

FUNÇÃO LEGISLATIVA DO EXECUTIVO

*Antonio A. Queiroz Telles**

Sumário: I - Poderes; II - Legislação; III - Esquema Legal; VI - Classificação; V - Conclusões;

I - Poderes

Sob todos os aspectos, os negócios públicos dependem do processo legislativo.

Apesar de sua importância, não é, ainda, perfeito o seu conhecimento, em razão de sua considerável dimensão.

Fundamentalmente, essa matéria ampliou-se com as tarefas das antigas e independentes Câmaras Municipais do Brasil.

Na verdade, o Poder Legislativo ultrapassava suas funções naturais mas, também, atuava no sentido executivo e judicial.

Verificou-se, após essa situação, que o Poder Executivo cresceu, bastante, apresentando notável relevância no processo social. Objetiva, em suma, a manutenção da paz social.

Interessante anotar que este acontecimento estatal aumentou muito, valendo na área legislativa e, também, na política.

Na atualidade, isso ocorre em muitos países.

Sinteticamente, ocorre que o desempenho legislativo também faz parte do Poder Executivo.

Realmente, se cabe a este Poder, principalmente, editar atos administrativos integra, também, sua competência : fixação de leis, edição de decretos podendo, também, o Chefe do Executivo vetar (proibir) e, até mesmo, recusar sanção à determinada lei.

II - Legislação

Relembre-se que a função legislativa é montada pela Câmara dos Deputados (denominada de câmara baixa), do Senado Federal (denominado de câmara alta), ligados ao Congresso Nacional, segundo o art. 44 da Constituição.

* Mestre e Doutor pela USP. Professor do Curso de Mestrado em Direito do Curso Universitário Salesiano

Basicamente, o Poder Legislativo, utiliza na elaboração de normas os seguintes atos: homologação, iniciativa, abstenção, procrastinação, promulgação, revalidação e rejeição.

Vejamos, separadamente, o significado de cada um.

a) homologação

Trata-se de procedimento administrativo que convalida ou referenda ato legal, reconhecendo sua eficácia.

Sua existência é, primeiramente, amparada no art. 49, da Constituição Federal, que cuida da "...competência exclusiva do Congresso Nacional : I - resolver definitivamente...".

Apesar da expressão *resolver definitivamente* não conter, especificamente, sentido jurídico específico, significa capacidade para resolver os atos constitucionais previstos

O instituto da homologação é vivificada no decreto legislativo.

Trata-se, ao mesmo tempo, de situação suspensiva e necessária para a vigência jurídica.

Se ela inexistisse, os acontecimentos previstos no art. 49, I sequer seriam admitidos no nosso campo legal.

b) iniciativa

Dispõe o art. 61 : "A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe...".

Sinteticamente, significa o ponto de partida do processo legislativo, de acordo com a ordem constante do mencionado artigo.

Conforme opina parte da doutrina, o ato inicial pode ser simples, coletivo ou complexo.

Ocorrerá o primeiro, se proveniente de um membro do Legislativo, o segundo, se vier de uma comissão e, o terceiro, se o ato afluir de membros de uma das casas de leis, sendo apoiado por outros pertencentes à outra sede do mesmo poder.

Também é caracterizada a iniciativa sob os seguintes nomes : geral ou reservada.

A primeira denominação indica a proposta de consecução de direito, versando de qualquer assunto.

A segunda indica a limitação da possibilidade de criar direito. Configuram esta formalidade os Tribunais Federais (STF, TFR, STM, TST, TSE).

Comparando-se o presente artigo com o art. 56, da Constituição de 1967/69, será verificada, agora, a presença na iniciativa das leis do Congresso Nacional, do Procurador-Geral da República e dos cidadãos.

c) abstenção

A falta de manifestação da Câmara Federal e do Senado em projetos de lei, no prazo de 45 dias, ocasiona prejuízos na função legislativa.

Entretanto, o transcurso deste prazo não acontece durante o recesso do Congresso Nacional e, também, no referente aos projetos de código.

Para evitar os referidos danos, dispõe o § 1º do art. 64. : “O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa”.

Havendo, pois, a declaração de urgência, aplica-se o disposto no § 2º do art. 64., sendo a proposta “incluída na ordem no dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação”.

Na verdade, tal situação aplica-se, unicamente, às matérias dispostas no art. 61, § 1º, incs. I e II e letras a até e.

d) procrastinação

Contrariamente ao sentido correspondente à abstenção, passamos a tratar, rapidamente, deste título.

Há procrastinação nos projetos de lei, desamparados da urgência na votação.

Restringe-se a figura, na verdade, à escolha interna, de caráter intensamente político, pertencente ao Poder Legislativo.

Dispõe o art. 64, § 2º o prazo de 45 dias para a Câmara e igual prazo, ao Senado, para votação dos projetos.

No § 4º, não acontece a procrastinação durante o recesso do Congresso Nacional e, também, para os projetos de códigos.

O Poder Legislativo não está obrigado a aceitar recursos contra essa posição cabendo, entretanto, ao Executivo a faculdade de obter a votação se solicitar urgência, conforme disposição do § 1º do mesmo artigo.

e) promulgação

Prevista, primeiramente, no art. 65, da Constituição.

É ato obrigatório, que indica comunicação ao público da criação da lei. O termo significa, outrossim, a oficialização do texto da lei.

Se mantido o veto do projeto, renovadamente será ele encaminhado ao Presidente da República, para promulgação, de acordo com o § 5º do art. 66.

Não atendendo, este último, esta disposição, o projeto será então, encaminhado ao Presidente do Senado ou, ao seu Vice, conforme o art. e 66, § 7º, para que, no prazo máximo de 48 horas, ocorra a promulgação.

A promulgação é totalmente diferente da sanção.

Esta, na verdade, é típica do Poder Executivo. Nela, sua assinatura revela-se de acordo com o simples projeto, mudando-o para lei.

Igualmente, são totalmente diferentes a promulgação e a publicação.

Esta se refere à eficácia da norma ou ao seu conteúdo.

Cuida, também, do tratamento coletivo a respeito da observação do cumprimento da lei.

Na verdade, a publicação não apresenta aspectos somente legislativos, mas sim, de ato proveniente do Poder Executivo.

f) revalidação

Por determinação do art. 66, o Presidente poderá sancionar ou, então, de acordo com o seu § 1º, considerar o projeto inconstitucional ou, contrário ao interesse público.

Por isso mesmo, poderá vetá-lo total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis.

Essa providência equivale à recusa do Presidente ao projeto.

Neste sentido, explana o § 4º do art. 66: “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”.

O Congresso Nacional poderá, assim, rejeitar o veto do Presidente da República.

Não havendo mais veto, o processo será encaminhado ao Presidente da República, para ser promulgado, consoante disposição do § 5º, do mesmo artigo.

Finalmente, não havendo votação, o processo de lei passará sempre à sessão imediata (§ 6º). Depois de aprovado será promulgado, nos termos contidos no § 7º (anteriormente comentado) .

O acontecimento, previsto no § 4º, tecnicamente, é conhecido pelo termo revalidação.

g) rejeição

Cumprindo o disposto no § 4º, do art. 66, o veto poderá “...ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto”.

É interessante frisar que, ocorrendo a rejeição, poderá haver outro novo projeto de lei sobre a mesma matéria, “...mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional”, (art. 67).

III - Esquema legal

Considerando sua importância vejamos, agora, singelamente, algumas partes do processo legislativo :

1 - Preâmbulo (ou título)

a) epígrafe :

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993;

b) ementa :

ementum (idéia, pensamento), e mens (mente), têm o sentido de sinopse da lei.

c) Exemplo :

Lei Nº 8.666 De 21 de junho de 1993

Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

2 - Cláusula de vigência

exemplo :

Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

3 - Cláusula de revogação

exemplo :

Revogam-se as disposições em contrário.

4 - Encerramento

a) data :

Brasília, 21 de junho de 1993; 172º da Independência e 105º da República;

b) assinatura :

ITAMAR FRANCO;

c) referendos :

Rubens Ricupero, Romildo Canhim.

5 - Atos do Executivo**Iniciativa :**

significa a competência (do Presidente da República) para apresentar o projeto legislativo, conforme a redação do art. 61., Seu § 1º trata da sua iniciativa privativa de leis.

Discussão :

referente ao Executivo, é tratada no art. 64 e § 1º da Constituição.

Votação :

também é prevista nesse artigo e parágrafo.

Sanção :

resume a adesão do Executivo aos projetos, transformando-os em Lei. Pode ser:

a) expressa, se houver concordância com o projeto de lei, com assinatura e promulgação e,

b) tácita, se houver sanção pelo transcurso do prazo.

Veto :

o Executivo poderá concordar parcialmente ou coibir, no aspecto total, o projeto de lei. Fundamenta-se na :

a) inconstitucionalidade formal ou material do projeto;

b) ilegalidade do projeto;

c) contrariedade ao interesse público.

Publicação :

refere-se, obrigatoriamente, ao ato de promulgação e à lei.

Modalidades

códigos :

Normativam ramo autônomo de direito, de forma sistematizada, com aspectos gerais e específicos.

Consolidações :

conjunto de normas sobre determinada matéria, sem sistematização e divisão entre normas substantivas e adjetivas.

Estatutos :

normatização sistemática e integral da entidade e regulamentação das atividades de um grupo social.

Emendas no processo legislativo :

- a) da Constituição Federal e dos Estados e,
- b) da Lei Orgânica (dos Municípios).

Emendas na técnica legislativa :

altera outras emendas. É acessória.

Emendas legislativas :

supressivas, aditivas, substitutivas, modificativas.
Têm função indicada pela nomenclatura.

Subemenda :

proposição acessória de emenda.

VI. Classificação

Segundo o art. 59 da Constituição Federal, são espécies normativas acolhidas pelo sistema jurídico brasileiro :

I) emendas à Constituição

Diante do tradicional caráter de rigidez da Constituição e, tomando-se por pressuposto que a Lei Maior se pretende duradoura, mas não imutável, ela própria cria um mecanismo para sua alteração e adaptação às novas situações sociais, através da previsão de emenda constitucional que se submete a um processo específico e mais árduo.

Trata-se de correção da Constituição, segundo prescreve o art. 60, incisos e parágrafos.

Ela não acontecerá durante a intervenção federal ou estado de sítio (§ 1º).

Igualmente, de acordo com o § 4º, também, não acontecerá se quiser abolir: a forma federativa do Estado (inc. I); o voto direito, secreto, universal e periódico (inc. II); a separação dos Poderes (inc. III) e os direitos e garantias individuais (inc. V).

Esta proibição é denominada de cláusulas pétreas.

Na verdade, a emenda destina-se à conversão, aumento e exclusão da regra existente.

Estas tarefas ocorrem conforme a seguinte disposição do art. 60., se houver a proposta: de um terço, no mínimo, de membros da Câmara Federal ou do Senado Federal (inc. I); do Presidente da República (inc. II) e, de mais da metade das Assembléias Legislativas, conforme apresentação da maioria de seus membros (inc. III).

A emenda passará pelas Casas do Congresso Nacional em dois turnos, sendo aprovada se tiver três quintos dos votos.

Sua promulgação compete, simultaneamente, às mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

II) lei complementar

Representa um detalhamento do texto constitucional, podendo ser editada, apenas quando, expressamente, prevista na Constituição .

Objetiva, somente, a referência a certas matérias, de forma mais abrangente, desde que não tratadas e previstas em lei complementar.

Diga-se, também, a esse respeito, que a Lei complementar exige, para aprovação o quorum específico, ou seja, a maioria absoluta, nos termos do art. 69 da Constituição Federal e a Lei ordinária, ao contrário, contenta-se com a aprovação por maioria simples.

III) leis ordinárias

Duas são as definições das leis ordinárias.

Primeiramente, pertencem a este tipo todas aquelas que não são complementares ou delegadas.

Contrariamente a estas últimas, a lei ordinária não exige, para sua aprovação, a existência de maioria absoluta.

Em segundo lugar, observa-se que esta lei não é adequada para aprovação de todas as matérias.

Realmente, todos os assuntos que não são reservados à lei complementar e à delegada, pertencem à lei ordinária.

Sua possibilidade está prevista nos artigos 49, 51 e 52 e, sua impossibilidade, no artigo 68, incisos I, II, III.

O art. 61 da Constituição assim estabelece a competência para elaboração não só da lei complementar, como da ordinária : “ ... 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”.

IV) leis delegadas

Transferem atribuições de um Poder para outro, ou seja, especificamente, do Congresso Nacional (Legislativo) para o Presidente da República (Executivo), para legislar sobre determinada matéria. Trata-se, em realidade, de delegação externa corporis.

De acordo está toda a doutrina a respeito da existência de leis, independentemente, da presença do Presidente da República.

Especifica este processo o art. 68 da Constituição. O seu § 2º estabelece que a outorga tem a forma de resolução (capacidade de resolver, deliberar, decidir), entregue ao Presidente da República. Segundo o § 3º esta resolução poderá ser votada pelo Congresso Nacional.

O mesmo artigo trata da impossibilidade da existência de leis delegadas, nos incisos I, II e III e o artigo 49, 51 e 52, a respeito da sua possibilidade.

V) medidas provisórias

Outra situação expõe a Carta, no 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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias”.

Inicialmente, esta medida não descendendo, propriamente, do Legislativo, têm os mesmos efeitos da lei.

Entretanto, conforme dispõe o § 1º do art. 68, será utilizada a forma de lei complementar e da legislação, para versar de determinadas matérias.

A Constituição atual cessou a existência do decreto lei. Em seu lugar, criou-se a medida provisória, muito mais vigorosa desde que aprovada pelo Congresso Nacional.

Esta providência não encerrou nem diminuiu a competência do Presidente da República e deve ser publicada no Diário Oficial da União.

Importante posição desta providência diz respeito aos seus efeitos de nulidade.

Ela não existia na Constituição anterior (1967/69).

Perderá, todavia, toda eficácia, desde sua rejeição pelo Congresso Nacional, ocasionando a anulação de seus atos.

Mesmo ainda não homologada, a força da medida provisória se iguala à da lei, no prazo de trinta dias. Isso não acontece se o ato for rejeitado.

Uma vez realizada, para não perder o período de tempo, o Congresso Nacional será convocado, extraordinariamente, para decidir no prazo de cinco dias, sobre a eficácia ou da rejeição.

Aprovada, será convertida em lei.

VI) decretos legislativos

Dispensa a sanção, promulgação e, até mesmo, o veto.

É criado pelo Congresso Nacional, previsto no art. 59, inc. VI, da nossa Carta.

A doutrina ainda discute sobre a nomenclatura desse instituto.

De fato, o termo decreto significa, antes de tudo, a idéia de ato administrativo.

Por sua vez, a palavra Legislativo, indica funções desenvolvidas, apenas, pelo Poder Legislativo.

O art. 49 alude, mas não de forma exclusiva, às matérias tratadas pelo decreto legislativo.

Realmente, valem-se dele, as resoluções do Congresso Nacional.

Finalmente, lembramos que: sua promulgação acontece no Congresso Nacional e sua revogação não ocorrerá pela lei.

VII) resoluções

Apresentam características de norma legislativa mas valem, exclusivamente, para assuntos de natureza privativa, interna corporis do Legislativo.

São, de fato, atos administrativos, diferentes da lei, mas editados pelo Poder Legislativo.

Têm competência para instituí-la: Congresso Nacional, Senado Federal e Câmara dos Deputados. Sua promulgação é realizada pelas mesas legislativas

Dispensam, totalmente, a sanção do Presidente da República.

Sobre esta matéria, por exemplo, versam os § 2º e § 3º do art. 68.

Finalmente, os arts. 60 a 69 cuidam, especificamente, desses atos, detalhando todas as circunstâncias pelas quais se desenvolverá o processo legislativo.

Conclusão

Sobre este texto, brevemente, temos a dizer, o seguinte:

São enormes as competências e obrigações do Chefe do Estado.

Atua ele, não só na programação como, também, na realização de toda a política administrativa.

Todavia, suas atividades revelam-se, principalmente, no sistema legal.

Esse comportamento não ocorre, somente, no nosso país. Sua ocorrência é internacional.

Na verdade, se administrar é função importante do Estado, essa atuação depende, exclusivamente, da norma legal.

O início do processo legislativo, pelo presidente, está previsto no art. 84, III, da Constituição e contém enorme abrangência, prevista em diferentes artigos.

Bibliografia:

BASTOS, Celso. Curso de Direito Constitucional. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

Dicionário de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1994.

CRETELLA JÚNIOR, José. Elementos de Direito Constitucional. São Paulo: Rev. Trib., 1995.

- Dicionário de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- Comentários à Constituição Brasileira de 1988. 3º ed., Rio de Janeiro: Forense, 1992.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Saraiva, 1989-95.
- Direitos Humanos Fundamentais. São Paulo : Saraiva, 1995.
- FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989.
- GANDRA da Silva Ives. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988.
- RIBEIRO JÚNIOR, João. Direito Constitucional para provas e concursos públicos. São Paulo : Acadêmica, 1993.
- Teoria Geral do Direito Constitucional. Bauru (SP): EDIPRO, 1998.
- SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 6º ed. São Paulo : Rev. Trib., 1990.
- TELLES, Antonio A. Queiroz, Constituição – Conceito, Direitos Fundamentais e Garantias Constitucionais, São Paulo, EDIPRO.