João Trindade Cavalcante Filho

Processo Legislativo Constitucional

9ª edição

revista e atualizada

2027

EDITORA JusPODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

Capítulo 1

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

SUMÁRIO: 1. Processo e procedimento; 1.1. Procedimentos legislativos; 2. Princípios do Processo Legislativo; 2.1. Princípio da separação de poderes; 2.2. Princípio da não convalidação das nulidades; 2.3. Princípio da controlabilidade (ou do controle de constitucionalidade); 2.4. Princípio da simetria; 2.5. Princípio democrático; 2.5.1. Democracia direta (participativa); 2.5.2. Democracia indireta (representativa); 2.5.3. Democracia semidireta (mista); 2.5.3.1. Institutos da democracia semidireta; 2.6. Princípio da publicidade; 2.7. Princípio da oralidade; 2.8. Princípio da separação da discussão e votação; 2.9. Princípio do bicameralismo; 2.10. Princípio do devido processo legislativo. 2.11. Princípio da unidade de legislatura. 3. Objeto do Processo Legislativo; 3.1. Leis como atos jurídicos de Direito Público; 3.2. Existência, validade e eficácia da norma; 4. Espécies normativas: análise do princípio hierárquico das normas; 4.1. Hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos; 4.2. Os regimentos internos dos tribunais: hierarquia legal?

1. PROCESSO E PROCEDIMENTO

Inicialmente, é preciso conceituar o que é **processo**, na teoria geral do Direito, para que possamos, só então, passar a definir o que seja o *processo legislativo*.

O termo "processo" vem do latim *processus* (*pro* = para adiante + *cessus* = marcha; ou seja, "marcha para adiante").

No âmbito da Teoria Geral do Direito, podemos afirmar, então, que *processo* é um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados para a realização de um fim (produção de uma norma jurídica de decisão). Em palavras simples: processo é o mecanismo de produção de normas jurídicas.

É possível, ainda, estabelecer uma classificação das normas de processo. Se atentarmos para o fato de que elas regulam a produção de normas jurídicas, podemos verificar que as normas produzidas (objeto do processo) podem ser[1]:

a) e*spécies normativas enumeradas no art. 59 da CF* (emendas à Constituição, leis complementares, ordinárias, delegadas, decretos legislativos,

1. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil, vol. 1.** São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 35 e ss.

resoluções e medidas provisórias): leis em sentido amplo, normas (comumente gerais e abstratas) aprovadas pelo Congresso Nacional ou por órgão com poder (ainda que transitório) de legislar;

b) *decisões judiciais*, dirigidas à resolução de um caso concreto, e que são normas jurídicas concretas (acórdãos, sentenças e decisões interlocutórias); e, por fim,

c) *decisões administrativas* (atos administrativos), normas concretas que visam a realizar o interesse público por meio da aplicação da lei ao caso concreto, com a utilização das prerrogativas conferidas à Administração Pública.

Assim, os processos podem ser classificados segundo a natureza da norma que se destinam a produzir: o processo *judicial* regula a produção de decisões jurisdicionais; o processo *legislativo* determina a forma de produção e o conteúdo das leis e demais espécies normativas gerais e abstratas; e o processo *administrativo* se destina à produção pela Administração de um ato administrativo (norma concreta), que é o fim último do processo[2].

Com base nisso, podemos definir o processo legislativo como *o mecanismo de elaboração das leis e demais espécies normativas*; o *processo de formação das leis* (em sentido amplo).

1.1. Procedimentos legislativos

Não há que se confundir, porém, o conceito de processo com o de procedimento. Na verdade, este último é apenas um dos aspectos do processo: enquanto o processo é um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados, pode-se dizer que o procedimento é a ordem (juridicamente predefinida) em que se praticam os atos de um processo. O processo é, pois, o meio (instrumento) de que se utiliza a ordem jurídica democrática para regular a criação do próprio direito; é um direito da produção do direito, seja a partir da legislação, da decisão concreta ou mesmo da interpretação. *Processo é o instrumento de produção de normas jurídicas; procedimento é o caminho que esse processo pode tomar*. Numa metáfora: o processo é o ato de viajar, o procedimento é a estrada que se escolhe.

Assim, por exemplo, o processo legislativo é o mecanismo de formação das leis. Porém, as proposições legislativas podem tomar vários diferentes caminhos de tramitação, por isso se fala na existência de vários procedimentos.

Vista a distinção entre *processo* e *procedimento* legislativos, é preciso analisar quais tipos de procedimentos legislativos há no Direito Brasileiro.

2. DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil, vol. 1.** Salvador: Juspodivm, 2007, p. 12.

Capítulo 2

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO COMUM (APROVAÇÃO DE LEIS ORDINÁRIAS)

SUMÁRIO: 1. Procedimento comum ordinário; 1.1. Fase preliminar: a iniciativa; 1.1.1. Iniciativa "privativa" (ou reservada ou exclusiva); 1.1.1.1. Presidente da República; 1.1.1.2. Tribunais; 1.1.1.3. Ministério Público da União; 1.1.1.4. Câmara dos Deputados e Senado Federal; 1.1.1.5. Iniciativa privativa e "carona"; 1.1.2. Iniciativa concorrente; 1.1.3. Iniciativa geral ou comum; 1.1.4. Iniciativa popular; 1.1.4.1. Considerações gerais; 1.1.4.2. Matérias que podem ser tratadas por meio de iniciativa popular; 1.1.4.3. Iniciativa popular em âmbito estadual e municipal; 1.2. Fase constitutiva; 1.2.1. Deliberação legislativa (parlamentar); 1.2.1.1. Discussão; 1.2.1.1.1. A análise do PL pelas comissões; 1.2.2.2. Votação; 1.2.1.3. Resultado da votação; 1.2.2.4. Revisão; 1.2.2. Deliberação executiva (sanção ou veto); 1.2.2.1. Sanção; 1.2.2.2. Veto; 1.3. Fase Complementar; 1.3.1. Promulgação; 1.3.2. Publicação; 1.3.2.1. *Vacatio Legis*; 2. Procedimento comum sumário (regime de urgência constitucional – Art. 64, §§ 1º a 4º); 2.1. Questão de ordem; 2.2. Legitimidade para requerer a urgência; 2.3. Projetos em que pode ser requerida urgência; 2.4. Prazos; 2.4.1. Suspensão durante o recesso do Congresso Nacional; 3. Procedimento comum abreviado (CF, art. 58, § 2º, I); 3.1. Objeto; 3.2. Competência para a análise em caráter terminativo ou conclusivo; 3.3. Recurso contra a decisão das comissões; 3.4. Análise crítica.

Estudaremos, a partir de agora, o procedimento de aprovação das leis ordinárias (procedimento comum). Os projetos de tal espécie de lei, por sua vez, podem seguir três diferentes caminhos: a) o *ordinário* (padrão); b) o *sumário* (resumido = procedimento de urgência constitucional); c) o *abreviado*, em que o projeto tramita apenas pelas comissões, sem ser submetido ao Plenário[1].

Relembremos que a opção por estudar primeiro as leis ordinárias se justifica porque se trata do modelo (=*standard*) para a tramitação das demais normas. O estudo das demais espécies normativas será feito por comparação com as leis ordinárias.

1. Repetimos que alguns autores, como Alexandre de Moraes, usam a expressão "procedimento ordinário" como sinônimo de "procedimento comum".

1. PROCEDIMENTO COMUM ORDINÁRIO

Trata-se do procedimento padrão de aprovação das leis ordinárias. Compõe-se de três fases básicas: a) fase pré-parlamentar, ou preliminar, ou *iniciativa*; b) a fase constitutiva, em que a lei é efetivamente produzida, por meio de decisões (deliberações): b.1) deliberação legislativa (discussão e votação); b.2) deliberação executiva (sanção ou veto); c) fase complementar, que serve para dar eficácia a uma lei já existente (promulgação e publicação).

Em resumo:

PROCEDIMENTO COMUM ORDINÁRIO	**FASE PRELIMINAR**	Iniciativa
	FASE CONSTITUTIVA	Deliberação parlamentar (legislativa): discussão e votação
		Deliberação executiva (sanção ou veto)
	FASE COMPLEMENTAR	Promulgação
		Publicação

1.1. Fase preliminar: a iniciativa

A iniciativa é o ato que dá início à tramitação do projeto de lei – PL (que recebe número quando é protocolado na Mesa da Casa respectiva – Câmara ou Senado)[2]. É o ato que deflagra o processo legislativo. É a "mola propulsora" do procedimento legislativo, como afirma Luciana Botelho Pacheco[3].

A iniciativa geralmente se desenvolve na Câmara; apenas no caso de projeto proposto por Senador ou Comissão do Senado é que a tramitação terá início no Senado (CF, arts. 64 e 65). Temos, então, que a Casa Iniciadora é, geralmente, a Câmara[4].

O poder de iniciativa é o poder de provocar o Congresso Nacional para que delibere sobre uma determinada proposição legislativa. Não existe proposição sem autor, o que configura, inclusive, uma garantia de rastreabilidade das propostas legislativas. *Proposição*, por sua vez, é o nome genérico para qualquer ato protocolado nas Casas Legislativas. As proposições abrangem,

2. Até 2018, a numeração dos PLs seguia a sequência de cada Casa, isoladamente. Desde 2019, porém, por iniciativa conjunta dos Secretários-Gerais da Mesa de cada Casa (Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho e Leonardo Augusto de Andrade Barbosa, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, respectivamente), a numeração de todas as proposições passou a ser conjunta e sequencial.
3. PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2009, p. 27.
4. Exceção regimental é o art. 142 do RCCN, segundo o qual "Os projetos elaborados por Comissão Mista serão encaminhados, alternadamente, ao Senado e à Câmara dos Deputados".

Capítulo 3

PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS

SUMÁRIO: 1. Leis Orçamentárias; 1.1. Iniciativa; 1.2. Deliberação parlamentar; 1.3. Emendas; 1.3.1. Legitimidade; 1.3.2. Limites; 1.3.2.1. Projeto de LOA; 1.3.2.2. Projeto de LDO; 1.3.2.3. Projeto de PPA; 1.3.3. Pertinência temática; 1.4. Rejeição; 1.5. Sanção e veto; 2. Emendas à Constituição; 2.1. Conceito e objeto; 2.2. Limites ao poder de emenda; 2.2.1. Limitações Procedimentais ou Formais; 2.2.1.1. Iniciativa; 2.2.1.2. Número de turnos; 2.2.1.3. Quórum; 2.2.1.4. Irrepetibilidade absoluta na mesma sessão legislativa; 2.2.1.5. Quadro comparativo entre a tramitação de PEC e PL; 2.2.2. Limitações circunstanciais; 2.2.3. Limitações Materiais (cláusulas pétreas); 2.2.3.1. Cláusulas pétreas implícitas e o caso especial dos direitos sociais; 2.2.4. Limitações Temporais; 2.3. Tramitação; 2.3.1. Casa Iniciadora; 2.3.2. Apresentação de emendas à PEC; 2.3.3. Tramitação da PEC em caso de emenda; 2.3.4. O regime das "PECs paralelas"; 2.3.5. Inexistência da fase de deliberação executiva; 2.3.6. Promulgação; 2.3.7. Publicação; 3. Leis Complementares; 3.1. Conceito; 3.2. Objeto (matéria); 3.2.1. Matéria de lei complementar e simetria; 3.3. Quórum; 3.4. Hierarquia; 3.5. Conflitos entre lei ordinária e lei complementar; 3.5.1. Primeiro conflito: lei ordinária invade o assunto de lei complementar; 3.5.2. Segundo conflito: lei complementar invade assunto de lei ordinária; 3.5.3. Quadro: Diferenças entre lei complementar e lei ordinária; 4. Leis Delegadas; 4.1. Considerações gerais e origens históricas; 4.2. Atribuição; 4.3. Matérias indelegáveis; 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, *caput*); 4.3.2. Matérias reservadas à regulamentação por lei complementar (art. 68, § 1º, *caput*); 4.3.3. Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e as garantias dos seus membros (art. 68, § 1º, I); 4.3.4. Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (art. 68, § 1º, II); 4.3.5. Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III); 4.4. Delegação; 4.4.1. Iniciativa; 4.4.2. Forma; 4.4.3. Termos e limites da delegação; 4.4.3.1. Delegação própria (ou típica); 4.4.3.2. Delegação imprópria (ou atípica); 4.4.4. Controle da delegação pelo Congresso Nacional; 4.5. Algumas questões teóricas; 5. Decretos Legislativos e Resoluções; 5.1. Nomenclatura; 5.2. Hierarquia; 5.3. Iniciativa; 5.4. Sanção e veto; 5.5. Distinções; 5.5.1. Considerações gerais; 5.5.2. Competência; 5.5.3. Matéria; 5.5.4. Efeitos; 6. Medidas Provisórias; 6.1. Antecedentes históricos e direito comparado; 6.1.1. A Legislação pelo Poder Executivo: aspectos históricos; 6.1.2. Antecedentes no Direito Brasileiro: os Decretos-Lei; 6.1.3. Antecedentes no Direito Comparado: os provvedimenti provvisori italianos e outros casos; 6.1.4. Medida provisória no Brasil: a "primeira geração" (redação original do art. 62); 6.1.5. Medida provisória no Brasil: a "segunda geração" (art. 62, na redação da EC 32/01); 6.2. Conceito; 6.3. Pressupostos de validade; 6.3.1. Controle dos

pressupostos; 6.3.1.1. Controle prévio; 6.3.1.2. Controle posterior; 6.3.1.2.1. Controle pelo Legislativo; 6.3.1.2.2. Controle judicial; 6.4. Competência; 6.5. Limitações materiais; 6.5.1. Fundo Social de Emergência; 6.5.2. Exploração de gás natural canalizado pelos Estados-membros; 6.5.3. Regulamentação de matérias objeto de emenda constitucional promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e 11 de setembro de 2001; 6.5.4. Vedações expressas no art. 62, § 1º; 6.5.4.1. Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; 6.5.4.2. Direito penal, processual penal e processual civil; 6.5.4.2.1. O caso do Estatuto de Desarmamento; 6.5.4.2.2. O caso da MP nº 633/13; 6.5.4.3. Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; 6.5.4.4. Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares; 6.5.4.5. Detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; 6.5.4.5.1. O caso da MP nº 577/12 (intervenção nas empresas concessionárias de energia elétrica); 6.5.4.6. Matéria reservada à lei complementar; 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; 6.5.5. Vedações implícitas; 6.5.6. Medida provisória pode criar tributos ou majorar-lhes a alíquota?; 6.6. Efeitos; 6.7. Prazos; 6.8. Tramitação; 6.8.1. Comissão mista; 6.8.1.1. Origem, papel e função da comissão mista de medida provisória; 6.8.1.2. Análise crítica sobre o papel da comissão mista 6.8.2. Emendas à MP; 6.8.2.1. Inserção de matéria estranha à MP via emenda; 6.8.2.2. Emenda à MP pode tratar de matéria vedada à própria MP?; 6.8.2.3. "MP Paralela"?; 6.9. Rejeição; 6.9.1. Irrepetibilidade; 6.9.2. Efeitos concretos já produzidos pela MP; 6.10. Aprovação; 6.10.1. Aprovação sem emendas (de conteúdo); 6.10.2. Aprovação com emendas (de conteúdo); 6.10.3. Resumo sobre a tramitação da MP; 6.10.4. Esquema sobre a tramitação da MP dentro do Congresso Nacional; 6.10.5. Esquema sobre a tramitação da MP entre os poderes; 6.11. Outras questões polêmicas; 6.11.1. O Presidente da República pode retirar MP já editada?; 6.11.2. O Presidente da República pode editar uma MP revogando outra MP?; 6.11.3. O que aconteceu com as medidas provisórias que estavam em vigor quando da promulgação da EC 32/01?; 6.12. As alterações propostas na PEC 01/2011; 6.13. Alterações sugeridas ao regime das MPs; 7. Decretos autônomos.

1. LEIS ORÇAMENTÁRIAS

O primeiro tipo de procedimento especial de que iremos tratar é o trâmite de aprovação das chamadas *leis financeiras*, ou *leis orçamentárias*[1]. São assim chamadas as leis que tratam da receita e da despesa estatais, quais sejam: a) a lei que institui o plano plurianual (PPA); b) a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); c) a lei orçamentária anual (LOA); d) as leis que abrem créditos adicionais (especiais ou suplementares).

1. Na verdade, esse é o único tipo de procedimento legislativo especial *propriamente dito*, pois não é regulamentado no capítulo constitucional destinado ao tema, mas sim no conjunto das disposições que tratam do orçamento (arts. 163 a 169).

social por ela instituída. ADC 1, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721. 5. Recurso extraordinário conhecido mas negado provimento" (DJe de 18.12.2008).

3.5.3. Quadro: diferenças entre lei complementar e lei ordinária

LEI	MATÉRIA	QUÓRUM	INVASÃO
Lei Complementar	Taxativa	Maioria Absoluta (mais da metade) Mais da metade do total de membros (invariável)	Lei Complementar que invade assunto de Lei Ordinária é válida, mas com força de Lei Ordinária.
Lei Ordinária	Residual	Maioria Simples ou Relativa – Maioria dos votos dos presentes	Lei Ordinária que invade assunto de Lei Complementar é inválida e inconstitucional.

4. LEIS DELEGADAS

4.1. Considerações gerais e origens históricas

As leis delegadas tiveram a origem, no ordenamento brasileiro, com a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961. O referido ato complementar instituiu o sistema parlamentarista de governo no Brasil, como forma de permitir ao Vice-Presidente João Goulart assumir a presidência, após a renúncia de Jânio Quadros. Na verdade, a EC 4/61 foi uma espécie de "solução negociada" para evitar um golpe militar, já que as Forças Armadas não aceitavam que um governante de viés comunista (João Goulart) assumisse a presidência com plenos poderes. Então, idealizou-se a solução parlamentarista.

Nesse contexto, foi criada a possibilidade de o Executivo legislar, por delegação do Parlamento. Era o que previa o parágrafo único do art. 22 da citada Emenda.

Durante a breve experiência da República Parlamentarista (1961-1963), foram editadas 11 leis delegadas. Foi nesse momento que tais espécies normativas mais foram utilizadas no Brasil. Depois, com as Constituições da Ditadura Militar (1967 e Emenda nº 1/69), foi criada a figura dos decretos-leis, o que praticamente tornou dispensáveis as leis delegadas. Da mesma forma, a Constituição de 1988 previu a edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, o que manteve o esvaziamento das leis delegadas[79]. Tanto assim

79. Cf. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** São Paulo: Malheiros, 2006, p. 532.

que, em toda a história republicana, só foram editadas 13 leis delegadas. As duas últimas datam de 1992, e a antepenúltima foi editada em 1962!

Percebe-se, desde já, a pouca importância prática que as leis delegadas têm atualmente, o que se reflete na pequena quantidade de estudos específicos sobre o tema na doutrina brasileira atual. Na verdade, as leis delegadas são um instrumento em extinção, mas que poderia ser muito mais utilizado – e com vantagens – em lugar das sempre excessivas medidas provisórias.

4.2. Atribuição

A elaboração das leis delegadas é responsabilidade do Presidente da República, por delegação do Congresso Nacional, verdadeiro detentor da função legislativa ordinária. Assim, a delegação legislativa deve ser solicitada pelo Chefe do Executivo, por meio de mensagem enviada ao Poder Legislativo. É o que dispõe o *caput* do art. 68 da CF, *in verbis*: "*As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional*".

Ressalte-se, também, que o termo *solicitar* "*indica que o Presidente da República não tem direito à delegação, ficando a cargo do Congresso Nacional a decisão política de anuir ou não ao pedido*"[80].

4.3. Matérias indelegáveis

A delegação legislativa – como qualquer forma de legislação pelo Executivo – é tingida pela marca da excepcionalidade. Isso induz duas características a tal fenômeno: a temporariedade (afinal, a delegação se exaure na elaboração da lei objeto de transferência temporária de competência, e o Legislativo pode sempre, a qualquer momento, legislar sobre a matéria) e a restrição material.

Com efeito, a delegação de função típica não é a regra no esquema constitucional de separação dos poderes (art. 2º da CF). Por isso, há determinadas matérias que não podem ser objeto de delegação, assim como existem temas que não podem ser veiculados por medida provisória (art. 62, § 1º, entre outros dispositivos).

Segundo o § 1º do art. 68 da CF, não podem ser objeto de delegação as matérias a seguir enumeradas.

80. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *et al*. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007, p. 834.

Capítulo 4

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO

SUMÁRIO: Introdução; 1. Noções de controle de constitucionalidade; 2. Controle político; 2.1. A sustação de atos normativos pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, V); 2.1.1. Origem da norma; 2.1.2. Natureza do controle consubstanciado no ato de sustação; 2.1.3. Motivos da sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar; 2.1.4. Atos passíveis de sustação; 2.1.5. Efeitos jurídicos do ato de sustação; 3. Controle jurisdicional; 3.1. Esclarecimento prévio: a distinção entre controle concentrado e abstrato e entre controle difuso e concreto; 3.2. Controle concentrado; 3.2.1. Cabimento de ADI contra medida provisória por ausência dos pressupostos constitucionais; 3.2.2. Conversão da medida provisória em lei depois do ajuizamento da ADI; 3.2.3. Cabimento de ADPF para questionar os efeitos de medida provisória rejeitada; 3.3. Controle difuso; 3.4. Atos do processo legislativo excluídos do controle judicial; 3.5. O papel do Senado Federal na ampliação dos efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade em controle difuso (art. 52, X, da CF); 4. O controle da omissão legislativa; 4.1. Mandado de injunção; 4.1.1. Natureza; 4.1.2. Hipóteses de cabimento; 4.1.2.1. Ausência de norma regulamentadora de direito assegurado na Constituição; 4.1.2.2. Espécie de norma regulamentadora cuja ausência pode ser combatida; 4.1.2.3. Omissões de atos do processo legislativo; 4.1.3. Efeitos da decisão; 4.2. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO: art. 103, § 2º); 4.3. Distinções entre ADO e MI; 5. Controle de constitucionalidade durante o processo legislativo; 5.1. Meios formais ou expressos 5.1.1. Mecanismo do Executivo: veto por inconstitucionalidade; 5.1.2. Mecanismo do Judiciário: mandado de segurança preventivo; 5.1.3. Mecanismos do Legislativo; 5.1.3.1. Parecer da CCJ (ou de outra comissão, no caso do Senado Federal); 5.1.3.2. Devolução de proposição manifestamente inconstitucional pelo Presidente da Casa; 5.1.3.3. Apresentação de emenda saneadora de inconstitucionalidade; 5.2. Meios informais ou implícitos; 5.2.1. Retirada da proposição pelo autor, quando há indícios de inconstitucionalidade (formal ou material); 5.2.2. Devolução de relatoria; 5.2.3. Engavetamento; 5.2.4. Apresentação de voto em separado baseado em argumentos de inconstitucionalidade; 5.3. Síntese dos meios formais e informais de controle preventivo; 5.4. O controle de constitucionalidade por meio de mecanismos formais no âmbito das comissões: dois modelos; 5.4.1. A distinção entre o controle difuso e o controle concentrado no âmbito do Poder Legislativo; 5.5.2. Modelo "concentrado": a Câmara dos Deputados; 5.5.2.1. Procedimento comum ordinário (apreciação de PL com votação pelo Plenário); 5.5.2.2. Procedimento comum abreviado (apreciação de PL com votação pelas comissões) – poder conclusivo; 2.5.2.3. Procedimento especial: apreciação de PEC; 5.5.2.4. Conclusões parciais; 5.5.3. Modelo "difuso": o Senado Federal; 5.5.3.1. PL em procedimento comum ordinário, ouvida a CCJ;

5.5.3.2. PL em procedimento comum ordinário, sem a oitiva da CCJ; 5.5.3.3 PL em procedimento abreviado, com a participação da CCJ; 5.5.3.4. PL em procedimento abreviado, sem a participação da CCJ; 5.5.3.5. Procedimento especial: PEC; 5.5.3.6. Conclusões parciais; 6. Limites da fiscalização judicial sobre o processo legislativo.

INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo analisar, à luz da doutrina e da jurisprudência, quais os limites e possibilidades do controle de constitucionalidade do processo legislativo.

Perceba-se que o objeto de análise é bastante delimitado: o controle de constitucionalidade realizado sobre aspectos do processo legislativo. Assim, serão estudadas as situações em que esse processo – mecanismo de elaboração das normas gerais e abstratas – é fiscalizado por meio do controle de constitucionalidade. Desse modo, os principais instrumentos da jurisdição constitucional serão abordados tão somente no aspecto em que sirvam para a fiscalização da compatibilidade do processo legislativo com as normas da Constituição.

Em primeiro lugar, exporemos uma breve classificação do controle de constitucionalidade – sem fins de exaurimento, mas apenas de subsidiar o estudo que aqui se pretende empreender. Logo após, analisaremos o controle de constitucionalidade realizado por órgãos políticos, para, depois, debruçar a análise sobre o controle jurisdicional. Por fim, exporemos um dos pontos mais complexos do controle de constitucionalidade sob o aspecto que aqui adotamos: o controle das omissões legislativas.

1. NOÇÕES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE[1]

Pode-se dizer, em linhas gerais, que controle de constitucionalidade é o mecanismo de controle (verificação) e garantia da compatibilidade vertical entre as fontes normativas infraconstitucionais (normas-objeto) e a Constituição (norma-parâmetro). Serve para EVITAR que surjam atos incompatíveis com a Constituição (controle prévio ou preventivo) ou para RETIRAR DO ORDENAMENTO os que tenham nascido com o vício da inconstitucionalidade (controle repressivo).

O controle de constitucionalidade pode ser atribuído a diversos órgãos estatais e ser exercido em distintos momentos. Ademais, o ato que será objeto do controle (=da fiscalização) também pode variar. Com bases nesses parâmetros

1. Essas noções baseadas no capítulo "Controle de Constitucionalidade" de outra obra nossa: cf. MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Manual Didático de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2021.

Capítulo 5

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

SUMÁRIO: 1. Fundamentação constitucional; 2. Características do ato legislativo; 2.1. Juridicidade; 2.1.1. O problema das "leis (meramente) autorizativas"; 2.2. Tecnicidade; 3. Breves comentários à Lei de Técnica Legislativa (Lei Complementar nº 95/98); 3.1. A questão da numeração das leis; 4. Legística material: noções sobre avaliação de impacto legislativo; 4.1. Justificação; 4.2. Alguns métodos de avaliação de impacto legislativo.

1. FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL

A exigência de que as leis e demais atos normativos do art. 59 sigam uma técnica específica encontra-se no parágrafo único do mesmo artigo, norma de eficácia limitada regulamentada pela Lei Complementar nº 95/98 (posteriormente alterada pela LC nº 107/01).

Dessa forma, é possível afirmar que a técnica legislativa constitui verdadeiro requisito que deve ser atendido pela legislação, em respeito ao parágrafo único do art. 59 da CF.

Controverte-se, porém, quanto à natureza de um possível vício de técnica legislativa, e ainda quanto à consequência de um defeito desse jaez.

De acordo com o art. 18 da própria LC nº 95/98, defeito de técnica legislativa "não constitui escusa válida" ao descumprimento da norma gerada. Isto é: eventual atecnia não contamina a validade da norma.

É de se perguntar, contudo, qual seria então a natureza das normas contidas na LC nº 95/98, uma vez que despidas de qualquer consequência jurídica. Normas cujo descumprimento não acarreta consequência alguma, a rigor, não seriam sequer normas jurídicas, como anota Leonardo Augusto de

Andrade Barbosa[1]. Seriam as normas constantes da LC nº 95/98 meras "leis imperfeitas", sem sanção pelo seu descumprimento?

Seria possível pensar, portanto, em uma possível inconstitucionalidade da norma com vício de técnica legislativa, em virtude de violação ao parágrafo único do art. 59 da CF, tal como regulamentado pela LC nº 95/98. Porém, à luz da tradicional jurisprudência do STF, tal entendimento – não obstante nos pareça a posição juridicamente mais defensável – dificilmente prosperará, uma vez que a Corte provavelmente consideraria a violação ao art. 59 uma "ofensa meramente reflexa" à CF[2].

Além disso, a técnica legislativa constitui importante fator de análise para a avaliação de impacto legislativo[3], proceder ainda pouco comum no Brasil, mas que é já uma realidade em diversos outros países: é estudado pela chamada *Legística* (a "a área do conhecimento [sobre] como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos"[4]).

---

1. BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Problemas Atuais sobre Medidas Provisórias.** Palestra proferida a convite nosso para os alunos da disciplina "Direito Constitucional Aplicado I" do curso de Pós-Graduação em Direito Legislativo do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB/Senado Federal), abril de 2014.
2. Em defesa da inexistência de inconstitucionalidade por violação às regras de técnica legislativa, confiram-se as lições de Luciano Oliveira: "*a inobservância da técnica legislativa não costuma, em geral, invalidar juridicamente a lei, acarretando apenas uma elaboração defeituosa do texto legal, o que poderá gerar dificuldades em sua interpretação e aplicação, com consequentes controvérsias entre os destinatários da norma. Sem dúvida essa é uma situação de todo indesejável, mas não suficiente para se declarar os comandos legais inválidos. Isso ocorre, inclusive, em função da ausência de hierarquia normativa entre a Lei Complementar nº 95, de 1998, e as leis em geral, conforme discutido anteriormente 132. Nesse sentido, a própria Lei Complementar, em seu art. 18, prevê, até de forma desnecessária, que eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento. Ainda que não houvesse tal artigo, o fato é que uma lei não poderia ser declarada inválida por contrariar preceito de outra lei de mesma hierarquia.*". OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151), p. 41. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.
3. "Legística" é designação mais ampla do que "técnica legislativa". Com efeito, a Legística (ou Ciência da Legislação) é o ramo do conhecimento que estuda a legislação e a elaboração das leis, seja sob o aspecto formal/redacional (Legística Formal, ou Técnica Legislativa), seja quanto ao aspecto do conteúdo (Legística Material, ou avaliação de impacto legislativo). Sobre o tema, cf.: 1) MORAIS, Carlos Blanco de (org.). **Guia de Avaliação de Impacto Normativo.** Coimbra: Almedina/Ministério da Justiça [da República Portuguesa], 2010; 2) PAGANO, Rodolfo. PAGANO, Rodolfo. **Introduzione alla legistica: L'arte di preparar ele leggi.** Milano: Giuffrè, 2004, pp. 51 e seguintes.
4. MENEGUIN, Fernando B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2010 (Texto para Discussão nº 70), p. 11. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 4 abril. 2015.