

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS	25
INTRODUÇÃO	27
<i>Capítulo 1</i>	
FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO.....	29
1. Processo e procedimento.....	29
1.1. Procedimentos legislativos.....	30
1.2. Fontes das normas sobre processo legislativo	32
2. Princípios do processo legislativo	33
2.1. Princípio da separação de poderes	34
2.2. Princípio da não convalidação das nulidades	36
2.3. Princípio da controlabilidade (ou do controle de constitucionalidade).....	36
2.4. Princípio da simetria	37
2.5. Princípio democrático	38
2.5.1. Democracia direta (participativa).....	38
2.5.2. Democracia indireta (representativa)	38
2.5.3. Democracia semidireta (mista)	39
2.5.3.1. Institutos da democracia semidireta.....	39
2.6. Princípio da publicidade.....	43
2.7. Princípio da oralidade	45
2.8. Princípio da separação entre a discussão e a votação/preclusão.....	46
2.9. Princípio do bicameralismo.....	47
2.10. Princípio do devido processo legislativo.....	48
2.11. Princípio da unidade de legislatura.....	50
3. Objeto do processo legislativo	52
3.1. Leis como atos jurídicos de Direito Público.....	52
3.2. Existência, validade e eficácia da norma	53
4. Espécies normativas: análise do princípio hierárquico das normas constitucionais supralegal, legal, infralegal	55

- 4.1. Hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos 57
- 4.2. Os regimentos internos dos tribunais: hierarquia legal? 60

Capítulo 2

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO COMUM (APROVAÇÃO DE LEIS ORDINÁRIAS).....	63
1. Procedimento comum ordinário	64
1.1. Fase preliminar: a iniciativa	64
1.1.1. Iniciativa “privativa” (ou reservada ou exclusiva)	65
1.1.1.1. Presidente da República	66
1.1.1.1.1. Fundamentos	66
1.1.1.1.2. Análise das hipóteses constitucionais	69
1.1.1.1.3. Discussão: pode o Legislativo propor projetos de lei sobre políticas públicas?.....	82
1.1.1.2. Tribunais	87
1.1.1.3. Ministério Público da União	87
1.1.1.4. Câmara dos Deputados e Senado Federal	88
1.1.1.5. Iniciativa privativa e “carona”.....	89
1.1.2. Iniciativa concorrente	91
1.1.3. Iniciativa geral ou comum	91
1.1.4. Iniciativa popular.....	93
1.1.4.1. Considerações gerais	93
1.1.4.1.1. Direito Comparado.....	93
1.1.4.1.1.1. Dois modelos de iniciativa popular: a iniciativa popular não vinculante e a “semivinculante”	94
1.1.4.1.1.1.1. Modelo da iniciativa popular “semivinculante”	95
1.1.4.1.1.1.2. Modelo da iniciativa popular não vinculante... ..	98
1.1.4.1.1.1.3. Projetos de lei de iniciativa popular podem sofrer emendas?.....	101
1.1.4.1.2. Iniciativa popular no ordenamento brasileiro.....	102
1.1.4.1.2.1. Nível federal.....	102
1.1.4.1.2.1.1. A Experiência de projetos de iniciativa popular	

	na esfera federal.....	105
	1.1.4.1.2.1.2. Conclusões parciais.....	112
	1.1.4.2. Matérias que podem ser tratadas por meio de iniciativa popular.....	112
	1.1.4.3. Iniciativa popular e o paradoxo da democracia..	113
	1.1.4.4. Iniciativa popular em âmbito estadual e municipal	120
1.2.	Fase constitutiva.....	121
	1.2.1. Deliberação legislativa (parlamentar).....	122
	1.2.1.1. Discussão.....	122
	1.2.1.1.1. A análise do PL pelas comissões.....	124
	1.2.1.1.1.1. Sistemas de comissões no direito comparado	125
	1.2.1.1.1.2. Espécies de comissões no direito brasileiro: as comissões de admissibilidade e as comissões de mérito	127
	1.2.1.1.1.3. Formas de manifestação das comissões	127
	1.2.1.2. Votação	142
	1.2.1.3. Resultado da votação	147
	1.2.1.4. Revisão	154
	1.2.2. Deliberação executiva (sanção ou veto).....	165
	1.2.2.1. Sanção	165
	1.2.2.2. Veto	171
1.3.	Fase Complementar.....	184
	1.3.1. Promulgação.....	184
	1.3.2. Publicação.....	187
	1.3.2.1. <i>Vacatio Legis</i>	188
2.	Procedimento comum sumário (regime de urgência constitucional – Art. 64, §§ 1º A 4º).....	190
	2.1. Esclarecimento prévio.....	190
	2.2. Legitimidade para requerer a urgência	190
	2.3. Projetos em que pode ser requerida urgência.....	191
	2.4. Prazos	192
	2.4.1. Suspensão durante o recesso do Congresso Nacional.....	193
	2.5. Diferenças em relação à urgência regimental	195

2.5.1.	Apreciação crítica sobre a constitucionalidade e a conveniência da urgência regimental	196
3.	Procedimento comum abreviado (CF, art. 58, § 2º, I)	199
3.1.	Objeto	199
3.2.	Competência para a análise em caráter terminativo ou conclusivo... ..	200
3.3.	Recurso contra a decisão das comissões.....	200
3.4.	Análise crítica.....	201

Capítulo 3

PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS	203	
1.	Leis Orçamentárias.....	204
1.1.	Iniciativa	205
1.2.	Deliberação parlamentar	207
1.3.	Emendas.....	208
1.3.1.	Legitimidade.....	208
1.3.2.	Limites.....	208
1.3.2.1.	Projeto de LOA.....	209
1.3.2.1.1.	Emendas de execução obrigatória (“emendas impositivas”).....	210
1.3.2.2.	Projeto de LDO	210
1.3.2.3.	Projeto de PPA	210
1.3.3.	Pertinência temática	211
1.4.	Rejeição	212
1.5.	Sanção e veto	213
2.	Emendas à Constituição	214
2.1.	Conceito e objeto.....	214
2.2.	Limites ao poder de emenda.....	216
2.2.1.	Limitações Procedimentais ou Formais	217
2.2.1.1.	Iniciativa.....	217
2.2.1.1.1.	Iniciativa parlamentar	217
2.2.1.1.2.	Iniciativa executiva.....	219
2.2.1.1.3.	Iniciativa federativa.....	219
2.2.1.1.4.	Iniciativa popular de emenda constitucional?.....	219
2.2.1.1.5.	Iniciativa privativa em PEC?	220
2.2.1.1.5.1.	Estados, DF e Municípios	222
2.2.1.2.	Número de turnos.....	223

2.2.1.3.	Quórum.....	225
2.2.1.3.1.	Quórum de PEC na esfera estadual	226
2.2.1.4.	Irrepetibilidade absoluta na mesma sessão legislativa.....	226
2.2.1.5.	Quadro comparativo entre a tramitação de PEC e PL	227
2.2.2.	Limitações circunstanciais	228
2.2.3.	Limitações Materiais (cláusulas pétreas)	230
2.2.3.1.	Cláusulas pétreas implícitas e o caso especial dos direitos sociais	232
2.2.4.	Limitações Temporais	232
2.3.	Tramitação	233
2.3.1.	Casa Iniciadora	233
2.3.2.	Apresentação de emendas à PEC.....	236
2.3.3.	Tramitação da PEC em caso de emenda.....	237
2.3.4.	O regime das “PECs paralelas”.....	241
2.3.5.	Inexistência da fase de deliberação executiva	242
2.3.6.	Promulgação.....	243
2.3.7.	Publicação.....	243
3.	Leis Complementares	245
3.1.	Conceito	245
3.2.	Objeto (matéria)	247
3.2.1.	Matéria de lei complementar e simetria.....	248
3.3.	Quórum	250
3.4.	Hierarquia	251
3.5.	Conflitos entre lei ordinária e lei complementar	254
3.5.1.	Primeiro conflito: lei ordinária invade o assunto de lei complementar.....	254
3.5.2.	Segundo conflito: lei complementar invade assunto de lei ordinária	254
3.5.3.	Quadro: Diferenças entre lei complementar e lei ordinária	257
4.	Leis Delegadas.....	258
4.1.	Considerações gerais e origens históricas	258
4.2.	Atribuição	258
4.3.	Matérias indelegáveis.....	259

4.3.1.	Matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (art. 68, § 1º, <i>caput</i>)	259
4.3.2.	Matérias reservadas à regulamentação por lei complementar (art. 68, § 1º, <i>caput</i>)	260
4.3.3.	Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e as garantias dos seus membros (art. 68, § 1º, I)	260
4.3.4.	Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (art. 68, § 1º, II).....	260
4.3.5.	Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III)	261
4.4.	Delegação	261
4.4.1.	Iniciativa	261
4.4.2.	Forma.....	262
4.4.3.	Termos e limites da delegação	263
4.4.3.1.	Delegação própria (ou típica)	264
4.4.3.2.	Delegação imprópria (ou atípica).....	264
4.4.4.	Controle da delegação pelo Congresso Nacional	265
4.5.	Algumas questões teóricas	265
5.	Decretos Legislativos e Resoluções	266
5.1.	Nomenclatura.....	266
5.2.	Hierarquia	267
5.3.	Iniciativa	267
5.4.	Sanção e veto	267
5.5.	Distinções	268
5.5.1.	Considerações gerais.....	268
5.5.2.	Competência.....	268
5.5.3.	Matéria	269
5.5.4.	Efeitos.....	270
6.	Medidas Provisórias.....	271
6.1.	Antecedentes históricos e direito comparado	271
6.1.1.	A Legislação pelo Poder Executivo: aspectos históricos	271
6.1.2.	Antecedentes no Direito Brasileiro: os Decretos-Lei	272
6.1.3.	Antecedentes no Direito Comparado: os <i>provvedimenti provvisori</i> italianos e outros casos	273
6.1.4.	Medida provisória no Brasil: a “primeira geração” (redação original do art. 62).....	276
6.1.5.	Medida provisória no Brasil: a “segunda geração” (art. 62, na redação da EC 32/01).....	277

6.2.	Conceito	278
6.3.	Pressupostos de validade.....	279
6.3.1.	Controle dos pressupostos	289
6.3.1.1.	Controle prévio	289
6.3.1.2.	Controle posterior.....	289
6.3.1.2.1.	Controle pelo Legislativo	289
6.3.1.2.2.	Controle judicial	290
6.4.	Competência	298
6.5.	Limitações materiais	300
6.5.1.	Fundo Social de Emergência.....	300
6.5.2.	Exploração de gás natural canalizado pelos Estados-membros.....	300
6.5.3.	Regulamentação de matérias objeto de emenda constitucional promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e 11 de setembro de 2001	300
6.5.4.	Vedações expressas no art. 62, § 1º	302
6.5.4.1.	Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral.....	302
6.5.4.2.	Direito penal, processual penal e processual civil.....	302
6.5.4.2.1.	O caso do Estatuto de Desarmamento.....	303
6.5.4.2.2.	O caso da MP nº 633/13.....	304
6.5.4.3.	Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros.....	304
6.5.4.4.	Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares.	305
6.5.4.5.	Detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.....	307
6.5.4.5.1.	O caso da MP nº 577/12 (intervenção nas empresas concessionárias de energia elétrica).....	308
6.5.4.6.	Matéria reservada à lei complementar.....	309
6.5.4.7.	Matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.....	312
6.5.5.	Vedações implícitas.....	313
6.5.6.	Medida provisória pode criar tributos ou majorar-lhes a alíquota?.....	315

6.6.	Efeitos	316
6.7.	Prazos	317
6.8.	Tramitação	323
6.8.1.	Comissão mista	324
6.8.1.1.	Origem, papel e função da comissão mista de medida provisória	324
6.8.1.2.	Análise crítica sobre o papel da comissão mista.	328
6.8.2.	Emendas à MP	329
6.8.2.1.	Inserção de matéria estranha à MP via emenda	330
6.8.2.1.1.	Possível violação à separação de poderes (CF, art. 2º) e à reserva de iniciativa	332
6.8.2.1.2.	Matéria estranha e violação ao devido processo legislativo.....	334
6.8.2.2.	Emenda à MP pode tratar de matéria vedada à própria MP?	336
6.8.2.3.	“MP Paralela”?	337
6.9.	Rejeição	341
6.9.1.	Irrepetibilidade	341
6.9.2.	Efeitos concretos já produzidos pela MP.....	345
6.10.	Aprovação.....	349
6.10.1.	Aprovação sem emendas (de conteúdo).....	349
6.10.2.	Aprovação com emendas (de conteúdo).....	350
6.10.3.	Resumo sobre a tramitação da MP	351
6.10.4.	Esquema sobre a tramitação da MP dentro do Congresso Nacional.....	351
6.10.5.	Esquema sobre a tramitação da MP entre os poderes	352
6.11.	Outras questões polêmicas	352
6.11.1.	O Presidente da República pode retirar MP já editada?.....	352
6.11.2.	O Presidente da República pode editar uma MP revogando outra MP?	353
6.11.3.	O que aconteceu com as medidas provisórias que estavam em vigor quando da promulgação da EC 32/01?.....	356
6.12.	As alterações propostas na PEC 01/2011	357
6.13.	Alterações sugeridas ao regime das MPs	358
7.	Decretos autônomos.....	359

Capítulo 4

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO	361
Introdução	362
1. Noções de controle de constitucionalidade.....	362
2. Controle político.....	363
2.1. A sustação de atos normativos pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, V).....	365
2.1.1. Origem da norma.....	365
2.1.2. Natureza do controle consubstanciado no ato de sustação	366
2.1.3. Motivos da sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar	367
2.1.4. Atos passíveis de sustação.....	369
2.1.5. Efeitos jurídicos do ato de sustação	370
3. Controle jurisdicional.....	371
3.1. Esclarecimento prévio: a distinção entre controle concentrado e abstrato e entre controle difuso e concreto.....	371
3.2. Controle concentrado	374
3.2.1. Cabimento de ADI contra medida provisória por ausência dos pressupostos constitucionais	378
3.2.2. Conversão da medida provisória em lei depois do ajuizamento da ADI.....	384
3.2.3. Cabimento de ADPF para questionar os efeitos de medida provisória rejeitada.....	385
3.3. Controle difuso	385
3.4. Atos do processo legislativo excluídos do controle judicial.....	388
3.5. O papel do Senado Federal na ampliação dos efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade em controle difuso (art. 52, X, da CF).....	391
4. O controle da omissão legislativa.....	395
4.1. Mandado de injunção	395
4.1.1. Natureza	396
4.1.2. Hipóteses de cabimento.....	396
4.1.2.1. Ausência de norma regulamentadora de direito assegurado na Constituição	396
4.1.2.1.1. Não cabimento de MI para obter a regulamentação de norma infraconstitucional	397

4.1.2.2.	Espécie de norma regulamentadora cuja ausência pode ser combatida.....	399
4.1.2.3.	Omissões de atos do processo legislativo.....	401
4.1.3.	Efeitos da decisão.....	402
4.2.	Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO: art. 103, § 2º)	405
4.3.	Distinções entre ADO e MI.....	406
5.	Controle de constitucionalidade durante o processo legislativo	406
5.1.	Meios formais ou expressos	407
5.1.1.	Mecanismo do Executivo: veto por inconstitucionalidade	407
5.1.2.	Mecanismo do Judiciário: mandado de segurança preventivo	408
5.1.3.	Mecanismos do Legislativo	408
5.1.3.1.	Parecer da CCJ (ou de outra comissão, no caso do Senado Federal)	408
5.1.3.2.	Devolução de proposição manifestamente inconstitucional pelo Presidente da Casa	409
5.1.3.3.	Apresentação de emenda saneadora de inconstitucionalidade	409
5.2.	Meios informais ou implícitos	410
5.2.1.	Retirada da proposição pelo autor, quando há indícios de inconstitucionalidade (formal ou material)	412
5.2.2.	Devolução de relatoria.....	413
5.2.3.	Engavetamento	414
5.2.4.	Apresentação de voto em separado baseado em argumentos de inconstitucionalidade	415
5.3.	Síntese dos meios formais e informais de controle preventivo	417
5.4.	O controle de constitucionalidade por meio de mecanismos formais no âmbito das comissões: dois modelos.....	417
5.4.1.	A distinção entre o controle difuso e o controle concentrado no âmbito do Poder Legislativo.....	418
5.5.2.	Modelo “concentrado”: a Câmara dos Deputados.....	420
5.5.2.1.	Procedimento comum ordinário (apreciação de PL com votação pelo Plenário).....	421
5.5.2.1.1.	O caso específico do PL submetido a comissão especial.....	423
5.5.2.2.	Procedimento comum abreviado (apreciação de PL com votação pelas comissões) – poder conclusivo	423

5.5.2.3.	Procedimento especial: apreciação de PEC	425
5.5.2.4.	Conclusões parciais	425
5.5.3.	Modelo “difuso”: o Senado Federal	426
5.5.3.1.	PL em procedimento comum ordinário, ouvida a CCJ	428
5.5.3.2.	PL em procedimento comum ordinário, sem a oitiva da CCJ	429
5.5.3.3.	PL em procedimento abreviado, com a participação da CCJ	430
5.5.3.4.	PL em procedimento abreviado, sem a participação da CCJ	431
5.5.3.5.	Procedimento especial: PEC	433
5.5.3.6.	Conclusões parciais	436
6.	Limites da fiscalização judicial sobre o processo legislativo	436

Capítulo 5

NOÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA (ANOTAÇÕES À LC Nº 95/98).. 439

1.	Fundamentação constitucional	439
2.	Características do ato legislativo	441
2.1.	Juridicidade	442
2.1.1.	O problema das “leis (meramente) autorizativas”	443
2.2.	Tecnicidade	446
3.	Breves comentários à Lei de Técnica Legislativa (Lei Complementar nº 95/98)	446

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998..... 447

3.1.	A questão da numeração das leis	471
4.	Legística material: noções sobre avaliação de impacto legislativo	473
4.1.	Justificação	473
4.2.	Alguns métodos de avaliação de impacto legislativo	475

POSFÁCIO À 5ª EDIÇÃO 479

O “processo legislativo improvisado” durante a pandemia de Covid-19	479
---	-----

BIBLIOGRAFIA 483