

João Trindade Cavalcante Filho

# Processo Legislativo Constitucional

**6<sup>a</sup> edição**  
revista, ampliada e  
atualizada

**2023**



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

C376p Cavalcante Filho, João Trindade.  
Processo Legislativo Constitucional / João Trindade Cavalcante Filho – 6. ed. rev. ampl.  
e atual. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.  
480 p.

Bibliografia.  
ISBN 978-85-442-4543-9.

1. Direito Constitucional. 2. Direito parlamentar. 3. Parlamentos e assembleias.  
I. Cavalcante Filho, João Trindade. II. Título.

CDD 341.253

BIBLIOTECÁRIA RESPONSÁVEL

Ana Carolina Ribeiro Moisés – 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

---

<b>LISTA DE ABREVIATURAS UTILIZADAS .....</b>	<b>25</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>27</b>
<i>Capítulo 1</i>	
<b>FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO PROCESSO LEGISLATIVO.....</b>	<b>29</b>
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**

<b>(APROVAÇÃO DE LEIS ORDINÁRIAS) .....</b>	<b>59</b>
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 públi- cas? .....	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 vin- culante e a “semivinculante” .....	87
1.1.4.1.1.1.1. Modelo da iniciativa po- pular “semivinculante” .....	88
1.1.4.1.1.1.2. Modelo da iniciativa po- pular 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

<b>O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO .....</b>	<b>345</b>
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

<b>NOÇÕES DE TÉCNICA LEGISLATIVA (ANOTAÇÕES À LC Nº 95/98)....</b>	<b>423</b>
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. Tecnicidade .....	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
<b>POSFÁCIO À 5ª EDIÇÃO .....</b>	<b>463</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>467</b>