

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

LUIS RICARDO NARY SUCH

**O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA FEDERAL
E MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

**São Paulo
2015**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

LUIS RICARDO NARY SUCH

**O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA FEDERAL
E MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Prof. Marcello Fragano Baird

**São Paulo
2015**

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

LUIS RICARDO NARY SUCH

**O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA FEDERAL
E MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:.....

São Paulo, dede 2015.

ORIENTADOR: Prof. Marcello Fragano Baird

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à memória de meus pais Antonio Such e Adma Nary Such e à memória de meus irmãos José Alexandre Nary Such e André Fernando Nary Such. Também dedico especialmente à Maria Emília Tavares Ramos, que com seu amor, paciência e incentivo está sempre acreditando no meu sucesso.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus e a todos aqueles que sempre acreditaram e me incentivaram.

À Câmara Municipal de São Paulo, em especial à Escola do Parlamento por idealizar e tornar realidade este curso.

Ao Prof. Marcello Fragano Baird, pela valiosa orientação que proporcionou a confecção e a conclusão da presente monografia.

Aos colegas do curso pela agradável convivência.

Aos professores do curso pelas sábias lições.

E aos homens que pensam, mesmo aqueles que pensam diferente de mim.

“Mas, senhores, os que madrugam no ler, convém madrugarem também no pensar. Vulgar é o ler, raro o refletir. O saber não está na ciência alheia, que se absorve, mas, principalmente, nas próprias idéias, que se geram dos conhecimentos absorvidos, mediante a transmutação, por que passam, no espírito que os assimila. Um sabedor não é um armário de sabedoria armazenada, mas transformador reflexivo de aquisições digeridas.”

Rui Barbosa

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo analisar de forma comparada o processo legislativo da lei ordinária no âmbito federal e no âmbito municipal da cidade de São Paulo. O estudo do processo legislativo começa pela análise das regras insculpidas na Constituição Federal de 1988, mais especificamente nos artigos 59 a 69. Porém, constatamos que estas regras são de caráter geral, e não descrevem o trâmite a ser seguido por um projeto de lei ordinária, tanto no âmbito federal, como no âmbito municipal da cidade de São Paulo, nosso objeto de estudo. Para descrever o processo legislativo de elaboração de uma lei ordinária é necessário conhecer todas as etapas da sua tramitação, ou seja, desde a iniciativa do projeto de lei até a publicação da lei propriamente dita, resultante da aprovação do projeto de lei proposto. Assim, recorreremos aos Regimentos Internos das Casas Legislativas, pois é neles que estão inseridas as regras que norteiam o trâmite das espécies normativas com maiores detalhamentos. Na esfera federal, analisaremos o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e na esfera municipal da cidade de São Paulo, o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo. A minuciosa análise dos Regimentos Internos das Casas Legislativas é de fundamental importância, porque ali são definidas as regras do jogo, tanto para a aprovação como para a rejeição do projeto de lei, uma vez que as regras impactam os resultados. A primeira parte do presente estudo ocupará-se da descrição do processo legislativo da lei ordinária federal, que, para ser aprovada, deverá ser apreciada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em virtude do sistema bicameral. Em seguida, o estudo volta-se para a descrição do processo legislativo da lei ordinária no Município de São Paulo, que para ser aprovada será apreciada pela Câmara Municipal de São Paulo, no sistema unicameral. Por fim, estudo realiza uma comparação entre os processos legislativos abordados com a finalidade de identificar possíveis semelhanças e diferenças entre eles. A metodologia utilizada foi a análise bibliográfica e documental. O estudo é relevante, pois contribui para o conhecimento da elaboração da lei ordinária, que é uma das espécies normativas previstas no texto constitucional. A lei ordinária é caracterizada pela generalidade de seu conteúdo, uma vez que disciplina uma grande variedade de matérias. Sua elaboração tem fundamento no texto constitucional, e nas regras contidas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, que muitas vezes são subestimados nos trabalhos que tratam do tema. O resultado da comparação revelou a existência de semelhanças e diferenças entre os processos legislativos, mas serão mencionadas apenas as principais regras que julgamos relevantes para os processos legislativos em tela. Concluímos que, na comparação dos processos legislativos abordados, as semelhanças encontradas são inerentes ao processo legislativo e, que as diferenças são notadas em virtude da particularidade de cada esfera de poder estudado.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Processo Legislativo; Lei Ordinária.

ABSTRACT

The present work aims to analyze in a comparative way the legislative process of the ordinary law in the federal sphere and the municipal field in the city of Sao Paulo. The study of the legislative process starts by analyzing the rules inscribed in the Federal Constitution of 1988, more specifically in the articles 59 and 69. However, we know that these rules are of a general character, and do not describe the proper processes to be followed by a project of ordinary law, both in the federal and municipal fields of the city of Sao Paulo, the object of our study. In order to describe the legislative process of an ordinary law, it is necessary to know the steps of its proper procedures, since the initiative of the bill until the publishing of the law itself, resulted of the approval of the project of the proposed law. Therefore, we rely on the by-laws and statutes of the Legislative Houses, because they specify the rules that govern the proper procedure of the normative species with the best details. At the federal level, we will analyze the by-laws and statutes inside Congress, and at the municipal level of the city of Sao Paulo the by-laws and statutes of the Municipal Congress of Sao Paulo. The detailed analysis of the by-laws and statutes of the Legislative Houses is of fundamental importance, because this is where the rules of the game are decided, both for approval or to refusal of the project of law. And rules impact the results. The first part of the present study deals with the description of the legislative process of the federal ordinary law, that in order to be approved, needs to be appreciated at Congress and at the Federal Senate according to the bicameral system. After that, the study will focus the description of the legislative process of the ordinary law of the Município of Sao Paulo. There the bill has to be appreciated by the Municipal Chamber of Sao Paulo in the unicameral system. At last, the study makes a comparison between the legislative processes with the purpose of identifying possible similarities and differences between them. The methodology used was the bibliography and documented analysis. The study is relevant, as it contributes to the knowledge of the making of the ordinary law, which is one of the norms in the constitutional text. The ordinary law is characterized by the generality of its content, once it disciplines a great variety of the subjects. Its development has basis on the constitutional text, and in the rules of the by-laws and statutes of the Legislative Houses, that a lot of times are underestimated in studies that deal with the subject. The result of the comparison revealed the existence of similarities and differences between the legislative processes, but they are only mentioned as primary rules that we judge relevant for the legislative processes addressed. We conclude that the similarities found are inherent to the legislative process and, that the differences are noticed due to the particularity of each level of power studied.

Keywords: Legislative Process; Legislative Power; Ordinary Law.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxograma do Processo Legislativo da lei ordinária federal	50
Figura 2 – Fluxograma do Processo Legislativo da lei ordinária no Município de São Paulo.....	56

LISTA DE SIGLAS

CCJC	-	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CFT	-	Comissão de Finanças e Tributação
LOMSP	-	Lei Orgânica do Município de São Paulo
Op.cit	-	obra citada
RICD	-	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RICM	-	Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO.

Eu Luis Ricardo Nary Such declaro ser o autor desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro, que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, _____ de _____ de 2015.

LUIS RICARDO NARY SUCH

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA FEDERAL	16
1.1 Conceito de Processo Legislativo	16
1.2 Fase introdutória	19
1.2 Fase constitutiva	20
1.2 Fase complementar	33
2 PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO..	35
2.1 O município na Constituição Federal de 1988	35
2.2 A Câmara Municipal do Município de São Paulo	37
2.3 Processo Legislativo no Município de São Paulo	38
3 COMPARAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA FEDERAL E DA LEI ORDINÁRIA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	47
3.1 A importância das regras institucionais no processo legislativo	47
3.2 Características relevantes do processo legislativo federal.....	48
3.3 Características relevantes do processo legislativo municipal de São Paulo	55
3.4 Comparação entre os processos legislativos.....	59
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

INTRODUÇÃO

O princípio da tripartição dos poderes, proposto por Montesquieu, limitou o poder do Estado, atribuindo sua atuação por meio de três poderes distintos, limitados e harmônicos entre si, o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário. A Constituição Federal de 1988 positivou o princípio da separação e harmonia dos Poderes em seu artigo 2º: São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Cabe destacar a inclusão da proteção à separação dos Poderes como cláusula pétrea, no artigo 60, § 4º, III em nossa Carta Magna, garantindo o equilíbrio na repartição das competências entre os Poderes.

Ao Poder Legislativo compete exercer a função legislativa do Estado, que consiste em regular as relações dos indivíduos entre si e com o próprio Estado, mediante a elaboração de leis, que é de fundamental importância para o Estado Democrático de Direito. Desta maneira, o processo legislativo tem papel relevante, pois é o conjunto de atos necessários a serem observados pelas Casas Legislativas para a elaboração das leis, por meio do qual o Poder Legislativo exerce sua função primordial de legislar. Na lição de Silva, “por processo legislativo entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação de leis constitucionais, complementares e ordinárias (...)”¹. Não podemos olvidar que, embora o Poder Legislativo exerça sua função típica que é legislar, também exerce a relevante função de fiscalizar o Poder Executivo.

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 521-522.

A elaboração das leis deve observar rigorosamente as regras prescritas na Constituição Federal de 1988, pois disciplinam a vida em sociedade de uma maneira em geral. A inobservância das regras do processo legislativo culmina a inconstitucionalidade formal das leis. Porém, ressaltamos a importância das regras contidas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, pois neles estão descritos detalhadamente as regras do processo legislativo de cada Casa Legislativa. Na Constituição Federal de 1988, as regras dispostas são de caráter geral. No entendimento de Silva “(...) o regimento interno de cada Casa e o regimento interno comum do Congresso Nacional recobram sua importância de principal fonte do Direito Parlamentar”². Para Pacheco, embora os Regimentos Internos respeitem e incorporem as linhas mestras disciplinadas em nossa Constituição Federal de 1988,

É neles que vamos encontrar o disciplinamento propriamente dito do processo legislativo em cada Casa, incluindo normas sobre a composição e as competências dos órgãos internos, a forma de apresentação dos projetos e propostas de legislação, os regimes de tramitação, os debates e votações, os direitos e deveres dos parlamentares, enfim, toda a regulação minuciosa do processo legislativo, desde seu impulso inicial até os atos finais³.

Dentre as espécies normativas previstas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988, o objeto de estudo deste trabalho será a elaboração da lei ordinária no âmbito federal e no âmbito do Município de São Paulo. Entendemos que o estudo da lei ordinária é de suma importância, uma vez que ela é considerada como base comum para a elaboração das demais espécies normativas e também porque regula grande parte das condutas em nossa sociedade. O estudo do processo legislativo da lei ordinária é relevante porque permite o conhecimento das

² SILVA, José Afonso da. *Op.cit*, p. 510.

³ PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. 3.ed. Brasília, 2013, p. 16-17. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/como-se-fazem-as-leis>>. Acesso em: 13 mai. 2015.

regras que permitem a elaboração dessa espécie normativa, desde a iniciativa até a sua publicação. Cabe mencionar que as regras gerais do processo legislativo estão no texto constitucional, mas nosso principal objetivo é destacar a importância dos Regimentos Internos das Casas Legislativas, não mencionados em muitos trabalhos sobre processo legislativo, para conhecer e entender suas regras. Ao lançar um olhar especial sobre os Regimentos Internos, ou seja, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, pretendemos descrever resumidamente a elaboração da lei ordinária, analisando as suas regras e realizando uma comparação entre os processos legislativos das duas Casas Legislativas.

A questão a ser identificada é a existência de semelhanças e diferenças entre os processos legislativos na elaboração da lei ordinária na Câmara dos Deputados e na Câmara Municipal de São Paulo,

No primeiro capítulo, busca-se descrever a elaboração da lei ordinária federal, a partir das regras dispostas na Constituição Federal de 1988 e no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O segundo capítulo tem por finalidade descrever a elaboração da lei ordinária no Município de São Paulo, a partir das regras dispostas na Constituição Federal de 1988, na Lei Orgânica do Município de São Paulo e no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

O terceiro capítulo se aduz a comparação entre os processos legislativos da elaboração da lei ordinária federal e da lei ordinária no Município de São Paulo, para mencionar as eventuais semelhanças e diferenças entre os processos estudados nos capítulos precedentes.

Por derradeiro, são apresentadas as considerações finais sobre a reflexão do conteúdo completo deste trabalho.

A metodologia utilizada foi fundamentada na análise bibliográfica e documental, para conhecer as formas de contribuição científica sobre a matéria, pautadas principalmente em doutrinas, na legislação, trabalhos e artigos acadêmicos com o objetivo de obter informações relevantes para a compreensão do tema abordado no presente trabalho.

Importante mencionar que a escassez de material doutrinário a respeito do processo legislativo é patente, com poucos livros disponíveis sobre o tema, uma vez que na maioria das vezes, o processo legislativo é referenciado apenas pelas regras constitucionais, que são de caráter geral.

No intuito de contribuir para o conhecimento da elaboração da lei ordinária no âmbito federal e municipal de São Paulo, é que foi elaborado o presente trabalho, esperando que possa despertar o interesse por aqueles que dele se utilizarem, pois esse tema deve ser amplamente estudado e divulgado pela sua relevância social.

Por fim, cumpre registrar que, em face da riqueza e amplitude do tema estudado, bem como das limitações físicas de uma monografia, não foi possível esgotar com a profundidade desejada todos os aspectos envolvidos no presente trabalho, o que, em muitas oportunidades, mereceria uma abordagem exclusiva.

1 PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA FEDERAL

1.1 Conceito de Processo Legislativo

A compreensão e o estudo do processo legislativo são fundamentais para conhecer o processo de elaboração das principais espécies normativas brasileiras. Permite, ainda, acompanhar a produção e o acompanhamento destas espécies no tocante ao processo legislativo, pois o desrespeito ao mesmo acarretará a nulidade da espécie normativa produzida, provocando assim o chamado vício da inconstitucionalidade formal.

O processo legislativo é o conjunto de disposições que disciplinam e orientam o procedimento a ser observado para a elaboração das espécies normativas descritas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988: I – emendas à Constituição; II – leis complementares; III – leis ordinárias; IV – leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções.

Ceneviva descreve o processo legislativo como “o conjunto de medidas e de ritos observado na elaboração das leis. Compreende a diversidade de sistemas utilizados nesse trabalho e, em particular, a matéria legislada, o *quórum* para sua aprovação e a iniciativa de sua propositura”⁴.

Para Bulos

Processo legislativo é o conjunto de atos preordenados que permitem a feitura, a mudança e a substituição de espécies normativas. Estes atos preordenados são: (i) iniciativa legislativa; (ii) emendas; (iii) votação; (iv) sanção e veto; e promulgação e publicação⁵.

Por sua vez, Moraes afirma que:

⁴ CENEVIVA, Walter. *Direito Constitucional Brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 227 e 228.

⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1172 e 1173.

O termo processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto ordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição, (...) Assim, juridicamente, a Constituição Federal define uma sequência de atos a serem realizados pelos órgãos legislativos, visando à formação das espécies normativas no artigo 59: Emendas Constitucionais, leis complementares e ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções⁶.

Cabe ressaltar que os principais aspectos do processo legislativo estão descritos nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal de 1988 e também nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, onde estão detalhados os procedimentos para a produção das espécies normativas. Assim, podemos afirmar que o processo legislativo está baseado no texto constitucional e nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

É oportuno mencionar que no presente trabalho procuramos destacar a importância dos Regimentos Internos no processo legislativo, matéria pouco explorada na maioria dos trabalhos sobre o tema. Entendemos que, se os Regimentos Internos forem subestimados na descrição do processo legislativo, não haverá uma melhor compreensão do tema, uma vez que é neles que estão descritas detalhadamente as regras do trâmite legislativo. Desta maneira, consideramos que estudar estas regras contidas nos Regimentos Internos são de fundamental importância para a compreensão do processo legislativo da lei ordinária no âmbito federal e no âmbito municipal de São Paulo, objeto de estudo deste trabalho.

Insta salientar que as regras constitucionais no tocante ao processo legislativo deverão ser cumpridas pelos demais entes da federação conforme aponta Fonseca⁷, mencionando que, pelo princípio da simetria, as regras básicas do

⁶ MORAES, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 671.

⁷ FONSECA, Edson Pires da. *Direito Constitucional Legislativo: poder legislativo, direito parlamentar e processo legislativo*. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013, p. 210.

processo legislativo previstas na Carta Magna deverão ser obrigatoriamente observadas pelos Estados-membros em suas constituições estaduais e pelos municípios em suas leis orgânicas municipais.

Segundo Lenza “a importância fundamental em estudarmos o processo legislativo de formação das espécies normativas é sabermos o correto trâmite a ser observado, sob pena de ser inconstitucional a futura espécie normativa”⁸.

O processo legislativo ordinário ou comum é aquele que se destina à elaboração das leis ordinárias e complementares. O presente trabalho pretende descrever o processo legislativo para a elaboração da lei ordinária, por isso não será mencionado o procedimento quanto à lei complementar. É sempre objeto de discussão na doutrina a comparação entre lei ordinária e lei complementar, mas, para abreviar esta comparação, no que tange ao processo legislativo, entendemos que o procedimento de elaboração de ambas as espécies é exatamente o mesmo, conforme a doutrina majoritária, diferindo apenas com relação ao objeto e ao *quórum* de aprovação. De igual maneira, com relação aos demais procedimentos, não trataremos do processo ou procedimento sumário e do processo ou procedimento especial que são procedimentos existentes no processo legislativo, porém não fazem parte do escopo do presente trabalho.

O processo legislativo no âmbito federal possui sistema bicameral, pois para o projeto de lei ser aprovado deve passar pela apreciação das duas Casas legislativas do Congresso Nacional, ou seja, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Podemos considerar, assim como a maioria da doutrina brasileira, que o processo legislativo ordinário, destinado à elaboração da lei ordinária está

⁸ LENZA, Pedro, *Direito Constitucional Esquematizado*. 10.ed. São Paulo: Editora Método, 2006, p. 266.

dividido em três fases: a fase de iniciativa ou introdutória, a fase constitutiva e a fase complementar. Neste sentido, Moraes afirma que “o procedimento de elaboração de uma lei ordinária denomina-se processo legislativo ordinário e apresenta as seguintes fases: fase introdutória, fase constitutiva e fase complementar”⁹.

As fases do processo legislativo para a elaboração de uma lei ordinária serão explanadas nos próximos tópicos a seguir.

1.2 Fase introdutória

A fase de iniciativa ou introdutória é aquela atribuída pela Constituição Federal a determinada pessoa ou órgão para apresentar um projeto de lei ao Poder Legislativo. É a competência para dar início ao processo legislativo para a produção das espécies normativas previstas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988. O artigo 61, *caput*, da Constituição Federal de 1988 enumera os legitimados para a propositura dos projetos de lei. Somente aqueles que detêm o poder de iniciativa é que podem exercer a iniciativa, pois caso contrário ocorrerá um vício de iniciativa, uma inconstitucionalidade formal, que por consequência poderá gerar a invalidade da norma jurídica por inobservância das regras de iniciativa legislativa. Somente para fins didáticos, a iniciativa legislativa poderá ser dividida em parlamentar e extraparlamentar. Nas palavras de Moraes,

Iniciativa de lei é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo, podendo ser parlamentar ou extraparlamentar e concorrente ou exclusiva. Diz-se iniciativa de lei parlamentar a prerrogativa que a Constituição confere a todos os membros do Congresso Nacional (Deputados Federais/Senadores da República) de apresentação de projetos de lei. Diz-se, por outro lado, iniciativa de lei extraparlamentar aquela conferida ao Chefe do Poder Executivo, aos

⁹ MORAES, Alexandre de. *Op.cit*, p. 675.

Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos (iniciativa popular de lei)¹⁰.

Para Ferreira Filho

(...) Já se disse anteriormente que a iniciativa não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia. Em verdade, juridicamente, a iniciativa é o ato por que se propõe a adoção de direito novo. Tal ato é uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada. Ato que se manifesta pelo depósito do instrumento, do projeto, em mãos da autoridade competente¹¹.

Ainda com relação à iniciativa, a doutrina menciona a iniciativa concorrente que é aquela pertencente a vários legitimados de uma só vez e a iniciativa exclusiva que é aquela reservada a determinado cargo ou órgão.

Pela exposição acima, e pela leitura sobre o tema na doutrina, notamos que existem autores que consideram a iniciativa com uma fase do processo legislativo e outros não a consideram. No presente trabalho consideramos que a iniciativa compõe uma fase do processo legislativo.

1.2 Fase constitutiva

Na fase constitutiva, que é composta da deliberação parlamentar ou legislativa e da deliberação executiva é que o projeto de lei será apreciado, debatido e deliberado pelo Poder Legislativo, representado pelas Casas Legislativas e pelo Poder Executivo. Em outras palavras, é a fase em que o projeto de lei torna-se uma lei propriamente dita, inovando o ordenamento jurídico.

¹⁰ MORAES, Alexandre de. *Op.cit*, p. 675.

¹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 233.

Ferreira Filho ensina que “a fase de deliberação é propriamente constitutiva da lei, no sentido de que nela e por ela o Legislativo estabelece as regras jurídicas novas. É indubitavelmente a principal do processo legislativo”¹².

Uma vez que o Poder Legislativo Federal tem sistema bicameral, a tramitação de um projeto de lei ordinária ocorrerá nas duas Casas do Congresso Nacional, ou seja, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para ser aprovado.

No presente trabalho, destacaremos a tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados, para a realização da comparação com a tramitação do projeto de lei na Câmara dos Vereadores, no âmbito municipal de São Paulo, cientes da grande importância da tramitação do projeto de lei no Senado Federal, sem a qual não seria possível a aprovação de qualquer projeto de lei no âmbito federal. No contexto do sistema bicameral, temos a Casa Inicial, ou iniciadora que é a Casa do Congresso Nacional em que primeiramente o projeto de lei tramitará, e a Casa Revisora que terá o papel de revisar o que foi apreciado na Casa Iniciadora. Cumpre realçar que, não trataremos do trâmite legislativo no Senado Federal, conforme mencionado. Porém, julgamos importante destacar que quando o Senado Federal atuar como Casa Revisora e alterar o projeto original de lei ordinária, este retornará para a Casa Iniciadora, ou seja, a Câmara dos Deputados, que aprovará ou não as mudanças, ou emendas, encaminhando o projeto de lei para a sanção ou veto do Presidente da República.

Importante destacar que, na Câmara dos Deputados, a Mesa atua como Comissão Diretora e tem a função de dirigir os trabalhos legislativos e os serviços administrativos da Câmara. A Mesa compõe-se de Presidência e de Secretaria,

¹² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op.cit*, p. 228.

constituindo-se a primeira do Presidente e de dois Vice-Presidentes e, a segunda, de quatro Secretários. É o que dispõe o artigo 14 do RICD.

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 58, o Congresso Nacional e suas Casas terão Comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento interno ou no ato de que resultar a sua criação. Ainda, no mesmo artigo, em seu § 2º inciso I, determina que às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa. Diante deste dispositivo constitucional, entendemos que um projeto de lei ordinária, geralmente, poderá ter apreciação conclusiva nas comissões, sem a necessidade de apreciação no Plenário, o que ocorre apenas em casos específicos.

Corroborando o exposto acima, reza o artigo 55 do RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados que, a nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica.

Assim, cabe às comissões a discussão propriamente dita do projeto de lei em detalhes, no tocante à constitucionalidade, à técnica legislativa e também quanto ao mérito. Cada comissão tem um tema e atribuições específicas, previstas constitucionalmente e pelos regimentos internos das Casas. Vale destacar que conforme dispõe o artigo 24, II, do RICD, as Comissões Permanentes podem discutir, votar e aprovar conclusivamente os projetos de lei, dispensando a competência do Plenário, com exceção dos projetos: a) de lei complementar; b) de código; c) de iniciativa popular; d) de Comissão; e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do artigo 68 da Constituição Federal; f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo

Plenário de qualquer das Casas; g) que tenham recebido pareceres divergentes; h) em regime de urgência.

Quando um projeto de lei ou uma proposição é recebida na Câmara dos Deputados, ela será numerada e distribuída para as comissões competentes, conforme reza o artigo 137 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Porém, antes da tramitação, ocorrerá a análise preliminar do Presidente da Casa Legislativa, que poderá devolver o projeto liminarmente, caso seja evidentemente inconstitucional, conforme dispõe o § 1º, II, alínea b do dispositivo retro citado.

A discussão é o momento em que o projeto de lei será debatido em detalhes pelos parlamentares nas comissões permanentes. Porém, poderá haver uma continuidade desta discussão no Plenário, se for o caso. No tocante às comissões permanentes, importante mencionar que o artigo 32 do RICD define quais são as Comissões Permanentes e seus respectivos campos temáticos ou áreas de atividade. Cabe ressaltar que estão enumeradas vinte e três Comissões Permanentes no artigo citado.

Na Câmara dos Deputados, a distribuição da proposição para discussão às Comissões será feita por despacho do Presidente da Casa, conforme dispõe o artigo 139 do RICD. Ainda neste dispositivo, antes da distribuição, o Presidente mandará verificar se existe proposição análoga ou conexa, para fazer a distribuição por dependência e determinando a sua apensação, em caso afirmativo. A proposição será distribuída às Comissões cuja competência estiver relacionada o mérito da proposição, ou seja, ao tema da sua especialidade. Se a proposição estiver relacionada com aspectos financeiros ou orçamentário públicos, será apreciada pela CFT – Comissão de Finanças e Tributação.

Uma vez distribuída a proposição, as comissões temáticas passam a apreciar o conteúdo da mesma, ou seja, o mérito propriamente dito. Somente poderão se manifestar sobre as matérias relacionadas com suas atribuições específicas. Caso a proposição tenha pertinência temática com mais de uma comissão, deverá tramitar por todas as comissões relacionadas. Conforme o artigo 34, II, e artigo 54, III do RICD, será criada uma Comissão Especial quando uma proposição versar sobre matéria de competência de mais de três Comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito.

Todo projeto de lei deve passar obrigatoriamente pela CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que é uma das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, para realizar a análise de constitucionalidade, ou seja, se o projeto está conforme os princípios constitucionais. Na análise da constitucionalidade, esta Comissão examina os aspectos de legalidade, juridicidade, regimentabilidade e de técnica legislativa. Importante destacar que a CCJC também pode apreciar o mérito, se assim for determinado no despacho inicial da tramitação. A CCJC juntamente com as comissões técnicas, pode pronunciar-se sobre o mérito da proposição, com parecer terminativo.

Em geral, esta é a última comissão que analisará o projeto, antes de seguir para o Plenário, se assim for necessário. Desta maneira, entendemos que a análise desta comissão é um controle preventivo de constitucionalidade, bem como a devolução do projeto de lei pelo Presidente da Casa em caso de inconstitucionalidade.

Oportuno destacar que, conforme dispõe o artigo 54 do RICD, o parecer contrário exarado pela CCJC quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria e pela CFT - Comissão de Finanças e Tributação sobre a adequação financeira ou

orçamentária da proposição é terminativo, ou seja, provoca o arquivamento da proposição. Porém, nesta situação, cabe recurso ao Plenário contra esta decisão, desde que seja proposta por pelo menos dez por cento dos membros da Casa.

Na Casa legislativa, após o encerramento das discussões e a incorporação das emendas, se houver, ocorrerá a votação do projeto de lei ordinária. Na lição de Tavares, “a votação é o momento do processo legislativo no qual ocorre a decisão parlamentar sobre o projeto que tramita”¹³. Conforme disciplinado no artigo 58, § 2º, I, da Constituição Federal de 1988, as comissões podem votar e aprovar projetos de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa. Importante notar que o artigo 24, II, do RICD permite às comissões discutir e votar projetos de lei ordinária, uma vez que é dispensada a competência do plenário, pois esta espécie normativa não está relacionada aos projetos que são da competência do Plenário, a saber: de lei complementar, de código, de iniciativa popular, de Comissão, relativos a matéria que não possa ser de objeto de delegação, oriundos do Senado, que tenham recebido pareceres divergentes e em regime de urgência.

Conforme dispõe o artigo 180 do RICD, a votação completa o turno regimental da discussão. A votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou o nominal, e secreta, por meio do sistema eletrônico de cédulas, é o que determina o artigo 184 do RICD.

No caso de lei ordinária, exige-se maioria simples dos membros da Casa e de suas Comissões para a aprovação do projeto de lei, presente a maioria absoluta dos seus membros, nos termos do artigo 47 da Constituição Federal de 1988. Cabe destacar que o *quórum* para a aprovação da lei ordinária é o de maioria

¹³ TAVARES, André Ramos. *Acurso de Direito Constitucional*. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1104.

simples, ao passo que o *quórum* para a instalação da sessão de votação é a presença da maioria absoluta dos membros da Casa e de suas Comissões.

No entendimento de Moraes

“Note-se que o *quórum* constitucional de maioria simples corresponde a um número variável, pois dependendo de quantos parlamentares estiverem presentes, este número poderá alterar-se. O que a Constituição Federal exige é um *quórum* mínimo para instalação da sessão”¹⁴.

Importante salientar, que no caso da lei ordinária, as Comissões terão o prazo de quarenta sessões para apreciar as proposições e decidir sobre elas, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária, conforme dispõe o artigo 52, III, do RICD.

Durante o processo legislativo, importante notar que o projeto de lei pode sofrer emendas, ou seja, sofrer alterações em relação ao projeto de lei original. De acordo com o artigo 118 do RICD, emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal, qualquer uma dentre as referidas no artigo 138 do RICD, que no caso do presente estudo refere-se à alínea *b* do inciso I, ou seja, aos projetos de lei ordinária. Ainda, referente a este último artigo citado, seu parágrafo primeiro dispõe que os projetos de lei ordinária tramitarão com a simples denominação de “projeto de lei”.

Na lição de Ferreira Filho

De fato, sendo a emenda uma proposta de modificação de proposta de direito novo, é ela uma iniciativa acessória ou secundária. (...) Em primeiro lugar, cumpre observar que nem todo titular de iniciativa goza do poder de emendar. O poder de emendar é reservado aos parlamentares, ao passo que a iniciativa tem sido e é estendida ao Executivo, ao povo, ao Procurador-Geral da República, a tribunais. (...) A reserva deste poder aos membros do Legislativo deflui do fato que os parlamentares são membros do órgão que, de acordo com a doutrina tradicional, constitui o direito novo, apresentando-se a emenda como reflexo desse poder de estabelecer novo direito. Sem dúvida, aos titulares extraparlamentares da iniciativa se tem

¹⁴ MORAES, Alexandre de. *Op.cit*, p. 683.

tolerado que, por meio de mensagens aditivas, alterem o projeto que remeteram¹⁵.

Ainda conforme o artigo 118 do RICD, parágrafo primeiro, as emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. De acordo com o artigo 119 do RICD, as emendas poderão ser apresentadas em Comissão no caso de projeto sujeito a apreciação conclusiva: I – a partir da designação do Relator, por qualquer Deputado, individualmente, e se for o caso com o apoio necessário, e pela Comissão de Legislação Participativa; II – o substitutivo oferecido pelo Relator, por qualquer dos membros da Comissão; Parágrafo primeiro – as emendas serão apresentadas no prazo de cinco sessões após a publicação de aviso na Ordem do Dia das Comissões; Parágrafo segundo – a emenda somente será tida como da Comissão, para efeitos posteriores, se versar sobre matéria de seu campo temático ou área de atividade e for por ela aprovada.

No tocante à apresentação de emendas de Plenário, dispõe o artigo 120, III, parágrafo 5º do RICD que não poderá ser emendada a parte do projeto de lei aprovado conclusivamente pelas Comissões que não tenha sido objeto de recurso provido pelo Plenário.

Importante ressaltar que, conforme disposto no artigo 125 do RICD, o Presidente da Câmara ou Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. Assim, destacamos que as emendas são importantes para o processo legislativo, pois permitem o aperfeiçoamento do projeto de lei discutido, através da colaboração de inúmeros debates, que discutindo

¹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op.cit*, p. 231-232.

divergências tentarão chegar a um consenso, com o objetivo de aprovação do projeto de lei apresentado na Casa.

Cabe destacar que, consoante preceitua o artigo 133 do RICD, ressalvada a hipótese de interposição do recurso disposto no § 2º do artigo 132, e excetuados os casos em que as deliberações dos órgãos técnicos não têm eficácia conclusiva, a proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões a que for distribuída, será tida como rejeitada e arquivada definitivamente por despacho do Presidente, dando-se conhecimento ao Plenário. Por outro lado, quando uma proposição tiver recebido pareceres divergentes das Comissões competentes, a competência será do Plenário, que apreciará a matéria.

No entendimento de Ferreira Filho, “considerada em sua elaboração, a lei ordinária, no Direito brasileiro, é um ato complexo”¹⁶, pois resulta da concordância de duas vontades para um mesmo fim que é a aprovação da lei ordinária.

Quando o projeto de lei for aprovado conclusivamente pela Comissão, e não existir recurso, a matéria não será apreciada em Plenário. Desta maneira, o projeto de lei aprovado na Comissão será encaminhado para a CCJC para a elaboração da redação final, para em seguida ser enviada para a Casa Legislativa Revisora.

Conforme o artigo 195 do RICD, o projeto com as respectivas emendas, se houver, será enviado à Comissão competente para a redação final. Importante notar, que a redação final será elaborada dentro de dez sessões para os projetos em tramitação ordinária, de acordo com o artigo 196 do RICD.

¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Op.cit*, p. 228.

A Casa inicial ou iniciadora será a Casa Legislativa em que primeiramente o projeto de lei começou a tramitar, e conseqüentemente a Casa Revisora será a outra Casa Legislativa. Conforme dispõe o artigo 65 da Constituição Federal de 1988, o projeto de lei ordinária aprovado por uma Casa será revisto pela outra em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa Revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. De igual maneira, entendemos que o projeto de lei ordinária na Câmara dos Deputados será discutivo e votado em turno único, é o que determina o artigo 148 do RICD: as proposições em tramitação na Câmara são subordinadas, na sua apreciação, a turno único de discussão e votação, com exceção das propostas de emenda à Constituição, que serão submetidas a dois turnos de discussão e votação consoante determina o § 6º do artigo 202 do RICD, os projetos de lei complementar e os demais casos expressos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O artigo 64, *caput* da Constituição Federal de 1988 determina que a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. Sobre o tema, Fonseca aduz que “Em regra, o processo legislativo inicia-se na Câmara dos Deputados, o que só não ocorrerá quando o projeto de lei for de autoria de senador ou de comissão do Senado, ocasião em que a Casa Inicial será o Senado Federal”¹⁷.

Destarte, todo projeto de lei deverá tramitar pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, nas quais haverá a apreciação do projeto pelas comissões temáticas, obrigatoriamente pela CCJC e, se for o caso também será aprecido pelo Plenário. Na Casa iniciadora, o projeto de lei será apreciado, inclusive com a

¹⁷ FONSECA, Edson Pires da. *Op.cit*, p. 239.

existência de emendas. Se o projeto for aprovado ele será enviado para a Casa revisora, através de um documento denominado autógrafo, que é o texto final do projeto de lei aprovado pela Casa iniciadora.

Dispõe o artigo 200 do RICD que a proposição aprovada em definitivo pela Câmara, ou por suas Comissões, será encaminhada em autógrafos à sanção, promulgação ou ao Senado, conforme o caso, até a segunda sessão seguinte, e os autógrafos reproduzirão a redação final aprovada pelo Plenário, ou pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, se conclusiva, ou o texto do Senado, não emendado.

Na Casa revisora, o projeto de lei será apreciado pelas Comissões, que poderá decidir pelo arquivamento se o projeto é rejeitado, poderá aprová-lo sem emendas enviando o projeto de lei ao Presidente da República para sanção ou veto.

Em caso da aprovação do projeto de lei pela Casa Revisora com emendas, este projeto voltará para a Casa Iniciadora para a apreciação das emendas que modificaram o projeto. No entendimento de Fonseca, “Essa apreciação deve cingir-se ao ponto modificado, pois o restante já foi objeto de deliberação”¹⁸. Se houver concordância da Casa Iniciadora, o projeto será enviado para a sanção ou veto com as emendas. Se as emendas forem rejeitadas pela Casa Iniciadora, o projeto será enviado para a sanção ou veto sem as emendas. Com relação à esta última hipótese, Chimenti explica que “havendo divergências parciais, prevalece, portanto, a vontade da casa iniciadora, exceto se a casa revisora rejeitar o projeto e determinar seu arquivamento (divergência integral)”¹⁹.

¹⁸ FONSECA, Edson Pires da. *Op.cit*, p. 241.

¹⁹ CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Apontamentos de Direito Constitucional*.4.ed. São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2005, p. 169.

No tocante à rejeição, cabe ressaltar que conforme reza o artigo 67 da Constituição Federal de 1988, a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas Legislativas do Congresso nacional.

Assim, encerrada a deliberação parlamentar com a aprovação do projeto de lei pelas Casas Legislativas, ou seja, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ocorrerá a deliberação executiva, através da participação obrigatória do Presidente da República, que poderá sancionar ou vetar o projeto. Discorrendo sobre a participação do Chefe do Executivo, Fonseca esclarece,

Embora a participação do Presidente da República no processo legislativo seja obrigatória, sob pena de macular a lei com a pecha da inconstitucionalidade formal, a sua aquiescência não é indispensável para que o Congresso Nacional aprove uma lei, pois o veto presidencial é relativo, podendo ser derrubado pelo Legislativo, que detém a prerrogativa de emitir a última palavra sobre a aprovação ou não do projeto de lei. É a participação obrigatória do Chefe do Executivo na elaboração das leis que faz com que alguns autores se refiram à lei como ato normativo complexo, pois fruto da conjugação de vontade entre os Poderes Executivo e Legislativo²⁰.

A sanção é a concordância do Presidente da República com o projeto de lei aprovado pelas Casas Legislativas do Congresso Nacional. A sanção poderá ser expressa ou tácita. Será expressa quando o Chefe do Executivo manifestar-se favoravelmente ao projeto de lei no prazo de 15 dias úteis. Será tácita, quando decorrido o mesmo prazo de 15 dias úteis existir silêncio do Presidente da República, o que importará a sanção do projeto de lei, conforme dispõe o parágrafo 3º do artigo 66 da Constituição Federal de 1988.

²⁰ FONSECA, Edson Pires da. *Op.cit*, p. 246-247.

A sanção também poderá ser total ou parcial. A sanção será total quando o Presidente da República não vetar o projeto de lei, ou seja, houve concordância em sua totalidade. A sanção será parcial quando existir veto sobre alguma parte do projeto de lei. Com a sanção, o projeto de lei seguirá para a promulgação e publicação, que corresponde à fase complementar do processo legislativo.

A manifestação do Presidente da República em quinze dias úteis caracteriza o veto expresso, e significa a discordância com o projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo. Porém, o veto presidencial deve ser obrigatoriamente motivado para que o Poder Legislativo tenha o conhecimento das razões que conduziram à discordância. Desta maneira, o veto pode ser jurídico quando se tratar de inconstitucionalidade ou político quando houver o entendimento que o projeto de lei é contrário ao interesse público. O veto pode ser por um destes motivos ou por ambos.

Com o veto do Presidente da República, o projeto de lei retornará ao Congresso Nacional para ser apreciado. Resumidamente, o Presidente da República comunicará os motivos do veto em até quarenta e oito horas ao Presidente do Senado Federal, que designará uma Comissão mista para apreciação do veto. A Comissão mista terá composição paritária, sendo composta por três senadores e três deputados federais, indicados pelos Presidentes das respectivas Casas. A Comissão mista tem o prazo de vinte dias para apresentar o seu parecer, é o que dispõe o artigo 105 do Regimento Interno do Congresso Nacional. Após a análise da Comissão mista, o veto será analisado em sessão conjunta do Congresso Nacional, conforme dispõe o § 4º do artigo 66 da Constituição Federal de 1988. Se o veto for rejeitado pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores, o projeto de lei será remetido ao Presidente da República para promulgação. Se o veto for mantido, o

projeto de lei será arquivado. Cabe ressaltar que se o veto for parcial, somente a parte vetada será apreciada pelo Congresso Nacional, enquanto a parte sancionada deverá ser promulgada e sancionada.

1.2 Fase complementar

A fase complementar é composta pela promulgação da lei que garante a sua executoriedade e pela publicação da lei assegura a sua notariade.

A promulgação é um atestado da existência e validade da lei. Para Bulos

A promulgação é o atestado que a lei nasceu, de que existe para ser aplicada e executada. Como a promulgação é o certificado do nascimento da lei, ela gera a presunção de que é válida e potencialmente obrigatória. Assim, promulgada a lei, tem-se a certeza da sua autenticidade, porque é gerada uma presunção relativa ou *juris tantum* de sua constitucionalidade. Mas a promulgação, em si, não põe a lei em vigor, algo que só ocorre depois da sua publicação. (...) A promulgação é da lei, e não do projeto de lei, ponto pacífico hoje em dia. Realmente, quando se chega à etapa da promulgação, a matéria legislativa não é mais projeto, e sim o produto final: a lei²¹.

Assim, o projeto de lei se converte em lei com a sanção presidencial ou com a derrubada do veto pelo Congresso Nacional. Geralmente é o Presidente da República que promulga a lei, mesmo no caso da derrubada do veto, uma vez que a Constituição Federal de 1988 estabelece um prazo de quarenta e oito horas contadas da sanção expressa ou tácita ou da comunicação da rejeição do veto, e se não promulgada pelo mesmo a competência será transferida para o Presidente do Senado Federal, e se não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

²¹ BULOS, Uadi Lammêgo. *Op.cit*, p. 1192.

A publicação tem a finalidade de dar conhecimento à coletividade da existência da lei, impondo a todos o seu cumprimento. No entendimento de Moraes,

A publicação consiste em uma comunicação dirigida a todos os que devem cumprir o ato normativo, informando-os da sua existência e de seu conteúdo, constituindo-se, atualmente, na inserção do texto promulgado no Diário Oficial, para que se torne de conhecimento público a existência da lei, pois é condição de eficácia da lei. Igualmente à promulgação, competirá ao Presidente da República a publicação da lei ordinária, embora como ressalte Manoel Gonçalves Ferreira Filho, isto não esteja expresso na Constituição Federal²².

Conforme o artigo 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em regra, a lei brasileira entra em vigor, em todo o território nacional, quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada. Porém, a lei poderá entrar em vigor na data de sua publicação ou em data diversa disciplinada pelo legislador por necessidade de aplicabilidade da norma ou porque a norma produz pouco impacto na sociedade. O período entre a data da publicação e a entrada em vigor da lei é denominado *vacatio legis*.

²² MORAES, Alexandre de. *Op.cit*, p. 690.

2 PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

2.1 O município na Constituição Federal de 1988

O Município, nas constituições anteriores a 1988, não era considerado como parte integrante da Federação, apesar de grande parte da doutrina entender que os Municípios eram integrantes da Federação. Porém, a Constituição Federal promulgada no dia 5 de outubro de 1988 sanou esta questão. O Município foi inserido como ente federativo, expressamente no artigo 1º e também no artigo 18 da Constituição Federal de 1988. Cumpre destacar que a forma federativa de Estado foi consagrada como cláusula pétrea no artigo 60, parágrafo 4º da nossa Carta Magna, o que impede qualquer deliberação de proposta de emenda tendente a aboli-lá.

Desta maneira, com o advento da Constituição Federal de 1988, o Município passou a integrar o texto constitucional como ente federado, agora com autonomia própria, caracterizada por sua capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação. A capacidade de autogoverno assegura a autonomia política pela qual ocorre a eletividade de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores. A capacidade de autoadministração assegura a autonomia administrativa, através da manutenção e prestação de serviços locais e controle orçamentário. A capacidade de autolegislação assegura sua autonomia legislativa, que consiste na elaboração de leis visando disciplinar as regras pertinentes ao Município. A Carta Maior outorgou o poder de elaborar sua própria Lei Orgânica. Atualmente, a competência de cada um dos entes federativos está definida na Constituição Federal de 1988, sendo que a dos Municípios vem expressa nos artigos 29 e 30 deste diploma legal.

Conforme mencionado, o Município é um ente federado autônomo, assim o governo municipal não se subordina a qualquer governo estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas, ou seja, outro ente federativo não possui competência para invadir a esfera que a Constituição Federal de 1988 reservou aos Municípios.

Importante destacar as competências legislativas dos Municípios dispostas no texto constitucional. No *caput* do artigo 29 da Constituição Federal de 1988, está expressa a capacidade de auto-organização através da elaboração da sua Lei Orgânica. No artigo 30, I, da Carta Magna dispõe que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, que diz respeito aos interesses e necessidades peculiares à localidade. O inciso II do mesmo dispositivo, estabelece que compete aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Comentando a respeito deste inciso, Lenza explica que

No que couber norteia a atuação municipal, balizando-a dentro do interesse local. Observar ainda que tal competência se aplica, também, às matérias do art. 24, suplementando as normas gerais e específicas, juntamente com outras que digam respeito ao peculiar interesse daquela localidade²³.

Ainda se tratando da competência legislativa, importante mencionar o artigo 182, § 1º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbano. Não menos importante, é o artigo 156 da nossa Carta Magna, que estabelece a instituição dos impostos de competência municipal, indispensáveis para a receita orçamentária do Município.

²³ LENZA, Pedro. *Op.cit*, p. 203.

2.2 A Câmara Municipal do Município de São Paulo

Na esfera municipal, o Poder Legislativo é exercido pela Câmara Municipal, composta por vereadores eleitos diretamente na forma disposta no artigo 29, I, da Constituição Federal de 1988. No Município de São Paulo, a Câmara Municipal de São Paulo é composta por cinquenta e cinco vereadores devido ao número de habitantes do Município de São Paulo, respeitando também o limite estabelecido pela Constituição Federal de 1988.

A atuação da Câmara Municipal de São Paulo deve obedecer às regras da Constituição Federal de 1988, da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e também da Lei Orgânica do Município de São Paulo. No que tange à elaboração das espécies normativas, no processo legislativo municipal de São Paulo, deve seguir o que estabelece a Lei Orgânica do Município de São Paulo e ao Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

Na Câmara Municipal de São Paulo, o Plenário é constituído pela reunião de todos os vereadores. Possui um órgão diretivo, que é a Mesa Diretora formada por cinco vereadores eleitos dentre todos. Também mantém sete comissões permanentes e eventualmente são criadas comissões especiais de investigação, de estudos, de representação social. Atuando como órgão colegiado, delibera pelo Plenário, é administrado pela Mesa Diretora e é representado pelo Presidente. Cabe ressaltar que a Câmara Municipal de São Paulo não representa o Município, que é tarefa exclusiva do Prefeito, pois não se deve confundir a representação jurídica do Município com a representação política da Câmara Municipal de São Paulo.

Com relação à competência legislativa, diferentemente da esfera federal que possui um sistema bicameral para a elaboração das espécies normativas

através da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, na esfera municipal de São Paulo o sistema é unicameral, exercido pela Câmara Municipal de São Paulo.

2.3 Processo Legislativo no Município de São Paulo

O processo legislativo no Município de São Paulo, pelo princípio da simetria, decorre das regras do processo legislativo previstas na Constituição Federal de 1988 para a elaboração das espécies normativas, ou seja, emendas à Lei Orgânica Municipal de São Paulo, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Estas regras devem ser obrigatoriamente observadas pelo órgão legislativo municipal, ou seja, pela Câmara Municipal de São Paulo.

Conforme mencionado anteriormente, as regras do processo legislativo estão dispostas nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal de 1988, e trataremos no presente capítulo do processo legislativo para a elaboração da lei ordinária no Município de São Paulo.

O Município de São Paulo, disciplina o processo legislativo na LOMSP – Lei Orgânica do Município de São Paulo, disposto na Seção IV – Do Processo Legislativo, nos artigos 34 a 46. No artigo 34 da LOMSP, está prevista a elaboração de emendas à Lei Orgânica, leis, decretos legislativos e resoluções. É oportuno destacar que, dispositivo com igual teor está previsto no artigo 232 do RICM – Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

Cabe ressaltar, uma vez mais, que o presente trabalho analisará somente a elaboração da lei ordinária no Município de São Paulo, ou leis, como prevista no artigo 34 da LOMSP.

Em seu artigo 232, II, do RICM dispõe que a Câmara exerce sua função legislativa por meio de projetos de lei. E em seu artigo 234, o RICM define que projeto de lei é a proposição que em por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.

Conforme dispõe o artigo 37 da LOMSP, a iniciativa das leis cabe à qualquer membro ou comissão permanente da Câmara Municipal de São Paulo, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica. De modo similar, o § 1º do artigo 234 do RICM, estabelece que a iniciativa dos projetos de lei cabe à Mesa da Câmara, ao Prefeito, ao Vereador, às Comissões Permanentes e aos cidadãos. A participação dos cidadãos é assegurada pela iniciativa popular, que dar-se-á através de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado municipal, consoante determina o § 2º do artigo 234 do RICM.

O caminho percorrido pela maioria dos projetos de lei propostos por vereadores ou pelo Prefeito até tornarem-se uma nova lei, conforme determina a Lei Orgânica do Município de São Paulo e o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, podem conter emendas ao texto original e também ser apresentados projetos de lei substitutivos.

De acordo com o § 2º do artigo 40 da LOMSP, os projetos de lei e a aprovação e alteração do Regimento Interno serão apreciadas em dois turnos de discussão e votação.

O *caput* do artigo 42 da LOMSP, dispõe que se o projeto de lei for aprovado na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.

Os parágrafos do artigo 42 da LOMSP tratam do veto, sanção e promulgação, e são descritos a seguir.

Se o prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo os motivos do veto.

Sendo negada a sanção, as razões do veto serão comunicadas ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e publicadas.

Decorrido o prazo de quinze dias, sem a sanção do Prefeito, o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo a promulgará e, se este não o fizer em igual prazo, caberá so demais membros da Mesa, nas mesmas condições, fazê-lo, observada a precedência dos cargos.

Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido de quinze dias, o veto será incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

A Câmara Municipal de São Paulo deliberará sobre o veto, em um único turno de votação e discussão, no prazo de 30 dias de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos vereadores.

Se o veto não for mantido, será o projeto enviado ao Prefeito para, em quarenta e oito horas, promulgá-lo.

Se a lei não for promulgada pelo Prefeito, quando não foi sancionado pelo mesmo no prazo de quinze dias úteis ou quando o veto está sendo apreciado pela Câmara Municipal de São Paulo, o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo a promulgará e, se este não o fizer em igual prazo, caberá aos demais membros da Mesa, nas mesmas condições, fazê-lo, observada a precedência dos cargos.

Conforme determina o artigo 43 do mesmo dispositivo, o projeto de lei que receber parecer contrário, quanto ao mérito, de todas as Comissões, será tido como rejeitado, salvo com recurso para o Plenário, nos termos do Regimento Interno.

O início da tramitação ocorre com o Protocolo, que é a etapa do processo legislativo em que o projeto de lei recebe um número, através do qual é possível acompanhar toda sua tramitação.

A etapa seguinte é a leitura no Plenário, para a apresentação do projeto de lei, para que todos os vereadores tomem conhecimento do seu teor. Logo após, ele é encaminhado para a publicação no Diário Oficial do Município.

O Presidente da Câmara Municipal de São Paulo determina quais as comissões de mérito o projeto de lei deve ser apreciado. Primeiramente, o projeto de lei passa por uma análise jurídica acerca da sua legalidade (análise de admissibilidade) ou se não ocorre conflito com outro projeto de lei já em tramitação. Se ocorrer um conflito, a proposição será restituída ao autor, conforme artigo 212, IV, do RICM que assim dispõe: quando contiver o mesmo teor de outra já apresentada na mesma sessão legislativa e as que disponham no mesmo sentido de lei existente, sem alterá-la, verificado pela seção competente, salvo recurso ao Plenário. Se o projeto de lei for aprovado, ou seja, tiver parecer favorável, segue para as comissões de mérito. Se o projeto de lei não for aprovado, cabe recurso ao Plenário pelo autor da proposição, manifestado no prazo de trinta dias. Se o recurso

não for aprovado, o projeto de lei é arquivado. Em caso de aprovação do recurso, o projeto de lei volta para as comissões de mérito. Cabe salientar que a Comissão de Constituição e Justiça é a primeira comissão que aprecia o projeto de lei.

A Câmara Municipal de São Paulo, conforme dispõe o artigo 39 do RICM, possui sete comissões permanentes formadas por um colegiado de vereadores divididos por temas, cuja função é analisar e dar parecer sobre os projetos de lei de acordo com suas especificações. As comissões de mérito são assim compostas: finanças e orçamento com nove vereadores; trânsito, transporte e atividade econômica com sete vereadores; política urbana, metropolitana e meio ambiente com sete vereadores; educação, cultura e esportes com sete vereadores; administração pública com sete vereadores; saúde promoção social e trabalho com sete vereadores e Constituição, Justiça e legislação participativa com nove vereadores.

Conforme mencionado anteriormente, a Comissão de Constituição, Justiça é quem realiza a análise de admissibilidade. É a única comissão que pode barrar o projeto de lei nessa fase, e, conforme dispõe o artigo 47 do RICM nenhuma proposição poderá tramitar pela Câmara Municipal de São Paulo sem o seu parecer. Ainda, conforme o artigo 79 do RICM, concluído o parecer da Comissão de Constituição e Justiça, pela inconstitucionalidade ou ilegalidade de qualquer proposição, essa será tida como rejeitada, cabendo recurso ao Plenário no prazo de trinta dias. Se o recurso for aprovado pelo Plenário, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça será arquivado, e se rejeitado o parecer, será a proposição encaminhada às demais Comissões.

Neste momento ocorre a primeira discussão, e nesta fase de discussões os vereadores podem encaminhar emendas e substitutivos que alteram o projeto de

lei original. O artigo 269 do RICM define que o substitutivo é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, para substituir outra já existente sobre o mesmo assunto. Já o artigo 271 do RICM define que a emenda é a proposição apresentada por Vereadores, por Comissão Permanente ou pela Mesa, e visa a alterar parte do projeto a que se refere. De acordo com o artigo 253 do RICM, aprovado o projeto inicial ou substitutivo com emendas, será o processo despachado à Comissão de mérito para realizar a redação final do projeto de lei.

Após tramitar por todas as comissões às quais foi designado, o projeto de lei está pronto para entrar na pauta das votações, que é definida pelo Presidente e as lideranças partidárias. De acordo com o *caput* do artigo 287 do RICM, votação é o ato complementar da discussão, através do qual o Plenário manifesta sua vontade deliberativa, e no seu § 1º dispõe que considera-se qualquer matéria em fase de votação a partir do momento em que o Presidente declara encerrada a discussão.

Ocorre a primeira votação, e se o projeto de lei for aprovado, deve aguardar pelo menos quarenta e oito horas, segundo o § 2º do artigo 242 do RICM para ir para a segunda e definitiva votação. Se o projeto de lei for aprovado em primeira votação, nesta nova fase de discussão (segunda discussão), os vereadores podem encaminhar emendas e substitutivos que alteram o projeto de lei original. Conforme o *caput* do artigo 242 do RICM, nenhum projeto será dado por definitivamente aprovado antes de passar por duas discussões e votações, além da redação final.

Em seguida ocorre a segunda votação, e caso o projeto de lei seja novamente aprovado pelos vereadores em Plenário, segue para a sanção do Prefeito. Cabe ao Prefeito sancionar ou vetar (parcialmente ou na íntegra) o projeto

de lei. Se sancionado, é publicado no Diário Oficial e torna-se lei. Se não for sancionado, ou seja, for vetado, a Câmara Municipal de São Paulo pode arquivar o projeto de lei ou, se julgar procedente, derrubar o veto do Executivo e promulgar a lei. Se o veto for derrubado, é publicada a lei no Diário Oficial e torna-se lei. Se o veto não for derrubado, o projeto de lei é arquivado.

Caso o projeto de lei não seja aprovado tanto em primeira votação quanto em segunda votação, o projeto de lei é arquivado automaticamente. O artigo 244 do RICM dispõe que os projetos rejeitados em qualquer fase de discussão serão arquivados.

De acordo com o artigo 360 do RICM, o projeto aprovado pela Câmara será enviado, dentro de dez dias úteis contados da data de sua aprovação, ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará e o promulgará. Decorrido o prazo de quinze dias úteis do recebimento, o silêncio do Prefeito importará em sanção.

Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, o vetará total ou parcialmente no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento. Sendo negada a sanção, as razões do veto serão comunicadas, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e publicadas. É o que diz o artigo 361 do RICM.

O artigo 362 do RICM determina que a Câmara Municipal de São Paulo deliberará sobre o veto no prazo de 30 dias de seu recebimento e, quando em recesso, deverá ser obrigatoriamente lido na primeira sessão ordinária após o mesmo.

Segundo o artigo 363 e incisos do RICM, o veto será despachado à Comissão de Constituição e Justiça, se as razões versarem sobre aspectos de

constitucionalidade ou legalidade da lei decretada, à Comissão de Finanças e Orçamento, se as razões versarem sobre aspecto financeiro da lei decretada, à Comissão de mérito, se as razões versarem sobre aspectos de interesse público. A Comissão terá o prazo improrrogável de dez dias para emitir parecer sobre o veto.

Conforme o artigo 368 e parágrafos do RICM, a rejeição do veto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara. Rejeitado o veto, no todo ou em parte, o Presidente da Câmara enviará em cinco dias úteis, o projeto ao Prefeito para em quarenta e oito horas, promulgá-lo. Mantido o veto, o Presidente da Câmara remeterá o projeto ao arquivo.

E, conforme dispõe o artigo 369 do RICM, se a lei não for promulgada pelo Prefeito nos casos mencionados, o Presidente da Câmara Municipal de São Paulo a promulgará e, se este não o fizer em igual prazo, caberá aos demais membros da Mesa, nas mesmas condições, fazê-lo, observada a precedência dos cargos.

Conforme explanado, a Câmara Municipal de São Paulo, exercendo o Poder Legislativo municipal, legisla propondo projetos de lei relativos ao interesse local, devendo obedecer um procedimento específico, que é o processo legislativo municipal de São Paulo. Este processo também contempla as fases introdutória ou de iniciativa, constitutiva e complementar, através da iniciativa, discussão, votação, sanção, veto, promulgação e publicação com suas particularidades em relação ao processo legislativo da lei ordinária em âmbito federal.

De modo análogo, a elaboração da lei ordinária no Município de São Paulo é realizada quando não for exigida lei complementar, assumindo assim um caráter residual no tocante ao seu campo de abrangência. Os projetos de lei ordinária geram normas de caráter geral, fruto de um acordo de vontades entre o

Legislativo e o Executivo. Desta maneira, entendemos, como grande parte da doutrina, que a regra é a elaboração da lei ordinária para disciplinar os diversos temas em nossa legislação, com *quórum* de maioria simples para a aprovação do projeto de lei. O artigo 62 do RICM preceitua que as deliberações das Comissões serão tomadas por maioria dos votos.

O processo legislativo de um projeto de lei ordinária que serve como parâmetro para a elaboração das demais espécies normativas também é conhecido como processo legislativo ordinário.

Conforme mencionado anteriormente, a base para a elaboração do processo legislativo no Município de São Paulo está fundamentado na Constituição Federal de 1988 e também no Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, que é a Casa Legislativa Municipal.

3 COMPARAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA FEDERAL E DA LEI ORDINÁRIA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

3.1 A importância das regras institucionais no processo legislativo

O presente capítulo tem o objetivo de realizar uma comparação entre os processos legislativos da lei ordinária federal e da lei ordinária no Município de São Paulo, abordados nos capítulos precedentes.

Primeiramente, julgamos oportuno tecer algumas considerações sobre as regras dispostas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, uma vez que estas regras institucionais impactam os resultados pretendidos. O processo legislativo deve observar estas regras, para atingir o resultado que é a aprovação do projeto de lei, caso contrário ocorrerá o arquivamento do mesmo.

As Casas Legislativas são instituições políticas que estabelecem as regras do jogo, pois estão inseridas em seus Regimentos Internos e determinam como serão tomadas as decisões políticas. Porém, as decisões políticas não dependem apenas das regras, pois devemos também levar em consideração a composição partidária da Casa Legislativa, uma vez que este fato pode influenciar diretamente no resultado. As diferentes regras do jogo, nas instituições políticas, servem tanto para aprovar como para rejeitar uma proposta, pois estabelecem procedimentos que facilitam ou impedem a tradução do poder político na aprovação do projeto de lei.

A decisão política requer um acordo em vários pontos, tomadas por representantes políticos em diferentes arenas políticas, ao longo de uma cadeia de decisões. Assim, a aprovação de uma lei exige que tenha havido uma sucessão de votos favoráveis em todos os pontos de decisão. Analisando a estrutura formal e as

vinculações partidárias que decidem nestes pontos de decisão, é possível entender a lógica do processo de tomada de decisão. Deve-se considerar também a divisão do poder entre os representantes eleitos, a separação entre os poderes Executivo e Legislativo, como também a legislatura em duas câmaras. Todos estes fatores estabelecem a quantidade de instâncias de decisão necessária para a aprovação de uma lei. Desta maneira, a forma pela qual as instituições políticas repartem os votos entre as diferentes instâncias, em combinação com a distribuição partidária destes votos, traduz a essência de um sistema político. A situação normal da política não é o consenso, mas uma diversidade de preferências²⁴.

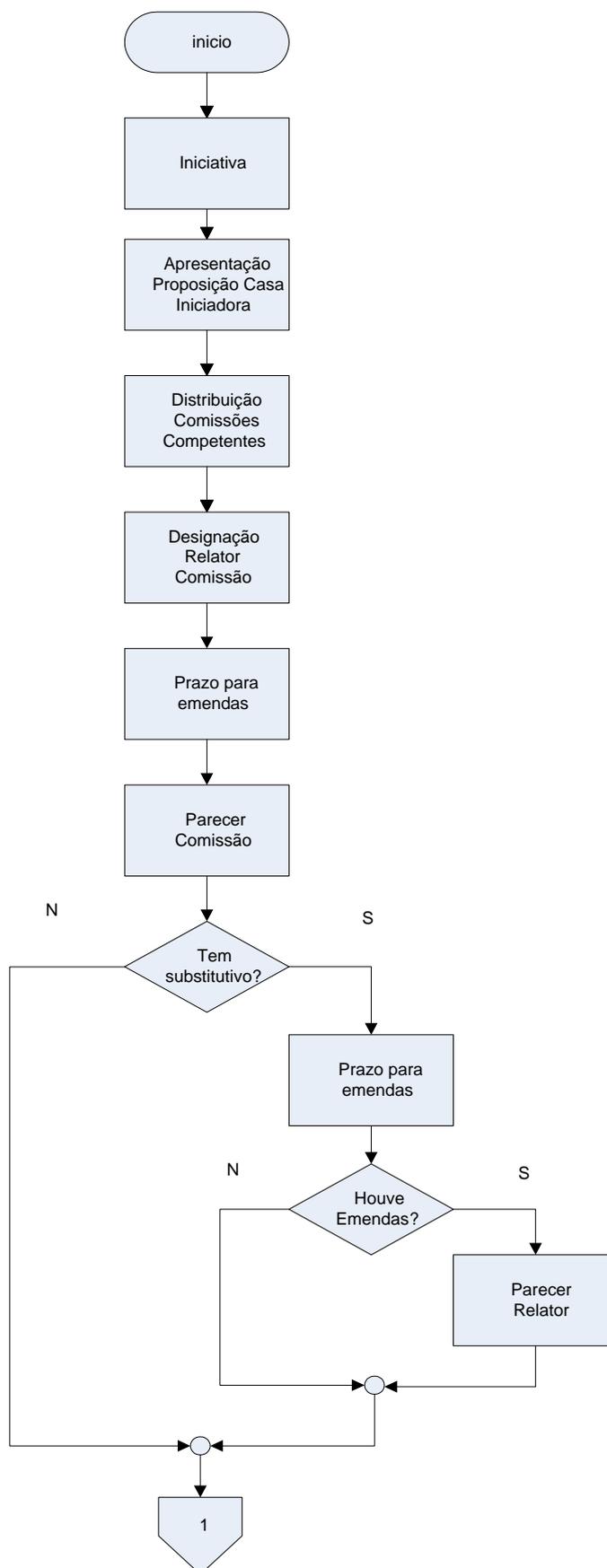
3.2 Características relevantes do processo legislativo federal

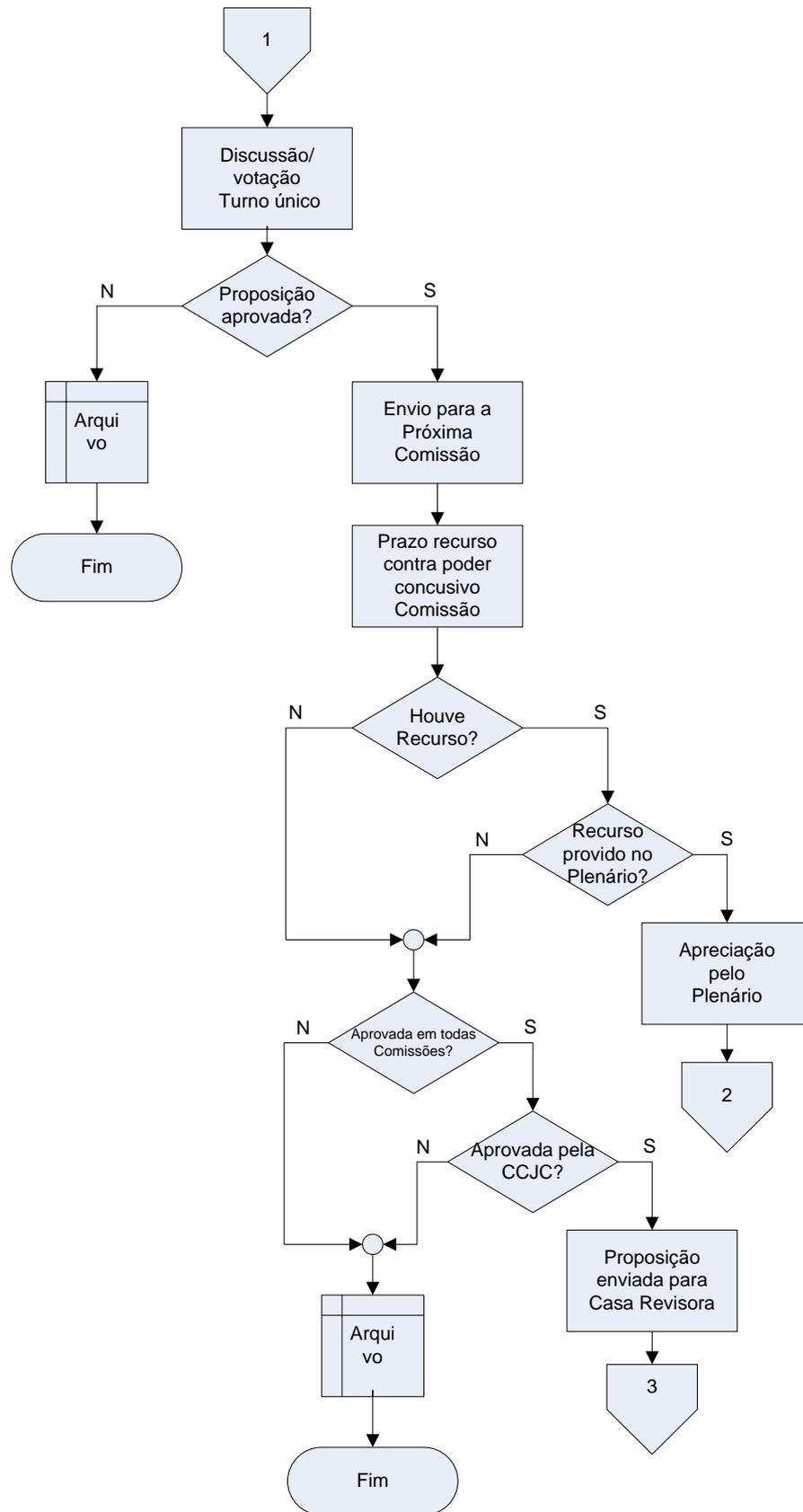
Conforme descrito no capítulo referente à elaboração da lei ordinária federal, e como poderemos observar na representação gráfica a seguir, que ilustra o fluxograma resumido do processo legislativo federal, destacamos as principais características deste processo para efeito de comparação com o processo legislativo da lei ordinária no Município de São Paulo. O processo legislativo possui sistema bicameral, pois, o projeto de lei para ser aprovado deve ser apreciado e aprovado pelas duas Casas Legislativas, ou seja, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Em cada Casa Legislativa, ocorre apenas uma votação para a aprovação do projeto de lei ordinária. O *quórum* de aprovação em cada Casa Legislativa será o de maioria simples. Geralmente, na tramitação dos projetos de lei ordinária, as Comissões possuem poder conclusivo, não sendo necessária a apreciação do

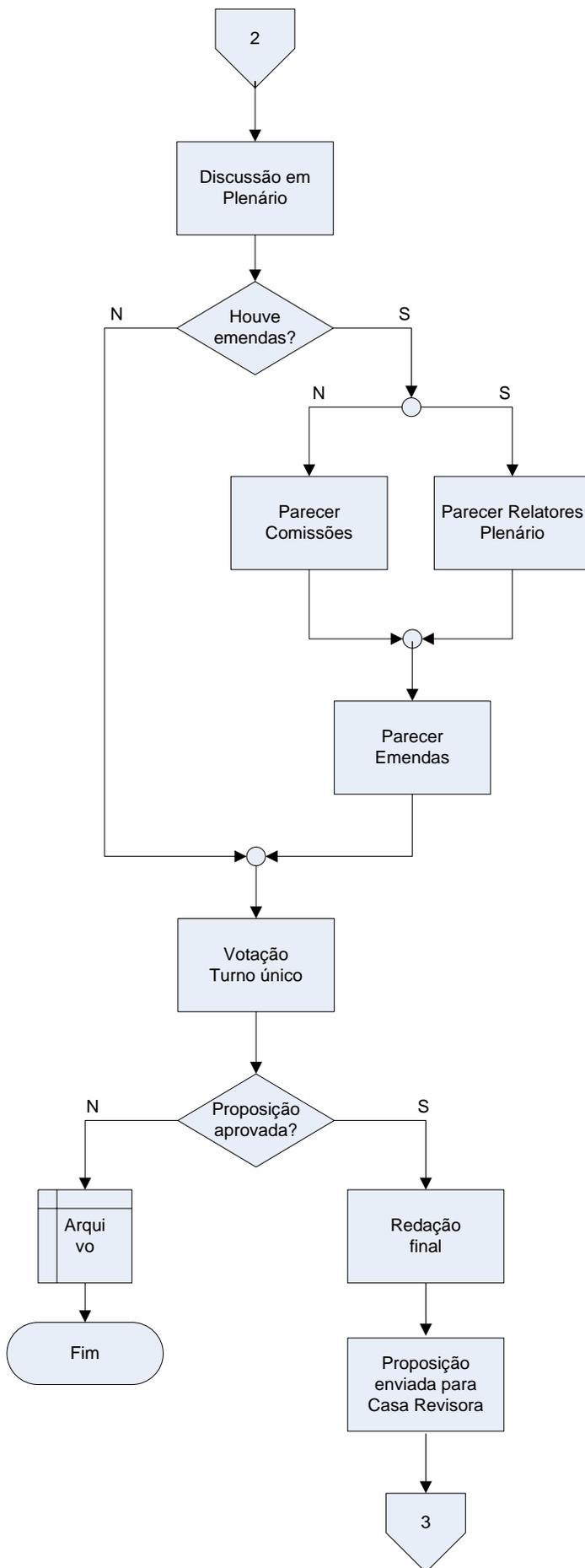
²⁴ IMMERGUT, Ellen M. *As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_13.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

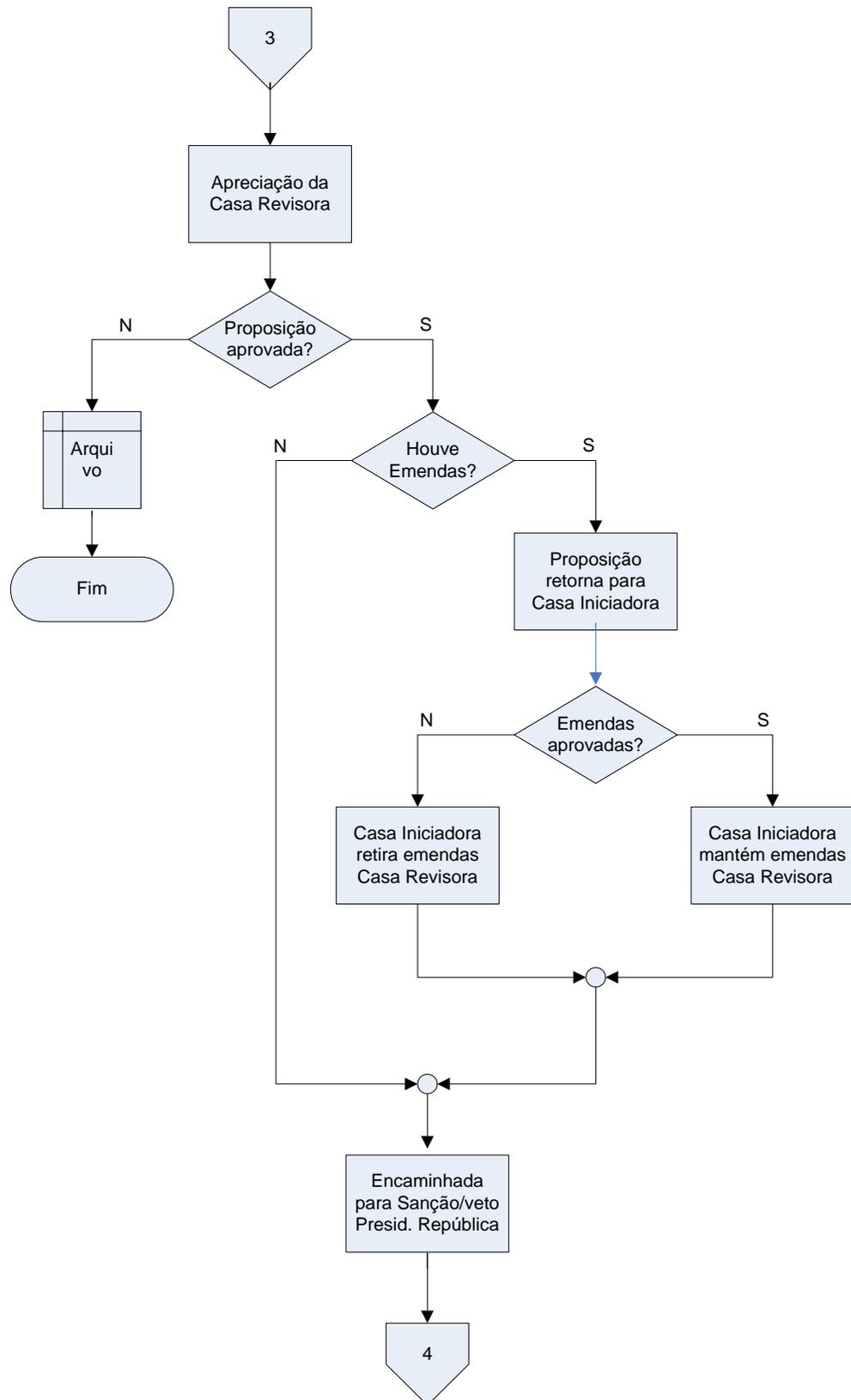
Plenário para a sua aprovação. Após a aprovação, a proposição será enviada para a apreciação do Executivo, que poderá aprová-la ou vetá-la, mas neste caso, o veto será apreciado em sessão conjunta pelo Congresso Nacional e poderá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. Destacamos que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania é a última Comissão Permanente que apreciará o projeto de lei. A proposição que receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões que a apreciaram, será tida como rejeitada e arquivada definitivamente.

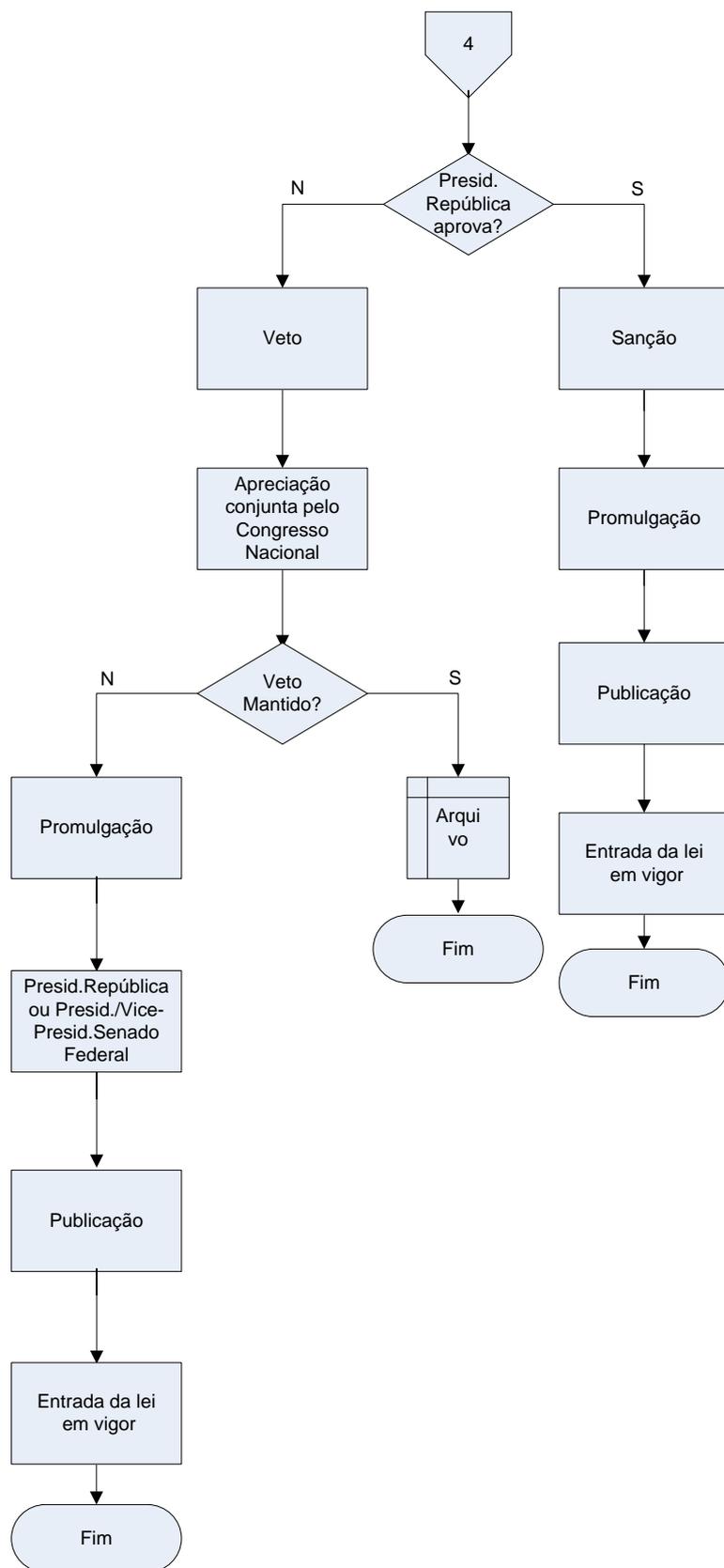
FIGURA 1 - FLUXOGRAMA SIMPLIFICADO DO PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA FEDERAL





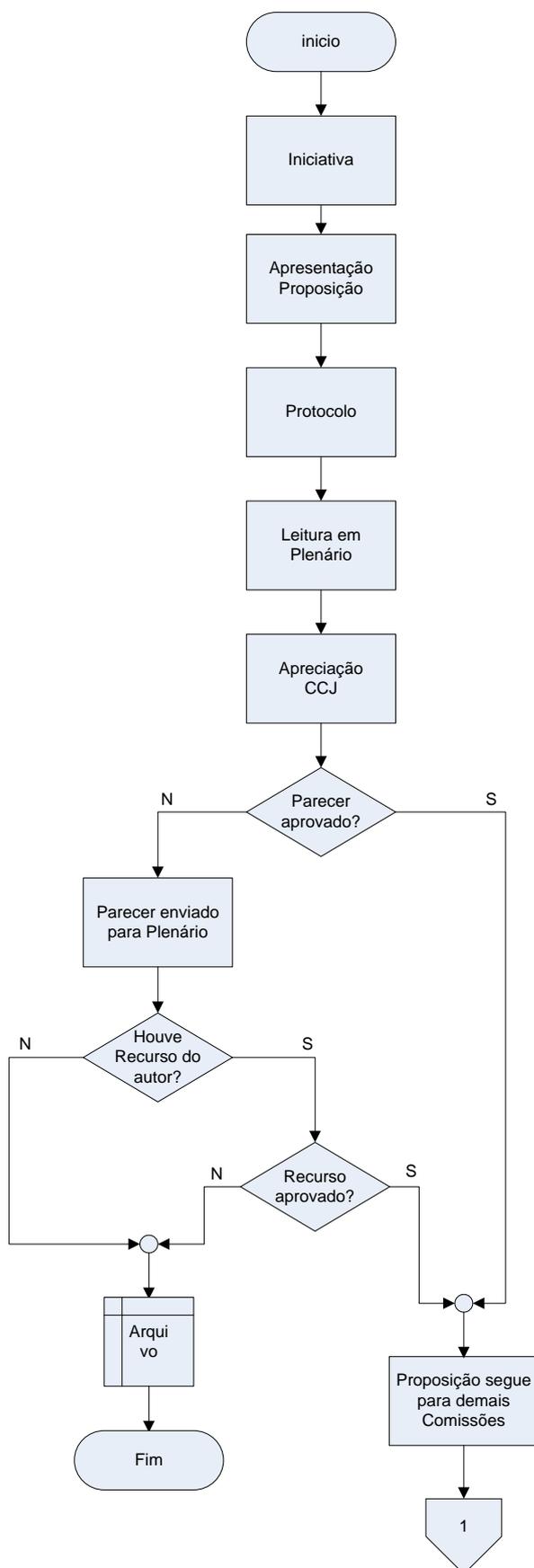


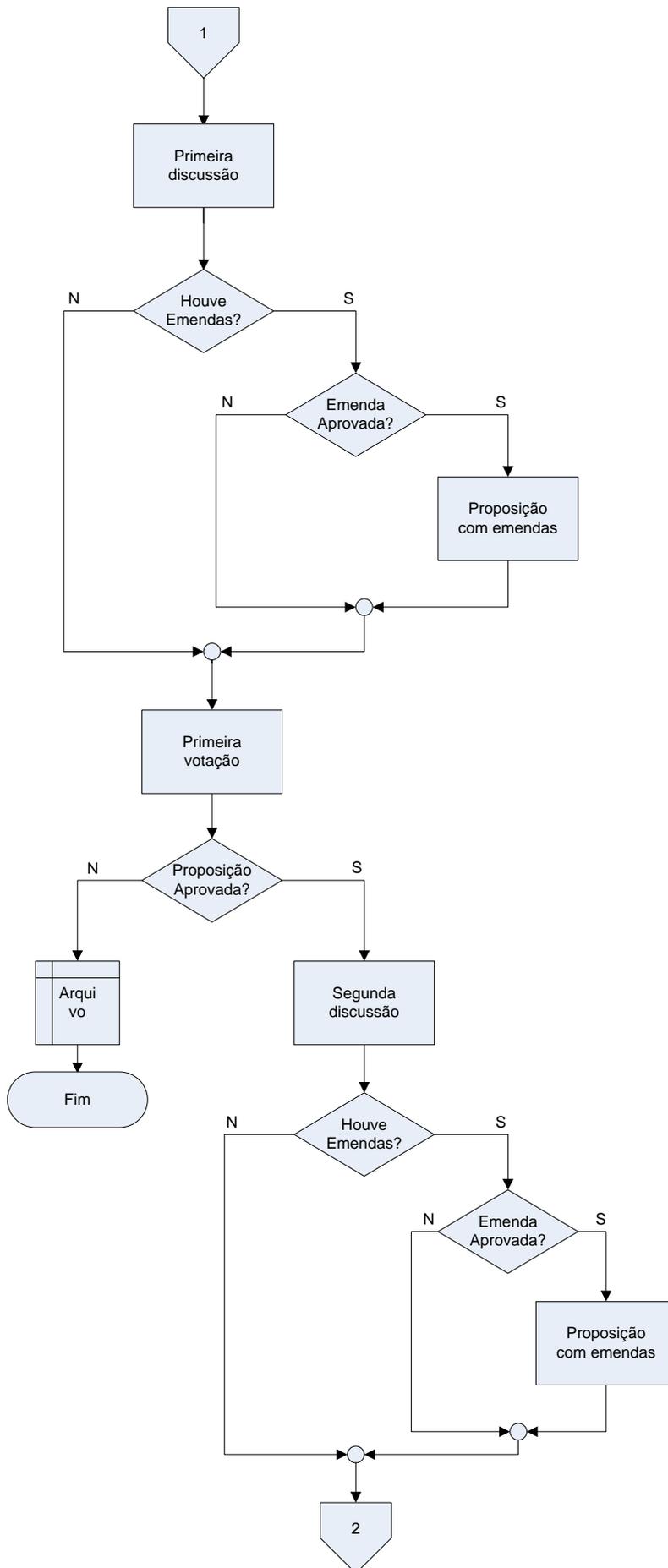


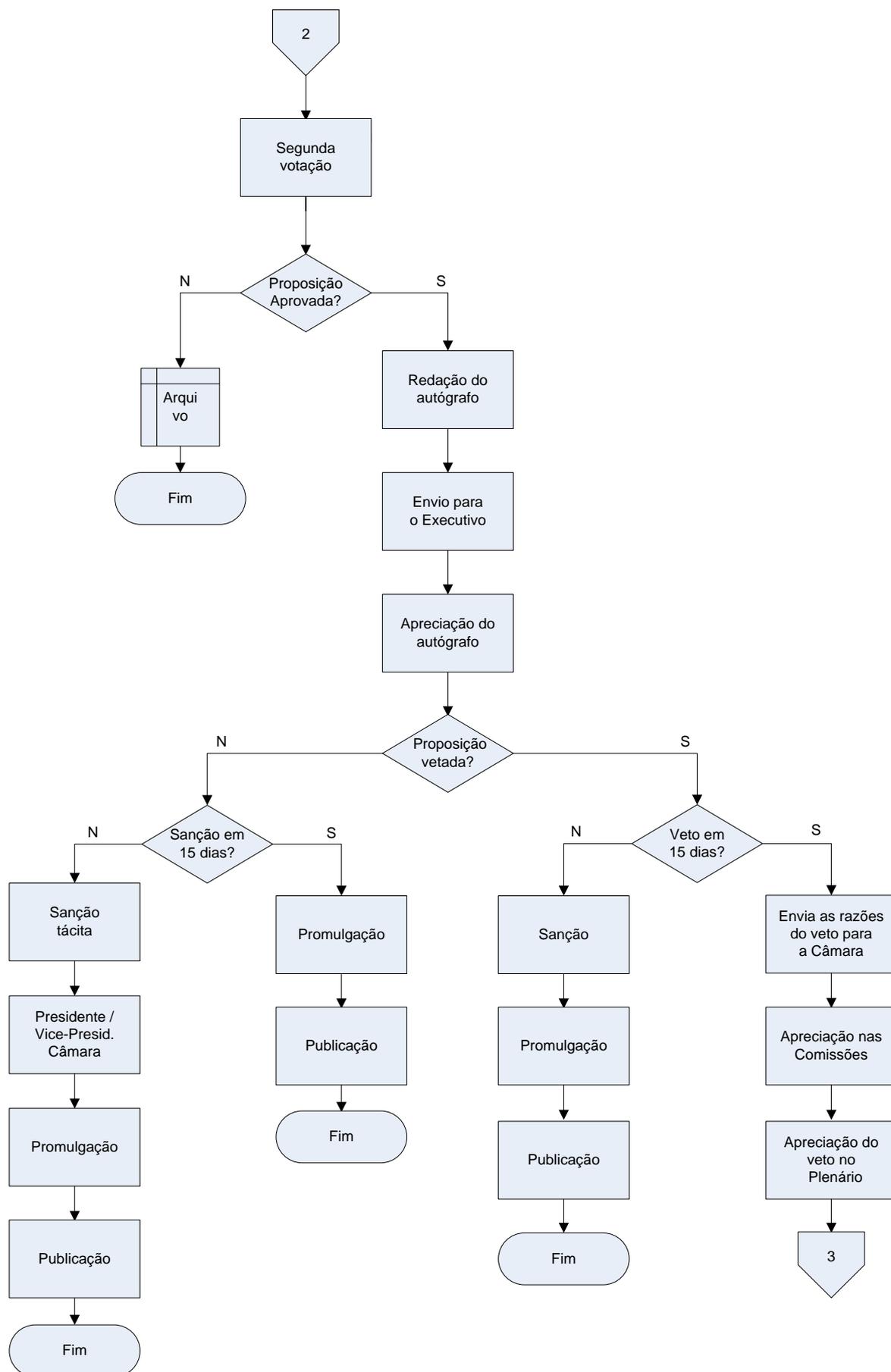


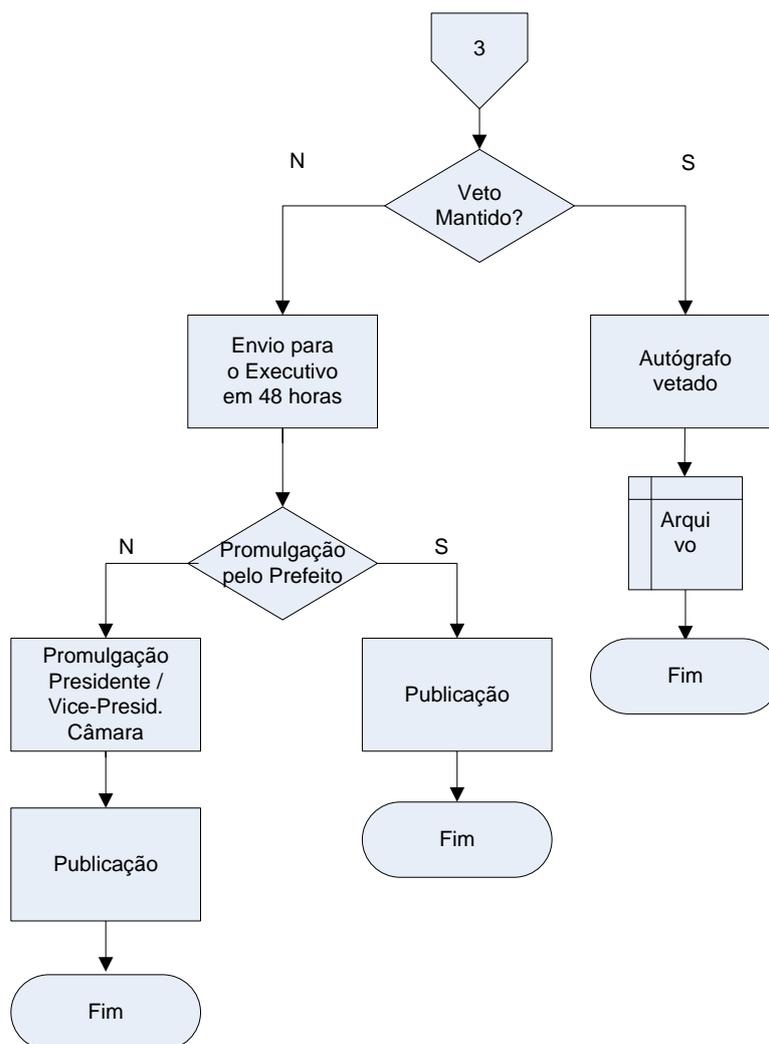
3.3 Características relevantes do processo legislativo municipal de São Paulo

Com relação à elaboração da lei ordinária do Município de São Paulo, e conforme poderemos observar na representação gráfica a seguir, que ilustra o fluxograma resumido do processo legislativo no Município de São Paulo, destacamos as principais características deste processo para efeito de comparação com o processo legislativo da lei ordinária federal. O processo legislativo possui sistema unicameral, pois, o projeto de lei para ser aprovado deve ser apreciado unicamente pela Câmara Municipal de São Paulo, que é a Casa Legislativa do Município de São Paulo. Na Câmara Municipal de São Paulo, ocorrerão obrigatoriamente duas votações para a aprovação do projeto de lei ordinária. O *quórum* de aprovação em cada votação será o de maioria simples. Na Câmara Municipal de São Paulo, os projetos de lei ordinária deverão ser apreciados pelo Plenário para a sua aprovação. Após a aprovação, a proposição será enviada para a apreciação do Executivo, que poderá aprová-la ou vetá-la, mas neste caso, o veto poderá ser rejeitado pela maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal de São Paulo. No tocante às Comissões Permanentes, vale ressaltar que a Comissão de Constituição e Justiça é a primeira Comissão Permanente que apreciará o projeto de lei ordinária, e seu parecer é terminativo. Quando o projeto de lei receber parecer contrário de todas as Comissões, será tido como rejeitado e arquivado.

FIGURA 2 - FLUXOGRAMA SIMPLIFICADO DO PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI ORDINÁRIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO







Fonte: Elaboração própria

3.4 Comparação entre os processos legislativos

Cumpre-nos agora destacar as principais diferenças e semelhanças entre os processos legislativos para a elaboração da lei ordinária considerados neste trabalho, pautadas principalmente pelas regras dispostas nos Regimentos Internos,

que consideramos de fundamental importância para a realização desta comparação e também para a compreensão do tema.

A primeira diferença que constatamos é com relação ao sistema da Casa Legislativa, que no âmbito municipal de São Paulo é unicameral, representada pela Câmara Municipal de São Paulo, e, no âmbito federal é bicameral, composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. No sistema bicameral, uma proposição aprovada pela Casa Iniciadora e emendada pela Casa Revisora, voltará a ser apreciado por aquela, que terá o poder da decisão com relação às alterações, podendo vetá-las, para prevalecer a sua vontade e determinar o resultado.

Na Câmara dos Deputados, ocorre apenas uma votação para a aprovação do projeto de lei ordinária e o *quórum* de aprovação será o de maioria simples. Já na Câmara Municipal de São Paulo, ocorrerão obrigatoriamente duas votações para a aprovação do projeto de lei ordinária e o *quórum* de aprovação em cada votação será o de maioria simples, o que coincide com a Câmara dos Deputados.

No que concerne ao envio do projeto de lei ordinária, após a sua aprovação, para a apreciação do Executivo, constatamos que no caso de veto do Chefe do Executivo, o mesmo poderá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros das Casas Legislativas, tanto no âmbito federal como no âmbito municipal de São Paulo.

No tocante à apreciação em Plenário, na Câmara dos Deputados, geralmente os projetos de lei ordinária não necessitam da apreciação em Plenário para a sua aprovação, uma vez que as Comissões Permanentes possuem poder conclusivo. Já na Câmara Municipal de São Paulo, os projetos de lei ordinária deverão ser apreciados pelo Plenário para a sua aprovação. Neste ponto

destacamos a existência do poder conclusivo das Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados, o que pode significar uma tramitação mais rápida que no âmbito municipal de São Paulo, que não tem poder conclusivo nas Comissões, porque a proposição não será apreciada pelo Plenário, implicando um resultado político mais célere. Porém, é importante notar que, na Câmara dos Deputados, se houver apresentação de recurso contra decisão tomada pelas Comissões Permanentes e o Plenário lhe der provimento, o poder conclusivo deixará de existir e a proposição passará a depender da apreciação do Plenário.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania é a última Comissão permanente que apreciará o projeto de lei na Câmara dos Deputados. Na Câmara Municipal de São Paulo, a Comissão de Constituição e Justiça é a primeira Comissão permanente que apreciará o projeto de lei ordinária. Como esta Comissão possui parecer terminativo nos dois âmbitos estudados, consideramos que têm maior empoderamento que as demais Comissões, tornando-se assim mais estratégica no que tange ao poder de decisão, ou seja, tem o poder de veto. Outro fator relevante é a presidência desta Comissão, pois poderá influenciar nos resultados, muitas vezes apoiada por grupos de interesse e pela própria classe política através da concordância em vários pontos de decisão. No âmbito municipal de São Paulo esta Comissão tem nove Vereadores, ao passo que no âmbito federal possui sessenta e sete Deputados Federais. Considerando o número de membros destas Casas Legislativas, notamos que esta Comissão é a que tem maior número de integrantes.

A Comissão de Finanças e Orçamento é uma Comissão Permanente presente tanto no âmbito federal como no âmbito municipal de São Paulo. Destacamos que no âmbito federal esta Comissão tem parecer terminativo, o que

não ocorre no âmbito municipal de São Paulo. Desta maneira, consideramos que esta Comissão no âmbito federal é mais estratégica que no âmbito municipal de São Paulo, pois sua decisão tem implicações políticas que determinam resultados, e, como na Comissão de Constituição e Justiça, também possui o poder de veto. É também considerada uma das maiores e mais importantes Comissões das Casas Legislativas em estudo.

O poder de veto, presente nos âmbitos estudados, é uma tomada de decisão pelos atores envolvidos no processo legislativo. Tsebelis²⁵ utiliza o conceito de *veto player*, ator com poder de veto, que é um ator individual ou coletivo cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política. O conceito de *veto player* origina-se da ideia de pesos e contrapesos (*checks and balances*) incluída na Constituição norte-americana e nos textos constitucionais clássicos do século XVIII, e, implícita ou explicitamente é mencionada nos estudos contemporâneos. O autor considera que as Câmaras Legislativas e o Presidente da República são *veto players* institucionais. Geralmente o número de *veto players* institucionais é especificado pela Constituição. Mas existem várias outras categorias de *veto players* em diferentes sistemas políticos, como por exemplo, os *veto players* partidários e os grandes grupos de interesse nas áreas de política que lhe dizem respeito. Pela lógica dos processos decisórios, para que ocorra uma mudança, tal como a aprovação de uma lei ordinária, deve haver a concordância de um certo número de *veto players*. Caso ocorra uma mudança de posições de um *veto player*, é provável que isso reflita na aprovação ou não da proposição. No Brasil, tanto o Presidente da República no âmbito federal, quanto o Prefeito no âmbito municipal,

²⁵ TSEBELIS, George. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06>. Acesso em: 1 jul. 2015.

que são eleitos pelo voto, têm o poder de veto, mas que pode ser derrubado pelos membros do Legislativo. Destarte, o poder do veto do Executivo é relativo. São os *veto players* institucionais atuando no processo legislativo, em que o Legislativo formula as propostas e o Executivo as sanciona ou veta. Para o autor, o *veto player* que tiver o poder para apresentar uma proposta tem uma vantagem significativa no processo de formulação de políticas, ou na aprovação de uma lei ordinária. No tocante ao bicameralismo, o autor menciona que este sistema cria mecanismos de pesos e contrapesos institucionais por conferir a cada uma das Câmaras o poder de anular as decisões da outra.

No âmbito municipal de São Paulo existem sete Comissões Permanentes, enquanto no âmbito federal existem vinte e três Comissões Permanentes. Para efeito de comparação, citamos apenas a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão de Finanças e Orçamento, pois consideramos as mais relevantes para este estudo comparativo.

No processo legislativo municipal de São Paulo, quando o projeto de lei receber parecer contrário de todas as Comissões, quanto ao mérito, será tido como rejeitado e arquivado, ressalvado o recurso interposto pelo autor da proposição ao Plenário, quando a Comissão de Constituição e Justiça emitir parecer pela inconstitucionalidade ou ilegalidade da proposição, que será deliberado por maioria simples no Plenário. Também não se dispensará a competência do Plenário para discutir e deliberar sobre proposição que possa ser votada pelas Comissões, quando houver recurso neste sentido de um décimo dos membros da Casa. Na Câmara dos Deputados, quando a proposição receber pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões que a apreciaram, será tida como rejeitada e arquivada, mas será apreciada pelo Plenário se houver recurso de um décimo dos membros da

Casa. Neste ponto encontramos semelhanças entre os procedimentos, mas uma diferença no que diz respeito ao recurso para ser apreciado em Plenário.

Embora existam outras semelhanças e diferenças entre os processos legislativos de elaboração da lei ordinária na Câmara dos Deputados e na Câmara Municipal de São Paulo, procuramos destacar as principais regras dispostas nos seus Regimentos Internos, considerando que todas as demais regras são imprescindíveis para a produção da espécie normativa em estudo.

Passamos a analisar o que estas diferenças entre as Câmaras podem gerar em termos de resultados políticos. Entendemos que a lógica do processo decisório é diferente nos âmbitos estudados, porque no sistema bicameral as duas Casas legislativas não têm a mesma composição, pois se tivessem se iguaria ao sistema unicameral, adotada na esfera municipal de São Paulo. Na esfera federal, o bicameralismo caracteriza-se pela rigidez do sistema de pesos e contrapesos, que é um mecanismo institucional na qual uma Casa Legislativa pode anular a decisão da outra. Assim, para a aprovação de uma política, ou uma lei ordinária, é necessária a concordância dos *veto players* institucionais que compõem o sistema bicameral. Conforme o entendimento de Tsebelis, “a estabilidade das políticas públicas de um sistema político aumenta quando aumenta o número dos *veto players*, quando sua congruência diminui e sua coesão cresce”²⁶. Desta maneira, entendemos que o autor considera que países com sistema bicameral, como aqui estudado, apresentam características de maior estabilidade no processo de formulação das leis ordinárias. Por outro lado, a partir do pensamento do autor, inferimos que países com sistema unicameral têm menor estabilidade na formulação das leis, porque possuem um menor número de *veto players* do que no sistema bicameral. E este é

²⁶ TSEBELIS, George. *Op.cit.*, p. 35.

um aspecto político relevante para a estabilidade e conservação do ordenamento jurídico. No sistema bicameral, o encontro de interesse das duas Casas Legislativas produz um resultado político mais aprimorado, uma vez que considera a representação dos diferentes interesses existentes nestas Casas e produz uma legislação revisada e mais estável decorrente da rigidez do sistema de pesos e contrapesos. No tocante ao sistema unicameral no âmbito municipal de São Paulo, do mesmo modo que no sistema bicameral, para a aprovação de uma lei ordinária, é necessária a concordância dos *veto players* institucionais que compõem o sistema, ou seja, a Câmara Municipal de São Paulo representando o Poder Legislativo e o Prefeito representando o Poder Executivo. Podemos observar que, embora exista um número menor de *veto players* que no âmbito federal, em virtude da esfera de poder, a quantidade de concordâncias para a aprovação de uma lei ordinária é a mesma, porque no âmbito municipal de São Paulo a proposição é votada duas vezes pela Câmara Municipal de São Paulo, o que corresponde no âmbito federal as votações pelas duas Casas Legislativas, incluindo a apreciação do Executivo nas duas esferas de poder. Destarte, consideramos que o processo legislativo no município de São Paulo também produz um resultado político estável e revisado, conforme os argumentos expostos. Com relação ao apontamento de Tsebelis indicando que um número maior de *veto players* gera maior estabilidade na formulação de políticas públicas, ou seja, na produção da legislação, o estudo comparado foi realizado entre países considerando o sistema bicameral. Assim interpretamos seus apontamentos para nosso estudo, comparando a produção legislativa nas duas esferas de poder em tela no Brasil. Conforme as considerações expostas, o sistema bicameral tem um maior número de *veto players* conforme disposição constitucional.

Portanto, identificamos diferenças e semelhanças entre as instituições políticas estudadas, ou seja, a Câmara Municipal de São Paulo e a Câmara dos Deputados, cada qual na sua esfera de poder, exercendo a sua competência legislativa, disciplinadas por seus Regimentos Internos, e, principalmente tendo como fundamento a Constituição Federal de 1988.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como enfoque principal descrever e comparar o processo legislativo da lei ordinária federal e da lei ordinária no Município de São Paulo a partir das regras dispostas na Constituição Federal de 1988 e nos Regimentos Internos das Casas Legislativas.

No âmbito federal, que possui sistema bicameral, o projeto de lei precisa tramitar pelas duas Casas Legislativas para a sua aprovação, ou seja, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. A Casa em que primeiro tramitar o projeto de lei será a Casa Iniciadora, e a outra será a Casa Revisora. Notamos que a Casa Iniciadora tem a faculdade de dar o parecer final, no caso de existirem alterações da Casa Revisora no tocante ao projeto de lei original. Portanto, prevalece a vontade legislativa da Iniciadora no sistema bicameral.

No âmbito municipal de São Paulo, o sistema é unicameral, e a tramitação do projeto de lei será na Câmara Municipal de São Paulo, que é a sua Casa Legislativa. Com o advento da Constituição de 1988, os Municípios tornaram-se entes federativos, permitindo assim elaborar a sua própria legislação.

A análise dos Regimentos Internos das Casas Legislativas foi determinante para uma melhor compreensão e conhecimento dos processos legislativos abordados, uma vez que disciplinam todas as regras que impulsionam o processo legislativo na elaboração da lei ordinária. Um ponto que merece destaque, é o poder conclusivo das Comissões no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por meio do qual elas podem discutir e votar temas que dispensem a apreciação do Plenário, regra também disciplinada na Constituição Federal de 1988.

Na comparação realizada entre os processos legislativos foram identificadas semelhanças e diferenças, previstas principalmente nos seus Regimentos Internos, apesar de ambos seguirem as determinações constitucionais na elaboração da espécie normativa em estudo. Embora existam muitas semelhanças e diferenças, neste trabalho apontamos apenas aquelas que julgamos mais relevantes no estudo do processo legislativo da lei ordinária.

Uma semelhança que podemos destacar diz respeito a obrigatoriedade da existência da Comissão de Finanças e Tributação e da Comissão de Constituição e Justiça nas Casas Legislativas, esta última com parecer terminativo em projetos de lei que não estão de acordo com as normas constitucionais.

Importante mencionar a votação para a aprovação do projeto de lei ordinária, que em ambas as Casas são realizadas em turno único. Porém, no âmbito federal é realizada uma votação em cada Casa Legislativa por causa do sistema bicameral, e no âmbito municipal de São Paulo são realizadas duas votações para a aprovação do projeto de lei, no sistema unicameral.

Apesar das diferenças encontradas, no contexto das esferas de poder, entendemos que o processo legislativo municipal de São Paulo decorre do processo legislativo federal, contendo regras diferenciadas, devido às particularidades de interesse local.

Entendemos que as semelhanças encontradas são inerentes ao processo legislativo, ou seja, são regras que devem ser seguidas no trâmite de um projeto de lei que culminará com sua aprovação ou rejeição. Estas regras estão contidas tanto na esfera federal como na esfera municipal, nos seus Regimentos Internos. São as regras do jogo impostas pelas Casas Legislativas para a tramitação de um projeto de lei proposto por quem tem a iniciativa de fazê-lo.

No tocante às diferenças, também são regras determinadas pelos Regimentos Internos, mas consideramos que neste caso o tamanho e a abrangência da esfera do poder determina a diferença. Por exemplo, a apreciação do projeto de lei na esfera federal passa por duas Casas Legislativas, ao passo que na esfera municipal de São Paulo, passa somente por uma Casa Legislativa. Interessante notar que na esfera federal, as Comissões possuem poder conclusivo para discussão e votação dos projetos de lei ordinária, dispensando a apreciação do Plenário. Imaginemos quanto tempo iria levar um projeto de lei ordinária federal até ser apreciada pelo Plenário levando em conta a quantidade de integrantes da Casa? Já na esfera municipal de São Paulo, o projeto de lei será apreciado em Plenário, pois possui um número reduzido de integrantes em relação à esfera federal. Em suma, entendemos que as diferenças se traduzem na quantidade de integrantes, ou quantidade de Comissões da Casa.

Concluimos também, que nos âmbitos estudados, os resultados políticos gerados pelas Casas Legislativas são revisados e estáveis politicamente, concentrando a representação de diferentes interesses. Embora o âmbito federal apresente um maior número de *veto players* para a aprovação de uma lei ordinária que no âmbito municipal de São Paulo, consideramos que ambos os processos legislativos se equivalem no tocante à quantidade dos pontos de decisão. No âmbito municipal de São Paulo, a proposição é votada duas vezes pela Câmara Municipal de São Paulo e é enviada para a apreciação do Executivo. No âmbito federal, a proposição também é votada duas vezes, porém uma vez em cada Casa Legislativa e posteriormente é enviada para a apreciação do Executivo. A concordância dos *veto players* institucionais nos âmbitos estudados é uma condição necessária para a aprovação da lei ordinária

No desenvolvimento deste estudo percebemos a escassez de material doutrinário referente ao processo legislativo, uma vez que, quando citado em outras obras, mencionam apenas as regras constitucionais, que são regras de caráter geral, não chegando ao detalhamento das regras inseridas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas.

De todo o exposto, conclui-se que o estudo do processo legislativo da lei ordinária é de fundamental importância para o conhecimento desta espécie normativa, pois regula a maioria das matérias em nosso País, salvo algumas exceções previstas no texto constitucional. Por outro lado, a lei ordinária é considerada pela doutrina como base comum para a elaboração das demais espécies normativas previstas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Esperamos que o presente estudo possa estimular novas pesquisas que atentem para as regras do Processo Legislativo, pois estas têm impacto determinante no resultado das políticas públicas, uma vez que somente estudos aplicados deste tipo poderão nos ajudar a entender por que determinadas decisões foram em uma ou outra direção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo Legislativo e Orçamento Público*. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 08 mai. 2015.

BRASIL. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em 25.abr.2015

BRASIL. São Paulo. *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/educacao/cme/LOM.pdf>>. Acesso em 19.abr.2015

BRASIL. São Paulo. *Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo*. Disponível em <<http://www2.camara.sp.gov.br/RegimentoInterno/regimento-interno-2013-RC291C.pdf>>. Acesso em 23.abr.2015

BRASIL. *Nocoas básicas sobre processo legislativo*. 2011 Disponível em: <http://www.brasilcooperativo.coop.br/Site/ocb_congresso/nocoas_basicas.pdf>. Acesso em 28.04.2015

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARNEIRO, André Correia de Sá; SANTOS, Luiz Claudio Alves dos; NETTO, Miguel Geronimo da Nóbrega. *Curso de Regimento Interno*. 3.ed. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/curso-de-regimento-interno>>. Acesso em 03.mai.2015

CENEVIVA, Walter. *Direito Constitucional Brasileiro*. 3 .ed. São Paulo: Saraiva,2003.

CHIMENTI, Ricardo Cunha. *Apontamentos de Direito Constitucional*.4.ed. São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2005.

COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro*. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Controle da Constitucionalidade das leis municipais*. 3.ed. rev., atual.e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FONSECA, Edson Pires da. *Direito Constitucional Legislativo: poder legislativo, direito parlamentar e processo legislativo*. 1.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013.

IMMERGUT, Ellen M. *As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_13.htm>. Acesso em: 14 jun. 2015.

LENZA, Pedro, *Direito Constitucional Esquematizado*. 10.ed. São Paulo: Editora Método, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes; atual. SILVA, Edgarg Neves da; atual. REIS, Márcio Schneider. *Direito Municipal Brasileiro*. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008

MORAES, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional*. 31.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 6.ed. atualizada até a EC n. 52/06. São Paulo: Atlas, 2006.

PACHECO, Luciana Botelho. *Como se fazem as leis*. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes/paginas-individuais-dos-livros/como-se-fazem-as-leis>> acesso em 15.mai.2015

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 24. Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*.5.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

TSEBELIS, George. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06>. Acesso em: 1 jul. 2015.