DIREITO CONSTITUCIONAL
VOLUME V

JOSÉ FRANKLIN DE SOUSA

Pós-graduado pela PUC-SP em Direito Processual Civil e Direito do Consumidor

O autor é advogado em São Paulo e Fortaleza. Graduado e pós-graduado pela PUC-SP. Especialista em Direito Processual Civil e Direito do Consumidor. Publicou as seguintes obras, todas pela Editora J. H. Mizuno: Elementos da Ação Cautelar, Responsabilidade Civil e Intervenção de Terceiros e Coisa Julgada.

DIREITO CONSTITUCIONAL
VOLUME V

ÍNDICE

CAPÍTULO X
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

1.Conceito e objeto.....6
2.Atos do processo legislativo.....18
3.Estatuto dos Congressistas.....54

CAPÍTULO XI
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.Noções.....87
2.Órgãos Superiores da Administração Federal.....96
2.1.Natureza e posição.....96
2.2.Conselhos.....97
3.Órgãos Superiores Estaduais.....98
4.Princípios Constitucionais da Administração Pública.....98
5.Servidores públicos.....100
5.1.Agentes administrativo.....100

CAPÍTULO XII
SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL

1.Noções.....104
2.Limitações do Poder de Tributar.....109
2.1.Princípios constitucionais da tributação e sua classificação.....112
2.2.Discriminação Constitucional do Poder de Tributar.....126
3.Discriminação das rendas por fonte.....127
4.Discriminação das rendas pelo produto.....128
5.Finanças públicas e o sistema orçamentário.....129

6.Função do banco central.....130
7.Estrutura dos orçamentos públicos.....134
8.Princípios orçamentários.....141
9.Elaboração das leis orçamentárias.....146
10.Fiscalização contábil, financeira e orçamentária.....155
11.Tribunais de Contas.....175
12.Princípios constitucionais aplicados ao direito penal.....186
13. Princípios constitucionais aplicados à seguridade social.....187
14.Princípios constitucionais sensíveis.....188
15.Monopólio.....189
16.Imunidade tributária.....206

CAPÍTULO XIII
ESTADO DE DEFESA E ESTADO DE SÍTIO

1.Noções.....251
2.Estado de Defesa.....253
3.Estado de Sítio.....257
4.Forças Armadas.....267
5.Segurança Pública.....275

CAPÍTULO XIV
ORDEM ECONÔMICA

1.Noções gerais.....284
2.Princípios gerais da ordem econômica.....294
3.Constituição Econômica e seus Princípios.....301
4.Atuação Estatal no Domínio Econômico.....361
5.Propriedade na Ordem Econômica.....376
6.Sistema Financeiro Nacional.....395

CAPÍTULO XV
ORDEM SOCIAL

1.Noções.....399

2.Seguridade Social.....402
3.Ordem Constitucional da Cultura.....519
4.Família, criança, adolescente e idoso.....437
5.Índios.....446

CAPÍTULO XVI
DIREITO À INFORMAÇÃO

1.Noções.....455
2.Arcabouço normativo.....459
3.Publicidade institucional e manipulação pelo poder público.....519
4.Direito à informação na Constituição Federal.....533
5.Liberdade de expressão em portal de notícias.....549
6.Liberdade de expressão e discriminação.....554
7.Evolução do direito à informação.....568
8.Direito de representação coletiva.....583
9.Direito de participação.....591
10.Direito dos consumidores.....601
11.Liberdade de reunião.....616
12.Liberdade de associação.....625
13.Direito de Propriedade.....633
13.1.Propriedades Especiais.....660
13.2.Limitações ao direito de propriedade.....661
13.3.Função social da propriedade.....669
14.Condição jurídica do estrangeiro no Brasil.....682
15.Impossibilidade de retrocesso dos direitos fundamentais sociais.....689

DIREITO CONSTITUCIONAL
VOLUME V

CAPÍTULO X
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

1.Conceito e objeto.

O procedimento legislativo é o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos constitucionais, complementares à Constituição, leis complementares, ordinárias, delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. O procedimento legislativo é o conjunto de atos realizados pelos órgãos do Poder Legislativo, de acordo com regras previamente fixadas, para elaborar normas jurídicas (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias e outros tipos normativos dispostos no art. 59 da Constituição Federal).

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
> I - emendas à Constituição;
> II - leis complementares;
> III - leis ordinárias;
> IV - leis delegadas;
> V - medidas provisórias;
> VI - decretos legislativos;
> VII - resoluções.
> Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A expressão processo legislativo, segundo a doutrina especializada, pode ser compreendida num duplo sentido: jurídico e sociológico. No sentido jurídico, consiste num

conjunto de normas que disciplinam os atos e procedimentos a serem obedecidos pelos órgãos legislativos na criação das normas de direito.

A CF/1988 contém previsão expressa quanto à possibilidade de aprovação de lei sem votação em Plenário, mas, apenas, em Comissão:

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.
> § 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.
> § 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:
> I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

É o chamado procedimento legislativo abreviado, como explica Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, 'as Comissões podem discutir e votar projeto de lei que dispense, na forma regimental, a competência do Plenário. Trata-se do chamado procedimento legislativo abreviado. Abre-se, porém, a possibilidade de 1/10 dos membros da Casa provocar a atuação do Plenário, por meio de recurso. É possível, portanto, que um projeto de lei seja aprovado sem jamais haver sido apreciado pelo Plenário, quer da Câmara, quer do Senado'.

Uadi Lammêgo Bulos, por sua vez, destaca que o referido procedimento é de competência exclusiva das comissões permanentes: 'O Constituinte de 1988, a sua vez, previu o inciso em tela, consagrando uma norma de delegação interna corporis, dirigida, de modo exclusivo, às comissões permanentes.

A razão é simples: apenas essas é que tratam de matérias especializadas, possuindo seus contornos gizados no regimento interno - instrumento hábil para traçar as competências das comissões permanentes. Aliás, seria inconveniente para a democracia (art. 1º, *caput*) atribuir-se a uma comissão temporária, de cunho esporádico, poderes para discutir e votar projetos de lei. Isto poderia dar ensejo à existência de comissões ad hoc, criadas de encomenda para satisfazer interesses de grupos minoritários'.

O procedimento legislativo deve ser encarado sob dois pontos de vista, um jurídico e um sociológico. O primeiro faz referência ao conjunto coordenado de todas as disposições que regulam o procedimento a ser seguido pelos órgãos competentes pela elaboração das leis e dos atos normativos. O segundo faz referência a todos os fatores reais e concretos que impulsionam e direcionam os legisladores a realizarem suas tarefas de elaborar leis e atos normativos.

O procedimento legislativo um conjunto de atos, todos realizados pelos órgãos legislativos objetivando a formação das leis constitucionais, das leis complementares, das leis ordinárias, das resoluções e dos decretos legislativos. [1749]

[1749] SILVA, 2015.

No Brasil, em regra, o processo legislativo predominante é o indireto, no qual o povo escolhe seus representantes mandatários (*parlamentares*) para exercerem os poderes de sua competência constitucional de forma autônoma.

As classificações dos procedimentos legislativos se resumem em três espécies: comum ordinário, sumário e ou procedimentos comum especiais. O procedimento comum ou ordinário destina-se à elaboração das leis ordinárias.

O procedimento sumário apresenta como característica a existência de um prazo dentro do qual deve o Congresso Nacional deliberar sobre assuntos pré-determinados.

Os procedimentos especiais são empregados na elaboração das emendas constitucionais, das leis complementares, das leis delegadas, das medidas provisórias, dos decretos-legislativos, das resoluções e das leis financeiras.

O processo legislativo ordinário é constituído pelas seguintes fases: fase introdutória, fase constitutiva e fase complementar. [1750]

É o procedimento mais completo e mais amplo, sendo utilizado na elaboração de uma lei ordinária.

O processo legislativo ordinário corresponde a um procedimento comum empregado na elaboração das leis ordinárias, sendo assim, um processo mais completo e demorado. [1751]

O processo legislativo ordinário destina-se à elaboração das leis ordinárias e determina todas as

formalidades que deverão ser estritamente observadas na elaboração das leis. É um procedimento que está previsto na Constituição Federal de 1988, mais especificamente no artigo 61.

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
> § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
> II - disponham sobre:
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
> c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
> d) 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 e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
> f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)
> § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A fase introdutória reúne basicamente uma faculdade atribuída a algum cargo ou a algum órgão, para apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. Essa faculdade que dá início ao processo legislativo pode ser parlamentar, extraparlamentar, concorrente ou exclusiva. A iniciativa parlamentar é conferida aos membros do Congresso Nacional.

A inciativa extraparlamentar é conferida ao chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos.

Já a iniciativa concorrente confere à vários legitimados, de uma só vez, a faculdade de darem início a um projeto de lei. Já a iniciativa exclusiva de lei confere a legitimidade a somente determinado cargo ou órgão.

[1750] MORAES, 2015.
[1751] SILVA, 2015.

A iniciativa de lei pertencente ao Poder Judiciário, qual seja, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos bem como a remuneração de seus serviços auxiliares e de todos os juízos que lhe forem vinculados, além de fixar os vencimentos dos seus membros e dos seus juízes (vide artigos 2º e 96, II, *b*, da Constituição Federal). Quanto à fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, será estabelecida sempre por lei ordinária de iniciativa do Presidente do Supremo Tribunal Federal (artigos 48, XV e 96, II, *b*, da Constituição Federal).

No tocante à iniciativa exclusiva do Presidente da República, faz-se menção ao § 1º, do artigo 61, da Constituição Federal. Logo, de forma resumida, é da competência do Presidente da República propor: 'a fixação ou modificação dos efetivos das Foras Armadas; dispor sobre cargos, funções, empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como sobre normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; a criação e a extinção de Ministérios e órgãos da administração pública observado o disposto no artigo 84, VI, da Constituição Federal; sobre militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva'.

O Ministério Público também possui faculdade para dar início à criação de leis. É da iniciativa do Ministério

Público: criar e extinguir cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; dispor sobre sua organização e funcionamento; elaborar suas propostas de orçamentos dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; aos Procuradores-Gerais cumpre estabelecerem a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público tanto da União quanto dos Estados'.

O Ministério Público também possui faculdade para dar início à criação de leis. É da iniciativa do Ministério Público 'criar e extinguir cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; dispor sobre sua organização e funcionamento; elaborar suas propostas de orçamentos dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; aos Procuradores-Gerais cumpre estabelecerem a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público tanto da União quanto dos Estados'.

Na fase constitutiva, a discussão e a votação do projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional, para tanto, ambas as Casas (*Câmara dos Deputados* e *Senado Federal*) delimitarão o objeto a ser aprovado ou rejeitado pelo Poder Legislativo. Após a deliberação parlamentar, caso o projeto de lei seja aprovado pelas duas Casas Legislativas, o chefe do Poder Executivo exercitará seu poder de veto ou de sanção.

A primeira etapa percorrida na fase constitutiva corresponde à deliberação parlamentar. O projeto de lei seguirá pelas duas Casas Legislativas e será discutido e votado na Comissão de Constituição, Justiça e de Redação na Câmara dos Deputados e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no Senado Federal. Primeiramente será feita uma

análise da constitucionalidade do projeto de lei e posteriormente será feita uma análise sobre seu mérito. Após o projeto de lei ser aprovado nas comissões das Casas, seguirá para ser discutido e votado pelo plenário da Casa deliberativa principal.

Uma vez aprovado em uma das Casas, o projeto de lei seguirá diretamente para a outra Casa que exercerá a função de Casa Revisora. Nesse sentido é a previsão do artigo 65 da Constituição Federal.

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
> Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Na Casa Revisora o projeto de lei será analisado pelas Comissões, discutido e votado em um único turno. Se o projeto de lei for aprovado nos mesmos termos da Casa Iniciadora, seguirá para o Presidente da República. Caso o projeto de lei seja aprovado com alterações, haverá retorno à Casa Legislativa iniciadora para análise e votação em um único turno.

Caso o projeto seja rejeitado a matéria nele constante somente poderá constituir objeto de novo projeto de lei na próxima sessão legislativa, exceto quando a maioria absoluta dos Deputados Federais ou dos Senadores da República solicitarem a reapresentação mediante uma proposta de reapresentação, nos termos do artigo 67, da Constituição Federal.

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

O projeto de lei deverá sempre ser aprovado pelas duas Casas Legislativas, caso contrário, será arquivado. Somente podendo ser reapresentado nos termos do supracitado artigo 67 da Constituição Federal.

Após a aprovação do projeto de lei pelo Congresso Nacional, seguirá o projeto para o autógrafo. O autógrafo nada mais é do que, um instrumento formal contendo o texto definitivamente aprovado pelo Poder Legislativo, devendo ainda revelar o resultado da deliberação parlamentar.

Quanto ao prazo para a realização de uma deliberação parlamentar, a própria Constituição Federal não o prevê expressamente. A Constituição somente previu um caso relacionado à um regime de urgência constitucional ou de processo legislativo sumário. Tudo dependerá da vontade do Presidente da República, que poderá pedir urgência na apreciação de projetos de sua iniciativa, seja ela privativa ou concorrente.

Nessa hipótese de urgência, a Câmara dos Deputados realizará a deliberação principal e o Senado Federal irá realizar a deliberação revisional. O prazo concedido para cada uma das Casas será sucessivo, de 45 (quarenta e cinco) dias. Caso o Senado Federal emende alguma parte do projeto, a Câmara dos Deputados deverá apreciá-la dentro do prazo de 10 (dez) dias.

Após ser analisado e aprovado pelas Casas componentes do Congresso Nacional, o projeto de lei seguirá à deliberação do Poder Executivo. Nessa oportunidade o projeto será analisado pelo Presidente da República que poderá vetar o projeto ou sancioná-lo.

A sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos do projeto de lei já aprovado pelas Casas do Congresso Nacional. A sanção poderá ser expressa ou tácita. A primeira ocorrerá quando o Presidente da República se manifestar expressamente dentro de um prazo de 15 (quinze) dias. A segunda ocorrerá quando o Presidente da República se silenciar após a decorrência desse mesmo prazo de 15 (quinze) dias. A sanção ainda poderá ser parcial ou total, dependo da concordância parcial ou total do Presidente em relação ao conteúdo do projeto de lei.

A tramitação do veto presidencial segue pelo Congresso Nacional, onde, nos termos já analisados, será apreciado pelo Poder Legislativo. Caso o veto seja derrubado pelo Congresso Nacional, o projeto de lei será novamente remetido ao Presidente da República que deverá promulgar a lei. Caso o veto presidencial seja mantido pelo Congresso Nacional, o projeto de lei será arquivado extinguindo-se definitivamente do processo legislativo e impedido de ser reaberto em quaisquer de suas fases procedimentais.

A ação atesta uma renovação ocorrida na ordem jurídica, declarando a existência de uma lei e consequentemente o seu cumprimento. A promulgação irá incidir sobre um ato perfeito e acabado. Nos termos do § 7º, do artigo 67 da Constituição Federal, o Presidente da República promulga a lei no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, contado da sanção ou da comunicação da rejeição do veto. Caso o

Presidente da República não se manifeste dentro desse prazo a promulgação torna-se competência do Presidente do Senado Federal, ainda assim, caso o Presidente do Senado Federal não se manifeste dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a promulgação torna-se competência do Vice-Presidente do Senado Federal.

A publicação do projeto de lei trata-se de uma comunicação a todos dirigida para que cumpram o ato normativo, informando-os de sua existência e de seu conteúdo. O texto promulgado será inserido no Diário Oficial da União.

O Presidente da República também é considerado como responsável pela publicação da lei. Após ser publicada, a lei entrará em vigor em todo o território nacional, quarenta e cinco dias após a data de sua publicação. Poderão haver hipóteses nas quais o próprio texto de lei determine a data do começo de vigência da lei. Nos Estados estrangeiros, a lei publicada entrará em vigor três meses após a data de sua publicação.

2.Atos do procedimento legislativo.

O procedimento legislativo: é o modo pelo qual os atos do processo legislativo se realizam, distingue-se em:

a) procedimento legislativo ordinário: é o procedimento comum, destinado à elaboração das leis ordinárias; desenvolve-se em cinco fases, a introdutória, a de exame do projeto nas comissões permanentes, a das discussões, a decisória e a revisória;

b) procedimento legislativo sumário: se o Presidente solicitar urgência, o projeto deverá ser apreciado pela Câmara dos Deputados no prazo de 45 dias, a contar do seu recebimento; se for aprovado na Câmara, terá o Senado igual prazo;

c) procedimento legislativos especiais são os estabelecidos para a elaboração de emendas constitucionais, de leis financeiras, de leis delegadas, de medidas provisórias e de leis complementares.

A iniciativa legislativa é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo.

As emendas constituem proposições apresentadas como acessória a outra; sugerem modificações nos interesses relativos à matéria contida em projetos de lei.

A votação constitui ato coletivo das casas do Congresso; é o ato de decisão (65 e 66) que se toma por maioria de votos, simples ou absoluta, conforme o caso.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.
Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.
§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.
§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.
§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.
§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)
§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.
§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua

> votação final. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
> § 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

A sanção e o veto são atos legislativos de competência exclusiva do Presidente; somente recaem sobre projeto de lei; sanção é a adesão; veto é a discordância com o projeto aprovado.

O processo legislativo ordinário é constituído pelas seguintes fases: fase introdutória, fase constitutiva e fase complementar. [1752] É o procedimento mais completo e mais amplo, sendo utilizado na elaboração de uma lei ordinária.

O processo legislativo ordinário corresponde a um procedimento comum empregado na elaboração das leis ordinárias, sendo assim, um processo mais completo e demorado. [1753]

O processo legislativo ordinário destina-se à elaboração das leis ordinárias e determina todas as formalidades que deverão ser estritamente observadas na elaboração das leis. É um procedimento que está previsto na Constituição Federal de 1988, mais especificamente no artigo 61.

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional,

ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) 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 e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

> § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A fase introdutória reúne basicamente uma faculdade atribuída a algum cargo ou a algum órgão, para apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. Essa faculdade que dá início ao processo legislativo pode ser parlamentar, extraparlamentar, concorrente ou exclusiva. A iniciativa parlamentar é conferida aos membros do Congresso Nacional. A inciativa extraparlamentar é conferida ao chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos.

Já a iniciativa concorrente e confere à vários legitimados, de uma só vez, a faculdade de darem início a um projeto de lei. Já a iniciativa exclusiva de lei confere a legitimidade a somente determinado cargo ou órgão. A iniciativa de lei pertencente ao Poder Judiciário, qual seja, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos bem como a remuneração de seus serviços auxiliares e de todos os juízos que lhe forem vinculados, além de fixar os vencimentos dos seus membros e dos seus juízes (vide artigos 2º e 96, II, *b*, da Constituição Federal). Quanto à fixação dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, será estabelecida sempre por lei ordinária de iniciativa do Presidente do Supremo Tribunal Federal (artigos 48, XV e 96, II, *b*, da Constituição Federal).

_____
[1752] MORAES, 2015.
[1753] SILVA, 2015.

No tocante à iniciativa exclusiva do Presidente da República, faz-se menção ao § 1º, do artigo 61, da Constituição Federal. Logo, de forma resumida, é da competência do Presidente da República propor: 'a fixação ou modificação dos efetivos das Forças Armadas; dispor sobre cargos, funções, empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como sobre normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; a criação e a extinção de Ministérios e órgãos da administração pública observado o disposto no artigo 84, VI, da Constituição Federal; sobre militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva'.

O Ministério Público também possui faculdade para dar início à criação de leis. É da iniciativa do Ministério Público: 'criar e extinguir cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; dispor sobre sua organização e funcionamento; elaborar suas propostas de orçamentos dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; aos Procuradores-Gerais cumpre estabelecerem a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público tanto da União quanto dos Estados' (127, §§ 2º e 3º e 128, § 5º, CF).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Art. 127. § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
§ 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.
Art. 128. § 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:
I - as seguintes garantias:
a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III,

> 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
> II - as seguintes vedações:
> a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
> b) exercer a advocacia;
> c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
> d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
> e) exercer atividade político-partidária; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)
> f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Já a iniciativa popular de lei está prevista no § 2º, do artigo 61 da Constituição Federal e poderá ser exercida mediante apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A fase constitutiva comporta a discussão e a votação do projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional, para tanto, ambas as Casas (*Câmara dos Deputados* e *Senado Federal*) delimitarão o objeto a ser aprovado ou rejeitado pelo Poder Legislativo. Após a deliberação parlamentar, caso o projeto de lei seja aprovado pelas duas Casas Legislativas, o chefe do Poder Executivo exercitará seu poder de veto ou de sanção.

A primeira etapa percorrida na fase constitutiva corresponde à *deliberação parlamentar*. O projeto de lei seguirá pelas duas Casas Legislativas e será discutido e votado na Comissão de Constituição, Justiça e de Redação na Câmara dos Deputados e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania no Senado Federal. Primeiramente será feita uma análise da constitucionalidade do projeto de lei e posteriormente será feita uma análise sobre seu mérito. Após o projeto de lei ser aprovado nas comissões das Casas, seguirá para ser discutido e votado pelo plenário da Casa deliberativa principal.

Uma vez aprovado em uma das Casas, o projeto de lei seguirá diretamente para a outra Casa que exercerá a função de Casa Revisora. Nesse sentido é a previsão do artigo 65 da Constituição Federal.

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.
> Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

Na Casa Revisora o projeto de lei será analisado pelas Comissões, discutido e votado em um único turno. Se o projeto de lei for aprovado nos mesmos termos da Casa Iniciadora, seguirá para o Presidente da República. Caso o projeto de lei seja aprovado com alterações, haverá retorno à Casa Legislativa iniciadora para análise e votação em um único turno. Caso o projeto seja rejeitado a matéria nele constante somente poderá constituir objeto de novo projeto de lei na próxima sessão legislativa, exceto quando a maioria absoluta

dos Deputados Federais ou dos Senadores da República solicitarem a reapresentação mediante uma proposta de reapresentação, nos termos do artigo 67, da Constituição Federal.

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

O projeto de lei deverá sempre ser aprovado pelas duas Casas Legislativas, caso contrário, será arquivado. Somente podendo ser reapresentado nos termos do supracitado artigo 67 da Constituição Federal. Após a aprovação do projeto de lei pelo Congresso Nacional, seguirá o projeto para o autógrafo. O autógrafo nada mais é do que, um instrumento formal contendo o texto definitivamente aprovado pelo Poder Legislativo, devendo ainda revelar o resultado da deliberação parlamentar.

Quanto ao prazo para a realização de uma deliberação parlamentar, a própria Constituição Federal não o prevê expressamente.

A Constituição somente previu um caso relacionado à um regime de urgência constitucional ou de processo legislativo sumário. Tudo dependerá da vontade do Presidente da República, que poderá pedir urgência na apreciação de projetos de sua iniciativa, seja ela privativa ou concorrente.

Nessa hipótese de urgência, a Câmara dos Deputados realizará a deliberação principal e o Sendo Federal irá realizar

a deliberação revisional. O prazo concedido para cada uma das Casas será sucessivo, de 45 (quarenta e cinco) dias. Caso o Senado Federal emende alguma parte do projeto, a Câmara dos Deputados deverá apreciá-la dentro do prazo de 10 (dez) dias.

Após ser analisado e aprovado pelas Casas componentes do Congresso Nacional, o projeto de lei seguirá à deliberação do Poder Executivo. Nessa oportunidade o projeto será analisado pelo Presidente da República que poderá vetar o projeto ou sancioná-lo.

A sanção é a aquiescência do Presidente da República aos termos do projeto de lei já aprovado pelas Casas do Congresso Nacional. A sanção poderá ser expressa ou tácita. A primeira ocorrerá quando o Presidente da República se manifestar expressamente dentro de um prazo de 15 (quinze) dias. A segunda ocorrerá quando o Presidente da República se silenciar após a decorrência desse mesmo prazo de 15 (quinze) dias. A sanção ainda poderá ser parcial ou total, dependo da concordância parcial ou total do Presidente em relação ao conteúdo do projeto de lei.

Em relação ao veto, pode ser este conceituado como sendo uma manifestação de discordância do Presidente da República em relação ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. O prazo para a prática do veto presidencial será de 15 (quinze) dias úteis, tendo início a sua contagem na data do recebimento do projeto de lei pelo Chefe do Poder Executivo. O veto pode ser classificado ainda como jurídico ou político. O veto jurídico ocorrerá quando o projeto de lei for considerado inconstitucional. Já o veto político ocorrerá quando o projeto de lei for considerado contrário ao interesse público.

São características do veto: expresso, motivado ou formalizado, total ou parcial, supressivo, superável ou relativo. Assim, o veto será expresso, pois decorre de uma manifestação de vontade do Presidente da República. O veto será motivado ou fundamentado, pois deverá sempre apresentar uma fundamentação que o justifique. O veto será total ou parcial dependendo do seu alcance parcial ou total, vetando parcialmente ou totalmente o projeto de lei já aprovado pelo Poder Legislativo. O veto será supressivo pois somente poderá erradicar e nunca adicionar, artigos, parágrafos ou incisos. O veto pode ser superável, pois poderá ser afastado pela maioria absoluta dos Deputados e dos Senadores, em votação secreta, em sessão conjunta do Congresso Nacional.

A tramitação do veto presidencial segue pelo Congresso Nacional, onde, nos termos já analisados, será apreciado pelo Poder Legislativo. Caso o veto seja derrubado pelo Congresso Nacional, o projeto de lei será novamente remetido ao Presidente da República que deverá promulgar a lei. Caso o veto presidencial seja mantido pelo Congresso Nacional, o projeto de lei será arquivado extinguindo-se definitivamente do processo legislativo e impedido de ser reaberto em quaisquer de suas fases procedimentais.

A fase complementar compreende a promulgação e a publicação do projeto de lei. A promulgação garante a execução da lei e a publicação garante a notoriedade da lei.

A promulgação atesta uma renovação ocorrida na ordem jurídica, declarando a existência de uma lei e consequentemente o seu cumprimento. A promulgação irá incidir sobre um ato perfeito e acabado. Nos termos do § 7º, do artigo 67 da Constituição Federal, o Presidente da República promulga a lei no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, contado

da sanção ou da comunicação da rejeição do veto. Caso o Presidente da República não se manifeste dentro desse prazo a promulgação torna-se competência do Presidente do Senado Federal, ainda assim, caso o Presidente do Senado Federal não se manifeste dentro do prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a promulgação torna-se competência do Vice-Presidente do Senado Federal.

A publicação do projeto de lei trata-se de uma comunicação a todos dirigida para que cumpram o ato normativo, informando-os de sua existência e de seu conteúdo. O texto promulgado será inserido no Diário Oficial da União. O Presidente da República também é considerado como responsável pela publicação da lei. Após ser publicada, a lei entrará em vigor em todo o território nacional, quarenta e cinco dias após a data de sua publicação. Poderão haver hipóteses nas quais o próprio texto de lei determine a data do começo de vigência da lei. Nos Estados estrangeiros, a lei publicada entrará em vigor três meses após a data de sua publicação.

Nos termos do artigo 59 da Constituição Federal, são espécies normativas: emendas constitucionais, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

As emendas constitucionais possibilitam a inserção de acréscimos, supressões ou modificações do texto constitucional. As emendas constitucionais não se sujeitam à sanção presidencial e têm a mesma natureza e eficácia das normas constitucionais. [1754]

É um processo legislativo especial e bem diferente do processo legislativo ordinário, apresentado do tópico anterior. A finalidade de uma emenda constitucional é a revisão

da Constituição Federal, porém sem que as novas normas se distanciem substancialmente do sistema originário adotado pelo legislador constituinte.

O artigo 60 da Constituição Federal impões todos os limites que devem ser respeitados por um projeto de emenda constitucional. Ditas limitações podem ser classificadas como expressas ou implícitas.

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
> I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
> II - do Presidente da República;
> III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
> § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.
> § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.
> § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.
> § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
> I - a forma federativa de Estado;
> II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

> III - a separação dos Poderes;
> IV - os direitos e garantias individuais.
> § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

As limitações implícitas são limites tácitos, deduzidos do próprio texto constitucional. A finalidade dos limites implícitos é assegurar a efetividade das cláusulas pétreas. Consideram-se como cláusulas pétreas um núcleo de valores e princípios constitucionais intangíveis e intocáveis.

As limitações expressas são previstas expressamente pela Constituição Federal e sofrem uma nova divisão, resultando a seguinte classificação: materiais, circunstanciais e procedimentais/formais.

As limitações materiais dizem respeito às cláusulas pétreas ou núcleo intocável da Constituição, compreendendo a inalterabilidade da forma federativa de Estado; do voto direto, secreto, universal e periódico; da separação dos Poderes; dos direitos e das garantias individuais e coletivas.

As limitações circunstanciais têm a finalidade de impedir a modificação da Constituição Federal em certas ocasiões excepcionais e anormais do país, como por exemplo, durante a vigência do Estado de Sítio, do Estado de Defesa ou de Intervenção Federal. Já as limitações procedimentais dizem respeito ao procedimento adotado para a realização de uma Emenda Constitucional.

[1754] MOTTA, 2007.

O procedimento de uma emenda constitucional possui uma fase introdutória na qual, somente o Presidente da República, um terço no mínimo dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, podem propor a realização de uma Emenda Constitucional. O procedimento de uma emenda constitucional também possui uma fase constitutiva na qual haverá uma deliberação parlamentar e uma deliberação executiva.

A deliberação parlamentar consiste num ato de discussão e votação realizado em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, para a aprovação de uma emenda constitucional. Ocorrerá a aprovação se, em ambas as Casas do Congresso Nacional nos dois turnos realizados, o projeto de emenda constitucional receber três quintos dos votos dos respectivos membros.

Na deliberação executiva não há a participação do Presidente da República, uma vez que o titular do poder constituinte reformador é o Poder Legislativo.

Por derradeiro, o procedimento de uma emenda constitucional também apresenta uma fase complementar, devendo a emenda constitucional ser promulgada pelas Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Já a competência para a publicação da emenda constitucional é do Congresso Nacional. As leis complementares têm sua matéria predeterminada constitucionalmente, ou seja, somente poderão tratar das matérias que a Constituição Federal determinar serem próprias dessa espécie normativa. [1755]

[1755] MOTTA, 2007.

A lei complementar é uma espécie normativa prevista no artigo 59 da Constituição Federal que apresenta um processo legislativo próprio e é utilizada somente em matéria reservada. Assim, determinadas matérias exigem regulamento especial diferente do previsto constitucionalmente. A lei complementar difere da lei ordinária materialmente e formalmente.

Dessa forma, somente poderá ser matéria de lei complementar a matéria taxativamente prevista na Constituição Federal. No tocante à formalidade ressalta-se o processo legislativo, mais especificamente na sua fase de votação, e o quórum de aprovação da lei complementar é de maioria absoluta (metade mais um do número total de integrantes da Casa Legislativa). Logo, quase todo o processo legislativo da lei complementar é idêntico ao ordinário, exceto o quórum de votação. A lei ordinária é aprovada pela maioria simples (metade mais um dos presentes na sessão).

Nos casos extraordinários de necessidade e urgência, o Governo poderá adotar, com única e exclusiva responsabilidade, providências provisórias com força de lei, devendo apresentá-las imediatamente à Câmara dos Deputados, para sua conversão em lei.

Todo o procedimento para aprovação da medida provisória está transcrito no artigo 62 da Constituição Federal. A conversão da medida provisória em lei deverá ocorrer dentro de um prazo de 60 (sessenta) dias. O prazo de conversão da medida provisória em lei terá início na data da edição da medida provisória.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Art. 62. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
I - relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
III - reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)
§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Após a publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, a Presidência do Congresso Nacional, ordenará a publicação e a distribuição da matéria além de, designar uma Comissão Mista para emitir um parecer sobre ela. A comissão mista é composta por 12 (doze) Senadores e por 12 (doze) Deputados.

Uma das funções da Comissão Mista é emitir um parecer único sobre a matéria inserida na medida provisória ressaltando sua constitucionalidade, relevância e urgência, seu mérito e sua adequação financeira e orçamentária. O parecer da Comissão Mista será encaminhado ao Plenário da Câmara dos Deputados e, uma vez aprovado, a medida provisória será enviada ao Senado Federa, para discussão e votação. A Comissão Mista poderá aprovar totalmente uma medida provisória, aprovar parcialmente uma medida provisória, alterar parcialmente a medida provisória ou rejeitar em sua totalidade a medida provisória.

A votação da medida provisória será feita separadamente em cada uma das Casas e será submetida ao Plenário das Casas do Congresso Nacional, iniciando-se pela Câmara dos Deputados (artigos 62, § 8º e 64, *caput*, da Constituição Federal).

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

Antes do exame de mérito da medida provisória, o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá preliminarmente e por maioria simples, se a medida

provisória atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência e sobre sua inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória (artigo 62, § 5º da Constituição Federal). Caso a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal decidam pelo não atendimento dos pressupostos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária da medida provisória, esta será arquivada.

Uma vez aprovada integralmente a medida provisória, será convertida em lei e será promulgada pelo Presidente do Senado Federal remetendo ao Presidente da República que publicará a lei de conversão. Se por acaso a medida provisória não for apreciada dentro de um prazo de 15 (quinze) dias, entrará em regime de urgência.

Entende-se por regime de urgência um prazo exíguo para que as Casas do Congresso Nacional apreciem o inteiro teor da medida provisória. Durante o regime de urgência ficarão sobrestados todas as deliberações sobre projetos de leis ordinária a serem realizadas pela Casa Legislativa que estiver analisando-as.

Nos termos do § 3º, do artigo 62 da Constituição Federal, o prazo de vigência de uma medida provisória será de 60 (sessenta) dias. Porém, nos termos do § 7º, do mesmo artigo 62 da Constituição Federal, o prazo poderá ser prorrogado uma única vez, por igual período, se a votação não tiver sido encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

Uma medida provisória pode ser emendada, competindo ao Parlamento a ampliação ou restrição de conteúdo. A apresentação da emenda deve ocorrer em até 6 (seis) dias após a data da publicação da medida provisória, e sua apresentação será obrigatória na Comissão Mista. A

emenda à medida provisória somente poderá versar sobre a matéria tratada na medida provisória.

Uma vez aprovada a medida provisória com todas as suas alterações, será transformada em projeto de lei de conversão, que será enviado ao Presidente da República pela Casa onde tiver sido concluída a votação, para que o chefe do Poder Executivo sancione ou vete o projeto de lei de conversão. Se o Presidente da República sancionar o projeto de lei de conversão ele mesmo promulgará e publicará a lei.

Se o Poder Legislativo rejeitar expressamente a medida provisória, esta perderá todos os seus efeitos retroativamente, cabendo ao Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes, dentro de um prazo de 60 (sessenta) dias. A reedição de uma medida provisória já rejeitada anteriormente por uma das Casas do Congresso Nacional, não é permitida (§ 10, artigo 62, da Constituição Federal).

Caso o Congresso Nacional não aprecie em tempo hábil a medida provisória, este ato normativo perderá a sua eficácia, desconstituindo-se, assim, todos os atos praticados durante a sua vigência.

O Presidente da República não poderá retirar da apreciação do Congresso Nacional uma medida provisória já editada e enviada. A edição de uma medida provisória paralisa temporariamente a eficácia de lei que versava sobre a mesma matéria.

Tanto nas hipóteses de rejeição do projeto de conversão da medida provisória em lei, quanto no caso de ausência de deliberação parlamentar dentro do prazo

constitucional, haverá perda retroativa da eficácia jurídica da medida provisória. Nesse caso o Congresso Nacional deverá disciplinar as relações jurídicas decorrentes da medida provisória através de um decreto legislativo. A medida provisória continuará regendo as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência.

Apesar do seu caráter de temporariedade, a medida provisória está sujeita ao controle de constitucionalidade. As medidas provisórias podem ser editadas pelos Estados-membros e municípios, desde que haja previsão nas suas respectivas constituições e leis orgânicas.

Nos termos do artigo 68 da Constituição Federal, o Presidente da República não poderá regular as seguintes matérias através de medidas provisórias: nacionalidade, cidadania, direitos políticos e direito eleitoral, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia dos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias, o orçamento e os créditos adicionais e suplementares. Ainda na seara das vedações, em decorrência do princípio da reserva legal, o Presidente da República não poderá versar sobre Direito Penal e Direito Processual Penal. Por derradeiro, a medida provisória não poderá versar sobre matéria da competência de lei complementar.

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.
> § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da

> Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:
> I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
> II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
> III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.
> § 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.
> § 3º Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.

A lei delegada é um ato normativo elaborado e praticado pelo Presidente da República, em razão de uma autorização dada pelo Poder Legislativo. Trata-se de uma delegação da função legislativa modernamente aceita, desde que com limitações. É um mecanismo necessário para possibilitar a eficiência do Estado e sua necessidade de maior agilidade e celeridade. A lei delegada possui um processo legislativo especial. Dessa forma, as leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

A lei delegada não poderá versar sobre atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, atos de competência privativa da Câmara dos Deputados, atos de competência exclusiva do Senado Federal, matéria reservada à lei complementar, legislação sobre Poder Judiciário, legislação sobre Ministério Público, nacionalidade, cidadania, direitos

individuais, direitos políticos, direitos eleitorais, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Uma vez encaminhada a solicitação ao Congresso Nacional, esta será submetida a votação pelas Casas do Congresso Nacional, em sessão bicameral conjunta ou separada, e sendo aprovada por maioria simples, terá a forma de uma resolução que especificará de forma obrigatória as regras sobre seu conteúdo e os termos de seu exercício. Nessa etapa o Congresso Nacional poderá estabelecer as restrições que entenda como sendo necessárias.

Com o retorno da resolução às mãos do Presidente da República, este irá elaborar o texto normativo, promulgando-o e determinando sua publicação. Caso a ratificação parlamentar não seja uma exigência, todo o processo legislativo se esgotará no interior do Poder Executivo. Porém, o Congresso Nacional pode estabelecer na resolução que o projeto elaborado pelo Presidente da República retorne ao Congresso Nacional para ser votado em sessão única, vedada a apresentação de qualquer emenda.

Se o Congresso Nacional aprovar o projeto de lei em sua totalidade, o Presidente da República irá promulgar e determinar a publicação, mas, se o Congresso Nacional rejeitar integralmente o projeto de lei, este será arquivado, somente podendo ser reapresentado nos termos do artigo 67 da Constituição Federal.

O Congresso Nacional poderá sustar os atos normativos editados pelo Poder Executivo quando estes exorbitarem os limites de delegação legislativa. Essa é a previsão inscrita no artigo 49, V, da Constituição Federal, *in verbis*:

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
> V – Sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

O decreto legislativo é uma espécie normativa destinada a veicular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, todas elas elencadas e previstas nos artigos 49 e 62 da Constituição Federal.

O processo legislativo de um decreto legislativo deverá ser realizado mediante instrução, discussão e votação em ambas as Casas Legislativas. Se forem aprovados, serão promulgados pelo Presidente do Senado Federal, na qualidade de Presidente do Congresso Nacional, que determinará a sua publicação. O Presidente da República não participa do procedimento.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004 o Congresso Nacional passou a ter competência para aprovar os tratados ou atos internacionais através da edição de um decreto legislativo. Nesses termos é a previsão do artigo 49, I, da Constituição Federal.

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
> I – Resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

A aprovação desses tratados, acordos e atos internacionais, nos termos de artigo supracitado, é feita mediante decreto legislativo. Assim sendo, o decreto legislativo é uma aprovação do Congresso Nacional ao tratado, acordo ou ato internacional e, simultaneamente é uma autorização para o Presidente da República ratificar o tratado, acordo o ato internacional, por meio da edição de um decreto presidencial. Importante lembrar que somente o Presidente da República tem competência para decidir sobre a ratificação do tratado, acordo ou ato internacional, e após a publicação do decreto presidencial o tratado, acordo ou ato internacional recebem a ordem de execução, passando, assim, a ser aplicado de forma geral e obrigatória.

São fases da incorporação de um ato, tratado ou ato internacional no ordenamento jurídico brasileiro:

a) a celebração é competência do Presidente da República (artigo 84, VIII da Constituição Federal).

> **CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**
> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
> VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

b) é de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (artigo 49, I da Constituição Federal).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
> I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

c) será editado um decreto presidencial, promulgando o ato ou tratado internacional devidamente ratificado pelo Congresso Nacional.

A resolução é um ato praticado pelo Congresso Nacional destinado a regular matérias de competência do Congresso Nacional, de competência privativa do Senado Federal ou de competência privativa da Câmara dos Deputados. A resolução gera, em regra, efeitos internos, porém, há exceções nas quais os efeitos gerados são externos. A resolução destina-se a regular matérias de administração interna, em regra. [1756]

Não chega a ser lei, nem chega a ser ato administrativo, é uma deliberação político-administrativa que observa o processo legislativo, porém não está sujeita a sanção do Poder Executivo.

O procedimento do processo legislativo da resolução compete ao regimento interno de cada uma das Casas, bem como do Congresso Nacional. A resolução isolada de uma das casas legislativas somente por ela poderá ser instruída, discutida e votada, cabendo ao seu Presidente promulgá-la e determinar a sua publicação. O Presidente da República não participa da elaboração de uma resolução.

[1756] MOTTA, 2007.

É uma competência do Congresso Nacional, estabelecer um plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Para exercer essa função, o Congresso Nacional irá valer-se da iniciativa do Poder Executivo.

O plano plurianual estabelece de forma regionalizada as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. [1757]

Já a lei das diretrizes orçamentárias compreende metas e prioridades da administração pública federal, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração de lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Compreende também, o orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, o orçamento da seguridade social abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Compete à lei complementar regular toda a sistemática apresentada nesse tópico. Os projetos de lei referentes à matéria em discussão, serão apreciados pelas duas Casas do

Congresso Nacional, na forma do regimento comum (artigo 166 da Constituição Federal).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
III - sejam relacionadas:
a) com a correção de erros ou omissões; ou
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.
§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.
§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.
§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.
§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.
§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.
§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por

cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do