

PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: ESPÉCIES NORMATIVAS E REGIMES DE TRAMITAÇÃO

LEGISLATIVE PROCESS IN THE BRAZILIAN CONSTITUTION OF 1988:
NORMATIVE TYPES AND PROCESSING REGIMES

PROCESO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN BRASILEÑA DE 1988:
ESPECIES NORMATIVAS Y REGÍMENES DE PROCESAMIENTO

Antonio Kevan Brandão Pereira¹

DOI: 10.54899/dcs.v23i92.6217

Recibido: 04/05/2026 | Aceptado: 27/05/2026 | Publicación en línea: 18/07/2026.

RESUMO

Este trabalho discute de maneira introdutória o processo legislativo federal a partir dos dispositivos consagrados na Constituição brasileira de 1988 e nas legislações pertinentes. O objetivo geral é analisar as espécies normativas descritas no texto constitucional e as regras constitucionais e infraconstitucionais que as materializam na atividade legislativa do Congresso Nacional. Valendo-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, é feito um diálogo com a doutrina especializada, onde são investigados os elementos informadores das espécies normativas e as fases de tramitação das diferentes proposições. Para tanto, são observados os mandamentos legais que versam sobre o referido tema e, de maneira mais direta, os regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal do próprio Congresso Nacional. Por fim, à guisa de conclusão, é feita uma breve análise que procura debater os efeitos políticos das regras institucionais sobre o desempenho dos atores que atuam no âmbito do processo legislativo no contexto federal.

Palavras-chave: Processo Legislativo. Espécies Normativas. Constituição. Congresso Nacional.

ABSTRACT

This study provides an introductory discussion of the federal legislative process, based on the provisions enshrined in the 1988 Brazilian Constitution and relevant legislation. Its general objective is to analyze the types of normative acts described in the constitutional text, as well as the constitutional and infra-constitutional rules that give effect to them within the National Congress's legislative activities. Drawing on bibliographic and documentary research, the study engages with specialized legal scholarship to examine the defining elements of these normative acts and the procedural stages of various legislative proposals. To this end, it considers the legal mandates governing the subject—specifically the internal rules of procedure of the Chamber of Deputies, the Federal Senate, and the National Congress itself. Finally, the study concludes with

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB), Brasília, Distrito Federal, Brasil.
E-mail: kevanbrandao@gmail.com.

a brief analysis debating the political impact of institutional rules on the performance of actors involved in the federal legislative process.

Keywords: Legislative Process. Normative Types. Constitution. National Congress.

RESUMEN

Este trabajo ofrece una introducción al proceso legislativo federal, basada en las disposiciones consagradas en la Constitución brasileña de 1988 y la legislación pertinente. El objetivo general es analizar los instrumentos normativos descritos en el texto constitucional y las normas constitucionales e infraconstitucionales que los materializan en la actividad legislativa del Congreso Nacional. Mediante investigación bibliográfica y documental, se establece un diálogo con la doctrina especializada, investigando los elementos informativos de los instrumentos normativos y las etapas de tramitación de las distintas propuestas. Para ello, se observan los mandatos legales que abordan el tema y, más directamente, la normativa interna de la Cámara de Diputados, el Senado Federal y el propio Congreso Nacional. Finalmente, a modo de conclusión, se realiza un breve análisis que busca discutir los efectos políticos de las normas institucionales en el desempeño de los actores que operan dentro del proceso legislativo en el contexto federal.

Palabras clave: Proceso Legislativo. Especies Normativas. Constitución. Congreso Nacional.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

Embora não seja tão comentado pelo público acadêmico e pelos cidadãos em geral, o processo legislativo é indubitavelmente um tema caro à democracia. Sabe-se que, como uma condição básica dos regimes democráticos, as leis que regulam a vida em sociedade devem ser necessariamente elaboradas por um corpo de representantes eleitos diretamente pelo voto popular mediante de um processo amplo, público e com procedimentos previamente definidos. Nesse sentido, é oportuno e relevante que se conheça quais são as espécies normativas e quais as regras que disciplinam a sua materialização, desde a proposição até a publicação.

Por meio de uma pesquisa bibliográfica, o objetivo central do presente trabalho é apresentar de maneira didática os elementos e as regras que disciplinam o processo legislativo federal brasileiro a partir de um diálogo realizado com diversos especialistas no tema, bem como através da exposição das normas constitucionais e infraconstitucionais que dizem respeito ao processo legislativo.

Para tanto, este estudo encontra-se dividido em duas partes principais. Na primeira,

investiga-se as espécies normativas sistematizadas na Constituição Federal de 1988, ocasião em que serão apresentadas os elementos informativos de cada uma delas, tais como as exigências de iniciativa. Na segunda parte, avalia-se os regimes de tramitação a partir dos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais, momento em que serão tratados os dispositivos referentes aos requisitos para sanção, promulgação e publicação. Ao final, é feita uma breve discussão sobre os possíveis impactos políticos das regras institucionais concernentes ao processo legislativo.

PROCESSO LEGISLATIVO: AS ESPÉCIES NORMATIVAS

Para iniciar a análise, é imprescindível observar o artigo 59 da Carta Constitucional de 1988. O referido dispositivo estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de sete espécies normativas, quais sejam, emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Desse modo, a seguir serão apresentadas e discutidas as principais características dessas espécies, bem como serão ressaltados os mandamentos constitucionais e infraconstitucionais referentes à implementação prática de cada uma delas.

Emendas Constitucionais

A Lei Maior da república não é imodificável. A Constituição, como documento fundamental de um Estado, é passível de mudanças sempre que os representantes do povo avaliarem que em determinado momento o texto constitucional precisa passar por determinada modificação. É certo, porém, que existem partes desse mesmo texto que não são passíveis de mudanças, as chamadas “cláusulas pétreas”, que constituem o núcleo basilar e definidor da própria Constituição².

As regras para a inserção, modificação ou exclusão de dispositivos no texto são previstas na própria Carta e, no caso brasileiro, elas aparecem no art.60. Tais regras tratam sobre os requisitos exigidos para a iniciativa de uma emenda constitucional (EC), isto é, quem tem a prerrogativa de realizar a proposição, os critérios que devem ser observados durante a tramitação, como por exemplo, o debate em comissões, quórum, turnos de discussão, até chegar a fase final

² As cláusulas pétreas estão inscritas no art.60, § 4º, CF/1988: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto, secreto, universal e periódico; III – a separação dos Poderes; IV – os direitos e garantias individuais”.

de promulgação e publicação.

No que diz respeito à iniciativa, a Constituição brasileira só poderá ser emendada mediante proposta de no mínimo um terço dos deputados federais ou de um terço dos senadores, do Presidente da República, e de mais da metade das Assembleias Legislativas estaduais manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa dos seus membros. Esse é o teor dos três primeiros incisos do art.60 que, vale dizer, é taxativo.

Depreende-se, da leitura do dispositivo citado, que a iniciativa parlamentar não pode acontecer de forma isolada, tal qual acontece para a propositura de outras espécies normativas que serão analisadas adiante. Aqui, é imperativo que os parlamentares atuem conjuntamente, seja na Câmara dos Deputados ou no Senador Federal. É requerido que a proposta de emenda à Constituição (PEC) seja subscrita por pelo menos um terço dos legisladores. Essa exigência vai ao encontro da ideia de que a alteração do texto constitucional não deve ser algo simples, de fácil alcance. Imagina-se que se a iniciativa de uma PEC estivesse à disposição de qualquer membro do Congresso Nacional haveria uma grande quantidade de proposições, o que poderia causar sérias dificuldades nos trabalhos legislativos e, não seria exagero dizer, poderia até mesmo ocasionar certa instabilidade política. O fato é que no Brasil é preciso que se tenha o apoio de pelo menos 171 deputados ou de 27 senadores para que uma PEC seja iniciada na respectiva Casa, o que muitas vezes não é algo simples de se atingir.

No que toca ao inciso II do mesmo art.60, depreende-se que o Presidente da República está autorizado a propor uma emenda à Constituição. Esta é uma prerrogativa deveras importante de que goza o chefe do executivo.

A iniciativa de uma PEC por meio da mobilização das Assembleias Legislativas dos estados está prevista no inciso III do art.60. Para que aconteça a “iniciativa federativa” (Cavalcante Filho, 2017, p.161), é obrigatório que a proposta tenha o apoio de mais da metade das casas legislativas estaduais. Em termos numéricos, isso implica que pelo menos catorze parlamentos devem aderir à proposta. Não obstante, é preciso ainda considerar outro requisito exigido pelo texto constitucional, qual seja, a manifestação favorável da maioria simples dos deputados em cada Assembleia Legislativa³.

Observou-se, assim, as autoridades que possuem a competência para propor uma emenda

³ O constitucionalista José Afonso da Silva nos lembra que esta possibilidade de iniciativa de PEC foi prevista pela primeira vez na Constituição de 1891 (Silva, 2017, p.318). Outro estudioso do tema, Cavalcante Filho, afirma que essa prerrogativa só foi utilizada uma única vez na história. Em 2012, uma PEC (nº 47) subscrita por várias Assembleias Legislativas foi apresentada no Senado Federal, cujo conteúdo dizia respeito ao fortalecimento das competências federativas dos estados. (Cavalcante Filho, 2017, p.161).

à Constituição Federal⁴. É oportuno, agora, que se investigue os requisitos para a tramitação de uma PEC, porquanto a Constituição imprimiu regras severas para a alteração de seu próprio texto, pois, conforme o que aqui já foi expresso, o constituinte originário intencionalmente instituiu que processo de mudança do texto constitucional deveria ser algo solene e dificultoso.

Desse modo, uma PEC deve ser apreciada em dois turnos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, conforme disposição do segundo parágrafo do artigo 60. No total então, tem-se que a proposta é discutida quatro vezes no âmbito do Congresso Nacional⁵. As exigências, porém, não param por aí. De acordo com o mesmo dispositivo, é necessário que se tenha um quórum qualificado para que uma PEC seja aprovada. A Constituição Federal exige um quórum de aprovação consideravelmente maior do que aquele exigido para as outras espécies normativas. Em sede de votação de uma proposta dessa natureza, é preciso que ela obtenha o voto favorável de pelo menos 3/5 dos membros das duas casas do Congresso em cada turno de votação. Isso resulta numa aceitação de pelo menos sessenta por cento dos parlamentares que, apenas para facilitar o entendimento, representa o engajamento de 49 senadores e 308 deputados, algo muitas vezes complicado de se concretizar⁶.

Ressalte-se, ainda, outra informação relevante sobre as emendas constitucionais. O texto da Constituição não pode ser emendado quando da vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, sendo esta a previsão do parágrafo primeiro do supracitado art.60. De acordo com Silva (2018, p.68), isso corresponde às chamadas limitações circunstanciais. O pressuposto básico dessa previsão é que a Lei Maior da República não pode ser alterada em momentos excepcionais, o que dificultaria ou mesmo impossibilitaria uma discussão ponderada e acurada de determinada proposta.

Por fim, para complementar esse breve relato sobre as emendas constitucionais, vale a pena mencionar as fases da promulgação e da publicação. Essa discussão é relevante pois deve-se ter em mente que essa espécie normativa, após aprovada, não é encaminhada ao chefe do poder executivo, sendo diretamente promulgada pelo Legislativo. Não existe, portanto, sanção ou veto

⁴ Existe uma discussão entre os juristas sobre a possibilidade ou não de proposta de emenda constitucional a partir de iniciativa popular. Em nível Federal isto é vedado, haja vista a não previsão no texto da Carta de 1988. Porém, nada impede que os estados e os municípios prevejam tal autorização em suas constituições e leis orgânicas, respectivamente. (Cavalcante Filho, 2017, p.162).

⁵ A constituição não estabelece o interstício entre os dois turnos. Todavia, o RICD (art.202, §6º) e o RISF (art.362) estabelecem os prazos. Na CD o interstício corresponderá a cinco sessões, já no SF será de no mínimo cinco dias úteis.

⁶ A Constituição Federal exige em seu art.60, § 5º que a matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

quando se trata de propostas de emenda à Constituição. Quando se trata de uma PEC, a participação do Poder Executivo resume-se, em consonância com o que foi visto, à iniciativa. Desse modo, a PEC é promulgada e publicada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conjuntamente.

Leis Complementares

Segunda espécie normativa mencionada pelo artigo 59 da Constituição Federal de 1988, as leis complementares têm por fundamento, como o próprio nome já indica, complementar as normas da Constituição. São utilizadas para regulamentar matérias notoriamente importantes que o constituinte originário entendeu, no entanto, que não deveriam constar no próprio texto constitucional. Existem temas específicos que devem ser disciplinados somente por meio de lei complementar (LC). É a própria Constituição que define os casos em que se deve fazer o uso da LC, sendo assim, constata-se que o legislador não é livre para utilizar essa espécie normativa para regular qualquer matéria de seu interesse.

De início, é interessante atentar para o que diz o art.61 da Carta de 1988. A iniciativa das leis complementares compete a qualquer parlamentar 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 indicada pelo próprio texto constitucional. É preciso atentar, contudo, para as hipóteses em que a Lei Maior delimita alguns casos em que a iniciativa de leis complementares é reservada⁷.

A lei complementar pressupõe um procedimento especial para a sua elaboração, exigindo, por exemplo, um quórum de maioria absoluta para sua aprovação nas duas casas do Congresso Nacional, conforme está posto no art.69 da Constituição Federal. A LC, dessa forma, só pode ser aprovada por “maioria qualificada para que não seja, nunca, o fruto da vontade de uma minoria ocasionalmente em condições de fazer prevalecer a sua voz” (Ferreira Filho, 2012, p.270). O pressuposto para a exigência de um quórum diferenciado frente às leis ordinárias corresponde, assim, à parcimônia que o legislador deve ter na apreciação de assuntos mais complexos, como os que são inerentes à essa espécie normativa em comento.

Percebe-se, pelo exposto, que a lei complementar é hierarquicamente inferior às emendas constitucionais e superior aos demais tipos de norma. De acordo com Carvalho (2014, p.225), os

⁷ Arts.128, §5º, 131 e 134 da CF/1988.

principais argumentos nesta direção é o de que a própria posição das leis complementares no texto da Constituição logo abaixo das emendas constitucionais já revelaria a sua superioridade em relação entre as demais espécies normativas que compõem o ordenamento jurídico brasileiro. Outro ponto já foi pós nós mencionado, a exigência de quórum especial, de maioria absoluta. Entretanto, anote-se, também, o fato de que uma lei complementar não pode ser alterada por uma lei ordinária, embora o contrário seja verdadeiro, ou seja, uma lei complementar pode alterar e revogar qualquer lei ordinária.

A despeito dessa superioridade, sobretudo, o aspecto do quórum de deliberação, a tramitação das leis complementares segue os mesmos estágios das leis ordinárias. O art.66 da Constituição expressa que a Casa legislativa que concluir a votação encaminhará o projeto de lei ao Presidente da República. Dessa forma, o chefe do Executivo poderá sancionar um determinado projeto ou vetá-lo. Em caso de sanção, a lei será promulgada e publicada⁸. Se ocorrer o veto, este pode ser aposto totalmente ou parcialmente pelo Presidente da República, sempre que ele considerar a proposta no todo ou em parte inconstitucional ou contrária ao interesse público, consoante o parágrafo primeiro do art.66 da Constituição Federal⁹.

Leis Ordinárias

As leis ordinárias são aquelas que tratam sobre as mais variadas matérias que não exigem um tipo especial de norma para a sua regulamentação. A lei ordinária é chamada de “lei comum”, ou apenas “lei”, conforme expresso em várias partes do texto constitucional, daí o seu caráter geral. Seu campo de abrangência é o residual, cabendo-lhe dispor em relação a todos os assuntos sobre os quais se objetive impor uma obrigação desde que, obviamente, esta não seja reservada à lei complementar¹⁰. É, portanto, a espécie normativa mais utilizada pelos legisladores.

O procedimento para a elaboração de leis ordinárias é o comum, englobando, assim, a fase introdutória, onde se tem a iniciativa do projeto que, em seguida, será encaminhado para a apreciação das comissões das duas casas do Congresso Nacional. Posteriormente inicia-se a fase

⁸ Parafraseando o art.66, §7º, CF/1988, tem-se que caso o presidente se recuse a promulgar uma lei, esta será promulgada pelo presidente do Senado Federal e, caso este também se recusar, pelo vice-presidente do Senado, obrigatoriamente.

⁹ O instituto do veto é regulamentado pelos §§ 2º, 3º, 4º e 5º do art.66 da CF/1988.

¹⁰ Também não cabe a proposta de lei ordinária em matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (art.49) e nas privativas da CD e do SF (arts.51 e 52, CF/1988). Essas são tratadas por decretos legislativos ou resoluções, conforme será visto nos próximos itens.

da discussão, ocasião em que ocorre o pelos parlamentares debatem a proposição. Finalmente, tem-se a fase da votação, e aqui reside uma diferença importante em relação aos projetos de lei complementar. Em sede de projeto de lei ordinária exige-se um quórum de maioria simples, desde que presente a maioria absoluta dos membros da Casa legislativa, estando tal disposição expressa no art.47 da Constituição Federal.

Os tramites finais para os projetos de lei ordinária que são aprovados no Congresso são os mesmos relatados acima quando da análise sobre as leis complementares, ou seja, deve seguir os mandamentos dos arts.65 e 66 do texto constitucional de 1988.

Leis Delegadas

A edição de leis delegadas possibilita que o Poder Executivo legisle por delegação do Poder Legislativo. O artigo 68 da Constituição Federal assevera que as leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, devendo este solicitar a delegação ao Congresso Nacional. O artigo citado, todavia, estabelece que algumas matérias não podem ser objeto de delegação, como por exemplo, que o chefe do Executivo não pode elaborar projeto de lei delegada que invada os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa das duas Casas, como também sobre matérias que são restritas à lei complementar¹¹.

O parágrafo segundo do mesmo art.68 anuncia que a delegação legislativa terá a forma de resolução, na medida em que a mensagem presidencial solicitando a delegação converter-se-á em verdadeira iniciativa de resolução do Congresso, que será votada em sessão conjunta. Cavalcante Filho (2017, p.198) nos diz que ao aprovar a resolução, o Congresso Nacional deverá especificar os termos e os limites da delegação. Desse modo, ao conferir a delegação ao Presidente da República, cabe ao Legislativo delimitar sobre qual matéria o chefe do Executivo poderá legislar mediante delegação, e também estabelecer o prazo para que o Presidente edite a lei delegada. Caso a lei seja elaborada, é preciso que ocorra posterior aprovação do Congresso. Independentemente da delegação, não há óbice para que o Congresso Nacional legisle, a qualquer tempo, sobre o tema de seu objeto, ou que antes de encerrado o prazo fixado na resolução, desfça a própria delegação, conforme adverte Carvalho (2014, p.231).

A lei delegada possui, como se pode ver, algumas peculiaridades que a diferenciam

¹¹ Outrossim, não podem ser objeto de delegação, nos termos do art.68, §1º, CF/1988, a legislação sobre: I- a 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.

claramente das demais espécies normativas. Destaca-se, nesse sentido, que as leis delegadas não têm sanção nem veto, mas são promulgadas pelo Presidente do Senado Federal, na sua qualidade de Presidente da Mesa do Congresso Nacional (Silva, 2017, p.329). No tocante a esse ponto, as normas regimentais definem de forma pormenorizada sobre o processo de tramitação, o qual será discutido mais adiante.

A despeito de ser uma espécie normativa pouco utilizada no plano federal – muito por conta da possibilidade de edição de medidas provisórias – é sabido que tanto os Estados a podem consagrar em suas constituições, como também é facultado aos Municípios fazer o mesmo em suas leis orgânicas.

Medidas Provisórias

Objeto de intensos debates durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, o instituto das medidas provisórias ocasiona até os dias atuais uma série de críticas proferidas por políticos, acadêmicos e cidadãos em geral. Depreende-se desse fato que o tema das medidas provisórias (MPV) requer uma investigação mais complexa, haja vista os argumentos contrários ou favoráveis que são empreendidos em sua direção.

Porém, em conformidade com o que foi colocado no início deste tópico, tal exercício vai além dos objetivos traçados para este estudo, sendo mais relevante aqui que se estabeleça apenas as definições gerais das espécies normativas colocadas no texto da Constituição Federal. Ademais, esta discussão se dá com base em alguns estudos que já se aprofundaram sobre cada uma dessas espécies, pelo que também se torna indispensável no caso das medidas provisórias a realização de uma análise exaustiva¹².

É interessante notar que o ponto central da crítica direcionada às medidas provisórias no texto da Carta de 1988 consiste no argumento de que ela nada mais é do que uma repetição dos “decretos-lei” de que se valia o chefe do Poder Executivo durante o regime militar instaurado em 1964. Através de “decretos-lei”, que foi regulamentado pela Constituição de 1967 e repetido pela Emenda nº 1 de 1969, o presidente poderia expedir decretos com força de lei que passaria a produzir efeitos imediatamente. Em um contexto de redemocratização, após longos anos sob uma ditadura, não é de se estranhar porque a previsão constitucional de uma prerrogativa dessa

¹² Existem excelentes estudos sobre as medidas provisórias no contexto brasileiro. Cite-se, por exemplo, o significativo trabalho de Baracho Júnior e Lima (2013).

envergadura ao chefe do Executivo ocasionou inúmeras discordâncias¹³.

O fato é que a possibilidade de edição de medidas provisórias, claramente inspirada no texto da Constituição italiana, foi incorporada na Carta constitucional da nova república. O art.62 da atual Constituição, que foi fortemente alterada pela EC nº 32 de 2001¹⁴, estabelece que o Presidente da República poderá adotar, em caso de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei, e deve submetê-las imediatamente ao Congresso Nacional. Dessa forma, a MPV retira seu fundamento de validade diretamente do texto da Lei Maior, sendo um ato normativo primário, que pode criar direitos e obrigações.

Entretanto, o Presidente não pode editar medidas provisórias sobre qualquer tema, indiscriminadamente, pois deve sempre respeitar os limites que estão postos no primeiro parágrafo do art.62 que anuncia, por exemplo, que é vedado expedir MPV sobre matérias relativas à nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, e também sobre matérias reservadas à lei complementar¹⁵. Além dessas restrições, é imperativo que seja observado, da mesma forma, os requisitos da relevância e da urgência, também chamados “pressupostos de validade”. Para que a edição de uma MPV tenha validade, necessário se faz que o seu conteúdo reflita tais critérios, que são cumulativos. Infelizmente, na prática, verifica-se que muitas vezes são editadas medidas provisórias sobre assuntos notoriamente secundários, que poderiam ser regulados pela legislação ordinária e, o que é mais grave, percebe-se a edição de uma MPV tratando sobre temas desconexos, o que muitas vezes é ignorado pelo Poder Legislativo e pela opinião pública.

A despeito disso, como foi dito, esta é uma importante prerrogativa do Poder Executivo, já que por meio delas o Presidente pode legislar diretamente, alterando assim o status quo legal, pois possuem força de lei. Quando editadas, as medidas provisórias são imediatamente publicadas e remetidas ao Congresso Nacional, que irá apreciá-las. Feito isso, inicia-se a contagem do prazo

¹³ Há de se falar, contudo, que existem diferenças entre o decreto-lei e a MPV. Por exemplo, o decurso de prazo.

¹⁴ A EC 32/2001 alterou fortemente o instituto da MPV no ordenamento brasileiro. Antes dessa emenda o Presidente da República poderia editá-las acerca de quaisquer matérias, porquanto não havia vedação expressa no texto da Constituição. De acordo com Cavalcante Filho (2017, p.212), a nova redação do art.62 da CF/1988 tornou o dispositivo mais analítico, limitando o poder do Executivo de editar MPVs. Passou-se do “regime da reedição” para o “regime do sobrestamento”.

¹⁵ Art.62, §1º, CF/1988: É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I- relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; 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 a detenção ou sequestro 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.

de vigência da MPV que, por previsão do parágrafo terceiro do artigo 62, é de sessenta dias prorrogáveis por igual período. Caso o Congresso Nacional, nesse ínterim, não aprecie ou rejeite a medida, esta deixará de produzir efeitos. Porém, se o Poder Legislativo a aprecie e aprove, tal medida será transformada definitivamente em lei, perdendo assim o seu caráter provisório¹⁶.

É interessante observar, por fim, que existe um profícuo debate que questiona se a existência de medidas provisórias em um ordenamento jurídico não configura uma deturpação do esquema consagrado da separação dos poderes. Dado que a edição de MPV é um ato unilateral do Poder Executivo, que passa a legislar sem a autorização do Poder Legislativo, indaga-se constantemente sobre a sua validade. No entanto, outra vertente ressalta a utilidade de se dispor de um instrumento dessa natureza, pois muitas vezes os legisladores são inertes e o processo legislativo é por demais vagaroso, daí a necessidade de o Presidente valer-se de medidas provisórias para solucionar problemas concretos do cotidiano nacional. Justifica-se, ainda, que o Legislativo participa ativamente do processo em caso de apreciação, tendo inclusive a possibilidade de alterar o conteúdo da medida durante a elaboração do projeto de conversão. Denota-se, desse modo, que essa discussão se relaciona diretamente com o estudo da relação entre os poderes.

Decretos Legislativos

A Constituição Federal de 1988 coloca os decretos legislativos no rol das espécies normativas do art. 59, contudo, diferentemente do que ocorre com os outros tipos tratados até o momento, não menciona informações gerais sobre iniciativa e tramitação. É necessário, desse modo, que se recorra aos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para compreender qual a função dos referidos decretos¹⁷.

Da leitura dos regimentos, depreende-se que os decretos legislativos devem ser utilizados para regular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, que são aquelas elencadas no artigo 49 do texto constitucional de 1988. A iniciativa de decretos legislativos cabe apenas aos deputados e senadores, como também às comissões das duas Casas. É relevante dizer que os decretos legislativos produzem efeitos externos e seu alcance pode atingir, dessa maneira, os outros poderes da República e também os cidadãos.

¹⁶ Todo o rito de tramitação das MPV é disciplinado pelos parágrafos do art.62 da CF/1988.

¹⁷ Art.109, II, RICD e Art.213, II, RISF.

Nesse contexto, diga-se, desde já, não se tem a chamada fase de deliberação executiva, isto é, sanção e veto por parte do Presidente da República¹⁸. Os projetos, uma vez aprovados de forma definitiva pelo Congresso Nacional, transformam-se em decretos legislativos. Terminada a sua elaboração nas Câmaras do Congresso, nos diz Silva (2017, p.347), tornam-se atos legislativos perfeitos, dependentes apenas de promulgação, que é feita pelo Presidente do Senado Federal.

Resoluções

Investigando as características das resoluções, é possível perceber que esta espécie normativa se assemelha em alguns aspectos com os decretos legislativos, conquanto guarde certas especificidades. Elas também são utilizadas exclusivamente pelo Poder Legislativo, e sua regulamentação está disposta nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal¹⁹.

As resoluções objetivam regulamentar matéria de interesse interno das Casas do Congresso Nacional conjuntamente ou não, de caráter político, administrativo ou processual. Diferentemente dos decretos, as resoluções podem ser editadas de forma separada tanto pela Câmara como pelo Senado. Os projetos de resolução podem ser apresentados por qualquer deputado ou senador, e pelas comissões das Casas, desde que a matéria não seja de iniciativa privativa da Mesa Diretora. Os efeitos das resoluções são, portanto, internos, não obstante existam exceções²⁰. Constata-se, assim, que os decretos legislativos devem ser aprovados pelas duas Casas, já as resoluções, por sua peculiaridade de ato isolado, seguem o rito unicameral de tramitação e aprovação. Quanto à promulgação, esta é feita pela respectiva Mesa Diretora da Casa que aprovou o projeto.

PROCESSO LEGISLATIVO: REGIMES DE TRAMITAÇÃO

Na discussão precedente, foram ressaltadas as principais características das espécies normativas que são previstas na Constituição Federal de 1988. Cabe, agora, analisar a forma de

¹⁸ Art.213, II do RISF. Art.109, II, RICD.

¹⁹ Art.109, II, RICD. Art.213, III, RISF.

²⁰ De acordo com Cavalcante Filho (2017, p.205), são os casos, por exemplo, da resolução concernente à delegação legislativa, matéria tributária e da suspensão da eficácia de lei declarada inconstitucional pelo STF (Cavalcante Filho, 2017, p.205).

tramitação dessas proposições nas duas Casas do Congresso Nacional. Vale uma ressalva, mais uma vez, de que não se pretende aqui realizar uma exposição pormenorizada da problemática, o que não corresponderia aos objetivos centrais deste trabalho.

Em âmbito nacional, onde impera o bicameralismo, a exceção daquelas proposições que dizem respeito privativamente a uma das Casas, e que por isso produz apenas efeitos internos, todos os demais projetos devem passar pela apreciação tanto da Câmara dos Deputados como do Senado Federal. Existem diferentes regimes de tramitação, e o uso deles depende do tipo de proposição apresentada ou então de outros fatores que estão à disposição dos atores políticos, como por exemplo, a solicitação do regime de urgência. De acordo com os regimentos internos das Casas, depreende-se que existem quatro regimes de tramitação das proposições, quais sejam, o ordinário, o especial, de urgência e o de prioridade²¹. Desse modo, serão apresentadas a seguir as características de cada um deles.

Regime Ordinário

O regime ordinário, como o próprio nome indica, é o regime de tramitação comum. Através dele é possível compreender a forma típica que tramitação das proposições. Após a iniciativa do projeto de leis ordinárias, e verificado o cumprimento dos requisitos essenciais, é feita a leitura de sua ementa no plenário e posteriormente o envio para as comissões afetas ao tema do projeto²². Em regra, esse é o caminho inicial para uma proposição legislativa. Assim, no âmbito das comissões temáticas o projeto é debatido pelos parlamentares, podendo receber emendas em seu conteúdo, sendo exarado depois um parecer do colegiado sobre o mérito da proposta. Note-se que, conforme previsão regimental, na Câmara dos Deputados os projetos passam por duas comissões centrais, a Comissão de Finanças e Tributação, responsável pelo exame técnico sobre a compatibilidade e adequação das matérias dispostas nas proposições com as questões orçamentárias, de modo geral, e pela Comissão de Constituição e Justiça, encarregada de averiguar os aspectos constitucionais, jurídicos, legais, regimentais e também redacionais dos projetos. É importante salientar que o parecer negativo dessas duas comissões enseja a rejeição

²¹ O RICD apresenta de maneira mais ordenada os regimes de tramitação, dedicando um capítulo a esse tema. V. art.151 e seguintes. O RISF trata dos regimes de tramitação espaçadamente, disciplinando-os nos artigos 336 em diante. O regime especial é uma construção doutrinária, não estando expresso nestes termos na lei regimental. Valemo-nos aqui da construção feita por Cavalcante Filho (2017) e Dezen Junior (2017).

²² Art. 53 RICD e 97 do RISF.

do projeto apreciado²³.

Sendo deferido nas comissões em que foi analisado, o projeto está apto a ser apreciado em plenário. Saliente-se, contudo, que a Constituição Federal de 1988 inovou ao estabelecer a possibilidade de as comissões decidirem diretamente sobre determinados projetos, dispensando assim a votação em plenário. Para tanto, é preciso que se observe as limitações regimentais que asseveram, por exemplo, que não cabe às comissões decidirem de forma conclusiva – ou terminativa, na redação do RISF – sobre projetos de lei complementar, de código, de iniciativa popular, de iniciativa de comissões e também que versem sobre os temas que não podem ser objetos de delegação legislativa. A despeito dessas restrições, tal possibilidade conferida às comissões é de veras relevante, sobretudo quando se leva em conta de que é um meio de descentralização do processo decisório²⁴.

As proposições deferidas pelas comissões e sujeitas à deliberação do plenário são encaminhadas à Mesa Diretora com os seus respectivos pareceres e serão apreciadas pelos parlamentares após a inclusão na pauta. No âmbito do plenário, na fase de discussão, os parlamentares debatem os termos dos projetos e poderão propor emendas aos mesmos. Terminada essa fase, inicia-se a votação, que é a deliberação propriamente dita, onde não mais se permite a modificação do conteúdo das proposições. No regime de tramitação ordinária, o quórum de aprovação é o de maioria simples, em acordo com a regra estabelecida na Constituição Federal²⁵.

Regime Especial

Por sua vez, o regime especial de tramitação apresenta importantes diferenças que devem ser observadas, a começar pelo tipo de proposição. Conforme foi colocado, os projetos de emenda constitucional, lei complementar, lei delegada, os relativos à conversão de medidas provisórias e também os de decretos legislativos e resoluções possuem especificidades, como consequência, eles são apreciados por um rito diferente²⁶.

Verificou-se anteriormente que os projetos de emenda constitucional exigem condições

²³ Nesse tocante, existem diferenças em relação às duas Casas do Congresso Nacional. No Senado, chama-se Comissão de Assuntos Econômicos. Nessa Casa, todas as comissões podem emitir opiniões relativas aos aspectos financeiros e de constitucionalidade, legalidade, regimentalidade e redacionais. De acordo com Cintra (2015, p.92), tal situação retira da CCJ do Senado o poder exclusivo apreciar todo e qualquer projeto que for submetido à Casa.

²⁴ Art.24, II, RICD. Art.91, RISF.

²⁵ Art.47, CF/1988.

²⁶ Vale lembrar que as leis orçamentárias também são votadas pelo procedimento especial.

específicas para a sua iniciativa e discussão, e um quórum qualificado para sua aprovação. Neste momento, é relevante mencionar que após a sua apresentação e cumprimentos dos requisitos exigidos, uma PEC apresentada na Câmara dos Deputados é enviada para a sua Comissão de Constituição e Justiça que emitirá parecer sobre aqueles aspectos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade e redacionais. Deferido o parecer da CCJ, é formada uma comissão especial que examinará o mérito da PEC. Denota-se, então que o caminho dessa proposição já é substancialmente distinto daquele relativo às leis ordinárias. Diante da natureza da proposição, o legislador intencionalmente criou fórmulas mais solenes para a apreciação dessas matérias.

Na Comissão Especial, a PEC pode receber emendas de seus membros durante a realização dos trabalhos. Aprovado o parecer na referida comissão, a PEC é encaminhada para a apreciação do plenário, onde será discutida em dois turnos, restando aprovada se obtiver o voto de três quintos dos deputados. Posteriormente, o projeto é enviado ao Senado Federal, onde a tramitação segue um padrão diferente daquele da câmara baixa. No Senado não há a formação de uma comissão especial, recebendo a PEC parecer da Comissão de Constituição e Justiça quanto à admissibilidade e ao mérito. Aprovado o parecer nessa comissão, a PEC vai a plenário, onde devem ser observadas as mesmas regras de discussão e votação realizadas na Câmara.

As leis complementares também tramitam por meio do chamado procedimento especial. Todavia, o aspecto distintivo de maior relevo em relação às leis ordinárias é mesmo o quórum de maioria absoluta que é exigido para a sua aprovação, conforme a previsão do artigo 69 da Constituição Federal. Desse modo, os projetos de lei complementar também passam pelas comissões temáticas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que os discutem e emitem parecer sobre eles. Relembre-se, todavia, que os projetos de lei complementar não podem ser decididos conclusivamente pelas comissões. Aprovado nas comissões e encaminhado ao plenário, os projetos de lei complementar, à maneira das proposições de lei ordinária, também podem ser emendados durante a discussão que, na Câmara dos Deputados acontece em dois turnos e no Senado Federal em turno único²⁷.

Em conformidade com o que já foi dito anteriormente, o Presidente da República pode legislar a partir da delegação do Poder Legislativo. Para tanto, ele faz uso das chamadas leis delegadas, que também se enquadram no procedimento especial de tramitação. As regras referentes à tramitação dessa espécie normativa encontram-se positivadas no regimento interno

²⁷ Previsão do art.148 do RICD.

do Congresso Nacional. Assim, tem-se que após a solicitação do chefe do Executivo, a proposta será enviada ou apresentada ao presidente do Senado, que convocará sessão conjunta para expor os termos da solicitação ao Parlamento e será constituída, nessa ocasião, uma comissão mista que emitirá parecer sobre a proposta.

Após a publicação do parecer por parte da comissão, que especificará o conteúdo da delegação e os termos para o seu exercício, convoca-se sessão conjunta para a discussão da matéria. Caso os congressistas não apresentem emendas, será novamente convocada sessão conjunta, desta feita para a votação do projeto de resolução. Sendo aprovado, o projeto é promulgado e o feito é comunicado ao Presidente da República que estará, então, autorizado a editar o projeto de lei delegada. Por fim, a menos que a resolução elaborada pelo Congresso Nacional expresse a obrigatoriedade de votação em plenário, a lei delegada elaborada pelo Executivo irá diretamente à promulgação²⁸. Em concordância com o que foi afirmado previamente, as leis delegadas raramente são utilizadas, haja vista a possibilidade de edição de medidas provisórias que, diga-se, possuem uma tramitação bem mais simplificada.

Sobre as medidas provisórias, já forma assinaladas as suas características gerais no item destinado ao tratamento dessa espécie normativa, cabendo no momento realçar apenas os aspectos concernentes à sua tramitação. Também por meio de um procedimento especial, após à sua edição, as medidas provisórias são apreciadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal²⁹. Por ser um ato de iniciativa do Presidente da República, a Casa que iniciará a discussão será a Câmara, segundo determinação do art. 64 da Constituição. Porém, antes de ser iniciada a apreciação na Câmara, é formada uma comissão mista do Congresso Nacional que analisará se a medida proposta atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência³⁰. Essa comissão é integrada por doze senadores e doze deputados, com igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes partidários³¹. É importante atentar para a composição dessa comissão, no sentido em que é ela que avaliará esse instrumento de uso constante de participação legislativa do Executivo.

Como possui uma tramitação peculiar, a MPV não é apreciada pelas comissões permanentes das duas Casas sendo, após aprovada na comissão mista, encaminhada diretamente

²⁸ Arts.116 a 127, RCCN.

²⁹ Antes da EC 32/01, a apreciação se dava de forma conjunta, pelo CN.

³⁰ Artigo 62, §5º da CF/1988.

³¹ Disposição da Resolução 01/2002-CN. A comissão mista é “integrada por doze Senadores e doze Deputados, com igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa”.

ao plenário da Câmara dos Deputados. O plenário discutirá o conteúdo da matéria, podendo alterá-la. Posteriormente, tem-se a deliberação e, em caso de aprovação – o quórum é o de maioria simples – a proposta é enviada ao plenário do Senado, onde seguirá os mesmos trâmites. Se o Senado modificar o texto que foi aprovado na Câmara, o projeto volta para a Casa iniciadora que o apreciará, acatando ou rejeitando as alterações realizadas, sendo a matéria remetida à sanção³². Ressalte-se, contudo, que será definitivamente arquivada a medida provisória for rejeitada por uma das Casas legislativas, assim como ocorre com os projetos de lei.

Finalmente, ainda sobre o regime especial de tramitação, no que tange aos decretos legislativos, como estes são editados pelo Congresso Nacional, devem ser discutidos tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, e deliberados por maioria simples. Quanto às resoluções, como dizem respeito às matérias internas de cada Casa, estas são apreciadas de forma unicameral, devendo ser também observado o quórum de maioria simples para a aprovação.

Regime de Urgência

O art.152 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados expressa acuradamente o sentido do mecanismo da urgência no processo legislativo. Urgência é, parafraseando o texto, “a dispensa de exigência, interstícios ou formalidade regimentais para que determinada proposição seja de logo considerada, até a sua decisão final. Contudo, existem aspectos que não podem ser dispensados, conforme prevê o referido dispositivo³³.”

Vale a pena gastar um pouco mais de tempo na análise desse mecanismo, haja vista a constância de sua utilização – especialmente pelo chefe do Poder Executivo – e os efeitos dele decorrentes. Assim, é possível iniciar a discussão citando o pertinente esclarecimento fornecido por Cintra et al. (2015, p.92), de que no processo legislativo federal a urgência pode ser “regimental”, isto é, quando o conteúdo especificado no projeto tem natureza urgente nos termos descritos no regimento, “requerida”, quando ela acontece em virtude de requerimento – possibilitando inclusive a chamada “urgência urgentíssima” – e, por fim, a urgência

³² Atente-se para o art.8º da Resolução 01/2002. Apreciação prévia dos pressupostos constitucionais em votação separada. Sanção em caso de PLV e promulgação caso a matéria editada pelo PR não seja alterada pelas Casas legislativas.

³³ Art.152, RICD: “Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final. 1º não se dispensam os seguintes requisitos: I- publicação e distribuição em avulsos ou por cópia, da proposição principal e, se houver, das acessórias; II- pareceres das Comissões ou de Relator designado; III- quórum para deliberação. No RISF, art.337.

“constitucional”, prevista no parágrafo primeiro do art. 64 e também no parágrafo sexto do art. 62 da Carta de 1988, que pode ser solicitada pelo Presidente da República para a tramitação de projetos de sua autoria.

O primeiro tipo diz respeito aos casos previstos nos regimentos internos cujo próprio teor desemborça na necessidade de se deliberar de forma urgente. Fazendo menção novamente ao regimento da Câmara dos Deputados, o qual trata dessa matéria de maneira mais didática e pormenorizada³⁴, urgentes são aquelas proposições, diz o art. 151, sobre declaração de guerra, celebração de paz ou envio de forças brasileiras para o exterior, sobre a suspensão das imunidades parlamentares quando da vigência de estado de sítio, sobre a decretação de impostos no limiar ou em cada de guerra externa, sobre medidas financeiras também em caso de conflito armado já declarado, sobre a permissão para o trânsito ou permanência de forças estrangeiras pelo território brasileiro e, cite-se também, na hipóteses de intervenção federal em vigor ou não.

É nítido o caráter excepcional dessas disposições regimentais, bastando observar que tratam, majoritariamente, sobre casos de inserção do Estado brasileiro em conflitos externos. No entanto, outras condições que dizem respeito à urgência são contempladas nesse mesmo dispositivo. Assim, são também consideradas urgentes as proposições de iniciativa do chefe do Executivo que contenham tal solicitação seguindo, desse modo, o mandamento constitucional, e devem ser apreciadas com urgência as modificações realizadas pelo Senado Federal em projetos de autoria do Presidente da República. São casos, portanto, em que a lei regimental já estabelece uma previsão sobre a natureza do conteúdo das proposições, sendo a adequação avaliada durante a realização dos trabalhos legislativos³⁵.

A urgência também pode ser solicitada mediante requerimento, é o que diz o art. 153 do RICD. De acordo com o texto regimental da Câmara, a urgência poderá ser requerida quando a matéria tratar sobre a defesa dos princípios democráticos e das liberdades fundamentais e sobre a tomada de providência em casos de calamidade pública. Diz ainda o referido artigo que a urgência pode ser requisitada quando se objetivar prorrogar prazos legais a se findarem ou à adoção ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima, e quando se pretender apreciar determinada matéria numa mesma sessão. Estas duas últimas possibilidades nos

³⁴ A opção em centrar a análise no RICD também diz respeito ao fato de que os projetos de iniciativa do Poder Executivo devem ser iniciados necessariamente na Câmara dos Deputados (art.64, CF/1988). Todavia, serão feitas menções às disposições do RIFIS ao longo desta discussão.

³⁵ O RISF também contempla, como não poderia deixar de ser, os casos de urgência. Conforme foi dito, optou-se aqui pelo texto do RICD por entender que este trata do tema de uma forma mais didática. No entanto, a previsão de urgência encontra-se prevista no artigo 336 do RISF.

interessam mais de perto, na medida em que são mais utilizadas corriqueiramente pelos atores políticos prática legislativa.

O requerimento de urgência, para ser aprovado, precisa atender a alguns requisitos. De acordo com o art. 154 do RICD, o plenário somente deliberará sobre o pedido de urgência se ele for apresentado por, no mínimo, dois terços dos membros da Mesa diretora em matérias de sua competência, um terço dos membros da Casa ou líderes que representem esse número, e dois terços dos membros de comissão competente para tratar sobre o mérito da proposição em questão³⁶. Interessante anotar que, diferentemente do que ocorre com as proposições legislativas, não acontece discussão em plenário sobre o requerimento de urgência, sendo facultada a palavra tão somente para alguns parlamentares diretamente envolvidos com a solicitação³⁷.

Como foi visto, a oficialização do pedido de urgência redundava na dispensa daqueles requisitos regimentais que dizem respeito às formalidades e aos prazos do processo legislativo resultando, obviamente, numa otimização nos trabalhos das Casas que são reconhecidamente morosos. Assim, com a aprovação do requerimento a matéria será discutida na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na ordem do dia³⁸. Em decorrência disso, o instrumento da urgência é utilizado estrategicamente pelos atores políticos para fazer valer os seus interesses no processo decisório.

Porém, ainda com previsão regimental, tem-se mais uma possibilidade para a solicitação de urgência, sendo esta ainda mais enfática para a agilização do processo legislativo. Trata-se da já afamada “urgência urgentíssima”, um instrumento com fortes efeitos práticos utilizado pelos atores políticos para interferir na pauta legislativa. Tal permissão deriva do art. 155 do RICD, onde se tem que uma proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Casa ou de líderes que representem esse número, poderá ser incluída de forma automática na “ordem do dia” para discussão e votação imediata mesmo, vale ressaltar, que já iniciada a sessão em que for apresentada, devendo o requerimento ser aprovado por maioria absoluta.

A solicitação de urgência também é prevista no texto da Constituição Federal, desta feita,

³⁶ No Senado Federal, v. art.338, RISF.

³⁷ Art.154, §1º, RICD: O requerimento de urgência não tem discussão, mas a sua votação pode ser encaminhada pelo Autor e por um Líder, Relator ou Deputado que lhe seja contrário, um e outro com o prazo improrrogável de cinco minutos. Nos casos dos incisos I e III, o orador favorável será o membro da Mesa ou de Comissão designado pelo respectivo presidente. Já no Senado, v. art.343, RISF.

³⁸ Art. 157, RICD: Aprovado o requerimento de urgência, entrará a matéria em discussão na sessão imediata, ocupando o primeiro lugar na ordem do dia.

como uma prerrogativa do Presidente da República, podendo este requisitar que os projetos de sua iniciativa sejam apreciados por meio desse regime. Além dos projetos de lei, as medidas provisórias editadas, caso não sejam apreciadas em até quarenta e cinco dias após a data de suas publicações, entrarão em regime de urgência tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, sobrestando a pauta das duas Casas até que se faça a deliberação³⁹. Não resta dúvida, portanto, de que esse instrumento se constitui numa maneira eficaz de o chefe do Executivo consolidar os seus objetivos em matéria legislativa.

Regime de Prioridade

Por fim, temos o regime de prioridade, previsto no artigo 158 do regimento interno da Câmara dos Deputados⁴⁰. Tramitarão em prioridade as proposições de autoria do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa Diretora, do Senado Federal, de comissões permanentes ou especiais e dos cidadãos⁴¹. Também tramitam com prioridade os projetos de lei complementar e lei ordinária que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional, projetos de lei com prazo determinado, projetos cujo conteúdo seja a regulamentação de eleições, e os projetos que visam a alteração ou a reforma do regimento interno.

A prioridade implica a dispensa das exigências estabelecidas na lei regimental, possibilitando, assim, que uma proposição seja incluída na ordem do dia da sessão seguinte após a apreciação daquelas que tramitam em regime de urgência. Além dos casos relatados acima, a prioridade poderá ser proposta pela mesa diretora, por comissão responsável pela apreciação da proposição e por parlamentar autor de uma matéria, desde que conte com o apoio de um décimo de seus pares ou de líderes que representem esse número. Denota-se, com isso, que o regime de prioridade também se apresenta como interessante instrumento que se encontra disponível aos atores políticos para interferir na condução dos trabalhos. A sua formalização passa, portanto, à maneira do regime de urgência e de outras estratégias disponíveis aos parlamentares, por articulações políticas dentro e fora do Legislativo.

³⁹ Art.62, §6º, CF/1988.

⁴⁰ Não há previsão desse regime no RISF.

⁴¹ Art. 151, II, RICD.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da discussão acima empreendida, é relevante reiterar neste último momento alguns pontos específicos que são úteis para a consideração dos efeitos políticos das regras institucionais sobre os atores que participam do processo legislativo. Durante a análise, observou-se que o quadro institucional estabelecido pela Constituição Federal de 1988 estabelece amplas prerrogativas ao presidente da República, conferido a este a exclusividade de propor leis em áreas essenciais e estratégicas e, sobretudo, a faculdade de se editar medidas provisórias com força de lei, com vigência imediata. Acrescente-se a isso o fato de que os projetos de iniciativa do Presidente possuem prioridade de tramitação no Congresso podendo, além disso, serem apreciados de maneira ainda mais rápida através da solicitação da urgência constitucional. No processo legislativo, o presidente da República ainda detém o poder de vetar total ou parcialmente uma proposição, sendo o veto motivado não apenas em casos de inconstitucionalidade, mas também sob o critério – diga-se, subjetivo – de contrariedade ao interesse público.

Entretanto, cabe também dizer que o Poder Legislativo se fortaleceu com a promulgação da Carta de 1988. Com a redemocratização, conferiu-se a este Poder a autonomia de administrar sua estrutura e organizar os seus trabalhos, bem como ficou estabelecido os direitos e as prerrogativas de seus membros. Foram também definidas e consagradas as atribuições do Congresso Nacional e de suas Casas, com destaque para a competência exclusiva de fiscalização e controle sobre os atos Poder Executivo, inclusive aqueles que exorbitem do poder regulamentar, a análise das matérias orçamentárias, a indicação de parte dos membros do Tribunal de Contas da União e processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República, bem como os ministros do Supremo Tribunal Federal.

Outro ponto importante confirmado pela Constituição Federal ao Congresso Nacional diz respeito aos ditames do próprio processo legislativo, realçando-se aqui os poderes individuais e coletivos concedidos aos parlamentares para influenciarem em todas as fases do processo, inclusive na derrubada de veto apostado pelo Executivo. Ressalte-se ainda a capacidade conferida às comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de votarem conclusivamente determinados projetos de lei, dispensada a deliberação do plenário. Ainda sobre esses órgãos, cite-se a relevância da possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito, que possuem poder de investigação próprios das autoridades judiciais. Não resta dúvida, portanto, do revigoramento do Poder Legislativo após a Constituição de 1988.

Diante de toda a discussão realizada, percebe, assim, que o arranjo institucional disposto na Constituição Federal de 1988 proporciona amplas possibilidades ao Executivo de impor a sua agenda política, porém, convém sempre lembrar, que nesse processo ele interage necessariamente com o Poder Legislativo, o qual, por sua vez, detém a última palavra em matéria legislativa. Ao chamar a atenção para esses aspectos, o presente estudo procura salientar que além do importante exercício de interpretação dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais relativos ao processo legislativo, uma compreensão mais ampla e acurada desse tema deve também considerar os efeitos de variáveis institucionais e políticas que se inserem na relações existentes entre o Executivo e o Legislativo.

REFERÊNCIAS

BARACHO JÚNIOR, J. A. O; LIMA, E. M. **Medidas provisórias no Brasil: evolução e perspectivas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legislacao/regimentointerno.html>. Acesso em: 15 de maio de 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 18, de 1989. Disponível em: <www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/RegSFVolI.pdf>. Acesso em: 10 de maio de 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 1, de 1970. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>. Acesso em: 16 de maio de 2026.

CARVALHO, Kildare. **Técnica legislativa (legística formal)**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. 3. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

CINTRA, Antônio Octávio *et al.* O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

DEZEN JUNIOR, Gabriel. **Processo legislativo completo esquematizado em quadros**. Brasília: Alumnus, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva,

2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação de leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.