

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
2. Princípios do processo legislativo	32
2.1. Princípio da separação de poderes	33
2.2. Princípio da não convalidação das nulidades	34
2.3. Princípio da controlabilidade (ou do controle de constitucionalidade).....	35
2.4. Princípio da simetria	35
2.5. Princípio democrático	36
2.5.1. Democracia direta (participativa).....	36
2.5.2. Democracia indireta (representativa)	37
2.5.3. Democracia semidireta (mista)	37
2.5.3.1. Institutos da democracia semidireta	38
2.6. Princípio da publicidade.....	41
2.7. Princípio da oralidade	42
2.8. Princípio da separação entre a discussão e a votação/preclusão....	42
2.9. Princípio do bicameralismo.....	43
2.10. Princípio do devido processo legislativo.....	44
2.11. Princípio da unidade de legislatura.....	45
3. Objeto do processo legislativo	47
3.1. Leis como atos jurídicos de Direito Público.....	48
3.2. Existência, validade e eficácia da norma	48
4. Espécies normativas: análise do princípio hierárquico das normas	50
4.1. Hierarquia dos tratados internacionais sobre direitos humanos	52
4.2. Os regimentos internos dos tribunais: hierarquia legal?	55

Capítulo 2

PROCEDIMENTO LEGISLATIVO COMUM

(APROVAÇÃO DE LEIS ORDINÁRIAS)..... 59

1.	Procedimento comum ordinário	60
1.1.	Fase preliminar: a iniciativa	60
1.1.1.	Iniciativa “privativa” (ou reservada ou exclusiva)	61
1.1.1.1.	Presidente da República	61
1.1.1.1.1.	Fundamentos	61
1.1.1.1.2.	Análise das hipóteses constitucionais	65
1.1.1.1.3.	Discussão: pode o Legislativo propor projetos de lei sobre políticas públicas?	75
1.1.1.2.	Tribunais	80
1.1.1.3.	Ministério Público da União	81
1.1.1.4.	Câmara dos Deputados e Senado Federal	82
1.1.1.5.	Iniciativa privativa e “carona”	82
1.1.2.	Iniciativa concorrente	84
1.1.3.	Iniciativa geral ou comum	84
1.1.4.	Iniciativa popular.....	86
1.1.4.1.	Considerações gerais	86
1.1.4.1.1.	Direito Comparado.....	86
1.1.4.1.1.1.	Dois modelos de iniciativa popular: a iniciativa popular não vinculante e a “semivinculante”	87
1.1.4.1.1.1.1.	Modelo da iniciativa popular “semivinculante”	88
1.1.4.1.1.1.2.	Modelo da iniciativa popular não vinculante.....	92
1.1.4.1.1.1.3.	Projetos de lei de iniciativa popular podem sofrer emendas?	94
1.1.4.1.2.	Iniciativa popular no ordenamento brasileiro.....	95
1.1.4.1.2.1.	Nível federal.....	95
1.1.4.1.2.1.1.	A Experiência de projetos de iniciativa popular na esfera federal....	98
1.1.4.1.2.1.2.	Conclusões parciais.....	105
1.1.4.2.	Matérias que podem ser tratadas por meio de iniciativa popular.....	105
1.1.4.3.	Iniciativa popular e o paradoxo da democracia..	106

1.1.4.4.	Iniciativa popular em âmbito estadual e municipal	113
1.2.	Fase constitutiva.....	114
1.2.1.	Deliberação legislativa (parlamentar).....	115
1.2.1.1.	Discussão.....	115
1.2.1.1.1.	A análise do PL pelas comissões.....	117
1.2.1.1.1.1.	Sistemas de comissões no direito comparado	118
1.2.1.1.1.2.	Espécies de comissões no direito brasileiro: as comissões de admissibilidade e as comissões de mérito	120
1.2.1.1.1.3.	Formas de manifestação das comissões	120
1.2.1.2.	Votação	135
1.2.1.3.	Resultado da votação	138
1.2.1.4.	Revisão	146
1.2.2.	Deliberação executiva (sanção ou veto).....	155
1.2.2.1.	Sanção	156
1.2.2.2.	Veto	162
1.3.	Fase Complementar.....	174
1.3.1.	Promulgação.....	175
1.3.2.	Publicação.....	178
1.3.2.1.	<i>Vacatio Legis</i>	178
2.	Procedimento comum sumário (regime de urgência constitucional – art. 64, §§ 1º a 4º)	180
2.1.	Questão de ordem.....	180
2.2.	Legitimidade para requerer a urgência	181
2.3.	Projetos em que pode ser requerida urgência.....	182
2.4.	Prazos	182
2.4.1.	Suspensão durante o recesso do Congresso Nacional.....	184
3.	Procedimento comum abreviado (CF, art. 58, § 2º, I)	185
3.1.	Objeto	186
3.2.	Competência para a análise em caráter terminativo ou conclusivo... ..	186
3.3.	Recurso contra a decisão das comissões.....	187
3.4.	Análise crítica.....	187

Capítulo 3

PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS ESPECIAIS	189
1. Leis orçamentárias	190

1.1.	Iniciativa	191
1.2.	Deliberação parlamentar	193
1.3.	Emendas.....	194
1.3.1.	Legitimidade	194
1.3.2.	Limites	194
1.3.2.1.	Projeto de LOA.....	195
1.3.2.1.1.	Emendas de execução obrigatória ("emendas impositivas")	196
1.3.2.2.	Projeto de LDO	196
1.3.2.3.	Projeto de PPA	196
1.3.3.	Pertinência temática	197
1.4.	Rejeição	198
1.5.	Sanção e veto	199
2.	Emendas à constituição	200
2.1.	Conceito e objeto.....	200
2.2.	Limites ao poder de emenda.....	202
2.2.1.	Limitações Procedimentais ou Formais	203
2.2.1.1.	Iniciativa.....	203
2.2.1.1.1.	Iniciativa parlamentar	203
2.2.1.1.2.	Iniciativa executiva	205
2.2.1.1.3.	Iniciativa federativa.....	205
2.2.1.1.4.	Iniciativa popular de emenda consti- tucional?	205
2.2.1.1.5.	Iniciativa privativa em PEC?	206
2.2.1.1.5.1.	Estados, DF e Municípios	208
2.2.1.2.	Número de turnos.....	209
2.2.1.3.	Quórum.....	211
2.2.1.3.1.	Quórum de PEC na esfera estadual	211
2.2.1.4.	Irrepetibilidade absoluta na mesma sessão legis- lativa.....	212
2.2.1.5.	Quadro comparativo entre a tramitação de PEC e PL	213
2.2.2.	Limitações circunstanciais	213
2.2.3.	Limitações Materiais (cláusulas pétreas)	216
2.2.3.1.	Cláusulas pétreas implícitas e o caso especial dos direitos sociais	217
2.2.4.	Limitações Temporais	218
2.3.	Tramitação	218

2.3.1.	Casa Iniciadora	218
2.3.2.	Apresentação de emendas à PEC	221
2.3.3.	Tramitação da PEC em caso de emenda	222
2.3.4.	O regime das “PECs paralelas”	226
2.3.5.	Inexistência da fase de deliberação executiva	228
2.3.6.	Promulgação	228
2.3.7.	Publicação	229
3.	Leis complementares	231
3.1.	Conceito	231
3.2.	Objeto (matéria)	232
3.2.1.	Matéria de lei complementar e simetria	234
3.3.	Quórum	235
3.4.	Hierarquia	236
3.5.	Conflitos entre lei ordinária e lei complementar	239
3.5.1.	Primeiro conflito: lei ordinária invade o assunto de lei complementar	239
3.5.2.	Segundo conflito: lei complementar invade assunto de lei ordinária	239
3.5.3.	Quadro: Diferenças entre lei complementar e lei ordinária	242
4.	Leis delegadas	243
4.1.	Considerações gerais e origens históricas	243
4.2.	Atribuição	243
4.3.	Matérias indelegáveis	244
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>)	244
4.3.2.	Matérias reservadas à regulamentação por lei complementar (art. 68, § 1º, <i>caput</i>)	245
4.3.3.	Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público e as garantias dos seus membros (art. 68, § 1º, I)	245
4.3.4.	Nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais (art. 68, § 1º, II)	245
4.3.5.	Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III)	246
4.4.	Delegação	246
4.4.1.	Iniciativa	246
4.4.2.	Forma	247
4.4.3.	Termos e limites da delegação	248

4.4.3.1.	Delegação própria (ou típica)	249
4.4.3.2.	Delegação imprópria (ou atípica)	249
4.4.4.	Controle da delegação pelo Congresso Nacional	250
4.5.	Algumas questões teóricas	250
5.	Decretos legislativos e resoluções	251
5.1.	Nomenclatura.....	251
5.2.	Hierarquia	252
5.3.	Iniciativa	252
5.4.	Sanção e veto	252
5.5.	Distinções	253
5.5.1.	Considerações gerais.....	253
5.5.2.	Competência.....	253
5.5.3.	Matéria	254
5.5.4.	Efeitos.....	255
6.	Medidas provisórias.....	256
6.1.	Antecedentes históricos e direito comparado	256
6.1.1.	A Legislação pelo Poder Executivo: aspectos históricos....	256
6.1.2.	Antecedentes no Direito Brasileiro: os Decretos-Lei	257
6.1.3.	Antecedentes no Direito Comparado: os <i>provvedimenti provvisori</i> italianos e outros casos.....	258
6.1.4.	Medida provisória no Brasil: a “primeira geração” (redação original do art. 62).....	261
6.1.5.	Medida provisória no Brasil: a “segunda geração” (art. 62, na redação da EC 32/01).....	262
6.2.	Conceito	263
6.3.	Pressupostos de validade.....	264
6.3.1.	Controle dos pressupostos	274
6.3.1.1.	Controle prévio	274
6.3.1.2.	Controle posterior.....	274
6.3.1.2.1.	Controle pelo Legislativo	274
6.3.1.2.2.	Controle judicial	275
6.4.	Competência	282
6.5.	Limitações materiais	284
6.5.1.	Fundo Social de Emergência.....	284
6.5.2.	Exploração de gás natural canalizado pelos Estados-membros.....	284
6.5.3.	Regulamentação de matérias objeto de emenda constitucional promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e 11 de setembro de 2001	284

6.5.4.	Vedações expressas no art. 62, § 1º	286
6.5.4.1.	Nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral.....	286
6.5.4.2.	Direito penal, processual penal e processual civil....	286
6.5.4.2.1.	O caso do Estatuto de Desarmamento.....	287
6.5.4.2.2.	O caso da MP nº 633/13.....	288
6.5.4.3.	Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros.....	288
6.5.4.4.	Planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares.....	289
6.5.4.5.	Detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro.....	291
6.5.4.5.1.	O caso da MP nº 577/12 (intervenção nas empresas concessionárias de energia elétrica).....	292
6.5.4.6.	Matéria reservada à lei complementar.....	293
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.....	296
6.5.5.	Vedações implícitas.....	297
6.5.6.	Medida provisória pode criar tributos ou majorar-lhes a alíquota?	299
6.6.	Efeitos.....	300
6.7.	Prazos	301
6.8.	Tramitação.....	307
6.8.1.	Comissão mista.....	308
6.8.1.1.	Origem, papel e função da comissão mista de medida provisória	308
6.8.1.2.	Análise crítica sobre o papel da comissão mista ...	312
6.8.2.	Emendas à MP	313
6.8.2.1.	Inserção de matéria estranha à MP via emenda....	314
6.8.2.1.1.	Possível violação à separação de poderes (CF, art. 2º) e à reserva de iniciativa ...	316
6.8.2.1.2.	Matéria estranha e violação ao devido processo legislativo.....	318
6.8.2.2.	Emenda à MP pode tratar de matéria vedada à própria MP?	320
6.8.2.3.	“MP Paralela”?	321

6.9.	Rejeição	325
6.9.1.	Irrepetibilidade	325
6.9.2.	Efeitos concretos já produzidos pela MP	329
6.10.	Aprovação.....	333
6.10.1.	Aprovação sem emendas (de conteúdo).....	333
6.10.2.	Aprovação com emendas (de conteúdo)	334
6.10.3.	Resumo sobre a tramitação da MP	335
6.10.4.	Esquema sobre a tramitação da MP dentro do Congresso Nacional	335
6.10.5.	Esquema sobre a tramitação da MP entre os poderes	336
6.11.	Outras questões polêmicas	336
6.11.1.	O Presidente da República pode retirar MP já editada?	336
6.11.2.	O Presidente da República pode editar uma MP revogando outra MP?	337
6.11.3.	O que aconteceu com as medidas provisórias que estavam em vigor quando da promulgação da EC 32/01?	340
6.12.	As alterações propostas na PEC 01/2011	341
6.13.	Alterações sugeridas ao regime das MPs	342
7.	Decretos autônomos.....	343

Capítulo 4

O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO	345
Introdução	346
1. Noções de controle de constitucionalidade.....	346
2. Controle político	347
2.1. A sustação de atos normativos pelo Poder Legislativo (CF, art. 49, V)....	349
2.1.1. Origem da norma.....	349
2.1.2. Natureza do controle consubstanciado no ato de sustação	350
2.1.3. Motivos da sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem os limites do poder regulamentar	351
2.1.4. Atos passíveis de sustação	353
2.1.5. Efeitos jurídicos do ato de sustação	354
3. Controle jurisdicional.....	355
3.1. Esclarecimento prévio: a distinção entre controle concentrado e abstrato e entre controle difuso e concreto	355
3.2. Controle concentrado	358

3.2.1.	Cabimento de ADI contra medida provisória por ausência dos pressupostos constitucionais	362
3.2.2.	Conversão da medida provisória em lei depois do ajuizamento da ADI.....	368
3.2.3.	Cabimento de ADPF para questionar os efeitos de medida provisória rejeitada.....	369
3.3.	Controle difuso	369
3.4.	Atos do processo legislativo excluídos do controle judicial.....	372
3.5.	O papel do Senado Federal na ampliação dos efeitos das decisões declaratórias de inconstitucionalidade em controle difuso (art. 52, X, da CF).....	375
4.	O controle da omissão legislativa.....	378
4.1.	Mandado de injunção	379
4.1.1.	Natureza	379
4.1.2.	Hipóteses de cabimento.....	379
4.1.2.1.	Ausência de norma regulamentadora de direito assegurado na Constituição	379
4.1.2.1.1.	Não cabimento de MI para obter a regulamentação de norma infraconstitucional	381
4.1.2.2.	Espécie de norma regulamentadora cuja ausência pode ser combatida.....	382
4.1.2.3.	Omissões de atos do processo legislativo	384
4.1.3.	Efeitos da decisão.....	385
4.2.	Ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO: art. 103, § 2º)	388
4.3.	Distinções entre ADO e MI.....	389
5.	Controle de constitucionalidade durante o processo legislativo	390
5.1.	Meios formais ou expressos	390
5.1.1.	Mecanismo do Executivo: veto por inconstitucionalidade.....	390
5.1.2.	Mecanismo do Judiciário: mandado de segurança preventivo	391
5.1.3.	Mecanismos do Legislativo	392
5.1.3.1.	Parecer da CCJ (ou de outra comissão, no caso do Senado Federal)	392
5.1.3.2.	Devolução de proposição manifestamente inconstitucional pelo Presidente da Casa	392
5.1.3.3.	Apresentação de emenda saneadora de inconstitucionalidade	393

5.2.	Meios informais ou implícitos	393
5.2.1.	Retirada da proposição pelo autor, quando há indícios de inconstitucionalidade (formal ou material)	395
5.2.2.	Devolução de relatoria	396
5.2.3.	Engavetamento	397
5.2.4.	Apresentação de voto em separado baseado em argumentos de inconstitucionalidade	399
5.3.	Síntese dos meios formais e informais de controle preventivo	400
5.4.	O controle de constitucionalidade por meio de mecanismos formais no âmbito das comissões: dois modelos.....	401
5.4.1.	A distinção entre o controle difuso e o controle concentrado no âmbito do Poder Legislativo.....	401
5.5.2.	Modelo “concentrado”: a Câmara dos Deputados.....	403
5.5.2.1.	Procedimento comum ordinário (apreciação de PL com votação pelo Plenário)	405
5.5.2.1.1.	O caso específico do PL submetido a comissão especial	406
5.5.2.2.	Procedimento comum abreviado (apreciação de PL com votação pelas comissões) – poder conclusivo	407
5.5.2.3.	Procedimento especial: apreciação de PEC	408
5.5.2.4.	Conclusões parciais	409
5.5.3.	Modelo “difuso”: o Senado Federal	409
5.5.3.1.	PL em procedimento comum ordinário, ouvida a CCJ.....	411
5.5.3.2.	PL em procedimento comum ordinário, sem a oitiva da CCJ	412
5.5.3.3.	PL em procedimento abreviado, com a participação da CCJ	413
5.5.3.4.	PL em procedimento abreviado, sem a participação da CCJ	415
5.5.3.5.	Procedimento especial: PEC	416
5.5.3.6.	Conclusões parciais	419
6.	Limites da fiscalização judicial sobre o processo legislativo	419

Capítulo 5

NOÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA (ANOTAÇÕES À LC Nº 95/98) 423

1.	Fundamentação constitucional	423
2.	Características do ato legislativo	425

2.1. Juridicidade.....	425
2.1.1. O problema das “leis (meramente) autorizativas”.....	427
2.2. Técnica.....	429
3. Breves comentários à lei de técnica legislativa (lei complementar nº 95/98)	430
3.1. A questão da numeração das leis	455
4. Legística material: noções sobre avaliação de impacto legislativo	457
4.1. Justificação.....	457
4.2. Alguns métodos de avaliação de impacto legislativo	459
 POSFÁCIO À 5ª EDIÇÃO	 463
 BIBLIOGRAFIA	 467