

# **ARTIGO: Uma pequena análise sobre o processo legislativo brasileiro**

**Luís Fernando de Souza Pastana <sup>1</sup>**

**RESUMO:** este artigo desenvolve, resumidamente, os principais pontos do chamado “processo legislativo”, sempre através de uma análise crítica e constitucional. Após abordar o que vem se chamando de “crise na lei”, o artigo irá analisar o processo de produção normativa disciplinado pela CF/88.

**PALAVRAS-CHAVE:** Processo legislativo. Democracia. Norma geral e abstrata.

## **1 Introdução**

O artigo irá abordar alguns aspectos do chamado “processo legislativo”. Como introdução, será enfrentada a problemática da expressão “processo legislativo”.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Procurador do Município de Diadema. E-mail do autor: lufernando00@hotmail.com.

O professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em sua obra “Do processo legislativo”, faz uma crítica à terminologia constitucional “processo legislativo”. Questiona-se se a Constituição, com esta expressão, faz referência ao processo de se produzir normas gerais e abstratas (processo normativo) ou faz referência ao sujeito que irá produzir (legislador ou legislativo).

Afirma o citado professor que, se foi adotada a expressão “processo legislativo” como processo de produção normativa, então houve certo equívoco, já que elenca figura que não apresenta características de geral e abstrata (“resoluções”), e deixa de apresentar outras que possuem tais características (“regimento interno do STF”).

Se, por outro lado, adotou “processo legislativo” como o processo de elaboração de atos pelo Poder Legislativo, então também se equivocou, pois elencou a medida provisória, ato cuja edição pertence ao Presidente da República.

Nenhum dos significados propostos para a expressão “processo legislativo” é satisfatório, portanto.

Analisando o art. 59, CF, percebe-se que ali estão elencados atos que derivam das normas constitucionais e que ocupam a mesma posição destas normas (como as emendas constitucionais) e, também, atos que derivam das normas constitucionais e que se encontram hierarquicamente abaixo, sendo atos normativos primários, sejam gerais ou individuais. Portanto, por “processo legislativo” entende-se o momento de produção dos atos normativos até o nível primário, inclusive.

Definido o objeto que resulta do processo legislativo, iremos nos referir a ele como “norma”.

## **2 Uma abordagem crítica sobre a elaboração normativa**

A elaboração da norma visa realizar a democracia. Na visão do professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho, há uma crise na lei, demonstrando uma verdadeira crise na democracia.

Doutrinariamente, a lei era tida, para as primeiras constituições escritas, como expressão da vontade geral.

A supremacia da lei deveria ser, de acordo com o esquema clássico, a supremacia da razão sobre o arbítrio dos governantes.

Definida por Rousseau, a vontade geral era a vontade que em todos se encontrava. Não era, simplesmente, a vontade da maioria, mas era o que de comum havia na vontade de todos os cidadãos.

Portanto, a lei não era fruto da vontade de um grupo, mas fruto da vontade de todos. Neutralizavam-se os interesses meramente particulares.

Já nas constituições do século XX, talvez por se renderem à realidade, a lei passa a ser a vontade da maioria, não mais a utópica vontade de todos.

Com a natural alteração dos grupos no poder, a lei passa a ser um instrumento para desenvolver as políticas de cada grupo.

Assim ocorre pois, como regra, o povo atua no processo legislativo através de seus representantes. No entanto, os representantes do povo nem sempre manifestam, em votação, opinião que coincide com o desejo do povo. Muitas vezes há em que os representantes votam de acordo com seus interesses pessoais ou interesses de poucos (seja pela razão que for).

Abre-se, com isso, o caminho para que o processo legislativo represente o meio pelo qual se instale políticas de um grupo (dominante) em detrimento do povo.

A referida “crise” (seja na lei ou na própria democracia) encontra-se, justamente, no fato da norma não representar a expressão da vontade popular, mas sim ser expressão da vontade dos que influenciam os representantes do povo.

A lei, que deveria libertar, acaba por submeter a população, que vive não sob suas regras, mas pelas regras de alguns grupos influentes sobre os chamados “representantes do povo”.

Não obstante o enfoque diverso que a lei ganha no mundo contemporâneo, não houve alteração substancial entre o processo legislativo clássico e o contemporâneo.

Passamos, então, à análise do “processo legislativo” como normatizado na CF/88.

### **3 Sobre o processo de elaboração normativa**

Topograficamente, o tema se encontra dentro do capítulo que cuida “do poder legislativo”, inserido no título “da organização dos poderes”.

A Constituição Federal traz um conjunto de normas que regulamenta a elaboração de atos normativos primários. São normas destinadas ao legislador, o qual deve seguir para a adequada produção de outras normas (fala-se em um direito público subjetivo do parlamentar a um devido processo legislativo).

Segundo o art. 59, CF, o processo legislativo compreende a formação de emendas constitucionais, leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

O professor José Afonso da Silva aponta que a medida provisória não constava da enumeração inicial, já que não é, propriamente, fruto de um processo legislativo. Segundo o autor, a referida medida foi inserida na CF/88 entre a aprovação de seu texto final e a sua promulgação.

O processo legislativo previsto na CF/88 é classificado como indireto, pois a produção da norma se dá através de decisões tomadas pelos representantes do povo, e não diretamente pelo povo.

A doutrina aponta três espécies de processo legislativo: ordinário, sumário e especial.

O processo legislativo ordinário traz regras para a produção de lei ordinária; o processo legislativo sumário traz regras com prazos mais curtos para a produção normativa; o processo legislativo especial traz regras para as demais espécies normativas.

O processo legislativo ordinário compreende três fases: a fase introdutória, a fase constitutiva e a fase complementar.

Na fase introdutória, temos a apresentação de um projeto de lei. A CF, no seu art. 61, aponta os legitimados a apresentar projeto de lei: qualquer membro ou comissão da câmara, do senado ou do congresso nacional; o presidente da república, o STF e os Tribunais Superiores; o Procurador-Geral da República e os cidadãos.

A regra geral é da iniciativa comum, ou seja, a legitimidade para iniciar o processo legislativo não é atribuída com exclusividade a um titular. No entanto,

como exceção, a CF aponta casos de iniciativa exclusiva de um legitimado, não cabendo a outro legitimado a apresentação do projeto de lei.

As hipóteses de legitimidade exclusiva são apresentadas através de rol taxativo, não cabendo interpretação extensiva.

Caso um legitimado apresente o projeto de lei sobre matéria que é de competência de outro legitimado, teremos um vício de iniciativa, considerado insanável.

Na fase constitutiva ocorrem a discussão, a votação, a aprovação e a sanção.

A deliberação parlamentar (discussão) do projeto de lei ocorre no Plenário e nas Comissões Permanentes. A Comissão de Constituição e Justiça irá analisar a constitucionalidade do projeto, já as Comissões Temáticas irão observar o conteúdo, emitindo parecer técnico.

Em regra, a votação do projeto ocorre no Plenário de cada Casa Legislativa. Por exceção, a votação poderá ocorrer nas Comissões, se houver previsão no Regimento Interno neste sentido.

O quórum mínimo para a instalação da sessão de votação é de maioria absoluta (necessária, portanto, a presença de mais da metade dos membros). No Legislativo federal, há duas Casas legislativas, portanto, em ambas deve ocorrer a discussão e votação. O projeto discutido e aprovado em uma Casa (Casa iniciadora) seguirá para discussão e votação na outra (Casa revisora).

Ao projeto inicial, a Casa revisora poderá apresentar modificações (emendas). Nesta hipótese, irá retornar para votação na Casa iniciadora apenas a parte emendada. As emendas apresentadas pela Casa revisora não poderão ser alteradas por novas emendas.

É possível que este trâmite de retorno do projeto de lei à Casa iniciadora não seja necessário quando a emenda apresentada se referir a mero detalhe formal, conforme já entendeu o STF.

Sobre o quórum de aprovação do projeto de lei, a regra é da maioria simples para projetos de lei ordinária e, no caso de lei complementar, maioria absoluta. No entanto, tanto em um quanto em outro caso, para a instalação da sessão de votação se faz necessária a presença da maioria absoluta.

Assim, para a instalação de uma sessão de votação é necessária a presença da maioria absoluta da Casa, no entanto, para a aprovação do projeto, é necessária maioria simples ou absoluta, a depender do projeto ser de uma lei ordinária ou complementar.

Após a aprovação, o projeto de lei irá para o chamado “autógrafo” (instrumento formal do texto definitivamente aprovado), sendo posteriormente enviado ao Presidente da República para sanção.

Se o projeto de lei, no entanto, não receber votação suficiente, então será arquivado. A matéria constante deste projeto arquivado somente poderá ser objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa mediante iniciativa da maioria absoluta dos membros da Câmara ou do Senado.

A fase constitutiva do processo legislativo termina com a deliberação do Chefe do Executivo.

O Presidente irá analisar a constitucionalidade do projeto, bem como a existência de interesse público.

Se o Presidente anuir com o projeto, irá sancioná-lo. A sanção pode ser expressa ou tácita. Assim, o Presidente poderá, expressamente, apontar a

concordância com o projeto de lei ou, se no prazo de 15 dias, não o rejeitar, entender-se-á que a concordância foi tácita.

A sanção pode se dar em relação a todo o projeto ou somente em relação a parte dele. É a sanção que transforma em lei o que antes era somente projeto de lei.

O veto presidencial é a sua discordância com o projeto de lei, e pode ser total ou parcial. O veto somente pode se dar na forma expressa, portanto, não há veto tácito. Assim, dentro do prazo de 15 dias, se o presidente não concordar com o projeto, seja porque o entende inconstitucional ou seja por ser contrário ao interesse público, deverá expressar o veto.

O veto deverá ser sempre motivado. Se o motivo for a inconstitucionalidade do projeto de lei, então o veto será considerado jurídico; se o motivo for a falta de interesse público, então o veto será considerado político.

O veto é a não concordância com o projeto, assim, não pode o Presidente, através do veto, adicionar texto.

Vetado o projeto, ou parte dele, o mesmo será encaminhado, no prazo de 48 horas, ao Presidente do Senado Federal. O Congresso, em sessão conjunta, dentro de 30 dias, apreciará o veto, podendo derrubá-lo pelo voto da maioria absoluta, em votação secreta. Se o veto não for mantido, será o projeto enviado ao Presidente para promulgação.

É interessante o fato do veto parcial não obstaculizar a entrada em vigor da parte da lei que não foi vetada. Assim, caso o veto seja rejeitado, a parte anteriormente vetada irá ser promulgada e publicada posteriormente, integrando-se ao restante da lei.



Nestes casos, a parte vetada que posteriormente veio a se integrar, produzirá seus efeitos somente com a sua publicação, não retroagindo ao momento da publicação da parte originariamente não vetada.

Por fim, o Presidente não pode se retratar do veto realizado, nem o Legislativo pode se retratar da rejeição do veto ou de sua manutenção.

A fase complementar é composta pela promulgação e publicação da lei. A doutrina aponta que, a rigor, como o projeto de lei se transformou em lei com a sanção do Presidente, a promulgação e a publicação, que ocorrem após a sanção, não integrariam, propriamente dito, o chamado processo legislativo.

A promulgação é o ato que atesta a existência da lei e permite a sua executoriedade.

Nos casos de sanção tácita e de rejeição do veto, o Presidente deverá promulgar a lei no prazo de 48 horas. Se não houver promulgação neste prazo, então a promulgação será feita pelo Presidente do Senado e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

A publicação confere obrigatoriedade à lei. A função da publicação é dar publicidade à lei, informando a todos a nova ordem jurídica. A publicação deve ocorrer com a inserção do texto no diário oficial.

#### **4 Conclusão**

Neste artigo, observamos resumidamente os principais pontos do chamado “processo legislativo”, sempre através de uma análise crítica e constitucional.

Concluimos que o mecanismo constitucionalmente estabelecido para a produção de “normas jurídicas” visa aprimorar a democracia, sempre observando o jogo desenvolvido pelos Poderes para tal fim.

Neste sentido, muito perceptível é a participação dos Poderes Legislativo e Executivo na elaboração da norma, salientando o controle que cada qual exerce na vida do Estado.

O Poder Judiciário, por sua vez, não se encontra afastado, já que, além de poder apresentar projetos de lei, é o verdadeiro guardião deste chamado “processo legislativo”.

## **5 Referências**

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 14.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Saraiva. 1992.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado, 1988.

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros, 2013 – 28<sup>a</sup> edição.

DE MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 22.<sup>a</sup> Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009 – 4ª edição.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007 – 29ª edição.