

PROCESSO LEGISLATIVO: VETORES E ESPECIFICIDADES

JAIR EDUARDO SANTANA

Mestre e doutorando em Direito do Estado pela PUC de São Paulo
Professor em cursos de pós-graduação
Magistrado de Entrância Especial

A palavra *processo* é polifacética, multiforme e, sobretudo, plurissignificativa. E quando acompanhada de adjetivação (+ *legislativo*), formando a expressão *processo legislativo*, as dificuldades para compreensão do tema de regência se colocam de modo evidenciado.

Este, no entanto, não é o local para superar os entraves lingüísticos que o termo apresenta e, por isso, fuja da diferenciação científica habitualmente posta no debate entre “processo” *versus* “procedimento”.

Não obstante, mais correto parece-nos dizer *procedimento legislativo* para designar a seriação complexa de atos ou sua preordenação sucessiva compondo o conjunto de atos (iniciativa, emenda, discussão, votação, sanção e veto) que visam fim único: a formação de leis em geral. É o *caminho trilhado na elaboração das leis e dos atos normativos*. Usa-se, entretanto (e aqui o faremos assim), a expressão *processo legislativo* para designar esse mesmo fenômeno, conforme os termos utilizados pela Constituição Federal vigente.

O estudo do *processo legislativo* atrai uma diversidade ímpar de enfoques e dimensões, levando a crer que sua compreensão não pode ser feita de modo divorciado em relação a outros *setores* constitucionais. Assim, por exemplo, a *questão federativa* especialmente porque, na pluralidade de Estados (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) efetua-se partilha do poder político, conferindo-se às diversas unidades competências legislativas.

Estaremos pontuando aqui tão somente temas que são habitualmente debatidos quando do estudo do *processo legislativo*, deixando alguns *vetores* sem relegar ao plano subalterno algumas *especificidades*.

A Constituição Federal de 1988 relata que integram o *processo legislativo* todas aquelas espécies que arrola no art. 59.

Somente poderá ser entendida tal disposição em largo senso, porque ali há atos que não são nem material e nem formalmente lei. É o caso das *emendas*, das *medidas provisórias*, dos *decretos legislativos* e das *resoluções*, a serem analisadas oportunamente.

As *fases* (ou etapas) do *procedimento legislativo*, para a elaboração das leis em geral, são resumidamente as seguintes: a) *iniciativa*; b) *emendas*; c) *discussão e votação*; d) *sanção ou veto*; e) *promulgação*; e f) *publicação*.

Antes de verificarmos tais etapas, uma a uma, lembremos previamente que, por estarmos numa *federação*, as unidades políticas detêm competências legislativas e, no particular, a Constituição Federal vigente não repetiu expressamente, como fizera a Carta revogada, no seu artigo 13, inciso III, a obrigatoriedade quanto à adoção, por Estados (e conseqüentemente, Municípios), do *processo legislativo federal*. Sobressai daí a primeira questão: os Estados e os Municípios devem observar, obrigatoriamente, todo o *procedimento legislativo* posto na Constituição Federal para a União?

Reconhecendo a relevância do tema colocado sob forma de indagação, nossa Suprema Corte têm apreciado a matéria de modo a estabelecer tendência no sentido de transplantar compulsoriamente para Estados e Municípios os princípios do processo legislativo federal. Mas remanesce a questão de se pontuar quais sejam, efetivamente, os princípios (dentre os existentes) de adoção obrigatória. O *regime de urgência* do artigo 64 da Constituição Federal vigente não se mostraria, por acaso, totalmente fora da realidade da maioria dos 5.564 Municípios brasileiros?

Somente o estudo do princípio federativo poderia suscitar uma enormidade de questões relevantes e de difícil enfrentamento para o tema processo legislativo, como se vê.

Seja como for, avancemos sobre as fases (etapas) do *processo legislativo*.

A *iniciativa* é a competência que a Constituição Federal defere a alguém ou a algum órgão possibilitando a deflagração do procedimento, com a necessária apresentação de projeto ao Legislativo. É, como se vê, ato que inaugura o procedimento, o que pode ser feito pelo Presidente da República, Deputado Federal, Senador, Comissão da Câmara dos Deputados Federais, do Senado ou do Congresso Nacional, pelo Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores (tratando-se de matéria relativa a tais órgãos), pelo Procurador-Geral da República (tratando-se de assunto relativo ao Ministério Público Federal) e, ainda, pelos cidadãos. Esta é a chamada *iniciativa popular* e insere-se naquela iniciativa dita *genérica, ampla ou geral*. Ao lado dessa espécie de iniciativa situa-se a *iniciativa reservada* (porque deferida a órgão específico).

Assim, por exemplo, é *reservada* ao Presidente da República a iniciativa de leis que criem cargos, funções ou empregos públicos, ou aumentem a remuneração; *reserva-se* ao Parlamento a iniciativa de leis que disponham sobre criação ou extinção de cargos de seus serviços. A *iniciativa* pode ser, então, *ampla* (genérica ou geral) ou *reservada*. Averbe-se que os projetos de leis do Judiciário não precisam passar pelo Executivo, devendo ser enviados diretamente à Casa de Leis.

Alguns autores preferem catalogar tais competências (para deflagrar o procedimento legislativo) alocando as hipóteses respectivas em outros escaninhos. Dizem haver iniciativa *concorrente*, *exclusiva*, *privativa* e *popular*.

Oportuno averbar, sobre a iniciativa do povo, que tal competência é o que é ou, melhor dizendo, não é (na prática) exatamente em face das dificuldades físicas, geográficas e materiais impostas pelo legislador constituinte de 1988. Com efeito, para que o *lei de iniciativa popular* seja realidade, deve contar em seu nascedouro com um por cento do eleitorado brasileiro (ou seja, 1% de 115.254.113) distribuídos em pelo menos cinco Estados com não menos de três décimos por cento de cada um deles. O mecanismo exposto, densificado na realidade, dá a dimensão das dificuldades de se materializar o instituto. Por isso cabe perguntar: quantas são as leis de iniciativa popular no Brasil?

É regra que se o projeto for de iniciativa do Presidente da República e dos Tribunais Federais e Supremo Tribunal Federal, deve ser apresentado perante a Câmara dos Deputados, assim também se for oferecido por integrante desta Casa e pelo povo. Ao reverso, se ofertado por Senador, a Casa a apreciá-lo será o próprio Senado. Daí as noções de *casa iniciadora* e *casa revisora*. A primeira Casa a apreciar o projeto é a *iniciadora*; a segunda é *revisora*. A lei é fruto da conjugação de vontades de ambas as Casas, de modo que, por isso, há preferência (preponderância) da *casa iniciadora* sobre a *casa revisora*, porque o projeto poderá ser arquivado sem mesmo chegar a esta última.

Notem que ao falarmos de *Casa Revisora* e de *Casa Iniciadora* referimo-nos, por óbvio, ao *sistema legislativo bicameral* (duas Casas Legislativas compondo o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados Federais e o Senado Federal). O fenômeno não é experimentado nos Estados e tampouco nos Municípios, onde o *unicameralismo* é a regra. Por isso, aquela *simetria* que sugere a adoção, por Estados e Municípios, do *processo legislativo* da União deve sempre ser adequado a tais pessoas políticas, com as reservas destacadas em comentários feitos anteriormente.

Iniciado o procedimento através do ato inaugural, submete-se ao crivo das *comissões temáticas* para, posteriormente, ser levado a Plenário. Significa que o projeto passará, no mínimo, pela *Comissão de Constituição e Justiça* (onde se aquilatará o aspecto da *constitucionalidade* e o aspecto

material - o conteúdo) e por outra *comissão permanente* à qual a matéria esteja afeta (se projeto sobre educação, passará pela Comissão de Educação, etc.). Discutido o projeto nas comissões, será remetido a Plenário. Tal procedimento é observado nas duas Casas, se houver.

A maioria dos vícios encontráveis no desenrolar das etapas do processo de formação de leis reside exatamente na fase da *iniciativa*. Ou seja, pessoas ou órgãos não legitimados a deflagrar o procedimento o fazem gerando, assim, uma inconstitucionalidade que não é suprimível nem mesmo com a posterior sanção, a ser aposta posteriormente pelo Chefe do Executivo.

As *emendas* (não são confundidas com as *emendas constitucionais*) são propostas de alteração do projeto de lei. Podem ter caráter: a) *supressivo*, na hipótese de objetivar eliminar do texto alguma parte ou disposição; b) *aditivo*, quando pretender acrescer algo ao projeto; c) *modificativo*, visando à alteração do projeto (*substitutivo*); ou d) *aglutinativo*, na circunstância de pretender a fusão de outras emendas ou destas com o texto. Registre-se, ainda, a existência de *subemenda*, que é a emenda apresentada em comissão a outra emenda.

A quem compete o *poder de emenda*? O raciocínio primeiro leva a crer que está legitimado a emendar aquele que está legitimado à *iniciativa*, ou seja, pode emendar quem pode iniciar. Não ocorre assim na prática. Esta mostra ser este um dos grandes problemas postos na tramitação dos projetos de lei e de atos normativos. Foi o que dissemos quando da análise da *iniciativa*. Verifica-se o exercício desse poder (o *poder de emendar*) mediante o oferecimento de *mensagens aditivas* por aquele que não é o competente para deflagrar o procedimento legislativo. A Constituição atual minimizou o problema das emendas, fazendo ressalva ao procedimento legislativo disciplinador do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, admitindo-se emendas aos projetos de lei orçamentária.

A *discussão* e a *votação* dos projetos de lei, como já se disse, ocorrem em ambas as Casas Legislativas e aqueles só têm êxito, tornando-se leis, se houver a conjugação das vontades tanto da Câmara dos Deputados Federais como do Senado. Não é demais dizer novamente que não é suficiente que o projeto seja aprovado pela Casa Iniciadora, já que ali pode ser arquivado e sequer chegar à Casa Revisora. Cumpre lembrar, ainda, que antes de o projeto ser submetido à apreciação do Plenário ele já ultrapassou a fase de análise pelas comissões permanentes e temáticas.

Novamente aqui se faz menção ao *bicameralismo federativo* e, desta feita, lembramos que a composição congressual presente sugere críticas ao modelo vigente. Exemplificativamente, tenha-se que a representação senatorial se dá em razão dos interesses de um determinado Estado (art. 46 da Constituição Federal). Essa, aliás, a noção que esteve presente quando do surgimento da figura

homônima em 1787 (ocasião em que houve o envio de *delegados*, representando Estados, na convenção da Filadélfia). Hoje, sabemos todos, que muitos Senadores brasileiros são de facção ideológica-partidária contrária ao do Governador, quando não verdadeiros adversários pessoais.

Recorde-se, ainda, que também a representação na Câmara dos Deputados se ressentia de equilíbrio em termos federativos porquanto o artigo 45, § 1º, da Constituição Federal se coloca em xeque com o disposto nas letras do artigo 14 da mesma Carta, fazendo com que os eleitores de Estados mais ou menos populosos tenham aos seus votos conferidos valores desiguais (exemplo: São Paulo, com 25.655.553 eleitores, tem 70 Deputados Federais ao passo que o Piauí, com 1.848.292 eleitores, tem 10 Deputados na Câmara Federal. Quer dizer, a proporção fica em 1 x 366.507 e 1 x 184.829, num e noutro caso).

A toda maneira, possui o Congresso Nacional atualmente a seguinte composição: 513 Deputados Federais (na Câmara dos Deputados) e 81 Senadores (no Senado Federal). São números utilizados como *base de cálculo* para se saber da aprovação (quorum) de um determinado projeto de lei ou ato normativo.

O aspecto numérico aqui destacado ganha um colorido bem especial quando transposto para o domínio municipal, havendo em tais núcleos uma pergunta de difícil resposta: quantos vereadores têm (ou devem ter) as Câmaras respectivas?

De qualquer forma e retomando o curso da exposição relativamente à tramitação dos projetos de leis, frise-se que não há hoje a aprovação *por decurso de prazo*, como na Carta Constitucional revogada, onde o Presidente da República podia enviar projeto de lei ao Congresso Nacional e, descumprido o prazo fixado, fazia-se aquele aprovado. Subsiste a *urgência*, que pode ser requerida pelo Chefe do Executivo, e o prazo total de 45 dias, se não respeitado, acarreta na inclusão do projeto na *ordem do dia*, sobrestadas as demais deliberações até que se dê cabo a mensagem de lei.

A *aprovação* dos projetos depende de um determinado *quorum*. Se o projeto for de *lei ordinária*, aprova-se-o por *maioria simples*. Caso se trate de *lei complementar*, será ela aprovada por *maioria absoluta*. Por *maioria simples* entende-se aquela que representa o maior resultado de votação entre os presentes. É a chamada *maioria relativa*, é o *quorum* ordinário de votação. Não é legítimo dizer-se que se caracteriza “pela metade mais um dos presentes”, já que essa definição é falsa. Na verdade, a fração que se obtém pela divisão é arredondada para o número inteiro imediatamente superior. Correto, ainda, falar-se em *mais da metade*. *Maioria absoluta*, ao seu turno, representa *mais da metade dos integrantes da Casa Legislativa*.

Embora estejamos centralizando nossa análise nas leis em geral, é oportuno registrar que o “quorum” para alteração da Constituição pela via das emendas constitucionais é de três quintos de cada Casa Legislativa, merecendo averbar que – para tal procedimento – não há possibilidade de deflagração pela via popular.

Sanção é ato que toca apenas e tão-somente ao Presidente da República, Governador de Estado e Prefeito. É ato privativo do Chefe do Executivo. Por ele manifesta-se a concordância ao projeto de lei aprovado nas Casas Legislativas. O ato permite que o Executivo participe do procedimento de feitura das leis. Não são passíveis de sanção os decretos legislativos, as resoluções, as emendas constitucionais e as medidas provisórias, porquanto possuem tramitação especificada.

A *sanção* (aquiescência) pode ser *expressa* ou *tácita*. No primeiro caso, é dada por escrito, no prazo de quinze dias. O silêncio importa no segundo caso.

O *veto* é o oposto da *sanção*; diz-se em doutrina ser a *sanção negativa*. Resulta, pois, na discordância do Presidente da República ao projeto que é submetido à sua apreciação. Poderá o Chefe do Executivo *vetar* fundado em aspecto *formal* (por entendê-lo inconstitucional) ou em aspecto *substancial* (por imaginá-lo contrário ao interesse público). Admite a ordem jurídica o *veto total* e o *veto parcial*. O primeiro refere-se a todo o projeto e o segundo, a parte dele. Note-se, no entanto, que o veto parcial “somente poderá abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea”, extirpando-se do sistema constitucional o outrora existente *veto de palavras*. Todavia, é de se dar razão àqueles que sustentam que mesmo o veto *parcial*, na forma vista, pode desfigurar o projeto, usurpando-se competência pelo Executivo.

Outra característica que apresenta o *veto* é não ser *absoluto*. Classifica-se-o como *relativo* porque *pode ser revisto* pelo Legislativo, ou seja, a discordância aposta pelo Presidente da República ao projeto é examinada pela Casa de Leis, que poderá *rejeitá-lo*, desde que alcançada a maioria absoluta de votos entre Deputados Federais e Senadores, em escrutínio secreto.

Ultrapassada a fase da *sanção* ou do *veto*, segue-se a *promulgação*. A lei já se faz presente em tal fase. A promulgação é ato que dá *existência* à norma jurídica enquanto tal; é ato que declara a existência jurídica da lei, certificando a regularidade de seu processo de formação, propiciando sua perfeita execução. Frise-se que a promulgação não incide sobre *projeto de lei*, mas sobre a própria *lei*. Averba-se isso porque a Constituição equivoca-se em tal passagem ao dizer que *o projeto será enviado para promulgação*. O mandamento não se mostra verdadeiro.

A *publicação da lei*, por fim, a leva ao conhecimento de seus destinatários. Embora não seja expresso na Constituição, no tocante à competência para a prática do citado ato, entende-se que deverá fazê-lo aquele que realizou a promulgação. Importante a lembrança feita em doutrina quanto à circunstância de que “o veto parcial rejeitado pelo Congresso Nacional acarretará duas datas de vigência da lei: a data relativa à parte sancionada e a data cujo veto foi rejeitado, caso em que começará a vigorar a partir da publicação do ato que promulgar dispositivo aprovado pelo Legislativo”. A *publicação* impede que se alegue *ignorância* e também marca o início da *vigência normativa*.

A *publicação* é tema pormenorizado em legislação infraconstitucional, merecendo conferência a Lei de Introdução ao Código Civil, para onde remetemos.

As *espécies normativas* são aquelas que estão elencadas no art. 59 da Constituição Federal, compreendendo:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções”.

Questão sempre oportuna é a da existência ou não de *hierarquia entre as espécies normativas* citadas. Hierarquia denota posição de inferioridade e superioridade entre um objeto e outro. Pensamos haver hierarquia *apenas* na relação existente entre as *emendas constitucionais* e as demais espécies normativas. É que a emenda constitucional integra o plano normativo da própria Constituição; é a própria Constituição, uma vez promulgada. Dada a supremacia constitucional, as regras veiculadas por emenda passam a desfrutar dessa mesma condição. Tal já não ocorre com as outras espécies normativas, *não havendo hierarquia* entre elas; cada uma tem um âmbito específico de atuação, além de contornos e fisionomia jurídicas próprias. De fato, a lei complementar tem destino inconfundível com o da lei ordinária ou da resolução ou lei delegada, vice-versa e assim por diante. Se a matéria é reservada à lei complementar e a disciplina é veiculada por lei ordinária, haverá defeito incorrigível. O mesmo raciocínio é válido para situação inversa. Se uma espécie normativa estiver invadindo o campo de competência de outra, estar-se-á diante de uma ofensa à constituição ou, noutras palavras, de uma inconstitucionalidade.

O que se averbou em relação à *hierarquia* não se confunde com o chamado *processo de derivação de normas*. Aqui, sim, admite-se o *escalonamento normativo* e cada norma dá suporte e fundamento à outra, da qual *deriva*. Por exemplo, o regulamento deriva da lei, esta deriva da constituição, etc.

As *emendas constitucionais* (ou *emendas à constituição*) são, antes de qualquer coisa, emanção da aqui já tratada *competência reformadora*, dita por alguns *poder constituinte derivado* ou de *segundo grau*. Visam elas à *modificação normativa* da constituição. Ocorre, no entanto, que a modificação constitucional pela via das emendas é balizada pela própria ordem que instituiu tal possibilidade. Significa dizer que há *limites* às emendas e esses limites se traduzem em cláusulas ou disposições limitativas assim catalogáveis: a) *substanciais* (ou materiais; são *cláusulas intangíveis* ou *pétreas*); b) *formais* (*procedimentais*); c) *circunstanciais*; e d) *temporais*.

As *cláusulas pétreas* retiram da área reformável pela via das emendas determinados assuntos; é o caso, por exemplo, da Federação, que não pode ser abolida por esta trilha. Os limites *formais* se referem à *competência para iniciativa, quorum, tramitação*, etc. (todo o *iter procedimental* para a sua feitura). Ou seja, há determinação prévia daqueles que podem deflagrar o procedimento para elaboração das emendas, como também há determinado procedimento e número de votos para sua aprovação. Por evidência que as emendas se submetem ao controle da constitucionalidade. Por *limites circunstanciais* podemos entender aquelas situações em que se impede a modificação constitucional, como é o caso do estado de defesa. Por fim, é *limitação temporal* aquela que impede a modificação do Texto Constitucional por determinado prazo. Assim o fez a Constituição Imperial (art. 174) e a Carta dos EUA. Sob críticas, dizem alguns que a reforma constitucional a ser operada pela trilha da revisão, em 1993, igualmente sofreu limitação de ordem temporal pelo constituinte de 1988. Já que mencionamos *revisão*, não será demais dizer que é ela também modalidade de reforma da Constituição prevista na Carta vigente. Porém, a oportunidade para sua realização já se esgotou com a edição das *emendas constitucionais de revisão* (foram 6 emendas).

As *leis complementares* são aquelas espécies normativas pertencentes ao plano infraconstitucional e se destinam a integrar o Texto Constitucional, dando-lhe complementação. A diferença fundamental entre estas e as *leis ordinárias* radica-se: a) no campo ou âmbito de sua abrangência e b) no *quorum* para sua aprovação. Quanto ao primeiro aspecto, fácil é verificar que a existência da *lei complementar* somente tem lugar quando a Constituição Federal o exigir. Em outras palavras, a Constituição Federal reclama a sua edição ao mencionar por diversas passagens: "... nos termos de lei complementar". Ter-se-á aqui, e somente em tais hipóteses, lei complementar. Esta se diferencia da *lei ordinária* pelo *quorum* exigido para a sua aprovação. É aprovada por maioria absoluta, demonstrando que os assuntos remetidos a ela são de maior importância. Submete-se ao crivo do Executivo, da mesma forma que a lei ordinária.

As *leis ordinárias* têm o seu campo de incidência determinado por exclusão. Se não for assunto a ser disciplinado por *lei complementar*, a hipótese é de veiculação por lei ordinária. O *quorum* para aprovação é a maioria simples. verifica-se que há alguns assuntos que somente podem ser tratados por esta via. É o caso dos incisos alinhados no § 1º do art. 68 da Constituição, onde se cuida de matéria indelegável:

“Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos”.

As *leis delegadas* configuram exceção ao princípio da indelegabilidade de funções. O Presidente da República pode solicitar a delegação ao Congresso Nacional. Não há delegação em favor de Comissão do Congresso, como na Constituição anterior. Situa-se no plano da discricionariedade do Legislativo a delegação que pode, ou não, ser concedida. Também não é qualquer matéria que se sujeita à delegação. Os assuntos previstos no art. 68, mencionados, limitam a delegação. Importante salientar que Resolução não necessita de aprovação *conjunta* das Casas do Congresso, podendo sê-lo separadamente. Essa espécie normativa deverá especificar o conteúdo da delegação e os termos de seu exercício.

As *medidas provisórias* vieram substituir os *decretos-leis* da Constituição revogada. Pode o Presidente da República, em casos de relevância e urgência, editar tais medidas, com força de lei. Sob aplausos de uns e críticas de outros, o fato é que a medida provisória se reveste de menor controle quanto à sua indiscriminada utilização porquanto inexistente previsão relativa ao seu conteúdo, mesmo a despeito da *reforma constitucional* que deu novo tratamento à matéria (referimo-nos à *emenda constitucional* n. 32, de 11.09.01); pode versar sobre inúmeros temas, desde que não ofenda os limites materiais trazidos pela citada emenda (assuntos como nacionalidade, direito eleitoral, direito penal, etc.) e presentes os imprecisos e vagos conceitos de “relevância” e “urgência”.

A medida provisória, uma vez baixada e ressalvadas algumas hipóteses, perde eficácia em 60 dias, prorrogáveis, acaso não sejam convertidas em lei, devendo o Legislativo disciplinar as ocorrências havidas sob sua vigência.

Recentemente uma Medida Provisória perdeu a eficácia depois de promulgada, por prazo de validade expirado, já sob o novo regramento da Emenda Constitucional n. 32. Trata-se da Medida Provisória n. 38 que, por não ter sido convertida em lei, editou-se o Ato Declaratório de *perda de eficácia* e uma Comissão Mista deverá, como manda a Constituição Federal, disciplinar os atos ocorridos sob vigência do citado ato normativo.

A utilização indiscriminada, pelo Executivo, desse mecanismo (*medidas provisórias*), sobrepondo-se à “urgência” e à “relevância”, demonstra um desvirtuamento no entrelaçamento entre os Poderes do Estado e os males existentes, mesmo depois da *reforma constitucional* mencionada, sugerem concluir que o instituto não é razoável nem mesmo em teoria.

Que não se alardeie pelo Brasil afora, evitando-se assim o enfrentamento das complicações já experimentadas no Congresso Nacional, que as Assembléias Legislativas (nos Estados) e Câmaras de Vereadores (nos Municípios) podem – no âmbito de suas respectivas competências – editar também *medidas provisórias*.

Os *decretos legislativos* são da competência exclusiva do Congresso Nacional. Não se submetem, por isso, à sanção presidencial. O conteúdo fundamental dessa espécie normativa se traduz na previsão feita pelo art. 49 da Constituição.

As *resoluções* são atos normativos de competência tanto do Congresso Nacional como das Casas que o integram e, da mesma forma que os decretos legislativos, não se sujeitam à participação do Executivo pela sanção; seu conteúdo se dá nas hipóteses exemplificativas seguintes: a) delegação do art. 68 da Constituição Federal; b) suspensão de lei declarada inconstitucional; c) fixação de alíquota, etc. A promulgação é feita pela respectiva Mesa da Casa que a expedir. Se a resolução for do Congresso Nacional, a promulgação é feita pela Mesa do Senado.

Falemos ainda que a tramitação legislativa dos procedimentos que visam a formação das leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais) detém particularidades não encontráveis na elaboração das demais normas. Veja-se, a respeito, as regras escritas a partir do artigo 165 da Constituição Federal.

É importante deixar em destaque que o artigo 59 da Constituição Federal, aqui já referenciado, contém disposição paragrafária sugestiva de lei complementar. Está escrito ali que lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Seria uma espécie de *regulamento das leis brasileiras* encontrando-se tal regulação posta pela Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Nem sempre o *regulamento* é respeitado, notadamente naquela disposição relativa ao tempo de entrada em vigor da nova norma (*vacatio legis*), porquanto diz a lei em seu artigo 8º que se reserva a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 5 de maio de 2000) que entrou em vigor na data de sua publicação não seria por acaso lei de *grande e complexa repercussão* a ensejar a aplicação da Lei Complementar n. 95?

Se há, como visto, um *procedimento* (formal, portanto) a ser perseguido para a elaboração das normas, pode-se dizer que eventual transgressão a tal *iter* acarreta, no mínimo, descumprimento das regras processuais para elaboração das normas. A premissa leva a pensar não somente no tema *controle* das leis mas, em especial, no *controle do processo legislativo*.

O controle de *atos legislativos acabados* é de fácil trato e entendimento, o mesmo não ocorrendo – no entanto – com aqueles atos ainda *em formação*.

Seria possível, através do Poder Judiciário, obstar-se o procedimento legislativo de elaboração das leis e atos normativos?

Embora grande parte dos usuários do Direito não tenham assimilado ou atentado para a questão, respondemos afirmativamente registrando que até mesmo o mandado de segurança é considerado meio hábil para fazer cessar o procedimento legislativo viciado.

Expusemos alguns vetores relativos ao processo legislativo deixando também especificidades encontráveis cotidianamente no debate do assunto.

Estejamos seguros de que o tema sempre estará a desafiar a inteligência humana principalmente porque a lei é – e não poderia ser diferente – um instrumento democrático no Estado de Direito. Mas seu conteúdo político, não raro, transcende aquilo que sua aparência misteriosamente revela.