

# **DO PROCESSO LEGISLATIVO: EMENDA A CONSTITUIÇÃO, LEIS, MEDIDA PROVISÓRIA, DECRETO LEGISLATIVO E RESOLUÇÃO**

**Prof. JOSE DE MESQUITA LARA**  
**Faculdade de Direito da UFMG**

## **INTRODUÇÃO**

A teoria do direito contemporâneo admite a produção de regras jurídicas por diferentes agentes e modos. Há, diz Carnelutti, desde a grande manufatura, constituída dos órgãos legislativos estatais, até a produção a domicílio. Vão-se inferiorizando numericamente os que, sob a ótica particular de uma disciplina jurídica, só admitem como normativos os atos estatais gerais e abstratos.

A pluralidade de produtores de normas, em diferentes escalões, vagamente concebida na dogmática pandectista do século XIX, mereceu neste a fecunda teorização Kelseneana da produção do direito por degraus, com manufatores e produtores tendo a constituição como ponto de referência, num sistema normativo dinâmico e mutável mas coerente e sem contradições.

Assim, toda ação humana lícita, da qual origina-se uma situação jurídica, ou que modifique ou a extinga, é um ato de produção normativa, e, portanto, ato jurídico.

Esta, foi, aliás, até certa época, a visão romanista do direito, posto que com o vocábulo JUS denominava-se não só a regra objetiva estatal como a produzida INTER CIVES, idéia que sobreviveu na Idade Média, onde imperava o contratualismo nas relações rei e barão, senhor e vassalo, estado e titular de cargo vitalício, etc.

Em nossos dias, pois, não há razão para que não se estenda ao ato administrativo, à sentença judicial ou ao negócio jurídico a qualificação de atos normativos. E, por menor que seja a reflexão sobre tais atos, vemos que sua produção representa, afora o direito

penal LATISSIMO SENSU, o que há de mais relevante em matéria de direito, tal a importância jurídica atribuída à estruturação dos requisitos das leis, dos contratos, das decisões judiciais, etc.

O relevo da produção normativa impregna a própria Constituição, que, na sua expressão mais simples, nada mais é que um conjunto de regras sobre a produção de direito pelo Estado.

Realmente, a eleição de deputados e senadores é no fundo, a seleção dos fazedores do direito geral e no grau mais conspícuo; a do Presidente da República a forma de indicação do autor dos mais importantes atos da administração pública. O provimento dos cargos da magistratura consagra a seleção dos que vão produzir direito nas disputas levadas aos órgãos judiciais.

Ainda mais. Quando se fala em competência da União, dos Estados, dos Municípios, do Presidente da República, de Governador de Estado, de Prefeito, alude-se, na verdade, que pode ser conteúdo das leis, decretos e atos administrativos de cada uma dessas entidades e autoridades. E se a discriminação de competência refere-se a órgãos judiciais, o que há, na realidade, é a indicação prévia de um agente para produzir direitos em casos que envolvem objetos previamente determinados.

E as declarações dos direitos individuais, coletivos, sociais, de certas categorias funcionais, como juízes, servidores públicos civis e militares, as restrições de natureza tributária, etc., nada mais são que limitações jurídicas ao poder estatal de editar normas gerais e particulares.

Efetivamente o que uma Constituição tem disseminados em seus enunciados são requisitos positivos e negativos de atos normativos gerais ou individuais, pois nada mais são que isso o procedimento de escolha de legisladores, juízes, funcionários, a concessão de cidadania a estrangeiros, a intervenção nos Estados, a decretação do estado de defesa, do estado de sítio, a elaboração do orçamento, etc.

E mesmo quando o instrumento constitucional trata da ordem econômica e financeira, das políticas urbanas, agrícola, fundiária, de reforma agrária, do sistema financeiro nacional, da seguridade social, saúde, previdência social, educação, cultura, desporto, ciência e

tecnologia, comunicação social, meio ambiente, dos idosos, índios, etc., está a estabelecer princípios gerais sobre tais matérias, ou seja, limites mínimos ou máximos para atos de produção jurídica, públicos ou privados.

## O PODER DE LEGISLAR DO ESTADO

Em 1651, ao publicar o **LEVIATÃ OU MATERIA, FORMA E, PODER DE UM ESTADO ECLESIASTICO E CIVIL**, registrou HOBBS sua inteligente e objetiva análise da natureza do Estado, ao descrevê-lo como um poder comum que mantinha os homens em respeito recíproco e visava ao benefício comum, poder instituído mediante a coletiva transferência do direito de cada um de se governar (cap. XVIII), e ao qual pertence “todo o poder de prescrever as regras através das quais todo homem pode saber quais os bens de que gozar, e quais as ações que pode praticar, sem ser molestado por qualquer de seus concidadãos (cap. XVIII), constituindo a liberdade dos súditos apenas naquelas coisas que, ao regular suas ações, o soberano (-Estado) permitiu (cap. XXI).

Rousseau, por sua vez, em 1757, ao discorrer em sua obra **DO CONTRATO SOCIAL**, cap. VI, Livro Primeiro, sobre as cláusulas pacto social constitutivo do Estado, asseriu que “essas cláusulas, quando bem compreendidas, reduzem-se todas a uma so: a alienação total de cada associado, com todos os seus direitos, à comunidade toda”, alinação sem reservas, pondo cada um, em comum, sua pessoa e todo o seu poder sob a direção suprema da vontade geral.

Liberta de ideologias e idéias pré-concebidas, a teoria geral do direito não tem senão que confirmar a instituição dos célebres pensadores. Com efeito, se se atribuir ao Estado estatuir deveres dos súditos para consigo e vice-versa; prover sobre as relações dos cidadãos entre si; estabelecer penalidades, enfim, legislar sobre propriedade, contratos, organização da família, delitos e sanções, não se pode deixar de reconhecer que todas as pessoas, coisas e demais bens e valores submentem-se a seu **IMPERIUM**.

Não há exagero, por isso, em dizer que o Estado é co-partícipe



dos cidadãos em todos os seus bens, já que os tem sob contínua disponibilidade normativa.

Nos Estados de direito democráticos, contudo, entre os quais se arrola o Brasil, a atuação normativa estatal é contida por inúmeras limitações e regras, de fundo e de forma, postas no próprio texto constitucional, o que torna impossível aquela alinação total e sem reservas de que falou Rousseau. Na constituição desses Estados insere-se aquilo que constitui a característica maior das democracias modernas, qual seja o poder de um órgão especializado, independente dos órgãos executivos, composto de cidadãos eleitos pelo povo, de elaborar as normas regedoras das atividades dos governantes e governados, poder exercido por quem, na forma, nas matérias e com os limites traçados no texto constitucional.

## DO PROCESSO LEGISLATIVO

No caso brasileiro, a vigente Constituição, na Seção VIII, do Cap. I, do seu Título IV, denominada "Do processo legislativo", enumera os atos de produção jurídica próprios do Congresso Nacional, isto é, aqueles atos que mais intensamente traduzem o poder estatal sobre as pessoas e bens situados no território brasileiro. E o que ali se chama de emenda constitucional, lei complementar, lei ordinária, etc., são diferentes formas de manifestação do poder estatal na produção do direito.

A enumeração restringe-se aos atos em que há a participação dos órgãos legislativos, não alcançando outros atos de produção jurídica geral, como, por exemplo, os regimentos internos dos órgãos judiciais de instância superior.

Os atos ali arrolados são os de maior relevância na vida jurídica brasileira: de um lado, por serem os de mais elevada hierarquia; de outro, por serem os instrumentos adequados à regulamentação dos objetos jurídicos do Estado e dos cidadãos e dos modos e limitações de seu uso.

O segmento constitucional referido é encimado, como já dito, pelo título "Do processo legislativo". Para um processualista

ortodoxo, o título há de constituir uma impropriedade, pois a matéria nele contida nada teria a ver com a categoria própria do direito processual, vinculadora das partes de uma lide e o juiz.

### MAS SERIA ESTE JUÍZO CORRETO?

A verdade é que, não obstante passados mais de cem anos da famosa polêmica de Windsheid e Muther sobre a ACTIO romana e a KLAGÉ germânica e da obra pioneira de BULOW "A teoria das exceções processuais e os pressupostos processuais", ainda não se aquietou a disputa sobre a angularidade, a triangularidade ou a linearidade dessa relação, que se chamou instância e hoje se denomina processo, nem as dúvidas sobre a própria existência dessa relação, tal como descrita pelos estudiosos, permanecendo inadequadamente explicada ainda sua ligação com o procedimento, isto é, com a sucessão de atos, situações e dilações que antecedem a decisão do juiz.

Tudo isso vem levando alguns processualistas contemporâneos a verem no processo, principalmente, atos e situações modulares das partes e do juiz, que se conectam paulatinamente, até o ato último, que é a decisão, e a reverem o descaso feito ao procedimento pelos que tanto exaltaram a relação processual.

É os vexilários da nova doutrina pregam uma teoria do processo comum não só ao direito processual civil, inclusive aos casos da chamada jurisdição graciosa, e ao direito processual penal, como também ao processo administrativo disciplinar e a outros atos jurídicos que dependem de tramitação complexa, como concorrência e concursos públicos, e minimizam a chamada relação jurídica processual, tal como exposta por inúmeros tratadistas, que nela vêem um vínculo entre autor, juiz e réu, decorrente de antagonismo e lide a serem compostos.

Embora em muitos casos haja essas notas, elas não se configuram em todos. Não se há de negar que em qualquer processo — na acepção de nova doutrina — há interesses diferentes dos que nele participam. Mas nem sempre contraditórios. Assim, na estrutura do

processo devem ser vistos dois ou mais sujeitos, com fins diferentes, mas convergentes, envolvidos numa pluralidade necessária e ordenada de atos e situações jurídicas, indispensáveis à edição de um ato maior final.

Todos não de convir, contudo, que os dispositivos sob o título “Do processo legislativo” pouco têm sobre a processualística da elaboração de atos normativos pelo Congresso Nacional, pois são parcos em alusão às votações, emendas, atos, prazos, etc., e se restringem quase em estabelecer regras sobre a iniciativa do processo, o conteúdo de alguns tipos normativos e sobre a atuação do Presidente da República na sanção, veto e promulgação dos projetos de lei.

Sobre o decreto legislativo e as resoluções de cada Casa Legislativa, por exemplo, nada há na Seção focada além da sua inclusão no elenco dos provimentos e cargos dos órgãos legislativos.

Embora tão pródigo em regras sobre matérias de menor relevo, o texto constitucional, em se tratando do ritual da produção normativa, deixa quase tudo para ser regulado nas normas internas do Congresso Nacional e de cada uma das suas Casas.

## OS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS COMO ATOS JURIDICOS

Os atos que criam poderes e deveres são os atos jurídicos por excelência, sendo a lei o mais conspícuo. Como tal, eles constituem objetos jurídicos da maior complexidade e cuja análise completa ainda não se completou, inacabada que está a obra de seu destrinçamento. Retomada em bases científicas pelos pandectistas do século passado, essa análise atingiu etapas de excelência, como a moderna dogmática do negócio jurídico, do ato administrativo, etc. Mas há muito a se fazer e nem a genialidade de Carnelutti logrou êxito na tarefa ingente de uma teoria geral do ato jurídico, nas tentativas representadas pelas diferentes edições de sua Teoria Geral do Direito.

De qualquer forma, já se conta com farto material doutrinário e proveitosos estudos que muito facilitam o prosseguimento da dissecação do ato jurídico, como os preciosos aportes relativos ao desdobramento dos seus requisitos em pressupostos, elementos e



circunstância, isto é, em requisitos ANTE, IN E POST REM, e o outro aporte da sua classificação segundo sua necessidade para a existência, a validade ou a eficácia do ato jurídico.

Examinados os provimentos normativos a cargo dos legislativos, da perspectiva dos requisitos, isto é do ponto de vista daquilo que é REQUERIDO pela Constituição para sua existência, validade e eficácia, mais ainda se confirma a conclusão de que a Seção VIII, Cap. I, Tit. IV da Constituição não contém propriamente um completo e elaborado sistema normativo sobre o MODUS FACIENDI das emendas constitucionais, das leis complementares, etc., nem sequer um exaustivo rol de atos, situações e dilações que configuram um procedimento.

O que, na verdade, ela contém são certos requisitos de alguns provimentos legislativos federais, ora pressuposto, como a legitimação para a iniciativa legislativa, ora algum componente do ato final, isto é, algo IN REM, um seu elemento, como o conteúdo necessário ou sua forma.

Quanto ao mais, ela se cala, embora no processo legislativo se avolumem os pressupostos, mais que em qualquer outro procedimento, pois há de entremeio, partindo-se da iniciativa que desencadeia até a derradeira votação, variados atos, consubstanciados por manifestação de comissões, apresentação de emendas, decisões interlocutórias, como união ou separação de projetos, as discussões em plenário, etc., além de prazos, preclusões e outras solenidades que antecedem a deliberação final.

Antes de adentrarmos no exame das regras de cada uma das Subseções em que se desdobra o segmento constitucional em tela, deve ser ressaltado, desde logo, que a relação constante do artigo 59 implica, de um modo geral, mera listagem de tipos normativos cuja elaboração comete-se aos órgãos legislativos, não envolvendo sua numeração crescente, necessariamente, a superioridade hierárquica dos de numeração mais baixa.

## A EMENDA CONSTITUCIONAL

A Constituição, como todo ato normativo, pode, obviamente, ser alterada. Usualmente, ela própria estabelece o *MODUS PROCEDENDI* para tanto. E, ainda que não o faça, será possível a modificação, se inexistir proibição.

No Brasil, a emenda é elaborada pelo Congresso Nacional, um poder constituído e limitado pela Constituição. (A propósito de poder constituinte e poder constituído, as discussões sobre a natureza jurídica de cada um, respectivas fontes e extensão, a nosso ver, não têm mais sentido, após as reflexões Kelseneanas sobre a norma fundamental ficta e a primeira constituição histórica).

A emenda constitucional pode versar sobre qualquer dos componentes material, pessoal, temporal e especial próprios da essência dos atos normativos, isto é, pode dizer respeito a quaisquer poderes, deveres e objetos, de qualquer pessoa, em todo o território nacional, a partir do termo e pelo que aprouver ao legislador, só não podendo constituir conteúdo da inovação constitucional a abolição da forma federativa de Estado; do voto direto, secreto, universal e periódico; da separação dos poderes e dos direitos e garantias individuais.

No mais, ninguém e nenhum objeto estão imunes à alteração constitucional, desamparados que ficam do broquel da intangibilidade dos direitos adquiridos.

O primeiro requisito para a validade do ato final, consubstantivo da emenda, é a apresentação de uma proposta para tanto. A proposta desencadeadora do procedimento legiferante é, por si, um ato jurídico, do tipo integrativo, quer dizer, daqueles em que a manifestação da vontade do agente configura mero fragmento da hipótese de incidência de uma norma já posta e não propriamente o elemento final, *SINE QUO NON*, de uma nova norma.

Como ato jurídico, a apresentação da emenda tem seus requisitos, isto é, pressuposto, elementos e circunstâncias próprias.

Dentre os pressupostos relevam-se dois, um positivo e outro negativo. O positivo consiste na legitimação para a apresentação



proposta, só atribuída pela Constituição ao conjunto de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; ao Presidente da República, isoladamente; e ao conjunto de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades de Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Quanto ao requisito negativo, é preciso que a matéria objeto da proposta de emenda não tenha sido rejeitada ou havida por prejudicada na mesma sessão legislativa.

Silencia o texto constitucional sobre outras etapas que antecedem à votação da emenda, como a tramitação por comissões, o oferecimento de pareceres, prazos, a apresentação de emenda à proposta, publicidade, etc., deixando-as para as normas regimentais de cada Casa legislativa.

Atendidos todos os pressupostos constitucionais e regimentais, está a proposição apta a ser submetida ao juízo final dos membros da Casa do Congresso onde foi apresentada. Inicialmente é discutida a proposta, seguindo-se manifestação da vontade do órgão. O conteúdo desta manifestação arma-se com os componentes material, pessoal, espacial e temporal já mencionados; sua forma é a votação, cujo modo, secreta, escrita, oral, por gesto — não é determinado.

A aprovação da proposta pela Casa configurar-se-á, se, em dois turnos de votação, 3/5 de seus membros votarem favoravelmente à emenda. A vontade da Casa, assim manifesta, é típica dos atos jurídicos colegiais, em que há uma só vontade final, de um órgão, constituída do somatório de um número mínimo de vontades dos componentes. Ultimada a 2ª votação, completa-se na Casa onde foi apresentada a proposta, o procedimento da pretendida alteração constitucional. A seguir, a proposta, depois de uma redação final, será enviada à outra Casa do Congresso, onde percorrerá um análogo ITER; se receber em plenário o sim de 3/5 dos respectivos membros, em dois turnos de votação, será considerada aprovada e pronta para a promulgação.

A verdade é que hoje a promulgação perdeu seu significado original de TORNAR CONHECIDA DO PUBLICO UMA LEI, já que

tal conhecimento se opera pela notícia da sua produção no jornal oficial. Daí que em muitos países já não mais se fala em promulgação de leis, mas simplesmente em sua publicação, como fase posterior à ulatimação do processo legislativo.

Pelo que se depreende da vigente Constituição brasileira, a promulgação é uma espécie de atestação da existência do ato jurídico chamado lei; ela diz respeito tão-somente a esse "existir", como o fazem as testemunhas de um instrumento particular.

A promulgação não é um atestado de regularidade do processo legislativo; ou ordem de publicação; ou a publicação da lei; e nem o levar ao conhecimento do povo a notícia de que uma lei foi aprovada. No fundo é mesmo aquele atestado de que falamos acima, e, justamente por ter tal natureza, é dispensada quando o Presidente da República sanciona o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, já que a sanção implica, não só aquiescência presidencial decidida pelo Congresso Nacional, como também a atestação da existência de um ato jurídico normativo produzido pelo órgão.

De tudo isso decorre um efeito prático da promulgação, que é o de evitar a assinatura da lei por todos os congressistas ou pela maioria que aprovou.

Enquanto não dispensada pela Constituição e nos termos vigentes, a promulgação é um ato necessário, constituindo dever dos componentes das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, no caso de emenda constitucional.

E um ato autônomo e constitui requisito da existência do ato normativo chamado emenda constitucional.

Não alude a Constituição, na Seção em exame, à publicação da emenda constitucional depois de promulgada e nem ao prazo para tanto. A publicação também constitui um ato PER SE; não é um elemento da lei e nem integra o ato da promulgação. E um POSTERIUS necessário à eficácia da emenda; não à sua existência. E um ato jurídico e não um simples ato material: quanto mais não seja, é uma conduta que envolve o cumprimento de um dever. Como ocorre com todos os atos legislativos, é da publicação da emenda constitucional que se inicia sua vigência.

Proibe a Constituição sua alteração na vigência de intervenção federal, do estado de defesa ou do estado de sítio. Para o entendimento da disposição são necessárias respostas às questões que ele envolve, tais como: proibe o texto a simples apresentação da proposta de emenda, na ocorrência de alguma dessas conjunturas? Poderá a proposta á apresentada continuar sua tramitação? Até que fase: a da votação em qualquer das Casas do Congresso, a da promulgação ou a da publicação?

Segundo uma interpretação peiada ao elemento lingüístico do enunciado, numa daquelas situações extraordinárias só não seria possível o ato de publicação da emenda constitucional, já que só aí é que a Constituição é tecnicamente emendada.

Tal exegesse, porém, não pode vingar, porque a finalidade da cláusula é não permitir que, no calor das paixões, ressentimentos, exarcebações e pressões próprias da intervenção federal, do Estado de defesa ou de sítio, altere-se a lei maior. Assim, nesses transes difíceis da vida nacional, não deverá ser aceita qualquer proposta de emenda à Constituição nem permitido o prosseguimento das já em tramitação, qualquer que seja a etapa do seu andamento, inclusive as já prontas para a promulgação ou publicação.

## DAS LEIS

Sob o título "Das leis", a Subseção III, da Seção VIII em foco dispõe sobre a lei complementar, a lei ordinária, a lei delegada e a medida provisória.

De modo geral, as regras procedimentais desta Subseção aplicam-se tanto à elaboração das leis complementares como das leis ordinárias, embora como preceito comum a ambas seja indicado tão-somente o relativo à iniciativa. Com efeito, o título da Subseção é sugestivo e dispensou, assim, a expressa disposição da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, à Constituição de 24 de janeiro de 1967, sobre a aplicação comum, das regras do processo legislativo a ambos os tipos normativos. Mais que isso, os dispositivos da Subseção podem ser aplicados ainda, e no que couber, à conversão



das medidas provisórias em lei, à tramitação do pedido de delegação para elaboração de lei delegada, à ratificação ou rejeição da lei delegada, etc.

Por isso, quando a seguir falamos de lei, estamos aludindo genericamente à lei complementar, à ordinária, etc.

## A LEI COMPLEMENTAR

A expressão LEI COMPLEMENTAR foi cunhada pela Constituição de 1967, arts. 49, II e 53, para nomear a lei aprovada por maioria absoluta dos membros das Casas do Congresso Nacional, sobre matérias constantes de um restrito elenco. E assim foi mantida pela Emenda Constitucional nº 1, arts. 46, II e 50.

Anteriormente, a Constituição de 1946, a menos de 14 meses de seu fim, passou a usar a expressão, ao ser acrescentado um parágrafo oitavo, ao seu artigo 67, pelo artigo 6º da Emenda Constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965; e, na Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, também constou a expressão, em mais de uma passagem, como se lê em seu arts. 9º, parágrafo 4º, 12, parágrafo 1º, 15, parágrafo único, 21, parágrafo 1º, 23, parágrafo único, e 26, parágrafo 1º.

Nenhuma das duas emendas, porém, exigia QUORUM especial para a aprovação das chamadas leis complementares.

Como precedente mais remoto ainda, deve ser lembrada a Emenda à Constituição de 1946, de nº 4, de 2 de setembro de 1961, autodeterminada Ato Adicional e que instituiu o sistema parlamentar de governo; no seu art. 22 constou que a organização do novo sistema de governo podia ser complementado, mediante lei aprovada por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, sem no entanto dar uma denominação específica para o provimento assim aprovado.

No direito estrangeiro, como um tipo normativo semelhante à lei complementar, pode ser apontada a "loi organique" prevista no art. 46 da Constituição Francesa, de 4 de outubro de 1948, cujo conteúdo restringe-se a um fechado número de matérias e que também

deve ser aprovada por maioria absoluta dos parlamentares.

A vigente Constituição aumentou consideravelmente o campo reservado às leis complementares, ora destinando-lhes normas gerais sobre matérias de pertinência comum à União, Estados e Municípios ora a regulamentação funcional de categorias profissionais, como a dos magistrados, dos membros do Ministério Público, dos militares, etc., ora aspectos da ordem econômica, da ordem financeira, outras vezes a produção de outras normas, num critério de difícil apuração dos valores levados em conta pelo constituinte.

A propósito da lei complementar deve ser acentuado o seguinte:

— ela só é possível para as matérias que a Constituição expressamente lhe reserva; assim, uma lei sobre matéria não constante do rol próprio será sempre ordinária, ainda que tenha sido aprovada por unanimidade; e uma lei que se denomine complementar não valerá como tal, se seu conteúdo não versar matéria própria do tipo;

— só será complementar a lei que, além de preencher o requisito anterior, for aprovada pela maioria absoluta dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

— a lei complementar não tem superioridade hierárquica sobre a lei ordinária ou a delegada; a antinomia entre ela e qualquer destas resolve-se, se a lei complementar é posterior, conforme os princípios que regem a sucessão de leis no tempo; se anterior, pela nulidade da lei ordinária ou delegada superveniente: ou pelo QUORUM defeituoso da sua aprovação ou pela impropriedade de seu conteúdo material.

## A LEI ORDINARIA

A lei ordinária é o instrumento padrão para as normas editadas pelo Congresso Nacional que não envolvam a alteração da Constituição, não contenham matéria reservada à lei complementar

nem constituam RES INTERINA CORPORIS de qualquer das suas Casas. E por meio delas que se regulam o direito privado, o penal, o trabalhista, o processual e tudo o mais que não for de exclusiva pertinência e outros tipos normativos.

## A INICIATIVA DAS LEIS

A legitimação para a iniciativa do processo de elaboração das leis complementares e ordinárias é mais ampla e facilitada que para a reforma da Constituição. Com efeito, qualquer Deputado ou Senador, Comissão do Congresso Nacional ou de suas Casas, o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, o Tribunal Superior do Trabalho, o Superior Tribunal Militar e o Procurador Geral da República podem desencadear o processo legislativo, estando prevista ainda a iniciativa popular.

A legitimação, contudo, não é promíscua, posto não ser dado indiscriminadamente aos legitimados apresentar projetos de lei sobre qualquer matéria; por outro lado, as legitimações têm amplitudes diferentes, por circunscreverem-se a um mínimo de matérias para muitos deles.

A legitimação mais abrangente e completa é a do Presidente da República, de vez que, por outro lado, compreende matérias que somente por sua iniciativa podem ser objeto de deliberação pelo Congresso Nacional; e por outro, seu poder de iniciativa é quase universal, não cabendo senão naquelas poucas matérias legislativas reservadas aos Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados.

A legitimação exclusiva do Presidente da República ocorre nos projetos de lei que fixem os efetivos das Forças Armadas, disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios; servidores públicos da União e territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos,



estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; 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; e criação, estrutura e atribuições dos Ministérios e órgão da administração pública.

Com relação aos órgãos judiciais, a Constituição, em seu artigo 96, II, com um enunciado impreciso, legitima o Supremo Tribunal Federal e os demais Tribunais Superiores da União para a iniciativa exclusiva de projeto de lei sobre a alteração do número de membros dos tribunais inferiores; a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juizes, inclusive de tribunais inferiores, dos serviços auxiliares e os dos juizes que lhes forem vinculados; a criação ou extinção de tribunais inferiores; e a alteração da organização e da divisão judiciárias.

Ao Supremo Tribunal Federal a Constituição reserva ainda a iniciativa de projetos de lei sobre o Estatuto da Magistratura (art. 93).

Ao Procurador Geral da República é atribuída a apresentação de proposta de lei sobre a criação e a extinção dos cargos e serviços auxiliares do Ministério Público da União (art. 127, parágr. 2º).

Quanto à legitimação dos membros do Congresso Nacional e de suas comissões, cabe-lhes a iniciativa de projetos sobre todas as matérias de competência da União, excetuadas as de iniciativa privada do Presidente da República, dos Tribunais Superiores e da Procuradoria Geral da República. Além disso, cabe aos congressistas, obviamente, a última palavra sobre todo assunto que lhes deva ser submetido, qualquer que seja o titular da iniciativa, embora seu poder de emendar sofra restrições quanto aos projetos de iniciativa de outros órgãos.

Por último, a iniciativa popular é também ampla, por caber em todas as matérias que não se enquadrem no rol das reservas ao Presidente da República, aos Tribunais Superiores, etc. A impulsão processual popular tem como pressuposto a existência de um projeto subscrito por mais de um por cento do eleitorado nacional,

distribuído pelo menos por cinco Estados, em cada um dos quais três décimos por cento, no mínimo, do respectivo eleitorado, o tenham firmado.

A propósito da participação popular na feitura das leis, devem ser lembrados dois institutos não mencionados no capítulo constitucional do processo legislativo, que são o plebiscito e o referendo. A Constituição os prevê como formas de exercício da soberania popular, em seu artigo 14, I e II, e atribui ao Congresso Nacional, privativamente, competência para autorizá-los (art. 49, XV).

O plebiscito e o referendo, vistos sob a ótica da teoria geral do direito, constituem, o primeiro, pressuposto, e o segundo, um requisito **POST LEGEM**, necessários à validade e/ou à eficácia da lei.

Lembre-se, a propósito, que a Constituição dispensa, desde logo, a autorização do Congresso Nacional para o plebiscito que deve anteceder a lei complementar sobre fusão, incorporação e cisão de Estados, inclusive desmembramento para a formação de novos territórios ou Estados (art. 18, parágr. 3º), e o que antecederá a emenda constitucional sobre a instituição da monarquia e do sistema parlamentar de governo, caso o eleitorado, em 7 de setembro de 1993, opte por estas alternativas (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 2º).

Quanto ao referendo, a Constituição é avara em regras, só lhe fazendo alusão nas duas passagens citadas. Sua mecânica, assim, dependerá de normas a serem aditadas pelo Congresso Nacional, genericamente ou caso a caso.

## A TRAMITAÇÃO DO PROJETO

Uma vez apresentado, o projeto segue um **ITER** apenas delineado no texto constitucional. A pormenorização do procedimento ocorre no regimento de cada Casa legislativa ou no regimento comum do Congresso Nacional, onde necessariamente se especificam as etapas rituais, prazos, comissões que devem se manifestar, o **MODUS FACIENDI** das emendas e outros requisitos que antecedem

ou elementos que compõem o ato maior da manifestação da vontade dos órgãos legislativos.

Como já se ressaltou, é um mínimo que o segmento constitucional em foco contém sobre o processo legislativo, devendo ser frisado, também, que há importantes regras sobre a feitura de leis fora dele, como o QUORUM para as deliberações das comissões e do plenário do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (art. 47); o rito do processamento dos projetos de lei sobre o plano plurianual de investimentos, sobre diretrizes orçamentárias e o orçamento anual (art. 165 e seguintes), entre outras.

Dentro desse mínimo de regras constantes da Constituição, ressalte-se o seguinte:

Os projetos de lei de iniciativa popular, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores devem iniciar sua tramitação na Câmara dos Deputados, o mesmo devendo ocorrer, por analogia, com os de iniciativa do Procurador Geral da República.

Não pode ser objeto de um projeto, qualquer que seja sua origem, a matéria de projeto anterior rejeitado na mesma sessão legislativa, salvo proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional (art. 67).

O Presidente da República pode solicitar urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa, exceto os de codificação; nesse regime, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal terão, cada um, sucessivamente, o prazo de quarenta e cinco dias — que se interrompe com o período de recesso do Congresso Nacional — para se manifestarem, sob pena de a Casa que se omitir ter que sobrestar a deliberação dos demais assuntos sob seu exame e incluir o projeto com urgência em sua ordem-do-dia, até que se verifique sua votação.

Na tramitação sob regime de urgência é devolvido à Câmara dos Deputados, que, em dez dias aceitá-la-á ou não.

Daí em diante o procedimento é o comum dos projetos sem urgência.



No que concerne à emenda a projeto de lei, é amplo, em princípio, o poder dos membros do Congresso Nacional de apresentá-la; tal poder, contudo, é restrito em relação ao projeto de lei orçamentária (art. 166) e não pode ser utilizado para inovações que importem aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República e nos que versem sobre a organização dos serviços administrativos das Casas legislativas, dos tribunais Federais e do Ministério Público.

A aprovação do projeto de lei depende, em se tratando de lei complementar, da vontade da maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional (art. 69); e, no caso de lei ordinária, da maioria simples, presente a maioria absoluta dos respectivos membros (art. 47).

Uma vez aprovado por uma Casa, o projeto de lei é remetido à outra, para revisão. Na Casa destinatária, o projeto poderá, obviamente, ser rejeitado ou aprovado. Na primeira hipótese, ele será simplesmente declarado extinto e arquivado. Na segunda, se aprovação for com emenda, o projeto emendado voltará à Casa de origem, para exame da alteração, silenciando a Constituição sobre pormenores deste exame e de fases ulteriores. Se não houver emenda, o projeto será enviado à sanção do Presidente da República, salvo se seu conteúdo constituir-se de matéria mencionada nos artigos 49, 51 e 52 da Constituição, quando em ão se á diretamente promulgado pelo Congresso Nacional.

## A SANÇÃO E O VETO

O Presidente da República, recebido o projeto de lei aprovado pelos órgãos legislativos, terá quinze dias para se manifestar por uma dentre as três seguintes opções: sancioná-lo, vetá-lo ou deixar transcorrer IN ALBIS o referido prazo.

A sanção, a que diz respeito a primeira hipótese, significa, no atual direito constitucional brasileiro, tão-somente a expressa aquiescência escrita do Presidente da República ao conteúdo de um projeto de lei aprovado pelos órgãos legislativos, aquiescência que

dispensa a promulgação da lei por ele.

O veto, ao contrário da sanção, implica na não aquiescência expressa e escrita do Presidente da República a todo ou a parte de um projeto de lei. O veto parcial não pode ser de simples palavras ou locuções isoladas, devendo abranger no mínimo o enunciado integral de um artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

O veto tem como motivo a inconstitucionalidade do projeto ou sua contrariedade ao interesse público; deve ser oposto no aludido prazo de quinze dias e, em quarenta e oito horas, ser levado ao conhecimento do Congresso Nacional, por intermédio do Presidente do Senado Federal, juntamente com as razões que o ditaram.

Enquanto pendente a decisão do Congresso Nacional sobre o veto, se este foi total, não existirá lei, pois o projeto ainda não se perfez pela sanção ou promulgação; se o veto foi parcial, a parte não vetada do projeto poderá ser sancionada como lei.

Recebidas as razões do veto, caberá ao Congresso Nacional, em sessão conjunta, dentro de trinta dias, deliberar sobre ele, aprovando-o ou rejeitando-o. Esgotado esse prazo sem deliberação, o veto será incluído na ordem-do-dia da sessão imediata, sobrestada, até sua votação final, as demais proposições, exceto as relativas às medidas provisórias.

A rejeição do veto só se configurará se, em escrutínio secreto, a maioria absoluta dos Deputados e Senadores decidir por ela.

Se o veto for mantido, o projeto de lei será arquivado.

Caso contrário, o projeto será novamente enviado ao Presidente da República, que, dentro de quarenta e oito horas, o promulgará ou não.

Se promulgado, completam-se os requisitos da existência da lei, cuja eficácia dependerá tão-somente de sua publicação.

Se não promulgado, o Presidente do Senado Federal o promulgará e, se este não o fizer dentro de quarenta e oito horas, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

A última opção do Presidente é deixar passar em branco os quinze dias que tem para sancionar ou vetar o projeto de lei recebido; se isso ocorrer, a Constituição considera o projeto tacitamente

sancionado e dá ao Presidente da República um prazo suplementar de quarenta e oito horas para promulgá-lo. Se não for efetivada a promulgação, deverá então promovê-la o Presidente do Senado Federal ou Vice-Presidente do órgão.

## A MEDIDA PROVISORIA

O Presidente da República, a par de sua ampla atuação no processo legislativo, tem ainda o poder de editar, unilateralmente, medidas provisórias, com força de lei, só levadas à consideração do Congresso Nacional A POSTERIORI.

Atos normativos análogos existem no direito alemão ocidental, nos termos do artigo 81 da Lei Fundamental da República Federal Alemã, se se configurar o chamado ESTADO DE NECESSIDADE LEGISLATIVO; no direito francês, em casos excepcionálíssimos, conforme o artigo 16 da Constituição de 4 de outubro de 1958; e no italiano, consoante o artigo 16 da Constituição de 27 de dezembro de 1947, onde se prevêem, em hipóteses extraordinárias de necessidade e de urgência, medidas também chamadas provisórias, com força de lei, e que devem ser apresentadas ao órgão legislativo, para eventual conversão, no mesmo dia da sua edição.

Não obstante a experiência estrangeira e o esplêndido caudal doutrinário sobre esses provimentos excepcionais e heterodoxos, o constituinte brasileiro de 1988 foi lacônico nos enunciados de recepção do instituto em nosso direito, deixando sem respostas relevante questões sobre ato normativo "sui generis".

Assim, não esclarece o texto constitucional se a medida provisória é cabível mesmo nas matérias em que o Presidente da República não tem legitimação para a iniciativa. Silencia sobre o QUORUM necessário à conversão ou à rejeição da medida, donde caber a pergunta sobre seu cabimento também nas matérias reservadas à lei complementar. A parcimônia do constituinte dá margem ainda a outras indagações, como: são possíveis emendas ao texto presidencial? O transcurso do prazo implica não-conversão (rejeição) tácita? Pode haver renovação da medida se escoado o prazo sem manifestação



formal do Congresso?

De qualquer forma, colhe-se do minguido texto constitucional, pelo menos, que a medida provisória — melhor seria que se chamasse **DECRETO DE URGENCIA** ou de **NECESSIDADE** — tem como pressupostos indeclináveis a relevância e a urgência da normatização da matéria que constitui seu conteúdo. Relevância e urgência são conceitos juridicamente abertos, sujeitos a considerações subjetivas e valorativas, ensejadoras de abusos, que os órgãos judiciais brasileiros — como deixou claro nossa experiência com a enxurrada de decretos-leis da Constituição anterior — não têm tido necessária coragem de proclamar acomodados na doutrina do poder discricionário do Chefe do Governo para avaliação exclusiva de pressuposto de tal natureza, doutrina, diga-se de passagem, já reduzida a proporções mínimas em outros países.

O ato jurídico expresso e formal do Congresso Nacional que aprova (converte em lei) ou rejeita a medida provisória não se confunde com o ato de sua edição pelo Presidente da República. Há, na hipótese, dois atos jurídicos distintos, cada um 'per se stante', com pressupostos e elementos diferentes.(1)

Não obstante a autonomia de cada ato, há entre eles aquela conexão caracterizadora de um **COMPLEXUS** de atos (entendido o **COMPLEXUS** em termos **COMPLEXUS** em seu sentido etimológico de entrelaçamento, abraço), no qual modernamente Carnelutti (Teoria Geral do Direito, 1ª ed.) vê uma relação necessária de atos, criada pelo Direito "ad instar" das relações, também criadas pelo Direito, entre pessoas, entre bens, entre situações jurídicas, etc.

Esse entrelaçamento jurídico de atos — cuja teorização está por merecer maiores análises e acabamento — é que faz com que o efeito de um ato anterior dependa de um ato posterior (como o caso dos tratados internacionais, etc.), ou vice-versa (como no processo civil ou penal, etc), e propicia uma sinérgica que acaba por combinar a eficácia de dois ou mais atos jurídicos, de modo a haver um só efeito final relevante.

O ato que contém a medida provisória e o ato da sua conversão em lei constituem casos típicos de relação necessária entre atos

jurídico e só isso pode justificar a natural retroatividade da eficácia da lei de conversão.

Por último, se dentro de trinta dias não se configurar qualquer das duas hipóteses, a medida provisória perderá automaticamente a eficácia, desde sua publicação, como que numa rejeição tácita, de efeitos idênticos aos da rejeição expressa.

A extinção "ex tunc" da eficácia da medida provisória obviamente acarreta intrincados problemas jurídicos, por desfazer situações que se aperfeiçoaram nos dias de sua duração e pela revivescência de normas por ela tornadas anódinas. Antevendo tais problemas, a Constituição estabelece o dever de o Congresso Nacional discipliná-los, certamente por meio de uma lei ordinária, que é o instrumento próprio do órgão na sua produção normativa IN ABSTRACTO e IN GENERE, instrumento que passará, naturalmente, por todas as vicissitudes da processualística própria, inclusive sanção, veto, etc.

### A LEI DELEGADA

A lei delegada constitui um ato normativo pessoal do Presidente da República, com conteúdo e força de lei, mas editado mediante expressa autorização do Congresso Nacional.

É um típico ato de sistema parlamentar de governo, como aliás também a medida provisória, no qual os órgãos executivos nada mais são que uma LONGA MANUS no parlamento e com ele funcionam em estreita consonância, em clima de confiança e mútua colaboração. É testemunho disso o fato de a maior parte dos atos normativos governamentais ingleses constituir-se de provimentos editados pelo Gabinete, mediante delegação do parlamento. No Brasil mesmo, quando do interregno parlamentarista instituído pela referida Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, foi expressamente admitida a legislação delegada, mediante autorização da maioria absoluta do Congresso Nacional (art. 22, parágrafo único).

Em sistema presidencial de governo, a existência de lei delegada é inusitada, constituindo mais uma fissura no vetusto princípio da separação dos poderes. Sua introdução no Brasil presidencialista da

Constituição de 1967 (art. 55 a 57) e sua manutenção após a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969 (art. 52 a 54) teve ínfima repercussão, sobretudo por sua convivência com o abuso do decreto-lei, mais despachado e expedito para matérias urgentes.

Nos termos da vigente Constituição, a elaboração da lei delegada pelo Presidente da República pressupõe uma solicitação sua deferida pelo Congresso Nacional.

A solicitação não pode versar sobre qualquer matéria, posto ser vedada a delegação nos assuntos de competência exclusiva do Congresso Nacional e de suas Casas; nas matérias de iniciativa dos Tribunais Superiores e do Ministério Público e nas que envolvam a carreira e garantia de seus membros; nos assuntos reservados à lei complementar e nos que envolvam nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamento.

A Constituição nada adianta sobre o processamento da solicitação presidencial, omitindo-se sobre prazos, urgência, QUORUM, etc., tudo deixando, assim, dependente do regimento interno do Congresso Nacional.

Se deferido o pedido de delegação, o Congresso Nacional editará ato em que especifique a matéria a ser regulada e os prazos, condições e limites do ato presidencial; poderá ainda constar da delegação a imprescindibilidade da homologação do ato do Presidente da República; vedada qualquer alteração do texto apresentado por aquele.

## DECRETO LEGISLATIVO E RESOLUÇÃO

Na tipologia dos atos normativos com participação do poder legislativo, figuram, por último, o decreto legislativo e a resolução.

Pelo que deflui do texto constitucional relativo ao processo legislativo, tudo o que se refere a esses dois instrumentos normativos — requisitos, processualística de sua elaboração, QUORUM de aprovação e principalmente a matéria de cada um — é deixado para um produtor de normas em nível infraconstitucional.



A propósito, considerando-se que as leis complementares e as ordinárias (com sua variante da lei delegada) são os instrumentos normativos naturais de toda a produção legislativa de interesse geral dos governados, infere-se que ao decreto legislativo e à resolução são reservadas matérias que não as próprias daqueles instrumentos. E assim tem sido na tradição parlamentar brasileira, com a utilização do decreto legislativo e da resolução nos assuntos de competência exclusiva do Congresso Nacional e das suas Casas.

Com efeito, utiliza-se a resolução ora nas matérias de atribuição privativa do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados sejam as de seu exclusivo interesse, sejam aquelas em que se faz necessária a autorização de uma das Casas para ato ulterior de outro órgão ou entidade (autorização para contrato de empréstimo externo, v.g.) —; ora quando a Constituição prevê a co-participação de uma das Casas no preenchimento de uma norma em branco, como as resoluções do Senado Federal sobre alíquotas dos impostos estaduais de transmissão CAUSA MORTIS e doação e de circulação de mercadorias e de prestação de serviços (art. 155, I “a” e “b”, parágr. 1º IV e parágr. 2º, IV e V).

O decreto-legislativo, por sua vez, é utilizado para os atos de competência não mais isolada de uma das Casas, mas da competência do Congresso Nacional, como um todo, v.g. a aprovação de tratados e demais atos jurídicos internacionais de direito público (art. 49, I), embora a própria Constituição denomine de RESOLUÇÃO o ato do Congresso Nacional que autoriza o Presidente da República a editar a lei delegada (art. 68, parágrs. 2º e 3º).

## NOTAS

- (1) Ao ato “interna corporis” do Congresso Nacional é que podem aplicar-se, quando compatíveis, as regras procedimentais próprias dos projetos legislativos.

\* \* \*