

## O Processo Legislativo

### Descrição

O processo legislativo constitui-se na série ordenada e sistematizada de atos jurídicos desenvolvidos pelo Poder Legislativo e pela Administração Pública para a elaboração das normas que integram o ordenamento jurídico. Não é simplesmente um conjunto de procedimentos, mas um sistema estruturado pela Constituição Federal que estabelece as formas, os requisitos, os legitimados e os prazos para a criação de cada espécie normativa.

O artigo 59 da Constituição Federal traz o rol exaustivo e taxativo das espécies legislativas que compõem o processo legislativo brasileiro, estabelecendo a hierarquia normativa que será determinante para a resolução de conflitos entre normas e para a análise de vício formal em qualquer delas.

### Observação Importante

A distinção fundamental reside em compreender que nem todas as espécies mencionadas no artigo 59 são tecnicamente "leis". A emenda à Constituição, por exemplo, constitui-se em ato de poder constituinte derivado, não em lei ordinária. Esta diferença é crucial para análises de validade e hierarquia normativa.

## As Espécies do Processo Legislativo

### Emendas à Constituição

As emendas à Constituição representam a manifestação do poder constituinte derivado reformador, permitindo a alteração do texto constitucional sem que haja ruptura na ordem jurídica estabelecida.

### Legitimação Ativa

Possuem legitimação para propor emendas constitucionais, conforme o artigo 60 da CF/88:

- Um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal
- O Presidente da República
- Mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se cada uma pela maioria relativa de seus membros

### Procedimento e Requisitos de Aprovação

A aprovação de emenda constitucional demanda procedimento qualificado: discussão e votação em cada Casa do Congresso Nacional, em **dois turnos**, com aprovação exigindo **três quintos dos votos dos respectivos membros** em ambos os turnos.

A aprovação em dois turnos com quórum de 3/5 representa um requisito formal absolutamente rígido. Não é permitida sua flexibilização ou redução, o que demonstra a intenção do constituinte originário em criar obstáculos ao processo de reforma, protegendo a estabilidade constitucional.

### Limitações Materiais ao Poder de Emendar

O artigo 60, § 4º da Constituição estabelece as chamadas **cláusulas pétreas** ou **limitações materiais ao poder de emendar**, que são matérias intocáveis e que não podem ser objeto de emenda que tenda à abolição:

- A forma federativa de Estado
- O voto direto, secreto, universal e periódico
- A separação dos Poderes
- Os direitos e garantias individuais

A palavra "abolir" é fundamental. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou que uma emenda pode **reduzir, limitar ou modificar** uma cláusula pétrea, mas não pode **aboli-la integralmente**. A mera redução de um direito fundamental, portanto, não viola necessariamente o artigo 60, § 4º, IV da Constituição. Trata-se de jurisprudência estabelecida em diversos precedentes.

### Outras Vedações

- As emendas não podem ser editadas durante intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio
- A matéria rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa

### Promulgação

As emendas à Constituição são promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com numeração de ordem sequencial.

## Leis Complementares

As leis complementares constituem-se em espécie normativa específica, expressamente prevista na Constituição para disciplinar determinadas matérias consideradas de natureza relevante e que demandam requisitos mais rigorosos para sua aprovação.

### Características Fundamentais

- Aprovação por **maioria absoluta** (art. 69)
- Natureza complementar – Constituição (não complementam leis ordinárias, mas a própria Constituição)
- Disciplinam matérias expressamente indicadas na Constituição como sendo de competência de lei complementar
- Possuem hierarquia superior às leis ordinárias

A lei complementar não é superior hierarquicamente a uma lei ordinária em sentido absoluto. A relação hierárquica existe apenas quanto às matérias específicas que a Constituição reserva a lei complementar. Fora dessas matérias, não há superioridade. Em caso de conflito sobre matéria reservada, a lei ordinária que tentar regular será inconstitucional.

### Leis Ordinárias

Constituem a espécie normativa de maior utilização no ordenamento jurídico, disciplinando as matérias que não sejam expressamente reservadas à lei complementar, às leis delegadas ou à medida provisória.

### Iniciativa para Leis Complementares e Ordinárias

Conforme o artigo 61 da CF/88, a iniciativa é bastante ampla:

- Qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados
- Qualquer membro ou comissão do Senado Federal
- Qualquer membro ou comissão do Congresso Nacional
- O Presidente da República
- O Supremo Tribunal Federal
- Os Tribunais Superiores
- O Procurador-Geral da República
- Os cidadãos (iniciativa popular)

### Iniciativa Privativa do Presidente da República

O artigo 61, § 1º estabelece as matérias que são de iniciativa **privativa** do Presidente da República, ou seja, somente ele pode propor projetos de lei sobre essas matérias:

### Matérias de Iniciativa Exclusiva Presidencial:

- Leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas

- Criação de cargos, funções ou empregos públicos 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
- Regime jurídico dos servidores públicos da União e Territórios, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria
- Organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União
- Normas gerais para organização do Ministério Público e Defensoria Pública dos Estados e Distrito Federal
- Criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública
- Regime jurídico dos militares das Forças Armadas, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para reserva

A iniciativa privativa é tão rigorosa que, se um parlamentar apresentar projeto sobre matéria de iniciativa exclusiva presidencial, esse projeto terá um **vício de iniciativa que o tornará inconstitucional**.

**Atualização Jurisprudencial Importante:** A Súmula nº 5 do STF, que estabelecia a sanção do projeto sobre a falta de iniciativa do Poder Executivo, foi **superada pela jurisprudência** subsequente. Decisões posteriores do próprio STF reconheceram que o vício de iniciativa não pode ser sanado pela sanção presidencial, caracterizando inconstitucionalidade formal insanável.

### Iniciativa Popular

O artigo 61, § 2º permite a apresentação de projeto de lei assinado por:

- No mínimo 1% do eleitorado nacional
- Distribuído por no mínimo 5 Estados
- Com no mínimo 0,3% dos eleitores de cada Estado

A iniciativa popular é forma de exercício de soberania popular, embora seu uso prático tenha sido limitado pelas dificuldades práticas de obtenção de assinaturas.

### Vedações e Restrições ao Aumento de Despesa

O artigo 63 estabelece que não será admitido aumento da despesa prevista em:

- Projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (ressalvadas exceções do artigo 166, §§ 3º e 4º)
- Projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, Senado Federal, Tribunais Federais e Ministério Público

Esta restrição é importante mecanismo de controle orçamentário, impedindo que o Congresso Nacional aumente despesas em projetos originários do Executivo ou de órgãos do Judiciário.

## Medidas Provisórias

As medidas provisórias (MP) constituem-se em instrumento de poder legislativo do Presidente da República, permitindo legislar em casos de relevância e urgência, com força de lei, dependendo de posterior conversão em lei pelo Congresso Nacional.

### Natureza Jurídica e Pressupostos

A medida provisória é ato legislativo originário do Presidente da República, subordinado aos pressupostos constitucionais de **relevância e urgência**.

Esses pressupostos não são definidos de forma rígida pela Constituição, deixando margem ao Presidente para avaliação discricionária. Contudo, essa discricionariedade não é ilimitada, podendo o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal exercer controle sobre a caracterização desses pressupostos.

### Matérias Vedadas à Medida Provisória

O artigo 62, § 1º estabelece rol **taxativo** de matérias que **não podem** ser objeto de medida provisória:

#### Grupo I - Matérias Fundamentais:

- Nacionalidade, cidadania, direitos políticos
- Partidos políticos e direito eleitoral
- Direito penal, processual penal e processual civil
- Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público
- Carreira e garantia de membros do Poder Judiciário e Ministério Público

#### Grupo II - Matéria Financeira:

- Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares (com ressalva específica)

#### Grupo III - Direitos Individuais:

- Detenção ou sequestro de bens, poupança popular ou qualquer ativo financeiro

#### Grupo IV - Matéria de Lei Complementar:

- Qualquer matéria que a Constituição exija lei complementar

#### Grupo V - Duplicação:

- Matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto presidencial

## Tributação por Medida Provisória

Uma regra especial existe para medidas provisórias que instituem ou majoram impostos: são produzem efeitos no exercício financeiro seguinte se forem convertidas em lei até o último dia do exercício em que foram editadas.

**Implica o Prática:** Uma MP que institua novo imposto em 2024 não pode vigorar no mesmo exercício; precisaria ser convertida em lei até 31 de dezembro de 2024 para vigorar a partir de 1  de janeiro de 2025.

## Prazo de Vigência e Conversão em Lei

As medidas provisórias perdem eficácia desde a edi o se não forem convertidas em lei no prazo de **60 dias**, prorrogável **uma única vez por igual período** (portanto, máximo de 120 dias).

**Suspensão do Prazo:** O prazo não corre durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

## Regime de Urgência

Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias contados de sua publica o, entra automaticamente em regime de urgência em cada Casa do Congresso Nacional, sobreestando-se todas as demais delibera es legislativas até a vota o final.

## Procedimento de Aprecia o

- Vota o iniciada na Câmara dos Deputados
- Aprecia o por comissão mista de Deputados e Senadores antes de vota o plenária
- Vota o em sessão separada pelas duas Casas do Congresso Nacional
- Prévia delibera o sobre o atendimento de pressupostos constitucionais

O artigo 62,   5  estabelece que a delibera o sobre o mérito da medida provisória **dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais**. Isso significa que o Congresso Nacional deve, primeiramente, avaliar se existem os requisitos de relevância e urgência antes de apreciar o mérito.

## Efeitos da Conversão e da Rejei o

- Se convertida em lei, a medida provisória   substituída pela lei
- Se houver altera o do texto original, a MP mant m-se integralmente em vigor até san o ou veto do projeto de lei de conversão
- Se rejeitada ou perder eficácia, as rela es jurídicas constituídas durante sua vigência serão regidas por decreto legislativo editado pelo Congresso Nacional, ou, se não editado no prazo de 60 dias, manter-se- o por ela regidas

## Veda o   Reedi o

NÃO pode haver reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido eficácia por decurso de prazo.

## Leis Delegadas

As leis delegadas constituem forma atípica de exercício da função legislativa, na qual o Congresso Nacional autoriza o Presidente da República a legislar sobre matéria específica, por meio de resolução.

### Características

- Elaboradas exclusivamente pelo Presidente da República
- Requerem solicitação prévia de delegação ao Congresso Nacional
- A delegação é formalizada por resolução do Congresso Nacional
- A resolução especifica o conteúdo e os termos de exercício da delegação

### Matérias Não Delegáveis

Conforme o artigo 68, § 1º, não serão objeto de delegação:

- Atos de competência exclusiva do Congresso Nacional
- Atos de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal
- Matéria reservada à lei complementar
- Legislação sobre organização do Poder Judiciário e Ministério Público, carreira e garantia de seus membros
- Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais
- Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos

### Procedimento Especial

Quando a resolução de delegação determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em **votação única, vedada qualquer emenda**.

### Observação sobre Uso

As leis delegadas representam instrumento pouco utilizado na prática legislativa brasileira contemporânea, tendo perdido espaço especialmente após a instituição das medidas provisórias com características mais flexíveis.

## Decretos Legislativos e Resoluções

Embora o artigo 59 mencione decretos legislativos e resoluções, a Constituição Federal não define procedimento específico para sua elaboração nesta seção. Sua regulamentação

---

encontra-se em artigos específicos referentes ao Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

## Decretos Legislativos

Utilizados para:

- Aprovações de tratados e convenções internacionais
- Autorização para ausência do Presidente da República do território nacional
- Autorização para declaração de guerra e celebração de paz
- Disciplina de relações jurídicas decorrentes de rejeição ou perda de eficácia de medidas provisórias

## Resoluções

Utilizadas para:

- Delegação de poder legislativo ao Presidente da República
- Regulamentação de matérias de competência privativa de cada Casa do Congresso Nacional
- Aprovação de regimentos internos

---

# O Procedimento Legislativo das Leis Ordinárias e Complementares

Embora o texto constitucional não detalhe completamente o procedimento legislativo, este é regulado por normas constitucionais específicas e por lei complementar.

## Iniciativa da Proposição

Qualquer legítimo proponente (conforme artigo 61) pode apresentar projeto de lei à Câmara dos Deputados (para leis originárias do Executivo, STF, Tribunais Superiores) ou ao Senado Federal.

## Discussão e Votação

O projeto é discutido e votado em plenário, podendo haver aprovação de emendas (ressalvadas as vedações para leis de iniciativa privativa presidencial).

## Observação Processual

A Constituição não especifica número de turnos para leis ordinárias. Constituições anteriores exigiam discussões e votações múltiplas. O Regimento Interno de cada Casa especifica o procedimento, que pode variar conforme a matéria.

## Revisão pela Outra Casa

Uma vez aprovado o projeto por uma Casa, será revisto pela outra em um turno de discussão e votação.

- Se aprovado sem emendas, segue para sanção presidencial
- Se aprovado com emendas, volta à Casa iniciadora para apreciação das emendas
- Se rejeitado, é arquivado

## Prazo para Apreciação de Emendas

O artigo 64, § 3º estabelece que a apreciação de emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados fazer-se-á no prazo de dez dias.

## Sanção Presidencial

O projeto aprovado é enviado ao Presidente da República para sanção.

## Hipóteses Presidenciais

O Presidente da República pode:

1. **Sancionar o projeto:** Consolidando-se como lei
2. **Vetá-lo:** Total ou parcialmente, no prazo de **15 dias úteis**, comunicando os motivos do veto ao Senado Federal em 48 horas
3. **Deixar vencer o prazo:** O silêncio presidencial importa sanção automática

## Observação Crucial

O artigo 66, § 3º estabelece que decorrido o prazo de 15 dias, o silêncio importa sanção. Trata-se de sanção **tácita** ou **presumida**, não sendo necessário qualquer ato formal do Presidente da República.

## Veto Total e Veto Parcial

- **Veto total:** Rejeita o projeto inteiro
- **Veto parcial:** Abrange exclusivamente texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea

**Observação Importante:** O veto parcial não pode ser fragmentário. Não é permitido vetar apenas parte de um artigo; a menor unidade vetável é a alínea.

## Apreciação do Veto

O veto é apreciado em **sessão conjunta** dentro de **30 dias** do seu recebimento, podendo ser rejeitado apenas pelo voto de **maioria absoluta** dos Deputados e Senadores.

- Se o veto não for mantido, o projeto segue para promulgação
- Se mantido, o projeto é arquivado

### Prazo Excedido

Se o prazo de 30 dias for esgotado sem deliberação, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando-se as demais proposições até sua votação final.

### Promulgação

Após sanção ou rejeição do veto, a lei é promulgada.

- Se o Presidente da República não promulgar em 48 horas, promulga o Presidente do Senado Federal
- Se este não o fizer em igual prazo, promulga o Vice-Presidente do Senado Federal

### Ordem Hierárquica de Promulgação

1. Presidente da República (48 horas)
2. Presidente do Senado Federal (48 horas)
3. Vice-Presidente do Senado Federal

## Questões Processuais Importantes

### Projetos de Iniciativa Exclusiva do Presidente

Conforme o artigo 64, a discussão e votação dos projetos de iniciativa do Presidente da República, STF e Tribunais Superiores **têm início obrigatoriamente na Câmara dos Deputados**.

### Urgência Presidencial

O Presidente pode solicitar urgência para apreciação de seus projetos. Em caso de urgência solicitada, se Câmara e Senado não se manifestarem em até 45 dias cada um, sucessivamente, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas, com exceção das que possuem prazo constitucional determinado.

**Ponto de Atenção:** Os prazos não correm durante recesso do Congresso Nacional nem se aplicam a projetos de código.

### Rejeição e Revisão de Matérias

O artigo 67 estabelece que matéria constante de projeto rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa mediante proposta de **maioria absoluta** dos membros

de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

### Implicação Prática

Se um projeto é rejeitado, aquela matéria específica não pode ser objeto de nova proposição pelo mesmo proponente na mesma sessão legislativa, salvo se houver proposta subscrita por maioria absoluta.

### Impossibilidade de Aumentar Despesa

O artigo 63 proíbe aumento de despesa em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Essa vedação é importante mecanismo de controle parlamentar, impedindo que o Congresso utilize da função legislativa para aumentar gastos sem consentimento executivo.

**Ressalva:** O artigo 166, §§ 3º e 4º da CF/88 estabelecem as exceções a essa regra, relacionadas a projetos de lei que tratam de despesas com pessoal.

## Disposições Constitucionais sobre Lei Complementar

O artigo 69 da Constituição estabelece que **leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta**.

### Observação Terminológica

• Maioria absoluta significa mais da metade do total de membros da respectiva Casa, e não simplesmente maioria dos presentes na votação (maioria relativa).

### Exemplificação

- Câmara dos Deputados: 513 membros, portanto maioria absoluta = 257 votos
- Senado Federal: 81 membros, portanto maioria absoluta = 41 votos

## Pontos-Chave para Concursos Públicos

**1. Hierarquia Normativa:** Emenda Constitucional > Lei Complementar > Lei Ordinária > Lei Delegada > Medida Provisória > Decreto Regulamentar

### 2. Requisitos de Aprovação:

- Emenda Constitucional: 3/5 em dois turnos
- Lei Complementar: Maioria absoluta
- Lei Ordinária: Maioria relativa (presentes)

**3. Iniciativa Privativa:** Restringe-se ao Presidente da República para matérias específicas (artigo 61, Â§ 1º)

**4. Medida Provisória:** Máximo 120 dias (60 + 60), com regime de urgência após 45 dias

**5. Matérias Vedadas:** MP não pode legislar sobre direito penal, processo penal, direito eleitoral, organismos e garantias do Poder Judiciário, entre outros

**6. Veto Presidencial:** 15 dias úteis, rejeição por maioria absoluta em sessão conjunta em até 30 dias

**7. Sanção Tácita:** Decorridos 15 dias sem veto, a sanção é presumida

**8. Cláusulas Pétreas:** Não podem ser abolidas, mas podem ser limitadas desde que não percam sua essência

**9. Vício de Iniciativa:** Não é sanável pela sanção presidencial (Sómula 5 superada)

**10. Reedição:** Vedada na mesma sessão legislativa para MP rejeitada ou que perdeu eficácia

**Data de criação**

12/26/2025

**Autor**

admin