



SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 31, DE 2004

Altera o Processo Legislativo Constitucional.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 59 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 59 O processo legislativo é a série ordenada de atos desenvolvidos no Poder Legislativo, conforme esta Constituição e os regimentos internos, visando à elaboração dos tipos normativos sujeitos à sua competência.

§ 1º A elaboração, a redação e a alteração das leis serão reguladas em lei complementar federal.

§ 2º O início do processo legislativo é condicionado à demonstração:

I – da necessidade de regulamentação da matéria;

II – da necessidade de utilização do tipo normativo escolhido;

III – da competência legislativa;

IV – da proporcionalidade do regramento imposto ao tema, principalmente quanto ao estabelecimento de obrigações, penalidades e restrições de direitos;

V – da razoabilidade do tratamento normativo, principalmente quanto ao estabelecimento de direitos, garantias e prerrogativas.

§ 3º Não será objeto de deliberação a proposição que pretenda tratar singularmente de matéria codificada ou passível de ser reunida em código. (NR)”

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 59-A e 59-B:

“Art. 59-A. A consolidação de leis far-se-á com observância dos princípios:

I – do caráter administrativo da atividade consolidatória e de sua permanência;

II – da não-interrupção da força normativa das normas jurídicas consolidadas;

III – da proibição de alteração normativa e de inovação jurídica;

IV – da manutenção da unidade legal;

V – da fiscalização do Poder Legislativo sobre o processo consolidatório.”

“Art. 59-B. Os princípios do processo legislativo federal são, no que couber, de observância compulsória pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.”

Art. 3º o art. 61 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“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 Tribunal de Contas da União, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

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

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

- a) administração direta federal;
 - b) territórios federais;
 - c) regime jurídico dos servidores públicos da União e dos Territórios;
 - d) Ministério Público e Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e Territórios, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e das Defensorias Públicas dos Estados;
 - e) ministérios e órgãos da administração pública federal direta e indireta;
 - f) militares das Forças Armadas.
 - g) orçamentos;
 - h) órgãos, agências ou entidades que realizem serviço público ou a fiscalização de sua execução;
 - i) tributos federais.
- § 2º A iniciativa popular será exercida nos termos da lei.
- § 3º É indisponível a reserva constitucional de iniciativa do processo legislativo. (NR)”

Art. 4º O art. 62 passa a vigorar acrescido do § 13 e incisos conforme a seguinte redação:

- “Art. 62.
- § 1º.....
- § 13. Respeitando a previsão do § 1º inciso IV deste artigo, se editada medida provisória versando sobre o mesmo mérito de propositura legislativa, em tramitação, na Câmara ou Senado Federal, determinará a remessa desta propositura à Comissão Mista criada para a apreciação da medida provisória;
- I – Recebida a propositura na Comissão Mista, esta tramitará no mesmo rito previsto à medida provisória;
- II – ficará, a medida provisória editada, na Comissão Mista, apensada à propositura correlata, na forma de emenda;
- III – Serão aproveitados, pela Comissão Mista, todos os atos praticados no processo legislativo atinente à propositura;
- IV – Havendo pluralidade de proposituras que versem sobre a matéria ventilada na medida provisória, será adotada como texto de trabalho, pela Comissão Mista, a propositura mais antiga, recebendo as demais como emendas àquela.

Art. 5º O art. 63 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 63. O poder de emenda parlamentar a proposições em tramitação no Congresso Nacional está sujeito à pertinência temática, à razoabilidade e à proporcionalidade no tratamento da matéria.

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º;

II – nos projetos sobre a organização dos serviços administrativos e servidores da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais, do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União. (NR)”

Art. 6º O art. 64 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 64. Exceto nos casos de iniciativa de membro, mesa ou comissão do Senado Federal, o processo legislativo terá início na Câmara dos Deputados. (NR)”

Art. 7º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 64-A:

“Art. 64-A. A urgência constitucional para o processo legislativo poderá ser solicitada pelo Presidente da República, para projetos de sua iniciativa, devendo o Congresso Nacional sobre ela decidir, em sessão conjunta, no prazo de cinco dias.

§ 1º Concedida a urgência, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal deverão decidir em prazos sucessivos de até quarenta e cinco dias.

§ 2º Findo o prazo previsto no parágrafo anterior sem que tenha ocorrido a decisão, a proposição será incluída na ordem do dia da Casa em que esteja, sobrestando-se, nesta, a deliberação quanto aos demais assuntos, exceto medida provisória, para que se ultime a votação.

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, sob pena de sobrestamento.

§ 4º Os prazos do § 1º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.”

Art. 8º O art. 65 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação.

§ 1º Se o projeto for aprovado pela Casa Revisora, sem alterações de mérito, será enviado à sanção ou promulgação.

§ 2º Se o projeto for aprovado pela Casa Revisora com alterações de mérito, será devolvido à Casa Iniciadora, sendo por esta enviado à sanção, se acolhidas as alterações, ou arquivado, se rejeitadas.

§ 3º Se o projeto for rejeitado pela Casa Revisora, será arquivado, estando a reapreciação da matéria sujeita aos termos do art. 67. (NR)”

Art. 9º O art. 66 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“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, veta-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará ao Presidente do Congresso Nacional, em quarenta e oito horas, as razões do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso, de alínea ou de item.

§ 3º O veto ao **caput** significa veto a todo o artigo.

§ 4º Decorrido o prazo de que trata o § 1º, o silêncio do Presidente da República importará sanção tácita.

§ 5º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias úteis contados da data do recebimento das razões pelo Congresso Nacional, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados Federais e dos Senadores.

§ 6º A lei não poderá ser promulgada e publicada na pendência de deliberação congressional sobre vetos a ela relativos, aplicando-se a outras proposições sobre a mesma matéria, enquanto não houver decisão sobre o veto, o art. 67 desta Constituição.

§ 7º Se o veto não for mantido, a lei será enviada ao Presidente da República, para promulgação e publicação.

§ 8º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 5º, o veto será colocado na

ordem do dia da sessão imediata do Congresso Nacional, sobrestadas as demais proposições até sua votação final.

§ 9º O sobrestamento a que se refere o § 8º produz efeitos também sobre sessões extraordinárias para funcionamento unicameral ou conjunto do Congresso Nacional.

§ 10. Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 4º e 7º, o Presidente do Senado Federal a promulgará e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo, em quarenta e oito horas. (NR)”

Art. 10. O art. 67 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá ser deliberada, em novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Casa onde haja ocorrido a rejeição.

§ 1º A atuação, como Revisora, da Casa onde haja ocorrido a rejeição a que se refere o **caput** deste artigo, dependerá, quanto à mesma matéria, da aprovação da maioria absoluta de seus membros.

§ 2º No caso de projeto de lei de iniciativa reservada externa ao Poder Legislativo, a nova deliberação da matéria, em novo projeto, dependerá da aprovação da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão conjunta. (NR)”

Art. 11. O art. 68 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

.....
§ 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de decreto legislativo, que especificará o seu conteúdo, os termos de seu exercício e os limites materiais da delegação.

§ 3º Se o decreto legislativo determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única e sessão conjunta, vedadas emendas de mérito. (NR)”

Art. 12. O art. 69 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 69. Lei complementar somente poderá tratar de matéria a ela expressamente reservada por esta Constituição.

Parágrafo único. A aprovação de lei complementar exige maioria absoluta, aplicando-se à sua elaboração, no que couber, o processo legislativo estabelecido para lei ordinária. (NR)”

Art. 13. Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

Justificação

A Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 fez uma opção clara ao decidir constitucionalizar as bases do processo legislativo ordinário. No Estado Democrático de Direito, em que vige o primado da lei e a sua base democrática, e que reconhece, no princípio da legalidade estrita (art. 5º, II) um de seus principais alicerces, o processo de formação da lei exige tratamento especializado, de diferenciada hierarquia, de forma a sustentar em bases sólidas a legalidade. A toda evidência, seria de escassa utilidade admitir que somente a lei pode obrigar, se não fosse especialmente acautelado o processo de formação da lei.

Na vigente ordem constitucional, os princípios definidores do processo legislativo ordinário estão lançados, principalmente, nos arts. 59 a 69. O respeito a essas prescrições, longe de ser uma opção do Poder Legislativo – sob a falsa premissa da separação fixacional dos Poderes – é, na lição jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança nº 22.503, de 8-5-96), imposição constitucional, admitindo, portanto, que os atos processuais em desconformidade àqueles mandamentos sejam levados à apreciação do Poder Judiciário e ali desfeitos, para que seja recuperada a eficácia plena das normas constitucionais.

Em outra linha, a doutrina brasileira ensina que o processo legislativo, modernamente, erige-se como garantia fundamental da pessoa, já que o processo de formação de obrigação está sujeito aos crivos da conveniência, da oportunidade, da legalidade, da técnica legislativa e, principalmente, da constitucionalidade formal e material, colocando o cidadão, em princípio, a salvo do excesso normativo, da legislação desarrazoada, da desproporcionalidade da obrigação.

A esse quadro teórico, infelizmente, não corresponde a realidade brasileira.

As inúmeras críticas que se enfileiram contra o processo legislativo são, em expressiva medida, precedentes. Os defeitos no funcionamento do sistema cobrem um vasto e variado leque de ocorrências, que vão da provocação impensada, pueril e rasa do processo legislativo até a legislação tópica, desestruturada, mal redigida, mal revisada, mal votada e veiculando determinações impraticáveis ou descabidas, passando pela irreflexão sobre a necessidade de legislar, sobre a proporcionalidade do legislado, sobre a imposição de

tratamento estrutural do Direito. Tudo leva ao descrédito generalizado do legislador e do processo legislativo.

É desnecessária, aqui, a enumeração das ocorrências que revelam, inequivocamente, o funcionamento insatisfatório do processo nomogenético. Emendas à Constituição que veiculam contradições literais nítidas, como a de nº 16, de 1997, ou desvios sistemáticos, como a de nº 25, de 2000, e leis com prescrições de completa inexecutabilidade, como o novo Código de Trânsito, ou com evidentes deficiências técnicas, como vários casos de legislação criminal, veiculando crime sem a correspondente pena, ou agredindo a lógica jurídico-criminal, ao impor penas restritivas de liberdade em completa desproporção entre si, são apenas alguns dos exemplos a ilustrar esse lamentável quadro.

Entre os profissionais do Direito são comuns as críticas ácidas ao processo legislativo. Entre as deficiências mais lembradas estão o incontido impulso de legislar, que levou o País a produzir a incrível média de quarenta e uma normas jurídicas por dia, desde a promulgação da nova Constituição, o descuido na elaboração da lei, o descaso com a necessidade de tratamento sistemático das matérias normatizadas, a legislação pontual, a baixa qualidade técnica dos textos e a submissão a interesses menores ao inovar o Direito.

Acreditamos que o modelo atual já está completamente exaurido, por descrédito e ineficiência comprovados, e exige do Congresso Nacional a adoção de uma atitude decidida rumo ao seu aprimoramento.

O ponto de partida é o tratamento constitucional do processo de elaboração de leis, cuja reforma pretendemos nos termos da presente proposta de emenda à Constituição.

Ao art. 59, sugerimos as alterações que visam impor nítidas restrições constitucionais ao uso imoderado da atribuição legiferante.

Inicialmente, alteramos o **caput** e seus incisos, para remover prescrição combatida pela doutrina especializada, acerca da impossibilidade técnica de se adequar a prescrição processo legislativo aos tipos normativos enumerados. Optamos por redação que define o processo legislativo como seqüência de atos processuais, regidos pela Constituição e pelos Regimentos das Casas Legislativas, visando à elaboração de tipos normativos sob competência do Congresso Nacional. Assentamos as bases, assim, para o reconhecimento do devido processo legislativo e, igualmente, para a intervenção judiciária no caso de seu descumprimento.

A nova redação imposta ao § 2º do artigo citado é fortemente inibidora da irresponsabilidade legislativa. O início do processo legislativo, ou seja, a apresentação e recebimento de projeto de lei ordinária ou de lei

complementar está condicionado à demonstração da necessidade, da proporcionalidade e da razoabilidade de sua utilização. O primeiro desses princípios imporá ao autor da proposição o ônus de demonstrar, objetivamente, que a matéria objeto da proposição efetivamente precisa ser regulada por lei, quais os elementos fáticos que demonstram essa necessidade e os danos, eventos e riscos gerados pela sua não regulamentação. A proporcionalidade imporá ao autor do projeto de lei a demonstração da adequação lógica e técnica de impor à matéria versada o tratamento pretendido pela proposição. A razoabilidade deverá ser comprovada pela demonstração de que as soluções normativas impostas ao tema não extrapolam a atividade legislativa, não desbordam do bom senso, da lógica e do uso moderado do poder legislativo.

Amparados por esse grupo de princípios, os membros do Congresso Nacional poderão impedir, liminarmente, a tramitação de projeto de lei cujo conteúdo não encontre justificativa suficiente à comprovação do atendimento das prescrições principiológicas citadas. É de se anotar que não se tolhe, aqui, o poder de provocar o processo legislativo, mas apenas são impostos limites constitucionais ao seu uso, de forma a eliminar os excessos que hoje se verificam.

O novo § 3º do art. 59 proíbe, expressamente, a deliberação de projeto de lei ou de lei complementar que pretenda tratar topicamente matéria codificada ou passível de ser reunida em código. Essa determinação vai obrigar o autor da proposição à pesquisa temática, buscando localizar, nos cornos legislativos já existente, localização ideal para o tratamento da matéria objeto de sua atenção, e, ao invés de produzir uma norma jurídica nova e isolada, estruturalmente deslocada, decidir pela sua inserção em outra norma vigente, mantendo a lógica do sistema jurídico.

Na mesma linha, se não existe ainda legislação a respeito do tema, ou se a existente não comporta o tratamento metodológico da matéria, ao autor da proposição incumbirá o ônus de identificar as várias facetas do tema e percorrê-la sistematicamente, iniciando a construção de novo grupo de normas sobre matérias afins, cuja codificação é possível.

O novo art. 59-A percorre tema candente atualmente no Brasil.

Sabe-se, de há muito que o cipoal jurídico – para usar a expressão referida pelo então Senador Marco Maciel (*in* Ação Conjunta dos Três Poderes na Produção de Normas Legais Consolidadas, Política/Fundação Milton Campos, nº 7, jan/mar 1978) – em que embrenhado o aparelho público brasileiro compromete diretamente um amplo leque de atividades, o qual apanha desde a produção legislativa pelos órgãos competentes até

a aplicação *in casu* da norma adequada, passando, sob o ângulo dos efeitos, pelo comprometimento da segurança jurídica e pela perplexidade nos operadores do Direito.

Numa palavra: a complicada teia de leis construída ao longo dos anos está criando, há muito tempo, enormes dificuldades ao legislador (quando da produção de leis novas), ao juiz (quando da aplicação do Direito ao caso concreto), ao estudioso (quando da análise do trato normativo de determinado tema) e ao cidadão (quando interessado em agir de acordo com o Direito).

Não sem razão, já alertava o eminente Arnaldo Wald, em 1968 (!), em relatório apresentado à Terceira Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, que

o verdadeiro labirinto legislativo criado com a inflação de diplomas aprovados nos últimos anos tem transformado o direito brasileiro vigente numa colcha de retalhos, na qual a simples atualização legislativa aparece como uma tortura cotidiana para o advogado e o juiz que procuram as normas aplicáveis à espécie entre leis, atos complementares, atos institucionais, decretos-leis e outros atos normativos. (**Revista de direito da Procuradoria Geral do Estado da Guanabara**, 1969, v. 21, p. 167).

Essa tormentosa questão já inspirava no ilustre mestre uma solução:

Se o momento não é oportuno para a elaboração de um novo Código Civil e se não podemos nem devemos admitir a perpetuação do status quo legislativo, a solução mais adequada parece ser uma consolidação das leis civis e comerciais, como meio de atender à necessidade premente de segurança jurídica, constituindo-se, outrossim, um passo preparatório para uma codificação. (Ob. cit., p.181)

Os reclamos desse e de tantos outros que se debruçaram sobre o tema não encontraram o eco que a sua importância e urgência inspiravam, e o frêmito legiferante prosseguiu, com fôlego renovado pelas expressivas conquistas do Poder Legislativo desde então, as quais não foram acompanhadas por uma reflexão maior sobre o papel desse poder em um Estado de Direito, sinalizando, igualmente, um certo açodamento legislativo, em que o objetivo jurídico do processo nomogenético cede espaço para a finalidade política, ou político-legislativa.

Nesse espaço conquistado subverte-se a concepção clássica de Estado legislativo, apresentado por Carl Schmitt (*Legalità e Legittimità*, in *Le Catego-*

rie del Político, Il Mulino, Bolonha, 1972, p. 212) como um sistema estatal dominado por normas, de conteúdo mensurável e determinável, impessoal e por isto geral, preestabelecidas e por isso pensadas para durar.

Normas de conteúdo mensurável e determinável, não as temos presentemente. Normas de caráter impessoal e geral, não as estamos elaborando, senão dedicando o esforço do Legislativo, ao longo de décadas, a legislar topicamente, apanhando um tema, singularmente, em cada lei, e enredando o universo normativo brasileiro.

Ensina Fábio Siebeneichler de Andrade, quanto a isso, que:

Por força da freqüente intervenção do Estado em assuntos dos mais diversos, especialmente de planejamento econômico, justapõe-se ao conceito clássico de lei uma outra noção, nitidamente particularista, em que a preocupação central é a de exprimir uma série de vontades individuais, normalmente configuradas em um grupo ou em uma corporação. Não é à toa que se torna cada vez mais difícil a obtenção da isonomia na atualidade, pois cada grupo social, cada corporação, defende arraigadamente seus privilégios. A lei torna-se resultado da ação dos diversos grupos de pressão. (**Da Codificação**, Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 1997, p. 131).

A inteireza, o sistema e a essência do Direito e das finalidades do processo legislativo foram-se perdendo, em resultado dessa estratificação, em meio a uma tormenta casuística, onde temas que se incorporariam perfeitamente em universos normativos maiores acabaram tratados topicamente, vergando a coluna central da disciplina jurídica, o sistema, e impossibilitando, pela vastidão de seu número, a compreensão, a apreensão e a visão integral dos temas vertidos a lei.

Os tempos mais recentes não têm sido auspiciosos. Persiste a desatenção à sistematização e à unidade das ordens jurídicas temáticas, e cada lei nova, por mais importante que seja, perde-se no matagal formado pelas tantas outras que a antecederam.

A solução que se vem tentando é a consolidação das leis federais no Brasil, cujo processo é objeto das Leis Complementares nºs 95, de 1998, e 107, de 2001.

As dúvidas sobre a perfeição técnica do processo, a imprecisão conceitual do processo de consolidação de leis e suas diferenças com a codificação e a necessidade de se ter parâmetros firmes nessa ação importantíssima para o Direito brasileiro inspiraram a inserção do novo dispositivo no corpo da Constituição Federal, onde as principais questões são enfrentadas,

definindo o processo consolidatório como atividade administrativa, não legislativa; determinando a continuidade normativa das normas consolidadas; veiculando a vedação expressa das alterações de mérito nos textos consolidados, o que configuraria atividade legislativa desautorizada; impondo a manutenção da unidade legal, ou seja, a determinação de trato sistemático das matérias afins; e veiculando a previsão expressa do poder fiscalizatório do Poder Legislativo sobre o processo, realizando o comando do art. 49, XI, de onde vem a ordem para que o Congresso Nacional zele pela preservação da sua competência legislativa.

O novo art. 59-B incorpora à Constituição Federal jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal. Julgando medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.254, em 14-6-95, essa Corte decidiu que o modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-Membros. Essa decisão confirma orientação adotada pela nossa Corte Constitucional quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 430, em 25-5-94, oportunidade em que ficou decidido que as regras básicas do processo legislativo federal – incluídas as de reserva de iniciativa – são de absorção compulsória pelos Estados, na medida em que substantivam prisma relevante do princípio sensível da separação e independência dos Poderes.

Com a redação que adotamos, essa imposição ganha hierarquia constitucional, publicidade e maior efetividade, impedindo que o processo legislativo estadual, distrital ou municipal seja subvertido, por desconhecimento ou por má-fé. Na mesma linha, obriga a que as inovações veiculadas por esta proposta de emenda à Constituição sejam imediatamente aplicadas no âmbito das demais entidades federativas.

A nova redação do art. 61 corrige algumas impropriedades técnicas, inserindo o Tribunal de Contas da União dentre os legitimados a iniciar o processo legislativo federal, competência que já lhe chegava pela análise dos arts. 73, parte final, e 96, II, **b**.

A redação do § 1º foi adaptada para recuperar a melhor técnica legislativa e para a superação de impasses técnicos e contradições lógicas com outras previsões constitucionais.

Na nova redação do § 2º do art. 61, desconstitucionalizamos a iniciativa popular de lei federal, de forma a permitir ao Congresso Nacional o enfrentamento da matéria por lei ordinária, adaptando as exigências numéricas à realidade nacional, e recuperando o interesse e a utilidade dessa forma de democracia direta.

O novo § 3º consagra orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, ao determinar que as hipóteses de iniciativa reservada, na Constituição, não podem ser desatendidas por opção do eventual ocupante do cargo. A reserva de iniciativa, portanto, é prerrogativa constitucional e indisponível da autoridade ou do órgão que a tem atribuída a si.

O art. 62 foi acrescido do § 13, incisos de I a IV, que visa resgatar o princípio originário do processo legislativo para que preserve a legitimidade e prerrogativas de cada poder constituído, não melindrando nem retirando a competência do Executivo na edição de medidas provisórias.

Nesta alteração reconhecemos e valorizamos as idéias originárias do parlamentar ao tempo em que reestruturamos o processo legislativo na sua essência.

O art. 63 teve apenas a sua redação aprimorada, com inserção, no inciso II, do Tribunal de Contas da União e, principalmente, com a sujeição do poder geral de emenda parlamentar aos princípios da pertinência temática, da razoabilidade e da proporcionalidade, erigindo um modelo simétrico, quanto a esses aspectos, entre a propositura de projetos de lei e as iniciativas dele alteradoras, por emenda.

O art. 64 da Constituição foi desdobrado, para separar as matérias tratadas, sem relação entre si.

No novo art. 64, é consolidada a previsão de que a Câmara dos Deputados é a Casa iniciadora do processo legislativo, exceto quando a proposição for de iniciativa de membro, Mesa ou comissão do Senado.

O art. 64-A rege a urgência constitucional. Dentre as novidades sugeridas está a sujeição da tramitação urgente à decisão congressual, tomada em sessão conjunta, em cinco dias. Foram feitas, também, correções redacionais e técnicas, adaptando o modelo à Emenda à Constituição nº 32, que deu novo tratamento à medida provisória.

O art. 65 mantém, em seu **caput**, a previsão de votação em turno único, pela Casa Revisora, de proposições que lhe cheguem aprovadas pela Casa Revisora. A definição do número de turnos da Casa Iniciadora, quer Senado Federal, quer Câmara dos Deputados, permanece matéria regimental.

A alteração mais profunda que esta proposição recomenda é a eliminação da posição de superioridade da Casa Iniciadora sobre a Casa Revisora. Hoje, se o projeto de lei for alterado no mérito pela Casa Revisora, apenas as alterações serão julgadas pela Casa Iniciadora, que sobre elas decidirá. Se as aprovar, remeterá o projeto à sanção presidencial. Se as rejeitar, arquivará as alterações da Casa Revisora e enviará o seu texto para sanção, numa evidente situação de superioridade legislativa. As alterações que propomos

eliminam essa distorção e recuperam, no modelo brasileiro, o efetivo bicameralismo. Se a Casa Iniciadora não aprovar as alterações da Revisora, deverá, por comando constitucional, arquivar o projeto e reiniciar o processo legislativo, nos termos do art. 67.

O art. 66, central do processo legislativo, também sofreu alterações.

O § 1º foi alterado para designar o Presidente do Congresso Nacional como a autoridade a receber as razões do veto do Presidente da República. A redação vigente aponta o Presidente do Senado Federal com tal competência, o que configura equívoco técnico, já que ambos são a mesma pessoa, mas nunca a mesma autoridade, tendo competências distintas. Esta emenda elimina, assim, o equívoco da personalização da autoridade pública. O art. 57, § 5º, determina que o Presidente do Congresso Nacional é o Presidente do Senado Federal. Como o veto é matéria de deliberação congressual, em sessão conjunta (art. 66, § 4º, e art. 57, § 3º, IV), a melhor técnica determina que se identifique com perfeição a autoridade que receberá as razões.

O § 2º insere a partícula **item** dentre as que podem sofrer veto parcial.

O novo § 3º, que esta proposição pretende inserir, tem por objetivo eliminar da prática processual brasileira uma prática absolutamente desarrazoada, qual seja o veto do caput do artigo, sem prejuízo das suas divisões internas. A técnica legislativa determina uma relação de sujeição dessas divisões internas do artigo ao caput, o que, por outro ângulo, significa que parágrafos, incisos, alíneas e itens deverão ser lidos a partir do comando que naquele se contém. Nessa linha, é incompreensível que se possa vetá-lo, retirando-o da redação do projeto, e manter as demais partículas vigendo, de forma acéfala. Com a redação sugerida – e recuperando a técnica e até a lógica do sistema – o veto ao caput implica veto a todo o artigo.

A nova redação do § 4º apenas acresce a qualificadora tácita à sanção presumida do silêncio presidencial no prazo constitucional, além de eliminar a referência ao prazo, empobrecedora da redação.

O novo § 5º faz constar expressamente o prazo de trinta dias úteis para a decisão congressual sobre as razões do veto.

O § 6º, que a presente proposta de emenda acrescenta, inova o Direito Legislativo brasileiro ao proibir a promulgação de lei cujo projeto haja sofrido vetos ainda não deliberados pelo Congresso Nacional. O Direito pátrio já se defrontou com situações delicadíssimas decorrentes da prática de verter a lei projeto com vetos pendentes, como a de financiamento rural, em governo passado, e não há, mesmo à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, solução ideal

para isso. Com a nova redação, a Constituição passa a proibir, expressamente, a promulgação e a publicação de lei na pendência de decisão congressual de vetos a ela relativos.

A redação que recomendamos ao § 7º elimina incorreção técnica. Substituímos a promulgação de projeto de lei por lei, já que é lei o que se promulga, não projeto. A doutrina ensina que a promulgação é a declaração de existência jurídica de lei nova, e não de projeto de lei novo.

Quanto ao § 8º, foi feita apenas adequação redacional.

O novo § 9º cria instrumento de pressão contra o Congresso Nacional, determinando que o sobreestamento operado pelo fim do prazo de deliberação do veto produza efeitos sobre qualquer sessão, ordinária ou extraordinária, do Congresso Nacional, tanto sob o processo unicameral quanto conjunto. Com essa providência, esperamos eliminar a pendência, por longo período, da decisão congressual sobre a oposição presidencial ao projeto de lei.

O § 10 apenas sofreu alteração redacional, sem mudança de conteúdo.

Quanto ao art. 67, alteramos a redação do **caput**, buscando clareza no comando constitucional para situar a prejudicialidade de reapreciação da matéria na Casa em que houve a rejeição.

Os §§ 1º e 2º, aditados pela presente proposição, fornecem solução para as hipóteses de iniciativa extra-parlamentar privativa de projeto de lei, no caso de rejeição, e da atuação da Casa Revisora.

No art. 68, que rege constitucionalmente a elaboração de lei delegada, foram inseridas alterações no § 2º, para determinar a adoção de decreto legislativo para a delegação e para impor que essa veicule os limites materiais da finura lei delegada, e no § 3º, para detalhar que a apreciação congressual do projeto de lei delegada, no caso de delegação imprópria ou condicionada, se faça em sessão conjunta, vedadas apenas as emendas de mérito.

O art. 69, finalmente, veicula, na nova redação do **caput**, decisão do Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 789, de 26-5-94), Corte na qual se decidiu que a Constituição Federal somente autoriza o uso de lei complementar quando expressamente reclamado esse tipo normativo.

O novo parágrafo único contém previsão extensiva do processo legislativo.

Na expectativa de superar as atuais deficiências do processo legislativo brasileiro, damos esta proposta de emenda à Constituição à deliberação congressual.

Sala das Sessões, – **Paulo Paim** – **Roberto Saturnino** – Senadora **Serys Slhessarenko** – **Cristóvão Buarque** – **Álvaro Dias** – **Geraldo Mesquita Júnior** – **Eduardo Suplicy** – **Ramez Tebet** – **Demóstenes Torres** – **Flávio Arns** – **Heráclito Fortes** – **Lúcia Vânia** – **Garibaldi Filho** – **Mão Santa** – **César Borges** – **Maria do Carmo** – **José Jorge** – **Efraim Morais** – **Leonel Pavan** – **Heloísa Helena** – **Eduardo Azeredo** – **Papaléo Coelho** – **Ana Júlia Carepa** – **Hélio Costa** – **Valmir Amaral** – **Almeida Lima** – **Artur Virgílio** – **Reginaldo Duarte**.

LEGISLAÇÃO CITADA

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

TÍTULO I

.....
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.

.....
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;

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 5-2-98:

“**c)** servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

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;

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Alínea incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 5-2-98:

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.”

§ 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.

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.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e

b) Direito Penal, Processual Penal e Processual Civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II – que vise à detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III – reservada a lei complementar;

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 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.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 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.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 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.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 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.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, 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.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 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.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 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.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 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.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 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.

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 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.”(NR)

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

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.

§ 1º O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

§ 3º A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.

§ 4º Os prazos do § 2º não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional, nem se aplicam aos projetos de código.

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, contado 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, em escrutínio secreto.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 11-9-2001:

§ 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.

§ 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.

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.

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.

Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 16,
DE 4 DE JUNHO DE 1997

Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do

art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 25,
DE 14 DE FEVEREIRO DE 2000

Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32,
DE 11 DE SETEMBRO DE 2001

Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

LEI COMPLEMENTAR Nº 95,
DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Mensagem de veto
Vide Decreto nº 2.954, de 29-1-1999

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

O Presidente da República, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

LEI COMPLEMENTAR Nº 107,
DE 26 DE ABRIL DE 2001

Mensagem de veto nº 393

**Altera a Lei Complementar nº
95, de 26 de fevereiro de 1998.**

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

.....

*(À Comissão de Constituição, Justiça e
Cidadania.)*

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 25-05-2004