

Processo Legislativo

1. CONCEITO

O Processo Legislativo está descrito do art. 59 a 69.

A expressão “processo legislativo” compreende o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação) que o poder legislativo e o executivo executam para produzir uma lei.

O processo legislativo tem competência para elaborar as seguintes espécies normativas que são denominadas normas primárias, pois sua validade é retirada da Constituição:

- Emendas à Constituição;
- Leis complementares;
- Leis ordinárias;
- Leis delegadas;
- Medidas provisórias;
- Decretos legislativos;
- Resoluções.

Todas as espécies acima aparecem como o primeiro nível dos atos derivados da CF e estão no mesmo nível hierárquico, com exceção da emenda constitucional.

Num segundo nível, estão os atos designados por secundários, são os atos infra legais que compreende os decretos, os regulamentos e demais atos administrativos em geral que precisam do tramite do processo legislativo para serem elaborados.

2. CLASSIFICAÇÃO

Os processos legislativos são classificados em relação às formas de organização política, podendo ser:

- Autocrático;
- Direto;
- Indireto ou representativo;
- Semi direito.

O processo legislativo autocrático é assim definido quando as leis são elaboradas pelo próprio governante, onde os cidadãos não participam nem diretamente e nem através de seus representantes, que no caso do Brasil são os deputados.

Processo legislativo direto é aquele discutido e votado pelo povo diretamente.

Quando se fala em processo legislativo indireto ou representativo, é quando as leis são elaboradas através dos representantes do povo, os deputados. Esse é o tipo de processo legislativo que existem no Brasil. Os cidadãos escolhem seus representantes por meio de eleições e estes tem poderes para decidirem sobre o processo de elaboração das espécies normativas.

O processo legislativo semidireto ocorre quando a elaboração legislativa exige que haja referendo popular. Que é uma concordância da vontade do órgão representativo junto com a vontade do eleitorado.

Os processos legislativos podem ser:

- Ordinários;
- Sumários;
- Especiais.

O processo legislativo ordinário é aquele que se destina à elaboração de leis ordinárias.

O processo legislativo sumário segue as mesmas fases procedimentais do processo ordinário, mas com uma diferença: no processo legislativo sumário existe prazo para que o Congresso Nacional decida sobre o assunto (e no Proc. Legis. Ordinário esse prazo não existe).

Os processos legislativos especiais não seguem as regras estabelecidas para a elaboração das leis ordinárias. Pois os processos legislativos especiais elaboram as espécies normativas primárias relacionadas no começo deste texto.

3. DESRESPEITO AO PROCESSO LEGISLATIVO

Se as regras de elaboração do processo legislativo não forem seguidas, o Poder Judiciário poderá declarar inconstitucional o ato normativo produzido. O Poder Judiciário tem o dever de fazer o controle de constitucionalidade das leis.

O processo legislativo das leis pode ser modificado por meio de emendas à Constituição.

Havendo desrespeito às regras da constituição, o Supremo Tribunal Federal poderá fiscalizar as decisões da proposição, a partir de iniciativa de congressistas.

4. DECURSO DE PRAZO

No Brasil, não existe mais a aprovação de projetos pela simples expiração do prazo previsto para a sua análise, sem qualquer apreciação por parte do Congresso Nacional. O Poder Legislativo não pode aprovar tacitamente um projeto de lei por decurso de prazo.

Porém se o chefe do Poder Executivo não manifestar nenhuma vontade durante o período de 15 dias para aprovação de um projeto de lei enviado por uma das casas do Congresso Nacional, este silêncio implica sanção tácita deste projeto.

5. PROCESSO LEGISLATIVO ORDINÁRIO

Vamos começar explicando o processo legislativo ordinário, pois ele é a base para que todos os outros tipos de processo legislativo seja entendidos.

Este tipo de processo é responsável pela elaboração de leis ordinárias e é dividido em três fases, na seguinte ordem:

- Fase introdutória;
- Fase constitutiva;
- Fase complementar.

A fase introdutória representa a iniciativa de lei, ato que desencadeia o processo de formação da lei.

A fase constitutiva é a fase de discussão e votação do projeto de lei nas duas casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), bem como a manifestação do Chefe do

Executivo que pode aceitar ou vetar o projeto de lei. Se o Presidente da República optar pelo veto, este veto ainda será apreciado pelo Congresso Nacional.

Na última fase, a fase complementar, é responsável pela promulgação e publicação da lei.

5.1 Fase introdutória

A fase introdutória é a responsável pelo início do processo de formação da lei. E quem dá início a este processo são os órgãos ou pessoas que tem a faculdade para isso, pois elas podem apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. Dizemos que estes órgãos ou pessoas tem a iniciativa da lei.

A Constituição atual diz que quem tem o poder de iniciativa são: qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional. Também tem o poder de iniciativa o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República e os cidadãos.

5.1.1 Espécie de Iniciativa

A iniciativa é parlamentar quando é concedida a todos os membros do Congresso Nacional, deputados federais ou senadores da república.

A iniciativa é extraparlamentar quando os órgãos e entes que não integram o Congresso Nacional tem o poder de iniciar um projeto de lei. Na CF/88 a iniciativa extraparlamentar é concedida ao Chefe do Executivo, aos Tribunais do Poder Judiciário, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Quando são os cidadãos que propõem o projeto de lei, a iniciativa é chamada de popular.

A iniciativa é dita geral, quando é concedida a determinada autoridade ou órgão para que estes possam apresentar projeto de lei sobre matérias diversas. Porém não é sobre qualquer assunto, matéria que podem iniciar processo legislativo. Na CF/88 existem ressalvas quanto a iniciativa reservada.

A iniciativa geral compete de forma concorrente entre o Presidente da República, qualquer deputado ou senador, comissões da Câmara ou Senado e cidadãos. Preste atenção que na iniciativa geral não entra os Tribunais do Poder Judiciário e Procurador-Geral da República.

A iniciativa é dita restrita quando concedida a determinada autoridade ou órgão para a apresentação de projeto de lei sobre matérias especificadas na CF/88. [

A iniciativa é reservada (exclusiva ou privativa), quando é determinada a órgãos que gozam do poder para propor leis sobre determinada matéria. Um exemplo é, o Supremo Tribunal Federal tem competência de iniciativa reservada para propor lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura (CF/88, art. 93).

A iniciativa é dita concorrente, quando pertence, simultaneamente a mais de um órgão ou pessoa. É o caso da iniciativa de lei sobre a organização do Ministério Público da União que concorre ao Presidente da República e ao Procurador-Geral da República; e das leis sobre matéria tributária, onde a iniciativa concorre entre o Chefe do Executivo e os congressistas.

5.1.2 Iniciativa e Casa iniciadora

Quando a iniciativa parte de um deputado federal ou de alguma comissão da Câmara dos Deputados, ela é apresentada perante sua casa, ou seja a própria Câmara dos Deputados. Mas se a

iniciativa partir de um senador ou comissão do Senado, esta será apresentada ao Senado Federal.

Se a iniciativa partir do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República ou dos cidadãos, esta será exercida perante a Câmara dos Deputados.

5.1.3 Iniciativa popular

A iniciativa popular não é para qualquer pessoa, mas tão somente ao cidadão. E cidadão é aquela pessoa que possui capacidade eleitoral ativa ou capacidade de votar, possui título de eleitoral no pleno gozo do direitos políticos.

Um único cidadão não tem poder de iniciativa popular para apresentar projeto de lei à Câmara dos Deputados. A CF/88 diz que para a iniciativa popular para o projeto de lei deve ter assinatura de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por, pelo menos, cinco estados brasileiros, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

5.1.4 Iniciativa privativa do Chefe do Executivo

O art. 61, § 1º, da CF/88 enumera as matérias que são de iniciativa privativa do Presidente da República.

Assim, as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República são de observância obrigatória pelos estados e municípios, que, ao disciplinarem o processo legislativo nos respectivos âmbitos, não poderão retirar as matérias de iniciativa privativa da competência do Chefe do Executivo, que no caso do estado é o Governado e o no caso do município, o Prefeito.

5.1.5 Iniciativa dos Tribunais do Poder Judiciário

É de iniciativa do Supremo Tribunal Federal propor lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura. (CF, art. 93).

Compete ainda ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça a iniciativa de lei sobre:

- a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhe forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;
- a criação e extinção de tribunais inferiores;
- a alteração da organização e da divisão judiciária. (CF, art. 96, II)

5.1.6 Iniciativa em matéria tributária

É de competência do Presidente da República a iniciativa privativa para dispor, entre outras matérias, sobre a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios (CF, art. 61, § 1º, II, “b”).

Porém os tributos aqui tratados são válidos no âmbito dos Territórios Federais. Para que valha no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, a iniciativa de lei sobre matéria tributária é concorrente entre o Chefe do Executivo e os membros do Legislativo.

Assim, no plano federal é de iniciativa concorrente entre o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional; no âmbito dos Estados e do DF, a concorrência fica entre o Governador e

os respectivos deputados, na esfera municipal, entre o Prefeitos e Vereadores.

Os cidadãos também podem apresentar projeto de lei sobre matéria tributária, porém devem obedecer os requisitos para o exercício da iniciativa popular descritos acima.

5.1.7 Iniciativa da Lei de Organização do Ministério Público

É de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a organização do MPU (CF, art. 61, § 1º, II, “d”). No entanto a mesma constituição que diz o referido artigo, também cita no artigo 128, § 5º que é facultado ao Procurador-Geral da República a iniciativa de lei sobre a organização do MPU. (A CF tem algumas inconsistências.)

Assim, o entendimento fica que: a iniciativa da lei complementar de organização do MPU é concorrente entre o Presidente da República e o Procurador-Geral da República.

Nos estados a iniciativa de lei complementar de organização do Ministério Público local é concorrente entre o Governado do estado e o Procurador-Geral de Justiça.

No Distrito Federal, o Ministério Público do DF e Territórios é um ramo do MPU, portanto a iniciativa de lei complementar de organização do MPDFT é concorrente entre o Procurador-Geral da República e o Presidente da República perante o Congresso Nacional.

Junto aos Tribunais de Contas age um Ministério Público que não integra o Ministério Público comum, então a iniciativa de lei sobre a organização deste ministério é privativa da respectiva Corte de Contas.

5.1.8 Prazo para exercício de iniciativa reservada

O Poder Legislativo não pode fixar prazo para que o detentor de iniciativa reservada apresente projeto de lei sobre determinada matéria, bem como o Poder Judiciário não pode obrigar outro poder ao exercício de iniciativa reservada.

Porém a CF estabelece prazos para a iniciativa de lei para determinados assuntos, que não entram na vedação quanto a fixação de prazos. Os projetos de leis que têm prazo fixo para serem apresentados são:

- Projeto de plano plurianual (PPA) – para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente será encaminhado até 4 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e desenvolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
- Projeto de lei orçamentária anual (LOA) – será encaminhada até 4 meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
- Projeto de lei de diretrizes orçamentária (LDO) – será encaminhado até 8 meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do 1º período da sessão legislativa.

5.1.9 Iniciativa privativa e emenda parlamentar

Pode haver emenda parlamentar sobre projeto de iniciativa reservada a outro Poder da República. Assim, se o Presidente da República apresenta projeto de lei sobre matéria de iniciativa privativa, os congressistas podem apresentar emenda e este projeto.

Mas lembre-se, o poder de emenda parlamentar a projeto resultante de iniciativa reservada não é

absoluto, ilimitado. Pois a emenda de origem parlamentar só será aceita se for pertinente à matéria da proposição e não acarretar aumento de despesa, ressalvadas as emendas aos projetos orçamentários.

Supondo que o Presidente da República sancione um projeto aprovado pelo Legislativo, mas este projeto apresenta emendas parlamentares que acarrete despesas ou não é da mesma matéria do projeto, a lei resultante será inconstitucional.

5.1.10 Vício de iniciativa e sanção

Se alguma matéria que é de iniciativa reservada do Chefe do Executivo for apresentada por outra pessoa ou órgão e o chefe do executivo sancionar expressa ou tacitamente este projeto de iniciativa viciada, então, este projeto não fica livre do vício, sendo portanto inconstitucional quanto a forma. A sanção de um projeto de lei que tenha vício de iniciativa não convalida este defeito de iniciativa.