

SUMÁRIO

<i>AGRADECIMENTOS</i>	IX
<i>PREFÁCIO</i>	XI
<i>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS</i>	XV
<i>LISTA DE QUADROS</i>	XVII
<i>LISTA DE TABELAS</i>	XIX

1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Considerações preliminares: contextualização.....	1
1.2. Tema, tese e questão central de pesquisa.....	6
1.3. Justificativa e contribuição original.....	13
1.4. Plano da obra	17
1.5. Metodologia.....	19
1.5.1. Abordagem metodológica.....	19
1.5.2. Pesquisa legislativa.....	21

PARTE I

BICAMERALISMO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, FATORES DE ADOÇÃO E PERCURSO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

2. BICAMERALISMO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA, ADOÇÃO E MÉTODOS DE RESOLUÇÃO DE DIVERGÊNCIAS	31
2.1. Origem e evolução histórica do bicameralismo	31
2.1.1. O bicameralismo no parlamento inglês.....	31
2.1.2. O bicameralismo na Constituição norte-americana.....	39
2.1.3. A evolução histórica do bicameralismo: as duas dimensões de Tsebelis e Money	47
2.1.4. O ressurgimento do bicameralismo nas últimas décadas	50
2.2. A aplicação do bicameralismo	55
2.2.1. Fatores de decisão sobre a estrutura do Legislativo	57
2.2.1.1. História, dimensão geográfica e população do país	58
2.2.1.2. Bicameralismo e federalismo.....	59
2.2.1.3. Bicameralismo e representação.....	61
2.2.1.4. Bicameralismo e sistema de governo.....	66
2.2.2. Funções das câmaras altas nos Legislativos bicamerais	69

2.2.2.1. Moderação, estabilidade e melhoria da legislação	69
2.2.2.2. Representação de unidades territoriais.....	74
2.2.2.3. Controle do governo/executivo	79
2.2.3. Bicameralismo forte ou fraco: simetria e congruência	80
2.2.3.1. Simetria e congruência	81
2.2.3.2. Abordagem tridimensional (simetria, congruência e legitimidade)	83
2.3. Bicameralismo e os métodos de resolução de divergências entre as câmaras	84
2.3.1. Sistema <i>navette</i> (<i>shuttle</i> ou troca de emendas).....	85
2.3.2. Comissão mista (comitê de conferência)	89
2.3.3. Outros métodos.....	97
3. O PODER LEGISLATIVO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: COMPOSIÇÃO E COMPETÊNCIAS DAS CÂMARAS.....	102
3.1. O Legislativo bicameral nas Constituições anteriores.....	102
3.1.1. A Constituição do Império (1824)	102
3.1.2. Da Proclamação da República até a Constituição de 1937.....	104
3.1.3. Da Constituição de 1946 até o final do Regime Militar	108
3.2. O breve debate sobre o bicameralismo na Constituinte de 1987/1988	112
3.3. O Congresso Nacional na Constituição de 1988: composição e competências	117
3.3.1. A composição das Casas legislativas	118
3.3.2. Competências do Congresso Nacional e de suas Casas.....	120

PARTE II

PROCESSO LEGISLATIVO BICAMERAL: OS TRÊS MODELOS NORMATIVOS

4. MODELO BICAMERAL DOS PROJETOS DE LEI (PREVALÊNCIA DA CASA INICIADORA)	136
4.1. Normas sobre elaboração das leis nas Constituições anteriores	137
4.1.1. Projetos de lei e superação de divergências em sessão conjunta da Assembleia Geral.....	137
4.1.2. Projetos de lei e superação de divergências em até duas rodadas	139
4.1.3. Projetos de lei e superação de divergências em até uma rodada	142

4.2. Leis ordinárias na Constituição de 1988 (procedimento comum)...	146
4.2.1. A iniciativa das leis e a Casa iniciadora.....	147
4.2.2. Convergência ou divergência entre as Casas: o art. 65 da CF..	159
4.2.3. As emendas e suas limitações.....	163
4.2.4. Resolução da divergência: apreciação de emendas da Casa revisora pela Casa iniciadora	165
4.2.5. Resolução da divergência: apreciação de substitutivo da Casa revisora pela iniciadora	171
4.3. Projetos de leis complementares, de decretos legislativos e procedimentos especiais	176
4.3.1. Projetos de lei complementar	176
4.3.2. Projetos de decretos legislativos	179
4.3.3. Urgência constitucional solicitada pelo Presidente da República.....	184
4.3.4. Projetos de Código	185
4.3.5. Projetos de iniciativa de Comissão Mista.....	188
4.4. Procedimentos de apreciação concentrada (em sessões conjuntas)	189
4.4.1. Projetos de leis orçamentárias	190
4.4.2. Apreciação dos vetos presidenciais.....	194
4.5. Dados sobre elaboração das Leis Ordinárias da 51 ^a à 56 ^a legislatura	198
4.5.1. Projetos de lei ordinária que chegaram à revisão e resultados legislativos.....	198
4.5.2. Iniciativas e origem das leis ordinárias elaboradas da 51 ^a à 56 ^a Legislatura	204
4.5.3. A aprovação dos projetos pela Casa revisora nas leis produzidas.....	206
4.5.4. Divergência e retorno da Casa revisora à iniciadora: emenda ou substitutivo	209
4.5.5. A resolução da divergência: a decisão da Casa iniciadora.....	210
4.6. Dados sobre elaboração das Leis Complementares da 51 ^a à 56 ^a legislatura	213
4.6.1. Projetos de lei complementar que chegaram à revisão e resultados legislativos.....	213
4.6.2. A aprovação dos projetos pela Casa revisora nas leis complementares produzidas.....	215

4.6.3. Divergência e retorno da Casa revisora à iniciadora: emenda ou substitutivo	216
4.6.4. A resolução da divergência: a decisão da Casa iniciadora	217
4.7. Dados sobre elaboração dos Decretos Legislativos da 51ª à 56ª legislatura	219
4.7.1. A iniciativa e as modalidades de decretos legislativos	219
4.7.2. Decretos legislativos que chegaram à revisão da outra Casa ..	221
4.7.3. Os retornos da Casa revisora à iniciadora e sua apreciação final	222
4.8. Problemas, sugestões e observações sobre o modelo bicameral dos projetos de lei	224
5. MODELO BICAMERAL DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (EQUILÍBRIO ENTRE AS CASAS)	230
5.1. Apontamentos sobre normas antecedentes	231
5.1.1. Nas Constituições precedentes	231
5.1.2. A Revisão Constitucional de 1993	236
5.2. A iniciativa das emendas constitucionais	236
5.3. O § 2º do art. 60 da Constituição Federal de 1988 e a equivalência entre as Casas	239
5.3.1. Necessidade de aprovação de texto de mesmo sentido: equivalência entre as Casas	240
5.3.2. Aprovação de texto em sentido diverso e efeito pingue- pongue	242
5.4. A promulgação da emenda constitucional: controle bicameral	246
5.5. Dados sobre a elaboração das emendas constitucionais	248
5.5.1. Propostas de emenda à Constituição que chegaram à primeira revisão e resultados legislativos	249
5.5.2. Emendas constitucionais por iniciativa e legislatura	250
5.5.3. Efeito pingue-pongue: o exemplo da EC nº 32, de 2001	251
5.5.4. Dados sobre a tramitação das PECs entre as Casas	253
5.6. Problemas, sugestões e observações sobre o modelo bicameral das Propostas de Emenda à Constituição	255
6. MODELO BICAMERAL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS (COMISSÃO MISTA E PREVALÊNCIA DA INICIADORA)	257
6.1. Da Constituição original à Emenda Constitucional nº 32, de 2001 ..	258
6.1.1. As sessões conjuntas e a reedição das medidas provisórias ...	259

6.1.2. PEC nº 1, de 1995: a proposta de alternância do início de tramitação entre as Casas e a prevalência da Casa iniciadora	263
6.1.3. O novo modelo e prazos de medidas provisórias.....	265
6.2. A tramitação da medida provisória e a resolução das divergências	271
6.2.1. Instrução por comissão mista e construção prévia de convergências.....	272
6.2.2. Emendas às medidas provisórias, sua pertinência temática e implicações bicamerais	281
6.2.3. Apreciação pelo plenário da Câmara dos Deputados no papel de Casa iniciadora.....	290
6.2.4. Apreciação pelo plenário do Senado Federal no papel de Casa revisora	293
6.2.5. Solução de divergências pela Casa iniciadora (Câmara dos Deputados).....	299
6.2.6. A tramitação das medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19	303
6.3. A conversão, ou não, da medida provisória em lei.....	308
6.4. Dados sobre a tramitação das medidas provisórias.....	310
6.4.1. Medidas provisórias convertidas ou não em lei desde a EC nº 32, de 2001.....	310
6.4.2. O funcionamento das comissões mistas e seu papel na antecipação das divergências.....	313
6.4.3. Como a Câmara deliberou sobre as medidas provisórias?.....	318
6.4.4. Como o Senado exerceu o papel de Casa revisora das medidas provisórias?.....	320
6.4.5. Como a Câmara resolveu as divergências, ao decidir sobre as modificações do Senado?.....	323
6.4.6. A rejeição ou perda de eficácia das medidas provisórias desde a EC nº 32, de 2001	325
6.5. Problemas, sugestões e observações sobre o modelo bicameral das medidas provisórias.....	329

PARTE III
QUATRO PRÁTICAS LEGISLATIVAS NO
PROCESSO LEGISLATIVO BICAMERAL

7. PRÁTICA LEGISLATIVA DAS EMENDAS DE REDAÇÃO	339
7.1. O conceito de emendas de redação	340
7.2. Emendas de redação na revisão dos projetos de lei.....	344

7.2.1. Dois julgados do STF sobre emendas de redação.....	345
7.2.2. A emenda de redação como recurso estratégico	350
7.2.3. Adequações redacionais na apreciação pela Casa iniciadora de substitutivo da Casa revisora	357
7.3. Emendas de redação na revisão das medidas provisórias	360
7.4. Emendas de redação na revisão das propostas de emenda à Constituição	362
7.4.1. Uma PEC aprovada, mas nunca promulgada, (sobre o rito das medidas provisórias).....	363
7.4.2. As emendas de redação e as divergências entre as Casas nas PECs	366
7.5. Problemas e sugestões de solução sobre a prática das emendas de redação.....	368
8. PRÁTICA LEGISLATIVA DE SUPRESSÃO (OU IMPUGNAÇÃO) DE EXPRESSÕES E DISPOSITIVOS	374
8.1. Supressão de dispositivos na revisão dos projetos de lei e das medidas provisórias	374
8.1.1. Considerações sobre a supressão de dispositivos na revisão dos projetos de lei	374
8.1.2. A supressão de dispositivos na revisão das medidas provisórias.....	378
8.1.3. O procedimento de impugnação de matéria estranha ao objeto da medida provisória pelo Senado Federal.....	379
8.1.4. O dispositivo rejeitado por inconstitucionalidade pela Casa revisora deve retornar à iniciadora?.....	387
8.2. Supressão de disposições nas PECs para solução de divergências..	394
8.2.1. A possibilidade de envio à promulgação após supressão de disposições.....	395
8.2.2. O requisito de autonomia substantiva (ausência de vinculação lógico-normativa).....	400
8.2.3. O requisito da concordância da Mesa da outra Casa (ausência de vinculação deliberativa).....	405
8.3. Levantamento sobre supressões de expressões e dispositivos nas PECs.....	407
8.4. Problemas e sugestões de solução sobre a prática de supressão de expressões e dispositivos.....	411
9. PRÁTICA LEGISLATIVA DE DESDOBRAMENTO DA PROPOSIÇÃO.....	416

9.1. O destaque para constituir proposição autônoma.....	416
9.2. Impossibilidade de desdobramento de projetos da outra Casa ou de medida provisória	418
9.3. Desdobramento de PECs, superação de divergências e promulgação fatiada.....	423
9.3.1. O destaque para constituir proposição autônoma aplicado às PECs	424
9.3.2. Desdobramento da proposta, PEC Paralela e solução mitigada da divergência.....	426
9.3.3. Os requisitos para a promulgação fatiada de PEC e as divergências entre as Casas	431
9.4. Levantamento sobre desdobramento das PECs	437
9.5. Problemas e sugestões de solução sobre a prática de desdobramento de proposições	445
10. PRÁTICA LEGISLATIVA DE APENSAÇÃO (TRAMITAÇÃO EM CONJUNTO)	449
10.1. Tramitação em conjunto, apensação e precedência nos Regimentos Internos	449
10.1.1. Formas de promoção da tramitação em conjunto.....	450
10.1.2. A apensação e a precedência na tramitação em conjunto...	451
10.2. Apensação de projetos de iniciativas diversas.....	453
10.2.1. A apensação de projetos do Poder Executivo a projetos do Senado Federal.....	453
10.2.2. Apensação de projetos da Casa iniciadora na Casa revisora e retorno para apreciação	465
10.3. Problemas e sugestões de solução sobre a prática da apensação ..	474
11. CONCLUSÕES.....	478
REFERÊNCIAS	501
APÊNDICE A – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO.....	541
APÊNDICE B – PROJETO DE RESOLUÇÃO (REGIMENTO COMUM).....	544
APÊNDICE C – PROJETO DE RESOLUÇÃO (MEDIDA PROVISÓRIA)	547