

***JOSÉ AFONSO DA SILVA***

***PROCESSO  
CONSTITUCIONAL  
DE FORMAÇÃO DAS LEIS***

*3ª edição*

 **MALHEIROS  
EDITORES**

# **PROCESSO CONSTITUCIONAL DE FORMAÇÃO DAS LEIS**

© JOSÉ AFONSO DA SILVA

*1ª ed.: 1964; 2ª ed., 1ª tir.: 2006;*

*2ª ed., 2ª tir.: 2007.*

*Direitos reservados desta edição por  
MALHEIROS EDITORES LTDA.*

*Rua Paes de Araújo, 29, conjunto 171*

*CEP 04531-940 – São Paulo – SP*

*Tel.: (11) 3078-7205 – Fax: (11) 3168-5495*

*URL: [www.malheiroseditores.com.br](http://www.malheiroseditores.com.br)*

*e-mail: [malheiroseditores@terra.com.br](mailto:malheiroseditores@terra.com.br)*

*Composição: PC Editorial Ltda.*

*Capa*

*Criação: Vânia Lúcia Amato*

*Arte: PC Editorial Ltda.*

*Impresso no Brasil*

*Printed in Brazil*

*04.2017*

## **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

S586p Silva, José Afonso da.

Processo constitucional de formação de leis / José Afonso da  
Silva. – 3. ed. – São Paulo : Malheiros, 2017.

384 p. ; 21 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-392-0149-5

1. Poder legislativo - Brasil. 2. Direito constitucional - Brasil.  
3. Legislação - Brasil. 4. Leis - Elaboração - Brasil. I. Título.

CDU 342.52(81)

CDD 342.81052

## **Índice para catálogo sistemático:**

**1. Poder legislativo ; Brasil 342.52.2(81)**

(Bibliotecária responsável: Sabrina Leal Araujo – CRB 10/1507)

**SUMÁRIO****INTRODUÇÃO – SOCIEDADE, DIREITO E LEI**

<b>1. Sociedade e Direito</b> .....	15
<b>2. Formação do Direito</b> .....	18
<b>3. Direito como objeto de cultura</b> .....	18
<b>4. O Direito legislado</b> .....	20
<b>5. A lei</b> .....	23
<b>6. Conceito de lei</b> .....	25
<b>7. Conceito material e conceito formal de lei</b> .....	28
<b>8. Relevância da lei</b> .....	31
<b>9. Legitimidade da lei</b> .....	35
<b>10. Lei e regulamento</b> .....	36
<b>11. Atos com força de lei</b> .....	40

**Capítulo I – BASES DO PROCESSO LEGISLATIVO**

<b>1. Generalidades</b> .....	41
<b>2. Conceito de processo legislativo</b> .....	42
<b>3. Objeto do processo legislativo</b> .....	44
<b>4. Escopo do processo legislativo</b> .....	44
<b>5. Fundamentos do processo legislativo</b> .....	46
<b>6. Pressupostos do processo legislativo</b> .....	47
<b>7. Princípios do processo legislativo</b> .....	52
<b>8. Organização documental do processo de formação das leis</b> .....	54

**Capítulo II – DO PODER LEGISLATIVO**

§ 1º. FORMAÇÃO E ORGANIZAÇÃO  
DO PODER LEGISLATIVO

<b>1. O Poder</b> .....	57
<b>2. Funções do Poder Legislativo</b> .....	59
<b>3. A função de representação e a estrutura do Poder Legislativo</b> ....	60
<b>4. Modos de expressão da função legislativa</b> .....	62
<b>5. Organização geral do Poder Legislativo</b> .....	67

§ 2º. FORMAÇÃO E ESTRUTURA  
DOS ÓRGÃOS LEGISLATIVOS BRASILEIROS

<b>6. Formação histórica</b> .....	68
<b>7. A Federação e a repartição de competências</b> .....	72
<b>8. O Congresso Nacional</b> .....	73
<b>9. A Câmara dos Deputados</b> .....	74
<b>10. O Senado Federal</b> .....	75
<b>11. Função legislativa nos Estados, Distrito Federal e Municípios</b> ...	76
<b>12. Unicameralismo e bicameralismo no Brasil</b> .....	76
12.1 Bicameralismo .....	76
12.2 Federalismo e bicameralismo .....	79
12.3 Bicameralismo igualitário .....	84
12.4 Bicameralismo desigual .....	86

§ 3º. ÓRGÃOS INTERNOS DAS CÂMARAS LEGISLATIVAS  
E FORMAÇÃO DAS LEIS

<b>13. Generalidades</b> .....	87
<b>14. A Mesa e sua composição</b> .....	89
14.1 Eleição da Mesa no Brasil .....	90
<b>15. Funções legislativas da Mesa</b> .....	91
<b>16. Funções legislativas da Presidência</b> .....	92
<b>17. Funções legislativas dos Secretários</b> .....	94
17.1 Secretários do Senado .....	94
17.2 Secretários da Câmara .....	94
<b>18. Bancadas, Blocos Parlamentares e Lideranças</b> .....	95
<b>19. Maioria e Minoria Parlamentar</b> .....	97
<b>20. Colégio dos Líderes</b> .....	98
<b>21. Grupos Parlamentares</b> .....	99
<b>22. Comissões Parlamentares</b> .....	101
22.1 Sistemas fracos .....	103
22.2 Sistemas intermediários	
22.2.1 Sistema intermediário moderado .....	104
22.2.2 Sistema intermediário forte .....	105
22.3 Sistema de Comissões Deliberantes .....	106

§ 4º. SISTEMA BRASILEIRO DE COMISSÕES PARLAMENTARES

<b>23. Fundamentos constitucionais</b> .....	108
<b>24. Comissões Permanentes</b> .....	109
24.1 Composição e organização .....	111
24.2 Função das Comissões Permanentes .....	113
<b>25. Comissões Temporárias</b> .....	115
<b>26. Comissões Mistas</b> .....	115
26.1 Comissão Mista Permanente .....	116

26.2 <i>Comissões Mistas Especiais</i> .....	116
27. <i>Comissões Deliberativas</i> .....	117
28. <i>Comissão Representativa do Congresso Nacional</i> .....	119
29. <i>Comissões Parlamentares de Inquérito</i> .....	120
30. <i>Pareceres legislativos</i> .....	133

### Capítulo III – DA INICIATIVA NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS

#### § 1º. FUNDAMENTOS

1. <i>Ideologia política e formação das leis</i> .....	135
2. <i>A iniciativa legislativa como instrumento de atuação do programa político</i> .....	137
3. <i>Conceito de iniciativa legislativa</i> .....	138
4. <i>Titularidade do poder de iniciativa</i> .....	139

#### § 2º. INICIATIVA GOVERNAMENTAL

5. <i>“Ratio” e fundamento da iniciativa governamental</i> .....	142
6. <i>Predominância da iniciativa governamental e suas causas</i> .....	145

#### § 3º. INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTAR

7. <i>Aspectos históricos e transformações</i> .....	147
8. <i>Fundamentos da iniciativa parlamentar</i> .....	150
9. <i>Defeitos da iniciativa parlamentar: restrições</i> .....	152
10. <i>Maioria e minoria na iniciativa parlamentar</i> .....	154
11. <i>Modalidades da iniciativa parlamentar</i> .....	155

#### § 4º. INICIATIVA DO PODER JUDICIÁRIO

12. <i>Generalidades</i> .....	157
13. <i>Justificativa</i> .....	159
14. <i>Matéria e limites</i> .....	160

#### § 5º. INICIATIVA LEGISLATIVA DOS PROCURADORES-GERAIS

15. <i>Procuradores-Gerais</i> .....	161
16. <i>Fundamento constitucional</i> .....	161
17. <i>Iniciativa compartilhada</i> .....	162

#### § 6º. INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

18. <i>Participação popular no processo legislativo</i> .....	164
19. <i>Fundamento constitucional</i> .....	164
20. <i>Processamento</i> .....	165

#### § 7º. DESTINATÁRIOS DA INICIATIVA DAS LEIS

21. <i>Generalidades</i> .....	168
22. <i>Câmara dos Deputados: prioridade</i> .....	168
23. <i>Senado Federal: restrições</i> .....	169

24. <i>Depósito do projeto de lei e momento consumativo da iniciativa</i>	170
25. <i>Controle da validade da iniciativa legislativa</i>	171
26. <i>Efeitos da iniciativa válida</i>	174

#### § 8º. OBJETO DO PODER DE INICIATIVA

27. <i>Preliminares</i>	176
28. <i>Objeto mediato da iniciativa: matéria e interesse</i>	177
29. <i>Objeto da iniciativa e iniciativa vinculada</i>	179
30. <i>Objeto mediato da iniciativa e iniciativa reservada</i>	182
31. <i>Iniciativa reservada no direito constitucional brasileiro</i>	183
32. <i>Objeto imediato da iniciativa: o projeto de lei</i>	185
33. <i>Preparação do projeto</i>	185

#### § 9º. CONTEÚDO DO PODER DE INICIATIVA

34. <i>Fundamentos</i>	190
35. <i>Pretensão ao procedimento legislativo</i>	192
36. <i>Pretensão à tutela jurídico-formal de certos interesses sociais concernentes a determinada matéria</i>	192
37. <i>Determinação do conteúdo do poder de iniciativa</i>	193

### Capítulo IV – DAS EMENDAS

1. <i>Noção geral</i>	195
2. <i>Espécies</i>	196
3. <i>Mensagem aditiva e emendas</i>	198
4. <i>Subemendas e emendas concorrentes</i>	199
5. <i>Fontes do direito de sugerir emendas</i>	200
6. <i>Emenda e iniciativa legislativa</i>	201
7. <i>Titularidade do direito de emendas</i>	202
8. <i>Objeto desse direito</i>	203
9. <i>Seu conteúdo e sua natureza</i>	203
10. <i>Momento para o exercício desse direito</i>	204
11. <i>Condição e controle da validade da proposta de emenda</i>	205
12. <i>Emendas em projetos de iniciativa reservada</i>	205
13. <i>Conceito do direito de emendas</i>	209

### Capítulo V – CONCLUSÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO

#### § 1º. DOS AUTÓGRAFOS

1. <i>Fim do procedimento legislativo e a formação da lei</i>	211
2. <i>Conceito e finalidade dos autógrafos</i>	212

#### § 2º. DA SANÇÃO DO PROJETO

3. <i>Conceito e natureza</i>	214
4. <i>Projetos sancionáveis</i>	216
5. <i>Espécies de sanção</i>	216

6. <i>Titular do poder de sanção</i> .....	217
7. <i>Cláusula de sanção</i> .....	218
8. <i>Consequências</i> .....	220

#### § 3º DO PODER DE VETO

9. <i>Generalidades</i> .....	221
10. <i>Fundamentos teóricos</i> .....	223
11. <i>O veto no direito constitucional brasileiro vigente</i> .....	224
12. <i>Espécies de veto</i> .....	225
13. <i>Veto total e veto parcial</i> .....	227
14. <i>Finalidade e motivos do veto</i> .....	229
15. <i>Natureza e conceito</i> .....	230
16. <i>Efeitos e consequências</i> .....	231
17. <i>Retração de veto</i> .....	233

#### § 4º. DA PROMULGAÇÃO DA LEI

18. <i>Conceito e natureza</i> .....	234
19. <i>A promulgação no direito constitucional brasileiro</i> .....	237
20. <i>Obrigações de promulgar</i> .....	240
21. <i>Promulgação e sanção</i> .....	243
22. <i>Promulgação de lei consequente de projetos sancionáveis</i> .....	244
23. <i>Ato promulgatório</i> .....	246
24. <i>Efeitos e consequências</i> .....	250

#### § 5º. REFERENDO

25. <i>Referendo e plebiscito</i> .....	251
26. <i>Convocação do referendo</i> .....	252
27. <i>Efeito do referendo</i> .....	253

#### § 6º. DA PUBLICAÇÃO DA LEI

28. <i>Fundamentos</i> .....	254
29. <i>Conceito e natureza</i> .....	255
30. <i>Modalidades de publicação</i> .....	257
31. <i>Obrigações de publicar</i> .....	258
32. <i>Publicação e vigência</i> .....	259
33. <i>“Vacatio legis”</i> .....	260
34. <i>Nova publicação por incorreção</i> .....	261
35. <i>Efeitos da publicação e consequências gerais</i> .....	263

### Capítulo VI – DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

#### § 1º. CONDIÇÕES DE ADMISSIBILIDADE DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

1. <i>Generalidades</i> .....	267
2. <i>Princípios do procedimento legislativo</i> .....	268

3. <i>Funcionamento do Legislativo</i> .....	269
4. <i>Apresentação de um projeto apto a provocar o exame e a deliberação do Legislativo</i> .....	271
5. <i>Prejudicialidade</i> .....	272
6. <i>Existência de “quorum”</i> .....	273
7. <i>Da Ordem do Dia</i> .....	275
8. <i>Regime de tramitação</i> .....	281

#### § 2º. FASES DA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

9. <i>Discriminação</i> .....	284
10. <i>Fase introdutória</i> .....	284
11. <i>Fase de exame nas Comissões</i> .....	287
12. <i>Fase das discussões em Plenário</i> .....	290
12.1 <i>Procedimento em turno único ou em primeiro turno</i> .....	291
12.2 <i>Procedimento da segunda discussão</i> .....	292
12.3 <i>Turno suplementar</i> .....	293
12.4 <i>Encerramento das discussões</i> .....	293
13. <i>Fase decisória</i> .....	293
13.1 <i>Dos processos de votação</i> .....	294
13.2 <i>Do método de votação</i> .....	295
13.3 <i>Do destaque</i> .....	296
13.4 <i>Do encaminhamento da votação</i> .....	296
13.5 <i>Encerramento da votação</i> .....	296
13.6 <i>Adoção do projeto pela Câmara iniciadora</i> .....	296
14. <i>Fase revisória do projeto</i> .....	296
14.1 <i>Procedimento de revisão</i> .....	297
15. <i>Técnicas de solução de conflito no bicameralismo</i> .....	297
15.1 <i>Técnicas de solução de conflito no Direito Comparado</i> .....	300
15.2 <i>Técnica de solução de conflito no direito constitucional brasileiro</i> .....	301
16. <i>Aprovação definitiva do projeto pelo Congresso Nacional</i> .....	302
17. <i>Consequências</i> .....	303
18. <i>Fase conclusiva da elaboração da lei</i> .....	303

#### § 3º. INCIDENTES DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

19. <i>Incidentes do procedimento</i> .....	304
20. <i>Da apreciação preliminar</i> .....	304
21. <i>Procedimento das emendas</i> .....	305
21.1 <i>Emendas perante Comissão</i> .....	305
21.2 <i>Emendas de Plenário</i> .....	306
22. <i>Dos destaques</i> .....	308
23. <i>Da retirada do projeto</i> .....	309



<b>24. Incidentes relativos à discussão</b>	
24.1 Do adiamento da discussão .....	311
24.2 Do aparte .....	311
<b>25. Incidentes relativos à votação</b>	
25.1 Verificação de votos .....	312
25.2 Interrupção da votação .....	312
25.3 Do adiamento da votação .....	313
<b>26. Incidentes comuns à discussão e à votação</b>	
26.1 Da preferência .....	313
26.2 Da urgência .....	314
26.3 Da urgência urgentíssima .....	315

### Capítulo VII – FORMações LEGISLATIVAS ESPECIAIS

<b>1. Questão de ordem</b> .....	317
<b>2. Emendas constitucionais</b> .....	318
2.1 Iniciativa da proposta de emenda .....	318
2.2 Elaboração legislativa de emendas à Constituição .....	321
<b>3. Leis complementares</b> .....	322
3.1 Processo legislativo das leis complementares .....	322
3.2 Iniciativa das leis complementares .....	323
3.3 Discussão e votação .....	324
3.4 Sanção e veto .....	325
3.5 Promulgação e publicação .....	326
3.6 Formação das leis complementares e promulgação das leis por decurso de prazo .....	327
<b>4. Leis delegadas</b> .....	327
<b>5. Leis orçamentárias</b> .....	331
5.1 Processo de formação das leis orçamentárias .....	333
5.2 Rejeição do projeto de orçamento anual e suas consequên- cias .....	334
<b>6. Códigos</b> .....	335
<b>7. Leis autorizativas</b> .....	339
<b>8. Medidas provisórias</b> .....	341
<b>9. Leis gerais e leis especiais</b> .....	345
<b>10. Decretos legislativos</b> .....	347
<b>11. Resoluções legislativas</b> .....	347

### Capítulo VIII – DOS REGIMENTOS INTERNOS E INCONSTITUCIONALIDADE “IN PROCEDENDO”

#### § 1º. DOS REGIMENTOS INTERNOS

<b>1. Regulamentos parlamentares</b> .....	349
<b>2. Formação legislativa dos Regimentos Internos</b> .....	351

3. <i>Natureza jurídica dos Regimentos Internos</i> .....	351
4. <i>Relação entre lei e Regimento Interno</i> .....	352
5. <i>Relação entre Regimento Interno e normas constitucionais</i> .....	352

§ 2º. DAS INCONSTITUCIONALIDADES  
“IN PROCEDENDO”

6. <i>Inconstitucionalidade material e inconstitucionalidade formal</i> ...	353
7. <i>Inconstitucionalidade por defeito de iniciativa</i> .....	354
8. <i>Vício “in procedendo” em relação ao “quorum”</i> .....	359
9. <i>“Error in procedendo” em relação ao bicameralismo</i> .....	361
10. <i>Possíveis vícios “in procedendo” do veto</i> .....	363
11. <i>Vício “in procedendo” da sanção e da promulgação</i> .....	364
12. <i>“Error in procedendo” no referente à publicação da lei</i> .....	365
13. <i>Haverá inconstitucionalidade “in procedendo”, no referente à discussão e à votação de projeto de lei, que afete a validade da lei?</i> .....	367

Capítulo IX – OBSERVAÇÕES E CONCLUSÃO FINAL

1. <i>Observação preliminar</i> .....	369
2. <i>Observações gerais</i> .....	369
3. <i>Conclusão final</i> .....	372
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	373