SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS 25
INTRODUÇÃO 27

Capítulo 1
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 53
3.2. Existência, validade e eficácia da norma 53
4. ESPÉCIES NORMATIVAS: ANÁLISE DO PRINCÍPIO HIERÁRQUICO DAS NORMAS 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) 65
1. PROCEDIMENTO COMUM ORDINÁRIO 66
1.1. Fase preliminar: a iniciativa 66
1.1.1. Iniciativa "privativa" (ou reservada ou exclusiva) 67
1.1.1.1. Presidente da República 68
1.1.1.1.1. Fundamentos 68
1.1.1.1.2. Análise das hipóteses constitucionais 71
1.1.1.1.3. Discussão: pode o Legislativo propor projetos de lei sobre políticas públicas? 84
1.1.1.2. Tribunais 89
1.1.1.3. Ministério Público da União 89
1.1.1.4. Câmara dos Deputados e Senado Federal 90
1.1.1.5. Iniciativa privativa e "carona" 91
1.1.2. Iniciativa concorrente 93
1.1.3. Iniciativa geral ou comum 93
1.1.4. Iniciativa popular 95
1.1.4.1. Considerações gerais 95
1.1.4.1.1. Direito Comparado 95
1.1.4.1.1.1. Dois modelos de iniciativa popular: a iniciativa popular não vinculante e a "semivinculante" 96
1.1.4.1.1.1.1. Modelo da iniciativa popular "semivinculante" 97
1.1.4.1.1.1.2. Modelo da iniciativa popular não vinculante ... 100
1.1.4.1.1.1.3. Projetos de lei de iniciativa popular podem sofrer emendas? 103
1.1.4.1.2. Iniciativa popular no ordenamento brasileiro 104
1.1.4.1.2.1. Nível federal 104
1.1.4.1.2.1.1. A Experiência de projetos de iniciativa popular na esfera federal 107

1.1.4.1.2.1.2. Conclusões parciais 114
1.1.4.2. Matérias que podem ser tratadas por meio de iniciativa popular 114
1.1.4.3. Iniciativa popular e o paradoxo da democracia 115
1.1.4.4. Iniciativa popular em âmbito estadual e municipal 122
1.2. Fase constitutiva 123
1.2.1. Deliberação legislativa (parlamentar) 124
1.2.1.1. Discussão 124
1.2.1.1.1. A análise do PL pelas comissões 126
1.2.1.1.1.1. Sistemas de comissões no direito comparado 127
1.2.1.1.1.2. Espécies de comissões no direito brasileiro: as comissões de admissibilidade e as comissões de mérito 129
1.2.1.1.1.3. Formas de manifestação das comissões 129
1.2.1.2. Votação 145
1.2.1.3. Resultado da votação 150
1.2.1.4. Revisão 157
1.2.2. Deliberação executiva (sanção ou veto) 168
1.2.2.1. Sanção 168
1.2.2.2. Veto 174
1.3. Fase Complementar 191
1.3.1. Promulgação 191
1.3.2. Publicação 195
1.3.2.1. *Vacatio Legis* 196
2. PROCEDIMENTO COMUM SUMÁRIO (REGIME DE URGÊNCIA CONSTITUCIONAL – ART. 64, §§ 1º A 4º) 197
2.1. Esclarecimento prévio 197
2.2. Legitimidade para requerer a urgência 198
2.3. Projetos em que pode ser requerida urgência 199
2.4. Prazos 199
2.4.1. Suspensão durante o recesso do Congresso Nacional 201
2.5. Diferenças em relação à urgência regimental 202
2.5.1. Apreciação crítica sobre a constitucionalidade e a conveniência da urgência regimental 203
3. PROCEDIMENTO COMUM ABREVIADO (CF, ART. 58, § 2º, I) 206

3.1. Objeto 207
3.2. Competência para a análise em caráter terminativo ou conclusivo 207
3.3. Recurso contra a decisão das comissões 208
3.4. Análise crítica 209

Capítulo 3
PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS 211
1. LEIS ORÇAMENTÁRIAS 212
1.1. Iniciativa 213
1.2. Deliberação parlamentar 215
1.3. Emendas 216
1.3.1. Legitimidade 216
1.3.2. Limites 216
1.3.2.1. Projeto de LOA 217
1.3.2.1.1. Emendas de execução obrigatória ("emendas impositivas") 218
1.3.2.2. Projeto de LDO 218
1.3.2.3. Projeto de PPA 218
1.3.3. Pertinência temática 219
1.4. Rejeição 220
1.5. Sanção e veto 222
2. EMENDAS À CONSTITUIÇÃO 222
2.1. Conceito e objeto 222
2.2. Limites ao poder de emenda 224
2.2.1. Limitações Procedimentais ou Formais 225
2.2.1.1. Iniciativa 225
2.2.1.1.1. Iniciativa parlamentar 225
2.2.1.1.2. Iniciativa executiva 227
2.2.1.1.3. Iniciativa federativa 227
2.2.1.1.4. Iniciativa popular de emenda constitucional? 228
2.2.1.1.5. Iniciativa privativa em PEC? 229
2.2.1.1.5.1. Estados, DF e Municípios 231
2.2.1.2. Número de turnos 232
2.2.1.3. Quórum 234
2.2.1.3.1. Quórum de PEC na esfera estadual 235

2.2.1.4. Irrepetibilidade absoluta na mesma sessão legislativa ... 236
2.2.1.5. Quadro comparativo entre a tramitação de PEC e PL ... 237
2.2.2. Limitações circunstanciais ... 237
2.2.3. Limitações Materiais (cláusulas pétreas) ... 240
2.2.3.1. Cláusulas pétreas implícitas e o caso especial dos direitos sociais ... 241
2.2.4. Limitações Temporais ... 242
2.3. Tramitação ... 242
2.3.1. Casa Iniciadora ... 242
2.3.2. Apresentação de emendas à PEC ... 245
2.3.3. Tramitação da PEC em caso de emenda ... 246
2.3.4. O regime das "PECs paralelas" ... 247
2.3.5. Inexistência da fase de deliberação executiva ... 249
2.3.6. Promulgação ... 249
2.3.7. Publicação ... 250
3. LEIS COMPLEMENTARES ... 252
3.1. Conceito ... 252
3.2. Objeto (matéria) ... 253
3.2.1. Matéria de lei complementar e simetria ... 255
3.3. Quórum ... 256
3.4. Hierarquia ... 258
3.5. Conflitos entre lei ordinária e lei complementar ... 260
3.5.1. Primeiro conflito: lei ordinária invade o assunto de lei complementar ... 260
3.5.2. Segundo conflito: lei complementar invade assunto de lei ordinária ... 260
3.5.3. Quadro: diferenças entre lei complementar e lei ordinária ... 264
4. LEIS DELEGADAS ... 264
4.1. Considerações gerais e origens históricas ... 264
4.2. Atribuição ... 265
4.3. Matérias indelegáveis ... 265
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*) ... 266
4.3.2. Matérias reservadas à regulamentação por lei complementar (art. 68, § 1º, *caput*) ... 266

4.3.3. Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e as garantias dos seus membros (art. 68, § 1º, I) 266
4.3.4. Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (art. 68, § 1º, II) 267
4.3.5. Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III) 267
4.4. Delegação 268
4.4.1. Iniciativa 268
4.4.2. Forma 268
4.4.3. Termos e limites da delegação 270
4.4.3.1. Delegação própria (ou típica) 271
4.4.3.2. Delegação imprópria (ou atípica) 271
4.4.4. Controle da delegação pelo Congresso Nacional 271
4.5. Algumas questões teóricas 272
5. DECRETOS LEGISLATIVOS E RESOLUÇÕES 272
5.1. Nomenclatura 273
5.2. Hierarquia 273
5.3. Iniciativa 273
5.4. Sanção e veto 274
5.5. Distinções 274
5.5.1. Considerações gerais 274
5.5.2. Competência 275
5.5.3. Matéria 276
5.5.4. Efeitos 276
6. MEDIDAS PROVISÓRIAS 277
6.1. Antecedentes históricos e direito comparado 277
6.1.1. A Legislação pelo Poder Executivo: aspectos históricos 277
6.1.2. Antecedentes no Direito Brasileiro: os Decretos-Lei 279
6.1.3. Antecedentes no Direito Comparado: os *provvedimenti provvisori* italianos e outros casos 280
6.1.4. Medida provisória no Brasil: a "primeira geração" (redação original do art. 62) 282
6.1.5. Medida provisória no Brasil: a "segunda geração" (art. 62, na redação da EC 32/01) 284
6.2. Conceito 285
6.3. Pressupostos de validade 286
6.3.1. Controle dos pressupostos 296
6.3.1.1. Controle prévio 296

6.3.1.2. Controle posterior 296
6.3.1.2.1. Controle pelo Legislativo 296
6.3.1.2.2. Controle judicial 297
6.4. Competência 305
6.5. Limitações materiais 306
6.5.1. Fundo Social de Emergência 307
6.5.2. Exploração de gás natural canalizado pelos Estados-membros 307
6.5.3. Regulamentação de matérias objeto de emenda constitucional promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e 11 de setembro de 2001 307
6.5.4. Vedações expressas no art. 62, § 1º 309
6.5.4.1. Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral 309
6.5.4.2. Direito penal, processual penal e processual civil 309
6.5.4.2.1. O caso do Estatuto de Desarmamento 310
6.5.4.2.2. O caso da MP nº 633/13 311
6.5.4.3. Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros 311
6.5.4.4. Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares 312
6.5.4.5. Detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro 314
6.5.4.5.1. O caso da MP nº 577/12 (intervenção nas empresas concessionárias de energia elétrica) 315
6.5.4.6. Matéria reservada à lei complementar 316
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 319
6.5.5. Vedações implícitas 319
6.5.6. Medida provisória pode criar tributos ou majorar-lhes a alíquota? 322
6.6. Efeitos 323
6.7. Prazos 324
6.8. Tramitação 330

6.8.1. Comissão mista 331
6.8.1.1. Origem, papel e função da comissão mista de medida provisória 331
6.8.1.2. Análise crítica sobre o papel da comissão mista. 335
6.8.2. Emendas à MP 336
6.8.2.1. Inserção de matéria estranha à MP via emenda..... 337
6.8.2.1.1. Possível violação à separação de poderes (CF, art. 2º) e à reserva de iniciativa 339
6.8.2.1.2. Matéria estranha e violação ao devido processo legislativo..... 341
6.8.2.2. Emenda à MP pode tratar de matéria vedada à própria MP? 342
6.8.2.3. "MP Paralela"? 344
6.9. Rejeição 348
6.9.1. Irrepetibilidade 348
6.9.2. Efeitos concretos já produzidos pela MP..... 352
6.10. Aprovação..... 356
6.10.1. Aprovação sem emendas (de conteúdo)..... 356
6.10.2. Aprovação com emendas (de conteúdo) 357
6.10.3. Resumo sobre a tramitação da MP 358
6.10.4. Esquema sobre a tramitação da MP dentro do Congresso Nacional..... 358
6.10.5. Esquema sobre a tramitação da MP entre os poderes 359
6.11. Outras questões polêmicas..... 359
6.11.1. O Presidente da República pode retirar MP já editada?..... 359
6.11.2. O Presidente da República pode editar uma MP revogando outra MP? 360
6.11.3. O que aconteceu com as medidas provisórias que estavam em vigor quando da promulgação da EC 32/01?..... 363
6.12. As alterações propostas na PEC 01/2011 364
6.13. Alterações sugeridas ao regime das MPs 365
7. DECRETOS AUTÔNOMOS 366

Capítulo 4

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO 369

INTRODUÇÃO 370

1. NOÇÕES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE 370
2. CONTROLE POLÍTICO 371
2.1. A sustação de atos normativos pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, V) 373
2.1.1. Origem da norma 373
2.1.2. Natureza do controle consubstanciado no ato de sustação 374
2.1.3. Motivos da sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar 375
2.1.4. Atos passíveis de sustação 377
2.1.5. Efeitos jurídicos do ato de sustação 378
3. CONTROLE JURISDICIONAL 379
3.1. Esclarecimento prévio: a distinção entre controle concentrado e abstrato e entre controle difuso e concreto 379
3.2. Controle concentrado 382
3.2.1. Cabimento de ADI contra medida provisória por ausência dos pressupostos constitucionais 386
3.2.2. Conversão da medida provisória em lei depois do ajuizamento da ADI 392
3.2.3. Cabimento de ADPF para questionar os efeitos de medida provisória rejeitada 393
3.3. Controle difuso 393
3.4. Atos do processo legislativo excluídos do controle judicial 396
3.5. O papel do Senado Federal na ampliação dos efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade em controle difuso (art. 52, X, da CF) 400
4. O CONTROLE DA OMISSÃO LEGISLATIVA 403
4.1. Mandado de injunção 404
4.1.1. Natureza 404
4.1.2. Hipóteses de cabimento 404
4.1.2.1. Ausência de norma regulamentadora de direito assegurado na Constituição 404
4.1.2.1.1. Não cabimento de MI para obter a regulamentação de norma infraconstitucional 406
4.1.2.2. Espécie de norma regulamentadora cuja ausência pode ser combatida 407
4.1.2.3. Omissões de atos do processo legislativo 409
4.1.3. Efeitos da decisão 410

4.2. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO: art. 103, § 2º) 413
4.3. Distinções entre ADO e MI 414
5. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DURANTE O PROCESSO LEGISLATIVO 415
5.1. Meios formais ou expressos 415
5.1.1. Mecanismo do Executivo: veto por inconstitucionalidade 415
5.1.2. Mecanismo do Judiciário: mandado de segurança preventivo 416
5.1.3. Mecanismos do Legislativo 417
5.1.3.1. Parecer da CCJ (ou de outra comissão, no caso do Senado Federal) 417
5.1.3.2. Devolução de proposição manifestamente inconstitucional pelo Presidente da Casa 417
5.1.3.3. Apresentação de emenda saneadora de inconstitucionalidade 422
5.2. Meios informais ou implícitos 422
5.2.1. Retirada da proposição pelo autor, quando há indícios de inconstitucionalidade (formal ou material) 424
5.2.2. Devolução de relatoria 425
5.2.3. Engavetamento 426
5.2.4. Apresentação de voto em separado baseado em argumentos de inconstitucionalidade 428
5.3. Síntese dos meios formais e informais de controle preventivo 429
5.4. O controle de constitucionalidade por meio de mecanismos formais no âmbito das comissões: dois modelos 430
5.4.1. A distinção entre o controle difuso e o controle concentrado no âmbito do Poder Legislativo 430
5.4.2. Modelo "concentrado": a Câmara dos Deputados 433
5.4.2.1. Procedimento comum ordinário (apreciação de PL com votação pelo Plenário) 434
5.4.2.1.1. O caso específico do PL submetido a comissão especial 435
5.4.2.2. Procedimento comum abreviado (apreciação de PL com votação pelas comissões) – poder conclusivo 436
5.4.2.3. Procedimento especial: apreciação de PEC 437
5.4.2.4. Conclusões parciais 438

5.4.3. Modelo "difuso": o Senado Federal 438
5.4.3.1. PL em procedimento comum ordinário, ouvida a CCJ 440
5.4.3.2. PL em procedimento comum ordinário, sem a oitiva da CCJ 441
5.4.3.3. PL em procedimento abreviado, com a participação da CCJ 442
5.4.3.4. PL em procedimento abreviado, sem a participação da CCJ 444
5.4.3.5. Procedimento especial: PEC 445
5.4.3.6. Conclusões parciais 448
6. LIMITES DA FISCALIZAÇÃO JUDICIAL SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO 448

Capítulo 5
NOÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA (ANOTAÇÕES À LC Nº 95/98) 451
1. FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL 451
2. CARACTERÍSTICAS DO ATO LEGISLATIVO 453
2.1. Juridicidade 454
2.1.1. O problema das "leis (meramente) autorizativas" 455
2.2. Tecnicidade 458
3. BREVES COMENTÁRIOS À LEI DE TÉCNICA LEGISLATIVA (LEI COMPLEMENTAR Nº 95/98) 458
3.1. A questão da numeração das leis 483
4. LEGÍSTICA MATERIAL: NOÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO 485
4.1. Justificação 485
4.2. Alguns métodos de avaliação de impacto legislativo 487
POSFÁCIO À 5ª EDIÇÃO 493
O "processo legislativo improvisado" durante a pandemia de Covid-19 493

BIBLIOGRAFIA 497