

**Rodrigo Fornaziero Campillo Lorente**

Poder  
*Legislativo*

**2026**

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## CAPÍTULO 5

### O PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo é a espinha dorsal do sistema jurídico de um Estado democrático. É por meio dele que as demandas sociais se transformam em normas jurídicas, que regerão a conduta de cidadãos e instituições. Compreender suas etapas, formalidades e os fundamentos que o sustentam é essencial para desvendar a dinâmica da produção normativa e o funcionamento do Poder Legislativo.

Para garantir a transparência, a segurança jurídica e a participação democrática na criação das leis, a Constituição de 1988 dedicou um capítulo inteiro ao Processo Legislativo, detalhando cada etapa da elaboração normativa.

De início, no artigo 59, a Constituição listou exaustivamente as espécies normativas primárias: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Essa taxatividade impede a criação de novas formas de legislação fora do rito constitucional.

Cuidou também da iniciativa das Leis, estabelecendo que a iniciativa para a elaboração de leis pode partir de diferentes atores (art. 61):

- Parlamentares: Deputados e Senadores (individualmente ou em comissões).
- Poder Executivo: Presidente da República (a principal fonte de projetos de lei).
- Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas: Para matérias de sua competência.
- Cidadãos (Iniciativa Popular): Através de proposta subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Essa foi uma importante inovação da

CF/88, simbolizando a abertura para a participação direta da sociedade no processo legislativo.

Ainda mantendo grande nível de detalhamento e preocupação com a segurança jurídica e democrática, a Constituição estabeleceu regras para discussão e votação dos projetos de leis nas casas legislativas (Art. 64 a 66):

- **Tramitação Bicameral:** Via de regra, um projeto de lei tramita primeiro em uma das Casas (Câmara ou Senado), é discutido e votado. Se aprovado, segue para a outra Casa para revisão. A Casa revisora pode aprová-lo, rejeitá-lo ou emendá-lo. Se emendado, retorna à Casa iniciadora para nova análise das emendas. A lei exige a aprovação de ambas as Casas na sua forma final.
- **Quóruns de Aprovação:** A Constituição estabelece diferentes quóruns para aprovação de matérias, refletindo a sua importância: maioria simples (maioria dos presentes, desde que presente a maioria absoluta), maioria absoluta (primeiro número inteiro acima da metade dos membros da Casa) para leis complementares, e três quintos (para emendas constitucionais).
- **Sanção ou Veto Presidencial (Art. 66):** Após aprovado pelas duas Casas, o projeto de lei segue para o Presidente da República, que pode sancionar se o Presidente concordar com o projeto (expressa ou tacitamente) ou vetar se o Presidente discordar, total ou parcialmente com o projeto. O veto pode ser jurídico (inconstitucionalidade) ou político (contrário ao interesse público)
- **Apreciação do Veto:** O veto presidencial, contudo, não é absoluto. Ele deve ser comunicado ao Congresso Nacional, que tem o poder de derrubá-lo pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em sessão conjunta. Isso demonstra a prevalência da vontade do Legislativo em relação ao Executivo na produção normativa final.
- **Promulgação e Publicação:** Após a sanção ou a derrubada de veto, a lei é promulgada (ato que atesta sua existência e validade) e publicada (ato que a torna pública e obrigatória).

Este arcabouço será detalhado neste capítulo, demonstrando sua importância para a governança democrática, garantindo que as leis sejam produto de um processo maduro, transparente e legitimado pela representação popular.

## 5.1. PROCESSO E PROCEDIMENTO: DISTINÇÕES FUNDAMENTAIS NO ÂMBITO JURÍDICO

No universo jurídico, os termos "processo" e "procedimento", embora frequentemente usados de forma intercambiável no senso comum, possuem significados técnicos distintos e complementares. A compreensão dessa distinção é basilar para o estudo de qualquer sistema de criação normativa, incluindo o legislativo.

O processo refere-se ao encadeamento de atos que visam a um objetivo final. É uma sucessão teleológica de atos que, unidos por um nexó lógico e cronológico, conduzem a um resultado preestabelecido. No contexto do Direito, o processo denota a totalidade da marcha do *iter* que se inicia com um impulso e se encerra com uma decisão final. É a "jornada", o "caminho" que se percorre para atingir um fim jurídico. O Processo Legislativo, por exemplo, é o conjunto de atos necessários para a formação das espécies normativas, desde a iniciativa até a promulgação da lei. Ele tem como objetivo a criação de uma norma jurídica.

Já o procedimento designa o modo, a forma específica, o rito pelo qual os atos do processo são realizados. É a técnica de realização do processo, a ordem e a maneira de como os atos devem ser praticados. Em outras palavras, se o processo é o "o quê" (o objetivo), o procedimento é o "como" (a forma de se chegar lá). Para um dado processo, podem existir diferentes procedimentos. Por exemplo, no Processo Legislativo, existem diversos procedimentos legislativos (ordinário, sumário, especiais), que são as diferentes maneiras de se conduzir a tramitação de uma proposição, mas todos eles compõem o Processo Legislativo maior.

O processo legislativo é o conjunto de atos preordenados à produção das leis, enquanto os procedimentos seriam as variantes do processo, ou seja, as diferentes formas que ele pode assumir. A distinção é crucial porque a inobservância das normas de procedimento pode acarretar vícios formais no processo, culminando na inconstitucionalidade da norma resultante. O Supremo Tribunal Federal frequentemente analisa a conformidade do procedimento legislativo com as regras constitucionais e regimentais para validar ou invalidar atos normativos, demonstrando que a forma é, muitas vezes, substância no Direito Constitucional.

## 5.2. PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS: RITOS E FORMALIDADES NA CRIAÇÃO DA NORMA

Os procedimentos legislativos são os ritos e formalidades estabelecidos pela Constituição e pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas para a elaboração das espécies normativas. São a concretização da forma pela qual o Poder Legislativo exerce sua função precípua de criar leis. A observância desses procedimentos é uma garantia do devido processo legislativo, assegurando a legitimidade, a transparência e a qualidade das normas produzidas.

A Constituição Federal de 1988 estabelece as linhas mestras dos procedimentos legislativos em seus artigos 59 a 69, determinando fases obrigatórias e tipos específicos de tramitação. O procedimento legislativo, em sua essência, pode ser desmembrado nas seguintes fases genéricas:

- 1 **Iniciativa:** É o ato de apresentar um projeto de lei ou outra proposição legislativa. A CF/88 estabelece quem pode ter essa iniciativa (parlamentares, comissões, Presidente da República, STF, Tribunais Superiores, PGR, cidadãos).
- 2 **Discussão:** Consiste no debate da proposição, com manifestação de parlamentares, apresentação de emendas e pareceres de comissões. É a fase de amadurecimento e aprimoramento do texto.
- 3 **Votação:** É a deliberação sobre a proposição e as emendas, que pode ocorrer em uma ou duas discussões (turnos), dependendo da matéria e do rito. O quórum necessário para aprovação varia conforme a espécie normativa (maioria simples, maioria absoluta, três quintos).
- 4 **Sanção ou Veto:** Após aprovada pelo Congresso Nacional, a proposição é enviada ao Presidente da República (ou Governador/Prefeito nas esferas estaduais/municipais) que pode sancioná-la (aprová-la) ou vetá-la (total ou parcialmente). O veto pode ser derrubado pelo Legislativo.
- 5 **Promulgação e Publicação:** Com a sanção, a lei é promulgada (ato que atesta sua existência e validade) e publicada (dando-lhe publicidade e eficácia).

A Constituição e os Regimentos Internos preveem diferentes tipos de procedimentos, adaptados à natureza e urgência da matéria:

- Procedimento Comum (ou ordinário): É o rito padrão, mais detalhado e formal, aplicável à maioria dos projetos de lei ordinária e complementar. Envolve discussão e votação em comissões e no Plenário, com prazos mais amplos para debate e apresentação de emendas.
- Procedimento Sumário (ou Urgência): Destina-se a proposições de iniciativa do Presidente da República consideradas urgentes (Art. 64 da CF/88). Possui prazos reduzidos para discussão e votação, visando a acelerar a tramitação. Se não for apreciado dentro de 45 dias, tranca a pauta da Casa.

Procedimentos Especiais: Aplicam-se a matérias específicas, como:

- Propostas de Emenda à Constituição (PECs) (Art. 60 da CF/88): Exigem quórum qualificado (3/5 dos membros em dois turnos de votação em cada Casa), com fases mais rigorosas.
- Leis Delegadas (Art. 68 da CF/88): Elaboradas pelo Presidente da República, sob delegação do Congresso, exigem uma resolução do Congresso Nacional para definir o conteúdo e os termos.
- Medidas Provisórias (Art. 62 da CF/88): Editadas pelo Presidente da República em casos de relevância e urgência, com força de lei, e que devem ser submetidas ao Congresso Nacional para conversão em lei em até 60 dias (prorrogáveis por mais 60).
- Leis Orçamentárias (PPA, LDO, LOA): Possuem rito próprio e uma comissão mista específica (Art. 166 da CF/88).
- Decretos Legislativos e Resoluções: Também seguem procedimentos específicos definidos nos Regimentos Internos.

A rigorosa observância desses procedimentos é vital, pois a inobservância de normas constitucionais procedimentais acarreta vício de inconstitucionalidade formal, passível de controle pelo STF. A Corte tem vasta jurisprudência sobre o tema, como na ADI 1.625/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJe 19/12/2003, que firmou o entendimento sobre a impossibilidade de emenda a projeto de emenda constitucional que verse sobre matéria estranha à proposta original, e na ADI 4.661/DF, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 24/09/2012, que reafirmou a inconstitucionalidade de normas que desrespeitam o rito de tramitação de medidas provisórias.

### 5.3. FONTES DAS NORMAS SOBRE PROCESSO LEGISLATIVO

O Processo Legislativo é regulado por um complexo de normas que emanam de diferentes fontes hierárquicas, garantindo sua organização, legitimidade e a eficácia das espécies normativas produzidas.

A principal e fundamental fonte é a **Constituição Federal de 1988**. Ela é a lei maior que estabelece as bases e os limites do Processo Legislativo, definindo:

- As espécies normativas (Art. 59).
- Os sujeitos da iniciativa de lei (Arts. 61, 62, 68).
- As regras gerais de discussão e votação (quóruns, dois turnos para PECs).
- A competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.
- O papel do Presidente da República na sanção e no veto (Art. 66).
- As vedações (e.g., cláusulas pétreas, Art. 60, § 4º).

A jurisprudência do STF, em casos como a ADI 2.385/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 28/05/2010, e a ADI 2.610/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 29/08/2003, tem sido incisiva ao reafirmar a obrigatoriedade de observância das regras de iniciativa privativa de leis, impedindo que o Poder Legislativo invada a competência do Executivo em matérias como a organização administrativa e regime jurídico de servidores.

Complementando a Constituição, os Regimentos Internos das Casas Legislativas (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Regimento Interno do Senado Federal, Regimentos Internos das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais) são fontes normativas de grande importância. Eles detalham as regras e ritos do processo, preenchendo as lacunas deixadas pela Constituição. São normas de caráter secundário, mas de observância obrigatória, que especificam, por exemplo:

- Os prazos para tramitação de matérias.
- O funcionamento das comissões (permanentes e temporárias).
- Os procedimentos para apresentação e apreciação de emendas.

- A ordem dos trabalhos em plenário.
- As normas de votação.

A constitucionalidade dos Regimentos Internos, e a subordinação de suas normas à Constituição Federal, é matéria constante na jurisprudência do STF. O RE 165.753/ES, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 26/08/1994, e o MS 24.316/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 16/09/2005, por exemplo, confirmam a força normativa dos Regimentos, mas reafirmam que estes não podem contradizer a Lei Maior ou criar obstáculos irrazoáveis ao exercício da função parlamentar.

Outras fontes relevantes incluem:

- Leis Complementares: Algumas leis específicas regulam aspectos do processo legislativo. Um exemplo notável é a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, estabelecendo regras de técnica legislativa.
- Decisões Judiciais (Jurisprudência): Embora não sejam fontes normativas primárias no sentido de criar regras abstratas para o processo, as decisões do Supremo Tribunal Federal, ao interpretar a Constituição e os Regimentos Internos, moldam a aplicação das normas sobre o processo legislativo. Elas atuam como balizadoras, definindo o que é constitucionalmente válido ou inválido em termos de procedimento.

A interação entre essas fontes – com a Constituição no topo da hierarquia, seguida pelos Regimentos Internos e leis específicas, e tudo isso interpretado e balizado pela jurisprudência – forma o arcabouço normativo que permite ao Poder Legislativo desempenhar sua função essencial na criação do direito no Brasil.

#### **5.4. NORMAS DE MESMA HIERARQUIA SOBRE ASSUNTOS ESPECÍFICOS FORA DO REGIMENTO**

Questão interessante surge quando é publicada uma lei ordinária que disciplina o modo ou regras específicas para elaboração de outras leis. Em nosso sentir, essa será uma lei inócua, pois ela não possui hierarquia superior à lei futura, isto é, não possui força normativa superior à lei que se pretenda editar, logo não pode dispor sobre outra lei, podendo, ser revogada pela lei posterior e, portanto, contrariada.

Como Procurador Legislativo, me deparei com três exemplos dessa situação: primeiro ao analisar lei ordinária municipal que estabelecia regras para a elaboração de leis que declarassem de utilidade pública instituições sem fins lucrativos; segundo ao emitir parecer sobre uma lei ordinária que fixava regras para as futuras leis que nomeassem ruas do município; e terceiro com lei ordinária com regras de direito financeiro, que estabelecia a obrigatoriedade de apresentação de relatório de impacto financeiro em projetos de lei que gerem custos às pessoas naturais e/ou jurídicas no município.

No primeiro exemplo a declaração de utilidade pública precisaria seguir uma série de trâmites prévios que sequer existiam dentro da Câmara Municipal; já, no segundo exemplo, a lei ordinária dizia que tipo de pessoa poderia ter seu nome utilizado para nomear uma rua do Município; e, por fim, a lei ordinária estabelecia a obrigatoriedade de apresentação de relatório de impacto financeiro em projetos de lei que gerem custos às pessoas naturais e/ou jurídicas no município.

Em todas as oportunidades escrevi que não poderia uma lei ordinária estabelecer competências ou regras para o Poder Legislativo. Sabe-se que as competências de cada poder se encontram estabelecidas pela Constituição da República e pelas Cartas Estaduais não sendo possível obrigar o legislador a observar, no exercício de sua sagrada atribuição precípua, normas ordinárias municipais que lhe concedem ou lhe retiram competências para legislar.

Some-se à argumentação que se trata de leis de mesma hierarquia normativa, o que afasta a inconstitucionalidade e a ilegalidade, pois, sendo leis da mesma categoria (ambas leis ordinárias), faculta-se à Câmara Municipal contrariá-las e até revogá-las se assim entender pertinente, sob o simples entendimento de que lei posterior revoga lei anterior no que lhe for contrário.

Uma lei ordinária não pode fixar requisitos para a confecção de outras leis ordinárias, pois são leis de mesma hierarquia. A mera edição de uma lei nova seria suficiente para alterar a lei ordinária anterior, fazendo cair por terra qualquer exigência pretérita contida em lei ordinária.

Veja-se que não se cogita aqui de normas regimentais sobre o processo legislativo, mas de normas específicas que acabam por impedir ou restringir de maneira indevida o exercício da competência legislativa.

## 5.5. PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

O complexo e multifacetado universo da criação das leis não se resume a uma mera sequência de formalidades burocráticas ou a um conjunto de

regras técnicas. Pelo contrário, o Processo Legislativo é permeado e balizado por um conjunto de princípios fundamentais que atuam como verdadeiros vetores de interpretação e aplicação de suas normas. Tais princípios não apenas garantem a legitimidade democrática do ato normativo final, mas também asseguram a observância dos valores constitucionais, a proteção dos direitos fundamentais e a eficiência da função legislativa. Eles representam a bússola que orienta a atuação dos parlamentares e dos demais atores envolvidos na elaboração das leis, conferindo ao processo a sua devida substância jurídica e política. Compreender esses princípios é desvendar a essência do Estado Democrático de Direito na sua capacidade de transformar aspirações sociais em imperativos jurídicos, e a sua inobservância pode comprometer não apenas a forma, mas a própria validade e eficácia das leis. A seguir, exploraremos individualmente os principais princípios que sustentam a validade e a legitimidade de todo o iter legislativo.

### **5.5.1. Princípio da não convalidação das nulidades**

O Princípio da Não Convalidação das Nulidades constitui um dos pilares mais robustos para a preservação da higidez do Processo Legislativo e, conseqüentemente, da constitucionalidade das leis. Em sua essência, este princípio estabelece que os vícios ou defeitos que maculam uma etapa do processo legislativo, especialmente aqueles de natureza constitucional ou regimental grave, não são sanados automaticamente ou convalidados por etapas posteriores da tramitação ou pela própria promulgação da lei. Isso significa que um ato nulo no processo legislativo não se torna válido pela mera continuidade ou conclusão das fases seguintes, ou seja, um vício formal de inconstitucionalidade não pode ser ignorado ou "curado" pelo simples fato de a lei ter sido aprovada e promulgada. A inobservância de uma formalidade essencial, que é uma garantia do devido processo legislativo, acarreta uma nulidade que, se não for corrigida no momento oportuno, persistirá até a fase final, podendo levar à declaração de inconstitucionalidade da norma pelo Poder Judiciário.

A rigidez desse princípio decorre da própria supremacia da Constituição, que impõe ao legislador a observância de um rito pré-estabelecido para a criação de normas. As regras do processo legislativo não são meras formalidades burocráticas; elas são garantias de que o processo será democrático, transparente e racional, refletindo a vontade popular e respeitando os direitos fundamentais. Vícios como a inobservância do quórum mínimo para

deliberação, a invasão de iniciativa legislativa privativa, a alteração substancial de matéria em fase inadequada ou a violação de etapas procedimentais essenciais configuram nulidades insupríveis. Em contraste com outras áreas do direito onde é possível o saneamento de pequenos vícios, no direito constitucional e no processo legislativo, a premissa é de que a forma é, em muitos casos, substância, e a violação de um preceito formal pode comprometer a legitimidade e a validade material da norma.

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido um guardião intransigente deste princípio, reiterando em sua vasta jurisprudência que a lei que nasce de um processo legislativo eivado de nulidades constitucionais é uma lei inconstitucional. Um exemplo clássico da aplicação deste princípio pode ser encontrado em casos que envolvem a invasão de iniciativa legislativa, como ocorre quando um parlamentar apresenta projeto de lei sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo (e.g., regime jurídico de servidores ou organização administrativa). Mesmo que tal projeto seja aprovado por todas as instâncias e sancionado, o vício de origem (a inconstitucionalidade formal orgânica) não é convalidado. Neste sentido, o STF já se pronunciou em diversas ocasiões, como na ADI 2.610/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, julgada em 29/08/2003, que tratou da inconstitucionalidade de lei estadual que dispunha sobre o Estatuto e Plano de Cargos e Vencimentos dos servidores do Poder Judiciário do Estado, de iniciativa parlamentar, quando a matéria era de iniciativa privativa do Tribunal de Justiça. Outro exemplo contundente é a ADI 2.385/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 28/05/2010, na qual a Corte reafirmou a impossibilidade de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República que, embora formalmente aprovada, contraria o espírito da iniciativa privativa, resultando na sua inconstitucionalidade material.

Além da iniciativa, outros vícios procedimentais são passíveis de nulidade que não pode ser convalidada. A não observância do quórum qualificado para a aprovação de leis complementares ou emendas constitucionais é um exemplo claro. Se uma PEC for aprovada por maioria absoluta em vez de três quintos dos votos, essa nulidade não será sanada pela promulgação; a emenda constitucional será formalmente inconstitucional. O STF, na ADI 3.327/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 24/09/2004, por exemplo, discutiu o rito de tramitação de PECs e a necessidade de observância de todos os requisitos constitucionais, incluindo os quóruns. A inobservância do "fato determinado" e do "prazo certo" na criação de uma CPI, como requisitos constitucionais do Art. 58, § 3º, da CF/88, também configura um vício de nulidade que pode ser

arguido judicialmente, conforme vasta jurisprudência que protege as prerrogativas de investigação parlamentar, mas com o devido respeito às normas que as criam. O Tribunal tem sido rigoroso ao invalidar atos normativos que desrespeitam o rito de tramitação de medidas provisórias, especialmente após a Emenda Constitucional nº 32/2001, que impôs restrições e prazos mais rígidos, como visto na ADI 4.029/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe 16/12/2010, que abordou a inviabilidade de reedição de medida provisória dentro do mesmo período legislativo.

Este princípio, ao evitar que atos legislativos ilegítimos se consolidem, reforça a autoridade da Constituição e a necessidade de que todo o iter legislativo seja pautado pela legalidade e pela observância das regras do jogo democrático. Ele garante que a forma, no processo de criação das leis, é um instrumento essencial para a validade e a legitimidade do conteúdo, protegendo a estabilidade jurídica e a confiança da sociedade nas instituições.

### **5.5.2. Princípio da controlabilidade (ou do controle de constitucionalidade)**

O Princípio da Controlabilidade, também conhecido como Princípio do Controle de Constitucionalidade, representa a pedra angular do sistema jurídico em um Estado constitucional, garantindo a supremacia da Constituição Federal sobre todas as demais normas do ordenamento jurídico, inclusive aquelas produzidas pelo Poder Legislativo. Este princípio preconiza que todo o processo legislativo e o produto dele resultante – as leis e os atos normativos – estão sujeitos a uma verificação de conformidade com a Constituição. Trata-se de um mecanismo essencial para assegurar que o poder de criar leis, que é a manifestação mais direta da soberania popular, seja exercido dentro dos limites e das balizas estabelecidas pela própria Carta Magna.

A importância deste princípio é inestimável, pois impede o arbítrio legislativo e a violação de direitos e garantias fundamentais. Ele opera em duas dimensões principais: na formalidade do processo e na materialidade do conteúdo da norma. Quanto à formalidade, o controle verifica se todos os requisitos procedimentais exigidos pela Constituição para a criação de uma determinada espécie normativa foram observados (e.g., iniciativa, quóruns, debates, sanção/veto). A inobservância desses requisitos, como já abordado no princípio da não convalidação das nulidades, pode levar à declaração de inconstitucionalidade formal da lei. Já no que tange à materialidade, o controle analisa se o conteúdo da lei está em consonância com os valores,

princípios e regras substanciais da Constituição, como a dignidade da pessoa humana, a livre iniciativa, a proporcionalidade, a razoabilidade, entre outros.

No sistema jurídico brasileiro, o controle de constitucionalidade é exercido, primordialmente, pelo Poder Judiciário, com o Supremo Tribunal Federal (STF) atuando como seu guardião máximo. Este controle pode se manifestar em diversas modalidades:

- **Controle Preventivo:** Ocorre antes que a lei seja promulgada. É exercido pelo próprio Poder Legislativo (autocontrole, por exemplo, na admissibilidade de PECs ou apreciação de vetos) e, excepcionalmente, pelo Poder Judiciário, via mandado de segurança impetrado por parlamentar para assegurar o devido processo legislativo (e.g., contra votação em quórum inadequado ou apresentação de emendas inconstitucionais).
- **Controle Repressivo:** Ocorre após a promulgação da lei, sendo a forma mais comum. Pode ser:
- **Difuso:** Realizado por qualquer juiz ou tribunal, em caso concreto, afastando a aplicação da lei inconstitucional apenas para as partes envolvidas no processo. A decisão do STF em Recurso Extraordinário, embora originalmente difusa, tem impacto vinculante em casos idênticos quando fixada em Repercussão Geral.
- **Concentrado:** Realizado exclusivamente pelo STF, em abstrato, por meio de ações como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). Nestas ações, o objetivo é declarar a inconstitucionalidade (ou constitucionalidade) da lei em tese, com efeitos erga omnes (para todos) e ex tunc (retroativos, salvo modulação de efeitos).

A jurisprudência do STF sobre o controle de constitucionalidade é vastíssima e central para a conformação do Direito brasileiro. Por exemplo, a ADI 993 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgada em 19/05/1994, é emblemática ao reconhecer a legitimidade do parlamentar para impetrar Mandado de Segurança contra atos praticados no processo legislativo que violam preceitos constitucionais, configurando um exemplo de controle judicial preventivo. A Corte tem afirmado a necessidade de observância rigorosa das regras procedimentais, como na ADI 3.035/DF, Rel. Min. Ayres Britto, julgada em

23/08/2006, que declarou a inconstitucionalidade de lei estadual por vício formal (quebra de decoro parlamentar sem a observância do devido processo legal e contraditório). No que concerne ao controle material, um caso notável é a ADI 4.277/DF, Rel. Min. Ayres Britto, julgada em 05/05/2011, que reconheceu a união homoafetiva como entidade familiar, demonstrando o papel do STF em interpretar a Constituição à luz dos direitos fundamentais e dos princípios, impactando diretamente o conteúdo das leis e atos normativos. Outro exemplo da atuação do STF no controle de constitucionalidade é a ADI 4.439/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgada em 17/08/2011, que declarou a inconstitucionalidade de dispositivos de lei que criavam privilégios ou estabeleciam condições de trabalho diferenciadas para determinadas categorias, por violar princípios como o da isonomia e da razoabilidade.

O Princípio da Controlabilidade, portanto, atua como um freio e contrapeso essencial ao Poder Legislativo, assegurando que, mesmo no exercício de sua mais relevante função, os legisladores se mantenham adstritos aos limites impostos pela Constituição. Ele não diminui a soberania parlamentar, mas a qualifica, garantindo que a vontade da maioria, expressa na lei, não se sobreponha aos valores e direitos fundamentais consagrados na Carta Magna, consolidando o Estado Democrático de Direito.

### 5.5.3. Princípio da publicidade

O Princípio da Publicidade é um dos esteios do Estado Democrático de Direito, e sua aplicação no Processo Legislativo é essencial para garantir a transparência, a legitimidade e o controle social sobre a produção normativa. Ele impõe que todos os atos praticados no curso do processo de criação das leis – desde a apresentação de uma proposição até a promulgação e publicação da norma – sejam acessíveis ao público. A Constituição Federal de 1988 consagra este princípio de forma ampla, especialmente em seu Artigo 37, *caput*, ao elencar a publicidade como um dos pilares da administração pública, e no Artigo 5º, XXXIII, ao assegurar o direito de acesso à informação.

A publicidade no processo legislativo não é uma mera formalidade; ela desempenha funções cruciais:

- 1 **Transparência e Controle Social:** Permite que a sociedade acompanhe de perto o trabalho de seus representantes, fiscalize a atuação dos parlamentares e das Casas Legislativas, e compreenda as decisões que afetam sua vida.

- 2 Legitimidade da Norma: Uma lei produzida em um processo transparente e público ganha maior legitimidade perante a sociedade, pois reflete um debate aberto e acessível a todos.
- 3 Participação Cidadã: Ao ter acesso às informações sobre as proposições em trâmite, os cidadãos e as entidades da sociedade civil podem se manifestar, apresentar sugestões, críticas e influenciar o processo, fortalecendo a democracia participativa.
- 4 Segurança Jurídica: A publicação das leis é condição de sua eficácia e obrigatoriedade, garantindo que o conteúdo da norma seja de conhecimento geral e que ninguém possa alegar seu desconhecimento para se eximir de cumpri-la (Art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB).

A materialização do Princípio da Publicidade no Processo Legislativo ocorre por meio de diversas práticas e dispositivos:

- Sessões Públicas: As sessões plenárias e das comissões das Casas Legislativas são, em regra, públicas, permitindo o acompanhamento presencial de cidadãos e veículos de comunicação.
- Publicação de Atos Oficiais: Todos os atos relevantes do processo legislativo – projetos de lei, pareceres, emendas, atas de reuniões, resultados de votações, leis promulgadas – são obrigatoriamente publicados em diários oficiais (Diário do Congresso Nacional, Diário Oficial da União, diários estaduais e municipais) e, crescentemente, disponibilizados em portais eletrônicos das Casas.
- Acesso à Informação: A Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei nº 12.527/2011) reforça o direito do cidadão de acessar dados e documentos públicos, incluindo aqueles referentes ao processo legislativo.
- Transmissão de Sessões: Muitas Casas Legislativas transmitem suas sessões ao vivo por rádio, televisão (TV Câmara, TV Senado, TVs Assembleias) e internet, ampliando o alcance da publicidade.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiterado a importância da publicidade como princípio essencial. Embora a regra seja a publicidade, o STF já admitiu, em situações excepcionais e devidamente justificadas, a restrição da publicidade de atos processuais para resguardar a intimidade ou o interesse social, mas tais casos são exceções à regra geral. No contexto legislativo, a Corte tem defendido a máxima abertura.

Um exemplo da atuação do STF nesse sentido pode ser verificado na ADI 2.652/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie, julgada em 04/09/2002, que tratou da necessidade de publicação de atos administrativos internos para sua validade, um raciocínio que se estende aos atos do processo legislativo para que surtam efeitos externos e permitam o controle. Embora não seja um julgado diretamente sobre o processo legislativo formal, a ADI 4.296/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 04/08/2010, ao discutir a constitucionalidade de regras regimentais sobre a deliberação de projetos de lei de iniciativa popular, reforça implicitamente a necessidade de um processo transparente e publicizado para que tais iniciativas possam florescer e ter tramitação justa.

A publicidade é também intrinsecamente ligada à efetividade das leis. Conforme o Art. 1º da Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece normas para a elaboração das leis, a publicidade é a fase que confere eficácia e obrigatoriedade à norma. Sem a devida publicação, a lei não pode produzir seus efeitos jurídicos.

Em suma, o Princípio da Publicidade no Processo Legislativo é uma garantia fundamental da cidadania e um instrumento indispensável para a fiscalização democrática. Ele assegura que a atividade legiferante não seja um ato secreto, mas sim um processo aberto, transparente e controlável pela sociedade, conferindo legitimidade e força cogente às normas que nascem do Parlamento.

#### **5.5.4. Princípio da oralidade**

O Princípio da Oralidade, embora comumente estudado em maior profundidade no direito processual (civil e penal), também exerce uma influência significativa e estruturante no Processo Legislativo, manifestando-se primordialmente na condução dos debates, na apresentação de argumentos e na forma como as decisões são amadurecidas e tomadas no âmbito das Casas Legislativas. Ele se traduz na premissa de que a discussão das matérias e a tomada de posições devem ocorrer, preferencialmente, de forma verbal e pública, permitindo o intercâmbio direto de ideias, a confrontação de argumentos e a persuasão mútua entre os parlamentares.

No contexto legislativo, a oralidade não significa a exclusão de documentos escritos – que são, obviamente, a base de qualquer proposição e parecer –, mas sim a valorização da palavra falada como instrumento essencial para a deliberação. Suas principais manifestações e funções incluem:

- 1 Debate Parlamentar: A essência do trabalho parlamentar se revela nos debates em plenário e nas comissões. É por meio da fala que os parlamentares expõem suas ideias, defendem seus projetos, criticam propostas adversárias, apresentam emendas e orientam as votações. A oralidade permite a fluidez e a dinamicidade do confronto de ideias, fundamental para a formação da convicção e para a legitimidade da decisão final.
- 2 Publicidade e Transparência: A oralidade está intrinsecamente ligada ao princípio da publicidade. Ao se manifestarem oralmente em sessões abertas, os parlamentares tornam suas posições e argumentos acessíveis ao público e à imprensa, permitindo o escrutínio e o controle social. Isso fortalece a prestação de contas e a responsabilidade política.
- 3 Contraditório e Ampla Defesa Legislativa: Embora não seja um contraditório adversarial no sentido judicial, a oralidade garante que todas as vozes e posições tenham a oportunidade de serem expressas e ouvidas antes de uma deliberação. O direito de usar a palavra, garantido pelos regimentos internos, permite a "defesa" de ideias e a "crítica" a outras, em um verdadeiro diálogo democrático.
- 4 Dinamismo e Adaptação: A discussão oral permite que as proposições sejam adaptadas, que emendas sejam negociadas e que acordos sejam construídos em tempo real, respondendo às contingências políticas e sociais com maior agilidade do que a mera troca de documentos escritos.
- 5 Registro Histórico: Embora as discussões sejam orais, elas são registradas por meio de taquigrafia, gravações audiovisuais e transcrições, garantindo um registro fiel da memória legislativa e da evolução do debate.

A Constituição Federal não consagra expressamente o "Princípio da Oralidade" para o processo legislativo, mas este decorre de forma implícita e natural do funcionamento democrático das Casas Legislativas, sendo um corolário de princípios como o da publicidade (Art. 37, *caput*), do direito à livre manifestação do pensamento (Art. 5º, IV) e do próprio princípio democrático. Os Regimentos Internos de cada Casa Legislativa detalham amplamente