

João Trindade Cavalcante Filho

Processo Legislativo Constitucional

8^a edição
revista, ampliada e
atualizada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Rua Canuto Saraiva, 131 – Mooca – CEP: 03113-010 – São Paulo – São Paulo
Tel: (11) 3582.5757
• Contato: <https://www.editorajuspodivm.com.br/central-de-relacionamento>

Copyright: Edições JusPODIVM

Diagramação: Equipe JusPODIVM

Capa: Ana Caquetti

C377p Cavalcante Filho, João Trindade.
Processo Legislativo Constitucional / João Trindade Cavalcante Filho – 8.ed., rev., atual.
e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.
496 p.

ISBN: 978-85-442-5758-6

1. Direito Constitucional. I. Cavalcante Filho, João Trindade. II. Título.

CDD 341.2

BIBLIOTECÁRIA RESPONSÁVEL

Ana Carolina Ribeiro Mois – CRB7 – RJ 007348/0

Todos os direitos desta edição reservados a Edições JusPODIVM.

É terminantemente proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, sem a expressa autorização do autor e das Edições JusPODIVM. A violação dos direitos autorais caracteriza crime descrito na legislação em vigor, sem prejuízo das sanções civis cabíveis.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS	25
INTRODUÇÃO	27
<i>Capítulo 1</i>	
FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO.....	29
1. PROCESSO E PROCEDIMENTO	29
1.1. Procedimentos legislativos.....	30
1.2. Fontes das normas sobre processo legislativo.....	32
2. PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO.....	33
2.1. Princípio da separação de poderes	34
2.2. Princípio da não convalidação das nulidades	36
2.3. Princípio da controlabilidade (ou do controle de constitucionalidade).....	36
2.4. Princípio da simetria	37
2.5. Princípio democrático	38
2.5.1. Democracia direta (participativa).....	38
2.5.2. Democracia indireta (representativa)	38
2.5.3. Democracia semidireta (mista)	39
2.5.3.1. Institutos da democracia semidireta.....	39
2.6. Princípio da publicidade.....	43
2.7. Princípio da oralidade	45
2.8. Princípio da separação entre a discussão e a votação/preclusão.....	46
2.9. Princípio do bicameralismo.....	47
2.10. Princípio do devido processo legislativo.....	48
2.11. Princípio da unidade de legislatura.....	50
3. OBJETO DO PROCESSO LEGISLATIVO.....	52
3.1. Leis como atos jurídicos de Direito Público.....	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	144
1.2.1.3.	Resultado da votação	149
1.2.1.4.	Revisão	156
1.2.2.	Deliberação executiva (sanção ou veto).....	167
1.2.2.1.	Sanção	168
1.2.2.2.	Veto	174
1.3.	Fase Complementar.....	186
1.3.1.	Promulgação.....	187
1.3.2.	Publicação.....	190
1.3.2.1.	<i>Vacatio Legis</i>	191
2.	PROCEDIMENTO COMUM SUMÁRIO (REGIME DE URGÊNCIA CONSTITUCIONAL – ART. 64, §§ 1º A 4º).....	193
2.1.	Esclarecimento prévio.....	193
2.2.	Legitimidade para requerer a urgência	193
2.3.	Projetos em que pode ser requerida urgência.....	194
2.4.	Prazos	195
2.4.1.	Suspensão durante o recesso do Congresso Nacional.....	196

2.5.	Diferenças em relação à urgência regimental	198
2.5.1.	Apreciação crítica sobre a constitucionalidade e a conveniência da urgência regimental	199
3.	PROCEDIMENTO COMUM ABREVIADO (CF, ART. 58, § 2º, I).....	202
3.1.	Objeto	202
3.2.	Competência para a análise em caráter terminativo ou conclusivo.....	203
3.3.	Recurso contra a decisão das comissões.....	203
3.4.	Análise crítica.....	204

Capítulo 3

	PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS	205
1.	LEIS ORÇAMENTÁRIAS	206
1.1.	Iniciativa	207
1.2.	Deliberação parlamentar	209
1.3.	Emendas.....	210
1.3.1.	Legitimidade	210
1.3.2.	Limites	210
1.3.2.1.	Projeto de LOA.....	211
1.3.2.1.1.	Emendas de execução obrigatória (“emendas impositivas”).....	212
1.3.2.2.	Projeto de LDO	212
1.3.2.3.	Projeto de PPA	212
1.3.3.	Pertinência temática	213
1.4.	Rejeição	214
1.5.	Sanção e veto	215
2.	EMENDAS À CONSTITUIÇÃO	216
2.1.	Conceito e objeto.....	216
2.2.	Limites ao poder de emenda.....	218
2.2.1.	Limitações Procedimentais ou Formais	219
2.2.1.1.	Iniciativa.....	219
2.2.1.1.1.	Iniciativa parlamentar	219
2.2.1.1.2.	Iniciativa executiva	221
2.2.1.1.3.	Iniciativa federativa.....	221
2.2.1.1.4.	Iniciativa popular de emenda constitucional?.....	221
2.2.1.1.5.	Iniciativa privativa em PEC?	222
2.2.1.1.5.1.	Estados, DF e Municípios	225

2.2.1.2.	Número de turnos.....	225
2.2.1.3.	Quórum.....	228
2.2.1.3.1.	Quórum de PEC na esfera estadual	229
2.2.1.4.	Irrepetibilidade absoluta na mesma sessão legislativa.....	229
2.2.1.5.	Quadro comparativo entre a tramitação de PEC e PL	230
2.2.2.	Limitações circunstanciais	230
2.2.3.	Limitações Materiais (cláusulas pétreas)	233
2.2.3.1.	Cláusulas pétreas implícitas e o caso especial dos direitos sociais	235
2.2.4.	Limitações Temporais	235
2.3.	Tramitação.....	235
2.3.1.	Casa Iniciadora	235
2.3.2.	Apresentação de emendas à PEC.....	238
2.3.3.	Tramitação da PEC em caso de emenda.....	239
2.3.4.	O regime das “PECs paralelas”	244
2.3.5.	Inexistência da fase de deliberação executiva	245
2.3.6.	Promulgação.....	245
2.3.7.	Publicação.....	246
3.	LEIS COMPLEMENTARES	248
3.1.	Conceito	248
3.2.	Objeto (matéria)	249
3.2.1.	Matéria de lei complementar e simetria.....	251
3.3.	Quórum	252
3.4.	Hierarquia	254
3.5.	Conflitos entre lei ordinária e lei complementar	256
3.5.1.	Primeiro conflito: lei ordinária invade o assunto de lei complementar.....	256
3.5.2.	Segundo conflito: lei complementar invade assunto de lei ordinária	257
3.5.3.	Quadro: diferenças entre lei complementar e lei ordinária	260
4.	LEIS DELEGADAS.....	260
4.1.	Considerações gerais e origens históricas	260
4.2.	Atribuição	261
4.3.	Matérias indelegáveis.....	261
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>)	262
4.3.2.	Matérias reservadas à regulamentação por lei complementar (art. 68, § 1º, <i>caput</i>).....	262
4.3.3.	Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e as garantias dos seus membros (art. 68, § 1º, I)	262
4.3.4.	Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (art. 68, § 1º, II).....	263
4.3.5.	Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III).....	263
4.4.	Delegação.....	264
4.4.1.	Iniciativa	264
4.4.2.	Forma.....	264
4.4.3.	Termos e limites da delegação	266
	4.4.3.1. Delegação própria (ou típica)	267
	4.4.3.2. Delegação imprópria (ou atípica).....	267
4.4.4.	Controle da delegação pelo Congresso Nacional	267
4.5.	Algumas questões teóricas	268
5.	DECRETOS LEGISLATIVOS E RESOLUÇÕES.....	268
5.1.	Nomenclatura.....	269
5.2.	Hierarquia	269
5.3.	Iniciativa	269
5.4.	Sanção e veto	270
5.5.	Distinções	270
	5.5.1. Considerações gerais.....	270
	5.5.2. Competência.....	271
	5.5.3. Matéria	272
	5.5.4. Efeitos.....	272
6.	MEDIDAS PROVISÓRIAS	273
6.1.	Antecedentes históricos e direito comparado	273
	6.1.1. A Legislação pelo Poder Executivo: aspectos históricos....	274
	6.1.2. Antecedentes no Direito Brasileiro: os Decretos-Lei	275
	6.1.3. Antecedentes no Direito Comparado: os <i>provvedimenti provvisori</i> italianos e outros casos	276
	6.1.4. Medida provisória no Brasil: a “primeira geração” (redação original do art. 62).....	279
	6.1.5. Medida provisória no Brasil: a “segunda geração” (art. 62, na redação da EC 32/01).....	280

6.2.	Conceito	281
6.3.	Pressupostos de validade.....	282
6.3.1.	Controle dos pressupostos	292
6.3.1.1.	Controle prévio	292
6.3.1.2.	Controle posterior.....	292
6.3.1.2.1.	Controle pelo Legislativo	292
6.3.1.2.2.	Controle judicial	293
6.4.	Competência	301
6.5.	Limitações materiais	303
6.5.1.	Fundo Social de Emergência.....	303
6.5.2.	Exploração de gás natural canalizado pelos Estados-membros.....	303
6.5.3.	Regulamentação de matérias objeto de emenda constitucional promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e 11 de setembro de 2001	303
6.5.4.	Vedações expressas no art. 62, § 1º	305
6.5.4.1.	Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral.....	305
6.5.4.2.	Direito penal, processual penal e processual civil.....	305
6.5.4.2.1.	O caso do Estatuto de Desarmamento.....	306
6.5.4.2.2.	O caso da MP nº 633/13.....	307
6.5.4.3.	Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros.....	307
6.5.4.4.	Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares	308
6.5.4.5.	Detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro	310
6.5.4.5.1.	O caso da MP nº 577/12 (intervenção nas empresas concessionárias de energia elétrica).....	311
6.5.4.6.	Matéria reservada à lei complementar.....	312
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.....	315
6.5.5.	Vedações implícitas.....	316
6.5.6.	Medida provisória pode criar tributos ou majorar-lhes a alíquota?.....	318

6.6.	Efeitos.....	319
6.7.	Prazos	320
6.8.	Tramitação.....	326
6.8.1.	Comissão mista	327
6.8.1.1.	Origem, papel e função da comissão mista de medida provisória	328
6.8.1.2.	Análise crítica sobre o papel da comissão mista...	331
6.8.2.	Emendas à MP	332
6.8.2.1.	Inserção de matéria estranha à MP via emenda....	333
6.8.2.1.1.	Possível violação à separação de poderes (CF, art. 2º) e à reserva de iniciativa	335
6.8.2.1.2.	Matéria estranha e violação ao devido processo legislativo.....	337
6.8.2.2.	Emenda à MP pode tratar de matéria vedada à própria MP?	339
6.8.2.3.	“MP Paralela”?	340
6.9.	Rejeição	345
6.9.1.	Irrepetibilidade	345
6.9.2.	Efeitos concretos já produzidos pela MP	349
6.10.	Aprovação.....	353
6.10.1.	Aprovação sem emendas (de conteúdo).....	353
6.10.2.	Aprovação com emendas (de conteúdo).....	354
6.10.3.	Resumo sobre a tramitação da MP	355
6.10.4.	Esquema sobre a tramitação da MP dentro do Congresso Nacional.....	355
6.10.5.	Esquema sobre a tramitação da MP entre os poderes	356
6.11.	Outras questões polêmicas	356
6.11.1.	O Presidente da República pode retirar MP já editada?....	356
6.11.2.	O Presidente da República pode editar uma MP revogando outra MP?	357
6.11.3.	O que aconteceu com as medidas provisórias que estavam em vigor quando da promulgação da EC 32/01?.....	360
6.12.	As alterações propostas na PEC 01/2011	361
6.13.	Alterações sugeridas ao regime das MPs	362
7.	DECRETOS AUTÔNOMOS	363

Capítulo 4

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO	365
INTRODUÇÃO	366
1. NOÇÕES DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE.....	366
2. CONTROLE POLÍTICO	367
2.1. A sustação de atos normativos pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, V).....	369
2.1.1. Origem da norma	369
2.1.2. Natureza do controle consubstanciado no ato de sustação	370
2.1.3. Motivos da sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar	371
2.1.4. Atos passíveis de sustação.....	373
2.1.5. Efeitos jurídicos do ato de sustação	374
3. CONTROLE JURISDICIONAL	375
3.1. Esclarecimento prévio: a distinção entre controle concentrado e abstrato e entre controle difuso e concreto.....	375
3.2. Controle concentrado	378
3.2.1. Cabimento de ADI contra medida provisória por ausência dos pressupostos constitucionais	382
3.2.2. Conversão da medida provisória em lei depois do ajuizamento da ADI.....	388
3.2.3. Cabimento de ADPF para questionar os efeitos de medida provisória rejeitada.....	389
3.3. Controle difuso	389
3.4. Atos do processo legislativo excluídos do controle judicial.....	392
3.5. O papel do Senado Federal na ampliação dos efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade em controle difuso (art. 52, X, da CF).....	395
4. O CONTROLE DA OMISSÃO LEGISLATIVA	399
4.1. Mandado de injunção	399
4.1.1. Natureza	400
4.1.2. Hipóteses de cabimento.....	400
4.1.2.1. Ausência de norma regulamentadora de direito assegurado na Constituição	400
4.1.2.1.1. Não cabimento de MI para obter a regulamentação de norma infraconstitucional.....	401

4.1.2.2.	Espécie de norma regulamentadora cuja ausência pode ser combatida.....	403
4.1.2.3.	Omissões de atos do processo legislativo.....	405
4.1.3.	Efeitos da decisão.....	406
4.2.	Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO: art. 103, § 2º).....	409
4.3.	Distinções entre ADO e MI.....	410
5.	CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DURANTE O PROCESSO LEGISLATIVO.....	410
5.1.	Meios formais ou expressos.....	411
5.1.1.	Mecanismo do Executivo: veto por inconstitucionalidade.....	411
5.1.2.	Mecanismo do Judiciário: mandado de segurança preventivo.....	412
5.1.3.	Mecanismos do Legislativo.....	412
5.1.3.1.	Parecer da CCJ (ou de outra comissão, no caso do Senado Federal).....	412
5.1.3.2.	Devolução de proposição manifestamente inconstitucional pelo Presidente da Casa.....	413
5.1.3.3.	Apresentação de emenda saneadora de inconstitucionalidade.....	417
5.2.	Meios informais ou implícitos.....	418
5.2.1.	Retirada da proposição pelo autor, quando há indícios de inconstitucionalidade (formal ou material).....	420
5.2.2.	Devolução de relatoria.....	421
5.2.3.	Engavetamento.....	422
5.2.4.	Apresentação de voto em separado baseado em argumentos de inconstitucionalidade.....	423
5.3.	Síntese dos meios formais e informais de controle preventivo.....	425
5.4.	O controle de constitucionalidade por meio de mecanismos formais no âmbito das comissões: dois modelos.....	425
5.4.1.	A distinção entre o controle difuso e o controle concentrado no âmbito do Poder Legislativo.....	426
5.4.2.	Modelo “concentrado”: a Câmara dos Deputados.....	428
5.4.2.1.	Procedimento comum ordinário (apreciação de PL com votação pelo Plenário).....	429
5.4.2.1.1.	O caso específico do PL submetido a comissão especial.....	431

5.4.2.2.	Procedimento comum abreviado (apreciação de PL com votação pelas comissões) – poder conclusivo	431
5.4.2.3.	Procedimento especial: apreciação de PEC	433
5.4.2.4.	Conclusões parciais	433
5.4.3.	Modelo “difuso”: o Senado Federal	434
5.4.3.1.	PL em procedimento comum ordinário, ouvida a CCJ	436
5.4.3.2.	PL em procedimento comum ordinário, sem a oitiva da CCJ	437
5.4.3.3.	PL em procedimento abreviado, com a participação da CCJ	438
5.4.3.4.	PL em procedimento abreviado, sem a participação da CCJ	439
5.4.3.5.	Procedimento especial: PEC	441
5.4.3.6.	Conclusões parciais	444
6.	LIMITES DA FISCALIZAÇÃO JUDICIAL SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO ...	444

Capítulo 5

	NOÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA (ANOTAÇÕES À LC Nº 95/98) ..	447
1.	FUNDAMENTAÇÃO CONSTITUCIONAL	447
2.	CARACTERÍSTICAS DO ATO LEGISLATIVO	449
2.1.	Juridicidade	450
2.1.1.	O problema das “leis (meramente) autorizativas”	451
2.2.	Tecnicidade	454
3.	BREVES COMENTÁRIOS À LEI DE TÉCNICA LEGISLATIVA (LEI COMPLEMENTAR Nº 95/98)	454
3.1.	A questão da numeração das leis	479
4.	LEGÍSTICA MATERIAL: NOÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO	481
4.1.	Justificação	481
4.2.	Alguns métodos de avaliação de impacto legislativo	483
	POSFÁCIO À 5ª EDIÇÃO	489
	O “processo legislativo improvisado” durante a pandemia de Covid-19	489
	BIBLIOGRAFIA	493