

## 6. PROCEDIMENTO LEGISLATIVO SUMÁRIO

Em termos de procedimentos e etapas o processo legislativo sumário não apresenta diferença do processo legislativo ordinário, que foi explicando anteriormente. Porém, o processo legislativo sumário contém prazo fixado na CF/88 para que as Casas do Congresso Nacional deliberem sobre o projeto apresentado.

A CF/88 disciplina o processo legislativo sumário ou de urgência no art. 64 1. Dizendo que o Presidente da República poderá solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa.

São dois, os pressupostos para a instalação do processo legislativo sumário:

- projeto de lei apresentado pelo Chefe do Executivo (não é necessário que a matéria seja de sua iniciativa privativa, basta que o projeto seja por ele apresentado);
- solicitação de urgência pelo Chefe do Executivo.

O processo legislativo, quando solicitado urgência pelo Presidente da República, deve findar-se no prazo máximo de 100 dias (45 dias na Câmara, 45 dias no Senado e mais dez dias para a Câmara apreciar as emendas dos senadores, se houver), desconsiderando os períodos de recesso do Congresso Nacional.

Se as casas não se manifestarem, cada qual sucessivamente em até 45 dias, o projeto de lei apresentado pelo Presidente da República trancará a pauta das deliberações legislativas das respectivas casas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

A CF determina que o processo legislativo sumário (ou de urgência) não poderá ser aplicado aos projetos de códigos, como por exemplo o Código Penal.

O regime de urgência constitucional não exclui o pedido de urgência para apreciação de determinado projeto de lei no âmbito das casas do Congresso Nacional, na forma estabelecida nos respectivos regimentos.

## 7. LEI ORDINÁRIA

A lei ordinária é o ato legislativo típico, primário e geral e é aprovado por maioria simples ou relativa.

Conceitualmente, deve editar somente normas gerais e abstratas, o que faz nascerem suas duas principais características apontadas pela doutrina: generalidade e abstração.

O domínio sobre o qual deve ser disciplinado por lei ordinária está apontado no art. 68, 1, I, II e II da CF. Isso se dá pois, a CF veda expressamente, a possibilidade de delegação do poder de legislar, o que, implicitamente, equivale a reservá-los rigorosamente à lei ordinária.

## 8. LEI COMPLEMENTAR

A iniciativa para elaboração de lei complementar cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara, Senado ou Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Sua aprovação é feita por maioria absoluta.

Os demais procedimentos como discussão, votação, revisão, emenda, sanção, veto, superação do veto, promulgação, publicação etc, são aplicados ao processo legislativo comum, aplicável às leis ordinárias.

Porém, os regimentos das Casas do Congresso Nacional estabelecem instrução e trâmite distintos para os projetos de lei ordinários e de lei complementar.

Os assuntos tratados por lei complementar estão expressamente previstos na CF, o que não acontecem com as leis ordinárias.

A lei complementar não possui *status* constitucional, então ela não pode contradizer a CF, sob pena de inconstitucionalidade.

No seu campo de atuação, delineado na CF, não pode ser afastada por meio de lei ordinária, lei delegada ou outra qualquer espécie subconstitucional do processo legislativo.

A lei ordinária (ou qualquer espécie integrante do nosso processo legislativo, ressalvada a emenda constitucional) de dispõe a respeito de matéria reservada à lei complementar usurpa competência fixada na CF, incidindo no vício de inconstitucionalidade formal. De igual modo, os tratados internacionais não podem disciplinar matéria reservada constitucionalmente à lei complementar.

Vale lembrar que lei ordinária anterior à CF de 1988 que regula matéria reservada pela ordem constitucional à lei complementar, desde que em vigor no momento da promulgação da nova Constituição, será recepcionada por esta com força de lei complementar.

## 9. PROCESSOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS

Os processos legislativos especiais são aqueles de elaboração das emendas constitucionais, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, que fogem às regras fixadas para o processo legislativo das leis ordinárias.

### 9.1 Emendas à Constituição

A CF/88 é do tipo rígida, pois exige para a modificação de seu texto processo legislativo especial e mais dificultoso do que aquele empregado na elaboração das leis.

Essa rigidez não visa impedir mudanças no texto da CF, mas assegurar uma maior estabilidade à obra do poder constituinte originário e conferir às normas nela vazadas supremacia sobre as demais normas jurídicas.

Assim, o processo de emenda constitucional é mais laborioso do que o ordinário.

O processo legislativo de aprovação de uma emenda à CF está estabelecido no art. 60 e compreende, em síntese as seguintes fases:

- apresentação de uma proposta de emenda, por iniciativa de um dos legitimados;
- discussão e votação em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, 3/5 dos votos dos membros de casa uma delas;
- sendo aprovada, será promulgada pelas mesas da Câmara e do Senado, com o respectivo número de ordem;
- caso a proposta seja rejeitada ou havida por prejudicada, será arquivada, não podendo a matéria dela constante ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (O princípio da irrepetibilidade não se aplica ao processo legislativo especial.)

## 9.2 Medidas Provisórias

A vigente constituição aboliu a espécie normativa decreto-lei do processo legislativo, substituindo-a pela medida provisória, instituída no art. 59 da Carta Política e disciplinada no art. 62 do mesmo texto constitucional.

A MP consubstancia um ato normativo primário geral, editado pelo Presidente da República e situa-se ao lado da lei, pois tem a mesma hierarquia.

### 9.2.1 A não necessidade de convocação extraordinária

O art. 62 diz que em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Porém se este estiver de recesso, não há a necessidade de convocação extraordinária.

### 9.2.2 Limitações materiais

Mesmo sendo espécie normativa primária, a medida provisória não pode disciplinar sobre qualquer matéria, em virtude da existência de limitações constitucionais à sua edição.

É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria (CF, art. 62, 1):

I) relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e Direito Eleitoral;
- b) Direito Penal, Processual Penal e Processual Civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167 3);

II) que vise à detenção ou o seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III) reservada à lei complementar;

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

Outros três dispositivos constitucionais estabelecem restrições à adoção de medida provisória: (i) o art. 25 § 2º que veda a edição de medida provisória estadual para a regulamentação da exploração do gás canalizado; (ii) o art. 246 que veda a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo Constitucional cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de Janeiro de 1995 até a promulgação da EC nº 32/2001, inclusive); e (iii) o art. 73 do ADCT que vedou a adoção de medida provisória na regulamentação do Fundo Social de Emergência.

Vale destacar que os direitos individuais e o Direito Tributário pode ser tratado por medida provisória.

### 9.2.3 Procedimento legislativo

A medida provisória deve ser submetida, de imediato, ao Congresso Nacional, onde terá o prazo de 60 dias (prorrogáveis por mais 60 dias) para apreciá-la, não correndo esses prazos durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

No Congresso Nacional, as medidas provisórias serão apreciadas por uma comissão mista, composta de senadores e deputados, que apresentará um parecer favorável ou desfavorável à sua conversão em lei. A votação será iniciada, obrigatoriamente, pela Câmara dos Deputados, que é a casa iniciadora, já que a MP é de iniciativa do Presidente da República.

Emitido o parecer, o plenário das Casas Legislativas, iniciando-se pela casa iniciadora, examinará a MP e:

a) caso seja integralmente convertido em lei, o Presidente do Senado Federal a promulgará, remetendo-a para publicação (observa-se que, nesse caso, não há que se falar em sanção ou veto por parte do Presidente da República, uma vez que a medida provisória foi aprovada exatamente nos termos por ele propostos);

b) caso seja integralmente rejeitada ou perca sua eficácia por decurso de prazo, em face da não-apreciação pelo Congresso Nacional no prazo estabelecido, a medida provisória será arquivada, o Congresso Nacional baixará ato declarando-a insubsistente e deverá disciplinar, por meio de decreto legislativo, no prazo de 60 dias contados da rejeição ou da perda de eficácia por decurso de prazo, as relações jurídicas dela decorrentes; caso o Congresso Nacional não adite o decreto legislativo no prazo de 60 dias, as relações jurídicas surgidas no período permanecerão regidas pela medida provisória.

c) caso sejam introduzidas modificações no texto adotado pelo Presidente da República (conversão parcial de MP), a MP será transformada em “projeto de lei de conversão”, sendo o texto aprovado, encaminhado ao Presidente da República, para que ele sancione ou vete. Se o dispositivo for rejeitado, seguirá o trâmite descrito na letra “b”. (Quando a MP se transforma em “projeto de lei de conversão”, este segue idêntico trâmite dos projetos de lei em geral).

#### 9.2.4 Prazo de eficácia

As Mps têm eficácia pelo prazo de 60 dias a partir de sua publicação, prorrogável uma única vez por igual período, se o prazo inicial não for suficiente para a conclusão do processo legislativo nas duas Casas do Congresso Nacional.

A prorrogação dá-se de forma automática, sem precisar de ato do Chefe do Executivo. Os prazos não correm durante os períodos de recesso do Congresso Nacional que vai de 18/07 a 31/07.

#### 9.2.5 Trancamento de pauta

Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em casa uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

A CF estabelece dois prazos em relação ao processo legislativo de medida provisória que não podem ser confundidos: (a) prazo de 60 dias para apreciação da medida provisória (conversão em lei ou rejeição expressa); (b) prazo de 45 dias para trancamento de pauta da Casa Legislativa em que estiver tramitando.

Portanto, em tese, ocorre o seguinte:

a) no 45º dia sem apreciação, a medida provisória trancará a pauta da Casa Legislativa em que estiver tramitando, obstando a votação de qualquer outra matéria;

b) esse fato, porém, não interromperá a contagem do prazo (60 dias, prorrogáveis por mais 60) para a conclusão do processo legislativo da medida provisória, isto é, enquanto a pauta estiver trancada, numa ou noutra casa do Congresso Nacional, a contagem do prazo para conclusão do processo legislativo continuará normalmente;

c) logo, é possível que, mesmo com o trancamento de pauta, haja expiração do prazo para a conclusão do processo legislativo, sem que o Congresso Nacional tenha ultimado a apreciação da medida provisória. Nessa hipótese, a medida provisória perderá sua eficácia, desde a sua edição por decurso de prazo.

#### 9.2.6 Trancamento subsequente de pauta

Sempre que houver trancamento de pauta na Câmara dos Deputados, é certo que a MP já chegará ao Senado, trancando a pauta de lá. Isso ocorre automaticamente, sem contagem de novo prazo de 45 dias no Senado.

Ademais, caso haja emendas no Senado Federal, ultrapassado o prazo de 45 dias, a matéria retornará para a Câmara, para apreciação das emendas, hipótese em que, novamente, trancará automaticamente a pauta desta Casa Legislativa, sem necessidade da contagem de novo prazo de 45 dias.

#### 9.2.7 Perda de eficácia

Sempre que não convertidas em lei no prazo constitucionalmente estabelecido, as MPs perderão sua eficácia desde a edição (*ex tunc*), devendo o Congresso Nacional disciplinar, por meio de decreto legislativo, no prazo de 60 dias contados da rejeição ou da perda de eficácia por decurso de prazo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Caso o Congresso Nacional não edite o decreto legislativo no prazo de 60 dias, as relações jurídicas surgidas no período permanecerão regidas pela MP.

A competência do Congresso Nacional sofre uma limitação temporal: se, no prazo de 60 dias a contar da rejeição da MP, não for baixado o decreto legislativo, expirada estará a competência do Congresso Nacional para o disciplinamento da matéria. Ocorrendo essa caducidade, as relações jurídicas do período serão conservadas reguladas pelos termos originais da medida provisória.

Nessa situação, o ordenamento jurídico terá uma MP não convertida em lei e portanto, sem eficácia no período daí por diante, porém regulando, eternamente, com força de lei, o período em que esteve vigente (entre a sua publicação e a rejeição pelo Congresso Nacional ou a expiração do prazo para sua apreciação).