar sobre o conteúdo do projeto de lei em até 15 dias úteis, ocorre o veto tácito da proposição.

**Resposta: errado.**

Comentário: À luz do art. 66, §§ 1º e 3º, da CF, o silêncio do chefe do Executivo acerca do projeto significa a sanção tácita, e não o veto.

9. Um deputado estadual não tem legitimidade para propor um projeto de lei que conceda aumento de remuneração aos servidores da Secretaria de Estado da Saúde.

**Resposta: correto.**

Comentário: Tal matéria é de iniciativa privativa do governador, por aplicação do art. 61, § 1º, II, a, da CF.

10. Nos projetos de lei de iniciativa privativa do prefeito, os vereadores não podem apresentar qualquer tipo de emenda.

**Resposta: errado.**

Comentário: nos termos do art. 63, da CF, os projetos de iniciativa privativa do chefe do Executivo apenas não admitem emendas que acarretem aumento da despesa prevista. Outros tipos de emenda são possíveis.