



PROCESSO LEGISLATIVO

Princípios gerais, conceitos e regras de decisão

Marcos Augusto de Queiroz



Definição e princípios

- **Processo Legislativo:** sucessão organizada de atos e procedimentos necessários à elaboração das leis
- **Temporalidade dos mandatos**
- **Oralidade do processo**
- **Observância das regras de decisão**
- **Decisão colegiada**
- **Publicidade dos atos**



Congresso Nacional e Bicameralismo

- **Poder Legislativo:** Parlamento
 - ✓ Funções: legislar, fiscalizar e representar
- **Constituição Federal:** organização e diretrizes gerais do processo
- **Sistema bicameral:** Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal)
 - ✓ Revisão das decisões de uma Casa legislativa pela outra
 - ✓ Renovação a cada quatro anos (Legislatura)



Câmara dos Deputados

- Representantes do povo (513 deputados, com mínimo de 8 e máximo de 70 por UF)
- Mandato de quatro anos (uma legislatura)
- Eleição por sistema proporcional
- Casa iniciadora de propostas do Poder Executivo, dos Tribunais Superiores, DPU, PGR e projetos de iniciativa popular
- Competências privativas: abertura de processo contra o PR, o Vice e ministros de Estado; tomada de contas do PR



Senado Federal

- Representantes dos Estados e do DF (81 senadores, sendo 3 por UF)
- Mandato de 8 anos (duas legislaturas)
- Eleição por sistema majoritário (renovação alternada de 1/3 e 2/3)
- Casa revisora
- Competências privativas: processar e julgar o PR, o Vice, ministros de Estado, ministros do STF, PGR e Comandantes das Forças Armadas; aprovação de autoridades, de endividamento dos entes federados e fixação das alíquotas de ICMS; e sustar leis declaradas inconstitucionais



Regência do processo

- **Constituição Federal**
- **Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)**
- **Regimento Interno do Senado Federal (RISF)**
- **Regimento Comum**
- **Jurisprudências STF**
- **Lei Complementar 95 de 1998**



Divisão temporal

- **Legislatura** – divisão temporal de trabalho do parlamento (4 anos para cada composição parlamentar)
- **Sessões legislativas** – período anual de funcionamento, dividido em dois períodos (primeiro e segundo semestres)
 - Sessão legislativa ordinária
 - Sessão legislativa extraordinária
- **Sessões** – reuniões de trabalho no Plenário, para debates e votações.
 - Deliberativas: ordinárias ou extraordinárias
 - Não-deliberativas: de debates ou solenes



Estrutura das Leis (LCP 95/98)

- **Parte preliminar** – Epígrafe, Ementa, Preâmbulo, enunciado do objeto e âmbito de aplicação (descritos no 1º artigo)
- **Parte normativa** – texto das normas, corpo da lei
- **Parte final** – medidas necessárias à implementação e cláusulas de vigência e revogação



Estrutura das Leis (LCP 95/98)

- **Articulação dos textos legais:** disposição em que a redação se apresenta.
 - Artigo – unidade básica do texto legal. Pode ser subdividido em outros dispositivos destinados a tratar de aspectos específicos
 - Parágrafo – subdivisão do artigo, representado pelo símbolo §
 - Inciso - subdivisão do artigo/parágrafo, numerado em algarismos romanos (I, II, III)
 - Alínea – desdobramento do inciso, identificada por letras minúsculas (a, b, c)
 - Item - desdobramento da alínea, representado por números cardinais (1, 2, 3)
- ✓ Nas leis mais extensas, os grupos de artigos podem constituir outras divisões: Subseções, Seções, Capítulos, Títulos, Livros e Partes



Proposições legislativas

- **Proposta de Emenda à Constituição (PEC)** – alterações na CF, proposta por 1/3 da composição da casa legislativa, pelo PR ou por maioria das ALs, exceto cláusulas pétreas
- **Projeto de Lei Complementar (PLP)** - regulamentação de dispositivos da CF que o exija expressamente
- **Projeto de Lei (PL)** – criação ou alteração de leis ordinárias
- **Medida Provisória (MPV)** – ato exclusivo do PR com força de lei em caráter temporal e excepcional de urgência e relevância destinado a criar ou alterar leis ordinárias



Proposições legislativas

- **Projeto de Decreto Legislativo (PDL)** – assuntos de competência exclusiva do Legislativo
- **Projeto de Resolução (PRC na Câmara e PRS no Senado)** - assuntos de competência exclusiva de cada Casa
- **Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN)** – proposição utilizada para criação de leis orçamentárias e abertura de créditos adicionais
- **Projeto de Resolução do Congresso Nacional (PRN)** – destina-se a alterar o Regimento Comum ou conceder ao PR a edição de Leis Delegadas



Proposições acessórias

- **Requerimento** – proposta que se destina a regular a forma e o ordenamento do processo de deliberação ou ainda o conteúdo de uma matéria em análise
- **Emenda** – sugestão parlamentar formal que se destina a alterar em parte ou no todo uma proposição
 - ✓ Tipos: Supressiva, Aditiva, Substitutiva, Modificativa e Aglutinativa (somente CD)
- **Destaque** – requerimento que solicita votação separada de uma proposição, parte dela ou emendas
- **Parecer/Relatório** – voto do relator, no qual emite posição fundamentada sobre a matéria
- **Recurso** – solicitação de revisão de uma decisão tomada anteriormente no processo



Instâncias e atores de poder

- **Mesa Diretora** – órgão colegiado que dirige a Casa, composto pelo Presidente, 2 vice-presidentes, 4 secretários e 4 suplentes
- **Comissões** – colegiados que analisam as proposições conforme suas competências temáticas. Podem ser permanentes, temporárias, unicamerais mistas, externas e CPIs
- **Plenário** – Instância final e soberana de decisão



Atores e instâncias de poder

- **Presidente** – Comandante máximo da Casa, que exerce poder político e administrativo
- **Líder** – Parlamentar que comanda a bancada do partido ou bloco partidário. Quando se reúnem sob o comando do presidente da Casa formam o colégio de líderes. Pode ser substituído em suas funções por vice-líderes
- **Presidente de comissão** – Parlamentar que dirige um colegiado temático
- **Relator** – Parlamentar designado para oferecer voto opinativo (parecer) sobre determinada proposição



Fases do Processo Legislativo

- **Fase Introdutória** – iniciativa da proposição
 - **Iniciativa:**
 - ✓ Parlamentar (individual ou coletivamente)
 - ✓ Comissões
 - ✓ Extraparlamentar: PR (iniciativa privativa sobre matérias orçamentárias e tributárias e referentes à organização e estrutura das instituições do Estado), Tribunais Superiores, PGR e DPU (remuneração e organização interna)
 - ✓ Popular: cidadãos (1% do eleitorado)



Fases do Processo Legislativo

- **Fase Constitutiva** - deliberação parlamentar e executiva
 - Emendamento (comissões e/ou plenário, dependendo da natureza da espécie e do rito de tramitação da proposição)
 - Deliberação:
 - ✓ Pareceres
 - ✓ Discussão
 - ✓ Votação
 - Sanção e Veto – aquiescência ou não do PR à proposição aprovada pelo Congresso (somente para projetos de lei); Pode ser expressa ou tácita



Fases do Processo Legislativo

➤ Fase Complementar

- ✓ Promulgação – ato pelo qual o texto legislativo é convertido em norma legal e entra no ordenamento jurídico
- ✓ Publicação - publicidade à existência da norma jurídica, condição indispensável de vigência



Ritos de tramitação

- **Rito Ordinário** – instrução nas comissões e deliberação final no plenário
- **Rito Abreviado** – apreciação somente nas comissões, dispensada a competência do plenário (Apreciação conclusiva na Câmara e Terminativa no Senado). Só se aplica a PL ordinário, exceto sobre assuntos que não podem ser objeto de delegação (*CF, art. 68 § 1º*)
- **Rito Sumário** - urgência parlamentar ou constitucional (*art. 64 § 1º*) e por natureza da matéria
- **Rito Especial** – Emendas à Constituição, Códigos e MP
- **Rito Concentrado** – apreciação de leis orçamentárias, vetos e leis delegadas em sessão conjunta do Congresso



Procedimentos de deliberação

➤ Comissões

- ✓ Parecer/relatório – Voto do relator
- ✓ Pedido de vista – Prazo para análise do parecer/relatório
- ✓ Discussão - debate sobre a matéria em votação
- ✓ Voto em Separado – manifestação individual de voto de membro da comissão divergente do relator
- ✓ Recurso – instrumento pelo qual se solicita que o Plenário tome a decisão final sobre alguma proposição



Procedimentos de deliberação

➤ Plenário

- ✓ Discussão – debate sobre a matéria em votação
- ✓ Emendamento - apresentação de emendas durante a discussão)
- ✓ Parecer - voto opinativo às emendas apresentadas em Plenário
- ✓ Encaminhamento – defesa da posição do partido sobre a matéria em votação e orientação de voto à bancada
- ✓ Destaques – requerimento utilizado para votar separadamente parte da proposição ou emendas não acolhidas
- ✓ Redação final – texto consolidado resultante da conclusão da votação



Interpretações procedimentais

➤ **Trancamento de pauta por MP**

- ✓ Não se aplica sobrestamento a matérias passíveis de serem reguladas por MP
- ✓ Observado somente na Câmara

➤ **Calendário especial de tramitação**

- ✓ Eliminação de prazos e intervalos para votação em dois turnos de PECs
- ✓ Prática corrente no Senado



Quoruns de decisão

- **Constitucionais ou qualificados**
 - ✓ Emenda à Constituição (3/5 da composição de cada Casa)
 - ✓ Resoluções do Senado (2/3 dos senadores)
 - ✓ Leis Complementares e Vetos (Maioria absoluta)
- **Maioria simples ou relativa:** demais proposições



Turnos

- **1º e 2º turnos** – Propostas de Emenda à Constituição
- **Turno único** – Todas as demais proposições (exceto PECs)
- **Turno suplementar** - existente somente no Senado, realizado após aprovação de substitutivo no turno único



Modalidades de votação

- **Ostensiva** – simbólica (maioria simples/acordo)
- **Nominal** - eletrônica ou chamada (quóruns qualificados)
- **Secreta** – eletrônica ou cédulas (eleições/autoridades)



Tipos de votos

- **Sim** – favorável à matéria em análise
- **Não** – contrário à matéria em análise
- **Abstenção** – equivalente a voto em branco, vale apenas para efeito de quórum



Participação da sociedade

- **Iniciativa Popular de lei**
- **Comissão de Legislação Participativa**
- **Audiências públicas**
- **Plataformas tecnológicas**



Fiscalização e Controle

- Julgamento das contas presidenciais
- Sustação de atos do Poder Executivo
- Convocação de ministros de estado
- Pedidos de informação
- Proposta de Fiscalização e Controle
- Audiências públicas



Atribuições judiciais

- Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)
- Processo por crime de responsabilidade (*Impeachment*)
- Abertura de processo por crime comum perante o STF



Ciclo Orçamentário

- **Plano Plurianual (PPA)** – diretrizes, objetivos e metas do governo para os próximos quatro anos, sempre vai abranger o primeiro ano do governo seguinte
- ✓ Prazo para envio: 31 de agosto
- ✓ CMO – audiências públicas
- ✓ Emendamento – deputados, senadores, bancadas estaduais e comissões permanentes
- ✓ Discussão e votação do parecer
- ✓ Votação em sessão conjunta até 22 de dezembro



Ciclo Orçamentário

- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** – metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas para o exercício subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária
- ✓ Prazo para envio: 15 de abril
- ✓ CMO – audiências públicas
- ✓ Emendamento – deputados, senadores, bancadas estaduais e comissões permanentes
- ✓ Discussão e votação do parecer
- ✓ Votação em sessão conjunta até 17 de julho



Ciclo Orçamentário

- **Lei Orçamentária Anual (LOA)** – fixação da despesa e estimativa da receita, com base na LDO aprovada
 - ✓ Prazo de envio: 31 de agosto
 - ✓ CMO – audiências públicas
 - ✓ Relatório de despesa e receita
 - ✓ Parecer preliminar do relator-geral (com emendas)
 - ✓ Relatórios setoriais (16 áreas temáticas)
 - ✓ Discussão e votação do parecer-geral
 - ✓ Votação em sessão conjunta até 22 de dezembro



Ciclo Orçamentário

- **Créditos Adicionais** – autorizações de recursos insuficientes ou não previstos na LOA
 - ✓ Extraordinários – despesas urgentes e imprevistas encaminhados via MPV
 - CMO → CD → SF
 - ✓ Suplementares - reforço de dotação orçamentárias encaminhados via PLN
 - CMO → Sessão conjunta
 - ✓ Especiais - despesas sem dotação orçamentária específica encaminhados via PLN
 - CMO → Sessão conjunta