

João Trindade Cavalcante Filho

Processo Legislativo Constitucional

4ª edição

revista, ampliada e atualizada

2020

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS	21
INTRODUÇÃO	23

Capítulo 1

FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO.....	25
--	-----------

1. Processo e procedimento.....	25
1.1. Procedimentos legislativos.....	26
2. Princípios do processo legislativo	28
2.1. Princípio da separação de poderes	29
2.2. Princípio da não convalidação das nulidades	30
2.3. Princípio da controlabilidade (ou do controle de constitucionalidade).....	31
2.4. Princípio da simetria	31
2.5. Princípio democrático	32
2.5.1. Democracia direta (participativa).....	32
2.5.2. Democracia indireta (representativa)	32
2.5.3. Democracia semidireta (mista)	33
2.5.3.1. Institutos da democracia semidireta.....	33
2.6. Princípio da publicidade.....	36
2.7. Princípio da oralidade	37
2.8. Princípio da separação da discussão e votação.....	37
2.9. Princípio do bicameralismo.....	38
3. Objeto do processo legislativo.....	39
3.1. Leis como atos jurídicos de Direito Público.....	39
3.2. Existência, validade e eficácia da norma	40
4. Espécies normativas: análise do princípio hierárquico das normas	42
4.1. Hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos	43
4.2. Os regimentos internos dos tribunais: hierarquia legal?	47

Capítulo 2

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO COMUM (APROVAÇÃO DE LEIS ORDINÁRIAS).....	51
---	-----------

1. Procedimento comum ordinário	52
1.1. Fase preliminar: a iniciativa	52
1.1.1. Iniciativa “privativa” (ou reservada ou exclusiva)	53

1.1.1.1.	Presidente da República	54
1.1.1.1.1.	Fundamentos	54
1.1.1.1.2.	Análise das hipóteses constitucionais	56
1.1.1.1.3.	Discussão: pode o Legislativo propor projetos de lei sobre políticas públicas?	64
1.1.1.2.	Tribunais	69
1.1.1.3.	Ministério Público da União	70
1.1.1.4.	Câmara dos Deputados e Senado Federal	71
1.1.2.	Iniciativa concorrente	72
1.1.3.	Iniciativa geral ou comum	72
1.1.4.	Iniciativa popular	72
1.1.4.1.	Considerações gerais	72
1.1.4.1.1.	Direito Comparado	73
1.1.4.1.1.1.	Dois modelos de iniciativa popular: a iniciativa popular não vinculante e a “semivinculante”	74
1.1.4.1.1.1.1.	Modelo da iniciativa popular “semivinculante”	75
1.1.4.1.1.1.2.	Modelo da iniciativa popular não vinculante.. ..	78
1.1.4.1.1.1.3.	Projetos de lei de iniciativa popular podem sofrer emendas?	80
1.1.4.1.2.	Iniciativa popular no ordenamento brasileiro	82
1.1.4.1.2.1.	Nível federal	82
1.1.4.1.2.1.1.	A Experiência de projetos de iniciativa popular na esfera federal	85
1.1.4.1.2.1.2.	Conclusões parciais	91
1.1.4.2.	Matérias que podem ser tratadas por meio de iniciativa popular	91
1.1.4.3.	Iniciativa popular e o paradoxo da democracia.. ..	93
1.1.4.4.	Iniciativa popular em âmbito estadual e municipal	100

1.2.	Fase constitutiva.....	101
1.2.1.	Deliberação legislativa (parlamentar).....	101
1.2.1.1.	Discussão.....	102
1.2.2.2.	Votação	117
1.2.1.3.	Resultado da votação	119
1.2.2.4.	Revisão	126
1.2.2.	Deliberação executiva (sanção ou veto).....	135
1.2.2.1.	Sanção	136
1.2.2.2.	Veto	142
1.3.	Fase Complementar.....	151
1.3.1.	Promulgação.....	152
1.3.2.	Publicação.....	155
1.3.2.1.	<i>Vacatio Legis</i>	155
2.	Procedimento comum sumário (regime de urgência constitucional – Art. 64, §§ 1º A 4º).....	157
2.1.	Questão de ordem.....	157
2.2.	Legitimidade para requerer a urgência	157
2.3.	Projetos em que pode ser requerida urgência	158
2.4.	Prazos	159
2.4.1.	Suspensão durante o recesso do Congresso Nacional.....	160
3.	Procedimento comum abreviado (CF, art. 58, § 2º, I)	162
3.1.	Objeto.....	162
3.2.	Competência para a análise em caráter terminativo ou conclusivo....	163
3.3.	Recurso contra a decisão das comissões.....	164
3.4.	Análise crítica.....	164

Capítulo 3

PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS		165
1.	Leis Orçamentárias.....	166
1.1.	Iniciativa	167
1.2.	Deliberação parlamentar	169
1.3.	Emendas.....	170
1.3.1.	Legitimidade.....	170
1.3.2.	Limites.....	170
1.3.2.1.	Projeto de LOA.....	171
1.3.2.1.1.	Emendas de execução obrigatória ("emendas impositivas").....	172
1.3.2.2.	Projeto de LDO	172
1.3.2.3.	Projeto de PPA	172
1.3.3.	Pertinência temática	173
1.4.	Rejeição	174
1.5.	Sanção e veto	175
2.	Emendas à Constituição	175
2.1.	Conceito e objeto.....	175
2.2.	Limites ao poder de emenda.....	178

2.2.1.	Limitações Procedimentais ou Formais	178
2.2.1.1.	Iniciativa.....	179
2.2.1.1.1.	Iniciativa parlamentar	179
2.2.1.1.2.	Iniciativa executiva	180
2.2.1.1.3.	Iniciativa federativa	180
2.2.1.1.4.	Iniciativa popular de emenda constitucional?.....	181
2.2.1.1.5.	Iniciativa privativa em PEC?	181
2.2.1.1.5.1.	Estados, DF e Municípios	183
2.2.1.2.	Número de turnos.....	184
2.2.1.3.	Quórum.....	185
2.2.1.3.1.	Quórum de PEC na esfera estadual	186
2.2.1.4.	Irrepetibilidade absoluta na mesma sessão legislativa	186
2.2.1.5.	Quadro comparativo entre a tramitação de PEC e PL	187
2.2.2.	Limitações circunstanciais	188
2.2.3.	Limitações Materiais (cláusulas pétreas)	190
2.2.3.1.	Cláusulas pétreas implícitas e o caso especial dos direitos sociais	191
2.2.4.	Limitações Temporais	192
2.3.	Tramitação.....	192
2.3.1.	Casa Iniciadora	192
2.3.2.	Apresentação de emendas à PEC	195
2.3.3.	Tramitação da PEC em caso de emenda	196
2.3.4.	O regime das “PECs paralelas”	200
2.3.5.	Inexistência da fase de deliberação executiva	202
2.3.6.	Promulgação.....	202
2.3.7.	Publicação.....	203
3.	Leis Complementares	205
3.1.	Conceito	205
3.2.	Objeto (matéria)	206
3.3.	Quórum	208
3.4.	Hierarquia	209
3.5.	Conflitos entre lei ordinária e lei complementar	212
3.5.1.	Primeiro conflito: lei ordinária invade o assunto de lei complementar	212
3.5.2.	Segundo conflito: lei complementar invade assunto de lei ordinária	212
3.5.3.	Quadro: Diferenças entre lei complementar e lei ordinária	215
4.	Leis Delegadas.....	216
4.1.	Considerações gerais e origens históricas	216
4.2.	Atribuição	216
4.3.	Matérias indelegáveis.....	217

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>)	217
4.3.2.	Matérias reservadas à regulamentação por lei complementar (art. 68, § 1º, <i>caput</i>).....	218
4.3.3.	Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e as garantias dos seus membros (art. 68, § 1º, I)	218
4.3.4.	Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (art. 68, § 1º, II).....	218
4.3.5.	Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III).....	219
4.4.	Delegação	219
4.4.1.	Iniciativa	219
4.4.2.	Forma.....	219
4.4.3.	Termos e limites da delegação	221
4.4.3.1.	Delegação própria (ou típica)	222
4.4.3.2.	Delegação imprópria (ou atípica).....	222
4.4.4.	Controle da delegação pelo Congresso Nacional	223
4.5.	Algumas questões teóricas	223
5.	Decretos Legislativos e Resoluções	224
5.1.	Nomenclatura.....	224
5.2.	Hierarquia	224
5.3.	Iniciativa	225
5.4.	Sanção e veto	225
5.5.	Distinções	225
5.5.1.	Considerações gerais	225
5.5.2.	Competência.....	226
5.5.3.	Matéria	227
5.5.4.	Efeitos	227
6.	Medidas Provisórias.....	228
6.1.	Antecedentes históricos e direito comparado	228
6.1.1.	A Legislação pelo Poder Executivo: aspectos históricos....	228
6.1.2.	Antecedentes no Direito Brasileiro: os Decretos-Lei	230
6.1.3.	Antecedentes no Direito Comparado: os provvedimenti provvisori italiani e outros casos	231
6.1.4.	Medida provisória no Brasil: a “primeira geração” (redação original do art. 62).....	233
6.1.5.	Medida provisória no Brasil: a “segunda geração” (art. 62, na redação da EC 32/01).....	235
6.2.	Conceito	236
6.3.	Pressupostos de validade.....	237
6.3.1.	Controle dos pressupostos	246
6.3.1.1.	Controle prévio	246
6.3.1.2.	Controle posterior.....	246
6.3.1.2.1.	Controle pelo Legislativo	246
6.3.1.2.2.	Controle judicial	247

6.4.	Competência	252
6.5.	Limitações materiais	253
6.5.1.	Fundo Social de Emergência.....	254
6.5.2.	Exploração de gás natural canalizado pelos Estados-membros.....	254
6.5.3.	Regulamentação de matérias objeto de emenda constitucional promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e 11 de setembro de 2001	254
6.5.4.	Vedações expressas no art. 62, § 1º	255
6.5.4.1.	Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral.....	255
6.5.4.2.	Direito penal, processual penal e processual civil.....	256
6.5.4.2.1.	O caso do Estatuto de Desarmamento	257
6.5.4.2.2.	O caso da MP nº 633/13.....	257
6.5.4.3.	Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros	258
6.5.4.4.	Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares.....	258
6.5.4.5.	Detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.....	260
6.5.4.5.1.	O caso da MP nº 577/12 (intervenção nas empresas concessionárias de energia elétrica).....	262
6.5.4.6.	Matéria reservada à lei complementar.....	262
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.....	265
6.5.5.	Vedações implícitas.....	266
6.5.6.	Medida provisória pode criar tributos ou majorar-lhes a alíquota?	268
6.6.	Efeitos.....	269
6.7.	Prazos	270
6.8.	Tramitação	276
6.8.1.	Análise crítica sobre o papel da comissão mista.....	277
6.8.2.	Emendas à MP	279
6.8.2.1.	Inserção de matéria estranha à MP via emenda....	280
6.8.2.1.1.	Possível violação à separação de poderes (CF, art. 2º) e à reserva de iniciativa	282
6.8.2.1.2.	Matéria estranha e violação ao devido processo legislativo.....	284
6.8.2.2.	Emenda à MP pode tratar de matéria vedada à própria MP?	285

6.8.2.3.	“MP Paralela”?	286
6.9.	Rejeição	290
6.9.1.	Irrepetibilidade	291
6.9.2.	Efeitos concretos já produzidos pela MP	294
6.10.	Aprovação	297
6.10.1.	Aprovação sem emendas (de conteúdo)	297
6.10.2.	Aprovação com emendas (de conteúdo)	298
6.10.3.	Resumo sobre a tramitação da MP	299
6.10.4.	Esquema sobre a tramitação da MP dentro do Congresso Nacional	299
6.10.5.	Esquema sobre a tramitação da MP entre os poderes	300
6.11.	Outras questões polêmicas	300
6.11.1.	O Presidente da República pode retirar MP já editada?	300
6.11.2.	O Presidente da República pode editar uma MP revogando outra MP?	301
6.11.3.	O que aconteceu com as medidas provisórias que estavam em vigor quando da promulgação da EC 32/01?	304
6.12.	As alterações propostas na PEC 01/2011	304
6.13.	Alterações sugeridas ao regime das MPs	305
7.	Decretos autônomos	307

Capítulo 4

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO	309
Introdução	309
1. Noções de controle de constitucionalidade	310
2. Controle político	311
2.1. A sustação de atos normativos pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, V)	312
2.1.1. Origem da norma	313
2.1.2. Natureza do controle consubstanciado no ato de sustação	314
2.1.3. Motivos da sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar	315
2.1.4. Atos passíveis de sustação	317
2.1.5. Efeitos jurídicos do ato de sustação	318
3. Controle jurisdicional	319
3.1. Esclarecimento prévio: a distinção entre controle concentrado e abstrato e entre controle difuso e concreto	319
3.2. Controle concentrado	321
3.2.1. Cabimento de ADI contra medida provisória por ausência dos pressupostos constitucionais	325
3.2.2. Conversão da medida provisória em lei depois do ajuizamento da ADI	332
3.2.3. Cabimento de ADPF para questionar os efeitos de medida provisória rejeitada	333

3.3.	Controle difuso	333
3.4.	Atos do processo legislativo excluídos do controle judicial.....	335
3.5.	O papel do Senado Federal na ampliação dos efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade em controle difuso (art. 52, X, da CF).....	337
4.	O Controle da omissão legislativa	341
4.1.	Mandado de injunção	341
4.1.1.	Natureza	342
4.1.2.	Hipóteses de cabimento.....	342
4.1.2.1.	Ausência de norma regulamentadora de direito assegurado na Constituição	342
4.1.2.1.1.	Não cabimento de MI para obter a regulamentação de norma infraconstitucional	344
4.1.2.2.	Espécie de norma regulamentadora cuja ausência pode ser combatida.....	345
4.1.2.3.	Omissões de atos do processo legislativo	347
4.1.3.	Efeitos da decisão.....	348
4.2.	Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO: art. 103, § 2º).....	351
4.3.	Distinções entre ADO e MI.....	352
5.	Limites da fiscalização judicial sobre o processo legislativo	352

Capítulo 5

NOÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA (ANOTAÇÕES À LC Nº 95/98).... 355

1.	Fundamentação constitucional	355
2.	Características do ato legislativo	357
2.1.	Juridicidade.....	357
2.1.1.	O problema das “leis (meramente) autorizativas”	359
2.2.	Tecnicidade	361
3.	Breves comentários à Lei de Técnica Legislativa (Lei Complementar nº 95/98)	362

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998..... 363

BIBLIOGRAFIA 389