

PONTO 42/2

PLANO DE AULA DE DIREITO CONSTITUCIONAL

(Publicação do dia 17 abril de 2020 – Marcadores – Aulas

<https://www.conhecerparareconhecer.com.br/post.php?id=42>)

Processo Legislativo. Elementos do labor legislativo. Iniciativa das leis complementares e ordinárias. Iniciativa privativa. Iniciativa popular. Medida provisória com força de lei. Proibição de emendar. Discussão e votação. Sanção e veto. Promulgação. Leis delegadas. Objetos indelegáveis.

I - Comentário introdutório ao ponto 42

Antes de iniciar o ponto, é conveniente, ainda, observar o seguinte:

1. a lei jurídica deve ser distinguida da lei das ciências naturais.

A lei das ciências naturais diz respeito a fatos. Ela comprova o que é. Determinadas situações ou determinados transcurso do ocorrer da realidade fática são trazidos a uma fórmula breve. Assim, por exemplo, a lei da força da gravidade ou a teoria da relatividade.

A lei jurídica, ao contrário, não diz respeito ao ser, mas ao dever ser. Ela não diz o que é, mas determina o que deve ser. Ela contém regulações vinculativas no respeitante à vida em comum humana e da conduta do particular no âmbito social.

Disso resulta o seguinte: a lei das ciências da natureza é descoberta. O cientista comprova que sob determinados pressupostos um ocorrer transcorre em determinada direção ou que a confluência de determinados fatores regularmente conduz a um determinado resultado. A lei jurídica, ao contrário, não é descoberta, mas criada. Ela não é achada, mas inventada. O dador de leis coloca determinadas regulações e pede que os cidadãos orientem-se nisso;

2. a lei jurídica também deve ser distinguida da lei moral.

Ela faz parte do âmbito ético e moral. Ela também exige uma conduta determinada e coloca, por isso, igualmente, uma lei do dever ser. Mas ela não serve, como a lei jurídica, à produção e à manutenção de uma ordem externa da vida em comum humana, mas ao cumprimento de ideias de valores éticas ou religiosas. Enquanto a lei jurídica é vinculativa externamente e pode ser imposta coativamente, a lei moral vincula somente na consciência;

3. a ordem hierárquica das normas jurídicas.

A multiplicidade das normas jurídicas existentes, que devem ser observadas pelos órgãos estatais e seguidas pelos cidadãos é trazida a uma ordem sistemática. Isso facilita, por um lado, a visão de conjunto da situação normativa, o que, de certo modo, o artigo 59 da CF, oferece; por outro, possibilita a solução de contradições de normas. A ordem hierárquica das normas jurídicas orienta-se no dador de normas e, com isso, no fundamento de nascimento da norma. Pode-se falar, por isso, também em fontes do direito e na ordem hierárquica das fontes jurídicas. No primeiro plano estão, pelo número e significado, as chamadas fontes jurídicas escritas, que resultam de um procedimento de fixação do direito formal, aparecem em um documento escrito e são publicadas no diário oficial. Elas são complementadas pelo direito costumeiro (prática constante e convencimento que a prática é juridicamente vinculativa) e pelo direito judicial, ou seja, os princípios jurídicos desenvolvidos pelos tribunais, como, por exemplo, o que eu chamo, na tese, de preceitos jurídicos.

A ordem hierárquica das fontes jurídicas escritas no plano federal pode ser colocada assim:

- constituição
- leis
- regulamentos jurídicos
- estatutos

E no plano estadual, da forma como segue:

- constituição estadual
- leis
- regulamentos jurídicos
- estatutos

II - Processo legislativo

- Conceito

Processo legislativo “é o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizada pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis”. José Afonso da Silva, Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional, RT, 1964.

- Objeto: art. 59

Primeira consideração: a constituição não fala sobre o processo de formação das medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Segunda consideração: para facilitar o entendimento, será visto, primeiro, o conceito dos elementos do elenco do artigo 59, CF. Esse elenco não corresponde à pirâmide normativa (Kelsen – construção graduada da ordem jurídica). Depois, a atenção será dada ao processo legislativo mesmo.

A) Elementos do labor legislativo: art. 59 e incisos

- I: Emenda à constituição: art. 3º do ADCT

As emendas à constituição tem um ponto específico (ponto 43), onde, então, serão analisadas.

- II: Leis complementares

Na graduação constitucional, estão situadas entre a constituição e lei ordinária.

Diferença entre a lei complementar e a lei ordinária:

- a) quórum qualificado (maioria absoluta dos membros da casa);
- b) regulam a matéria já expressamente prevista na CF.

Obs.:

Pode-se fazer um paralelo entre forma de lei e forma de lei complementar

A forma de lei complementar requer a previsão da matéria, que a própria CF prescreve, a cada vez, e a maioria exigida pelo artigo 69, CF.

Não existe, portanto, lei complementar somente formal. Ela seria uma lei complementar que aprova matéria prevista para lei ordinária. Poderia, portanto, ser revogada por lei ordinária. Ver, contudo, RTJ 201, 1 (362 e seguinte), onde se sustenta a possibilidade de lei complementar somente formal.

Mais além, a existência de hierarquia entre lei ordinária e lei complementar também fala contra a posição do STF. A lei complementar, se regula matéria não-expressamente prevista jurídico-constitucionalmente, é formalmente inconstitucional. Uma lei ordinária, que aprova matéria prevista jurídico-constitucionalmente para lei complementar, com maioria exigida pelo artigo 69, CF, é, igualmente, formalmente inconstitucional. Se o STF sustenta aquilo, deveria sustentar também isto, o que é duvidoso. Seria como entender a validade de uma emenda à CF aprovada por lei ordinária com a maioria exigida para a emenda, ou seja, três quintos dos votos (artigo 60, § 2, CF).

A hierarquia entre lei ordinária e lei complementar é fixada tanto pelo conteúdo (matéria jurídico-constitucionalmente prevista) como pelo procedimento (maioria absoluta, artigo 69, CF). A forma de lei complementar abarca, portanto, isto e aquilo.

- III: Leis ordinárias

a) lei em sentido material: RAGON (regra, abstrata, geral, obrigatória, com novidade);

b) lei em sentido formal: tem apenas a forma de lei, devido ao procedimento do qual resulta.

Obs.:

O conceito da lei formal e o conceito da lei material cobrem-se em grande medida, mas não completamente. Lei somente formal é a lei orçamentária anual, artigo 165, III, § 5, CF. Lei somente material é o regulamento jurídico, artigo 84, IV, CF.

- IV: Leis delegadas

Leis delegadas decorrem do fato de o poder legislativo transferir ao poder executivo, em determinados casos, a competência para legislar sobre determinada matéria. A autorização ocorre por meio de resolução. Seu uso é pequeno, uma vez que existe a medida provisória.

- V: Medidas provisórias: art. 73 do ADCT

- substituem o decreto-lei (CF anterior)

- decreto-lei tinha efeitos definitivos, mesmo se fosse rejeitado. Medida provisória é o contrário. Por isso, cabe ao congresso nacional regular a relação jurídica disso decorrente. Isso valeu, contudo, até a EC n. 32 (ver o parág. 3, artigo 62, CF)

- decreto-lei tinha limites. As medidas provisórias são ilimitadas. Isso valeu também para EC n. 32 (ver parág. 1, artigo 62,CF)

- trata-se de uma medida com força de lei

- provisória, porque se não for aprovada, perde a eficácia desde o início. (ex tunc)

- sua inspiração provém da constituição italiana (na Itália existe o parlamentarismo)

Cabe à comissão mista, segundo o artigo 62, parág. 9, CF, examinar as medidas provisórias e oferecer parecer sobre elas. Ver, para isso, RTJ 223 (203 e seguintes).

- VI: Decretos legislativos

Os decretos legislativos são atos normativos de competência exclusiva do senado ou da câmara e prescindem, portanto, de sanção presidencial.

- VII: Resoluções

As resoluções consistem em ato administrativo editado pelo plenário.

B) Fases do processo legislativo

a) Antes de vermos os atos do processo legislativo são convenientes, ainda, algumas observações.

I. As primeiras dizem respeito à pirâmide normativa, antes mencionada. Assim:

1. constituição. A constituição também é uma lei. No sentido formal, regula o procedimento de elaboração das leis (ponto que estamos vendo), inclusive a modificação da constituição (ponto 43). No sentido material, contém matéria que deve ser observada pelo legislador ordinário, como, por exemplo, os direitos fundamentais, vistos no semestre passado (ver ponto 3-19). O legislador ordinário difere do legislador constitucional, que pode ser, por sua vez, originário (faz a constituição) e derivado (exerce a função legislativa, ao lado da executiva e judicial). Disso resulta a incompatibilidade formal e material, que antecede a declaração de inconstitucionalidade formal e material;

2. leis. Leis são entendidas no sentido formal e no material, como já visto. O sentido formal e material também pode ser entendido no plano da competência, sob o ponto de vista histórico. Isso, porque enquanto no século 17 e 18 a legislação estava exclusivamente no monarca, no século 19, as leis já devem ser promulgadas com a aprovação da representação popular. Assim, lei formal é todo ato de soberania do legislador que tem a forma de lei, ou seja, resulta do procedimento. Lei material, por sua vez diz respeito ao conteúdo e provém do executivo (RAGON – regra, abstrata, geral, obrigatória, com novidade);

3. regulamento jurídico. Ele apresenta um conjunto de regras estabelecidas para a execução das leis. Nesse sentido, ele provém do poder executivo e institui regras de execução.

Regulamento também pode ser entendido como regimento. Regimento de uma instituição, por exemplo;

4. estatuto. Composto por regras de organização de uma corporação jurídico-privada. Exemplo: associação;

5. cabe, ainda acrescentar, agora, a sentença e o ato administrativo. De 1-4 trata-se de normas gerais. No 5, trata-se de normas individuais (Kelsen).

II. A segunda observação diz respeito à constituição federal. No artigo 84, VI, que foi introduzido pela EC n. 32, 2001, está previsto o chamado decreto autônomo. Autônomo porque, ao contrário do chamado decreto regulamentar

(ver n. 3 do I.), não supõe lei para regulamentar. Ele pode ser colocado ao lado da medida provisória.

b) O processo legislativo compõe-se de atos, que agora serão apresentados.

1. Iniciativa legislativa

- Conceito

A iniciativa legislativa é a faculdade atribuída a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao poder legislativo.

- Iniciativa das leis complementares e ordinárias: art. 61 *caput*

- Iniciativa privativa

- Art. 61, § 1º

- Art. 93 *caput*

- Art. 99, I, II

- Iniciativa popular: arts. 61, § 2º; 14, III

Como exemplos podem ser mencionados a lei 8.930,1994, que tipifica novos crimes hediondos, e o projeto de lei da ficha limpa, 2010.

A iniciativa popular foi regulada pela lei 9.709,1998, assim como o plebiscito e o referendo (os dois últimos são consultas formuladas ao povo, ver artigo 1, parág. 2, da lei mencionada. (Isso já foi visto no semestre passado, ver ponto 18.)

- Iniciativa concorrente: arts. 60, I, II, III; 61 *caput*

- Medida provisória com força de lei: art. 62 *caput* e § 1º ao § 12

2. Emendas

- Conceito

As emendas consistem em proposições apresentadas como acessórias a outras. Elas podem ser propostas por membros ou órgãos da câmara e do senado como mudança de interesse da matéria do projeto de lei.

- Proibição de emendar: arts. 63, I, II; 68, § 3º

3. Votação

- Conceito

A votação apresenta um ato coletivo das casas do congresso nacional. Seu resultado é um ato de decisão. Na maioria das vezes é precedida de pareceres e discussões no plenário.

- Art. 64 *caput*

- Arts. 65; 66

Esses artigos tratam da revisão do projeto de lei e do seu envio ao presidente da república, respectivamente.

- Quórum: arts. 47; 69; 60, § 2º

- artigo 47: maioria simples
- artigo 69: maioria absoluta
- artigo 60, parág. 2: maioria de 3/5

- Projetos em regime de urgência: art. 64, § 1º, 2º, 4º

a) No parág. 2 do artigo 64, CF, encontra-se uma obrigação do congresso nacional para cooperar com o presidente da república. Isso torna-se relevante, sobretudo, quando o presidente da república não tem a maioria necessária para aprovação no congresso nacional. Em vez de divisão de poderes apresenta-se aqui uma cooperação de poderes.

b) Cabe aqui distinguir os três procedimentos legislativos previstos na CF. Procedimento legislativo é o modo pelo qual os atos do processo legislativo são realizados.

1. Procedimento legislativo ordinário (artigos 65, 67, 66). Ele é aplicado para a elaboração das leis ordinárias. É o procedimento mais comum. Também é o mais

demorado e, assim, oferece mais tempo para exame e discussão da matéria, cada vez.

2. Procedimento legislativo sumário (artigo 64). Esse procedimento depende da vontade do presidente da república, do STF e dos tribunais superiores. Não há mais aprovação por decurso de prazo.

3. Procedimentos especiais:

- emendas constitucionais: artigo 60, CF
- leis financeiras: artigo 166, CF
- leis complementares: artigo 69, CF
- leis delegadas: artigo 68, CF
- medida provisória: artigo 62, CF

- Revisão legislativa: arts. 65; 67; 60, § 5º

Para a discussão e votação poderá haver um ou dois turnos; para a revisão, apenas um: artigo 65, CF. Tem relação com o artigo 67 e 60, parág. 5, CF.

4. Sanção e veto

- Sanção:
- Conceito

A sanção é a aquiescência do chefe do poder executivo ao projeto de lei aprovado pelo legislativo.

- Tipos: art. 66, § 3º

A sanção pode ser expressa ou tácita:

- expressa: artigo 66, caput, CF;
- tácita: artigo 66, parág. 3, CF.

- Art. 48

Na CF somente são sancionáveis os projetos de lei do artigo 48, CF.

Obs.: a lei nasce com a sanção e ela somente tem lugar em projeto de lei.

- Veto
- Conceito

O veto é a forma de o chefe do poder executivo exprimir sua discordância com o projeto de lei aprovado pelo legislativo. Se o presidente da república considera o projeto de lei inconstitucional ou contrário ao interesse público, então cabe o veto.

Obs.: tanto a inconstitucionalidade como o interesse público devem ser fundamentados, a cada vez, ou seja, não basta mencionar.

- Tipos: art. 66, § 1º, 2º

O veto pode ser total ou parcial:

- total: se abarca todo o projeto de lei (artigo 66, parág. 1, CF);
- parcial: de abarca somente parte (integral) ou partes (integrais) do projeto de lei (artigo 66, parág. 1 e 2, CF).

- Art. 48

Na CF somente são vetáveis os projetos de lei do artigo 48, CF.

Obs.: também o veto somente tem lugar em projeto de lei.

- Art. 66, § 4º, 5º, 6º

Artigo 66, CF:

- parág. 4: trata da rejeição do veto pelo poder legislativo;
- parág. 5: caso o veto não seja mantido, o projeto de lei será enviado ao presidente da república para promulgação;
- parág. 6: o veto não tranca, de modo absoluto, o andamento do projeto.

5. Promulgação e publicação

- Conceito

- Promulgação: é a comunicação aos destinatários da lei que ela foi criada com determinado conteúdo. Por ela constata-se a existência da lei.

- Publicação: com ela transmite-se a promulgação (feitura e conteúdo da lei) aos destinatários da lei. A publicação é a condição para a lei entrar em vigor. Ela realiza-se pela inserção da promulgação no jornal oficial.

Obs.: a lei de introdução às normas do direito brasileiro, lei 12.376, 2010, que deu outra redação ao decreto-lei 4.657, 1942, diz em seu artigo 1 que "Salvo disposição contrária, a lei começará a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada". Esse período entre o começar a vigorar e a publicação oficial chama-se *vacatio legis*. Hoje no Brasil, em geral, as leis começam a vigorar a partir da data da publicação, inclusive as emendas constitucionais. Nesse sentido, essa *vacatio legis* apresenta uma exceção. A regra é a entrada em vigor a partir da data da sua publicação.

Literatura: Oscar Tenório. Lei de introdução ao código civil brasileiro; Serpa Lopes. Comentário teórico e prático à lei de introdução ao código civil.

- Art. 66, § 5º, 7º

Esses parágrafos do artigo 66, CF, tratam da promulgação.

- Leis delegadas: art. 68 *caput*, § 2º, 3º

As leis delegadas são elaboradas pelo presidente da república que deve, para isso, solicitar a delegação ao congresso nacional. Essa delegação ocorre por meio de resolução que, por sua vez, tem de determinar o conteúdo e os termos do seu exercício. A resolução pode determinar a apreciação do projeto pelo congresso nacional.

- Objetos indelegáveis: art. 68, § 1º

No *caput* do artigo 68, CF, e nos incisos do seu parágrafo encontra-se aquilo que não pode ser delegado pelo congresso nacional ao presidente da república.