

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

NATÁLIA PASCHOAL ROSA

**MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO IMPETRADO POR
PARLAMENTARES PARA IMPEDIR TRAMITAÇÃO DE PROPOSTAS
LEGISLATIVAS NO CONGRESSO NACIONAL: AMPLIAÇÃO DA CAUSA DE
PEDIR E SUAS REPERCUSSÕES**

**BRASÍLIA,
NOVEMBRO 2020**

NATÁLIA PASCHOAL ROSA

**MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO IMPETRADO POR
PARLAMENTARES PARA IMPEDIR TRAMITAÇÃO DE PROPOSTAS
LEGISLATIVAS NO CONGRESSO NACIONAL: AMPLIAÇÃO DA CAUSA DE
PEDIR E SUAS REPERCUSSÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a conclusão do curso de Direito e obtenção do título de bacharel em Direito pela Escola de Direito e Administração Pública de Brasília - EDAP/IDP.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

**BRASÍLIA,
NOVEMBRO 2020**

NATÁLIA PASCHOAL ROSA

**MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO IMPETRADO POR
PARLAMENTARES PARA IMPEDIR TRAMITAÇÃO DE PROPOSTAS
LEGISLATIVAS NO CONGRESSO NACIONAL: AMPLIAÇÃO DA CAUSA DE
PEDIR E SUAS REPERCUSSÕES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à banca examinadora como requisito parcial para a conclusão do curso de Direito e obtenção do título de bacharel em Direito pela Escola de Direito e Administração Pública de Brasília - EDAP/IDP.

Brasília, novembro de 2020

Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel
dos Reis
Professor orientador

Professora Me. Janete Ricken Lopes de
Barros
Membro da banca examinadora

Dr. Rafael Silveira e Silva
Membro da banca examinadora

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, preciso agradecer aos meus pais por serem sempre meus maiores incentivadores! Sou muito grata por ter pais tão carinhosos e preocupados e por termos construído uma relação honesta e de confiança. Pelas nossas conversas sempre sinceras, também sou agradecida pelo amigo que tenho no meu irmão.

Agradeço imensamente ao meu amado marido. Quem, nesses últimos 3 anos, foi um verdadeiro companheiro que fez muito por mim e pela nossa casa. Que, além de compreender meus horários malucos, minhas muitas ausências, ainda ouviu muitos não nas minhas presenças por ter provas, trabalhos, simulados para a OAB e, por fim, este TCC. Sem você eu não teria conseguido fazer metade de tudo isso. Obrigada por sempre me apoiar!

Aos professores, agradeço por todos os ensinamentos e conselhos dados e por persistirem em tempos tão desafiadores.

Aos meus amigos de sala, agradeço por todas as risadas, pelos estudos em conjunto, por terem confiado em mim para ser representante de sala e, principalmente, por serem tão dedicados e me incentivarem a ser uma aluna melhor.

Aos meus amigos de vida, meu obrigado pelos momentos de lazer, por me deixarem fazer parte da vida de vocês e por quererem fazer parte da minha história por tantos anos.

Aos meus amigos do trabalho, obrigada por me mostrarem que podemos ser mais do que colegas, pela nossa união, pelos relatórios em conjunto, por dividirem alegrias e perrengues. #114fechado

A todos vocês, muito obrigada!

RESUMO

O presente trabalho trata do remédio constitucional do mandado de segurança impetrado por parlamentares diretamente perante o Supremo Tribunal Federal objetivando a realização de controle de constitucionalidade preventivo do processo de formação das leis e emendas constitucionais. Fruto de criação jurisprudencial, a admissão do *writ* visou proteger direito líquido e certo do parlamentar ao devido processo legislativo. No julgamento do mandado de segurança paradigma, o MS 20.257, de 1980, o voto do Min. Moreira Alves estabeleceu os requisitos necessários ao cabimento e conhecimento desta hipótese excepcional. Este trabalho, então, propôs a entender em que medida estas balizas ainda são observadas levando em consideração que hoje se está sob a égide de nova Constituição Federal e, assim, outros dispositivos, em especial, diferentes cláusulas pétreas. Para permitir a compressão do que seria uma violação ao processo legislativo, foi feita breve revisão das fases processuais pelas quais passa uma proposição ao tramitar no Congresso Nacional. Ainda, foram revisadas as lições acerca do cabimento do mandado de segurança como remédio à lesão do direito individual. Para a devida compreensão do caso paradigma, foi examinado como a doutrina desenvolve os conceitos de direito individual do parlamentar ao devido processo legislativo e atos *interna corporis*. Por fim, foi analisado como a Corte Constitucional tem se posicionado perante as ações levadas ao julgamento colegiado, na tentativa de identificar em quais questões há entendimento consolidado e sobre quais restam controvérsias.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Mandado de segurança. Controle de constitucionalidade preventivo. Devido processo legislativo. Atos *interna corporis*.

ABSTRACT

The present work addresses the exceptional writ of mandamus issued by congressmen directly at the Brazilian Federal Supreme Court aiming the judicial review in the midst of law making process. Jurisprudence creation, the writ's admission aimed to protect the parliamentarian's rights due to violations in the process of law making. In the trial of the groundbreaking writ of mandamus n. 20.257, dated from 1980, the vote of judge Moreira Alves ruled the necessary requirements that authorize this exceptional remedy. This work, then, intends to understand to what extent these requirements are still observed taking into account that presently there is a new Federal Constitution and, thus, other articles, and different immutable clauses. In order to allow the comprehension of what would be a violation of the legislative process, a brief review of the law making steps was made. In addition, the lessons on the suitability of the writ of mandamus as a remedy for the protection of individual rights were reviewed. For a proper understanding of the paradigm case, it was examined how the doctrine develops the concepts of the individual parliamentarian's right to due legislative process and internal proceedings acts. Ultimately, it was analyzed how the Constitutional Court has ruled this actions, in an attempt to identify on which issues there is a solid understandings and which controversies remain.

Keywords: Constitutional law. Judicial review. Writ of mandamus. Due process of law making. Internal proceedings.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCJ - Comissão de Constituição e Justiça

CF - Constituição Federal

DJ - Diário de Justiça

DJe - Diário de Justiça eletrônico

EC - Emenda à Constituição

MS - Mandado de segurança

PEC - Proposta de emenda à Constituição

PL - Projeto de lei

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF - Regimento Interno do Senado Federal

RICN - Regimento Interno do Congresso Nacional

STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	15
1.1 FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO.....	15
1.1.1 Fase preliminar	16
1.1.2 Fase constitutiva	18
1.1.3 Fase complementar	22
1.2 LIMITAÇÕES AO PROCESSO LEGISLATIVO	22
1.2.1 Limites formais.....	23
1.2.2 Limites materiais	25
1.2.3 Limites circunstanciais	27
1.3 JUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO	28
2. CONTROLE PRÉVIO DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO	31
2.1 CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA.....	31
2.2 DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO PARLAMENTAR AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO.....	34
2.3 QUESTÃO <i>INTERNA CORPORIS</i>	36
3. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF	39
3.1 PARÂMETROS DO MS 20.257-DF	39
3.2 ANÁLISE DOS MS CONHECIDOS PELO PLENÁRIO DO STF	43
3.2.1 Da legitimidade ativa <i>ad causam</i>	43
3.2.2. Da questão <i>interna corporis</i>	45
3.2.3 Da causa de pedir.....	49
3.3 REPERCUSSÕES DOS PROVIMENTOS DOS MANDADOS DE SEGURANÇA	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
APÊNDICE	61
TABELAS	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

INTRODUÇÃO

Os processos revolucionários inglês e francês, entre os séculos XVII e XVIII, subordinaram os poderes dos reis aos conselhos consultivos. As primeiras monarquias constitucionais parlamentaristas fundaram a ideia de defesa das liberdades individuais frente ao poder arbitrário do Estado absolutista e exportaram para o mundo as bases do modelo republicano de governo.

A reboque desses ideais está a concepção de um documento escrito destinado a estabelecer as competências entre as esferas de poder dentro de um Estado, a Constituição. Apesar da pluralidade de significados da palavra, Hesse aponta que uma Constituição deve exercer duas tarefas fundamentais: formação e manutenção da unidade política e a criação e manutenção do ordenamento jurídico.¹

É a Constituição que define a arquitetura do Estado, reparte as competências entre os diferentes poderes instituídos, constitui órgãos e suas funções, ordenando atribuições, garantindo “cooperação, responsabilidade, controle, limitação do poder e, finalmente, que se impeça qualquer abuso de competências.”²

Na repartição de competências, foi conferido ao Poder Legislativo a atribuição para criar normas gerais e abstratas oponíveis a todos. Por ser o ordenamento jurídico um sistema que pressupõe ordem e unidade, o processo legislativo estabelece parâmetros para evitar a quebra de harmonia entre os poderes estabelecidos. Para tanto, o legislador originário instituiu uma série de balizas para que as Casas Legislativas pudessem posteriormente exercer seu poder legiferante sem violar ou colocar em risco os direitos anteriormente garantidos.

As disposições da Constituição e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional são as fontes do processo legislativo, às quais os parlamentares devem observância ao exercer a sua prerrogativa de poder constituinte derivado.

“Como a Constituição regula, no essencial, a elaboração das leis, a legislação é, com respeito a ela, aplicação do direito”.³ Subordinar a liberdade do

¹ HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais de Direito Constitucional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 9

² *Ibidem*, p. 13

³ KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013, p. 125

legislador nada mais é do que uma aspiração de que os valores e direitos garantidos pela Carta Maior se mantenham vivos. O regramento de que as tentativas de se modificar o texto da Constituição perpassem processo mais rígido do que a da formação de leis infraconstitucionais é uma expressão da supremacia da Constituição.

A Constituição é, então, não só um catálogo de direitos e deveres, mas também regras de procedimento e de fundo. Uma lei pode ser inconstitucional, seja por irregularidade de procedimento em sua elaboração, seja em contrariedade de seu conteúdo aos princípios ou às diretivas formulados na Constituição ou quando excede os limites estabelecidos por ela.⁴

Tais regramentos pretendem garantir a regularidade da produção normativa, seja ela para modificar a Constituição, seja para elaborar as demais leis. Essas disposições prévias servem a evitar a edição de atos irregulares e a consequente anulação de atos que cheguem a vigorar e, depois de já produzindo efeitos, precisem ser revogados causando possíveis prejuízos e deixando lacunas no ordenamento.⁵

Porém, apesar dos critérios elencados, é possível que o Legislativo aprove normas inconstitucionais, seja pelo seu conteúdo (vício material), seja por não ter observado os parâmetros formais de elaboração das leis (vício formal). A teoria constitucional não poderia conviver com essa contradição. Assim, “a inconstitucionalidade deve ser tida como uma forma de nulidade, conceito que denuncia o vício de origem e a impossibilidade de convalidação do ato”.⁶

A Constituição prevê a possibilidade dessa ocorrência e atribui a um rol taxativo de pessoas a prerrogativa de provocar o controle de constitucionalidade por meio do Poder Judiciário, mais precisamente do Supremo Tribunal Federal. Em regra, somente depois de promulgada e publicada, ou seja, já em vigor, é que a norma supostamente inconstitucional poderá ser objeto de controle concentrado do tipo repressivo a ser provocado apenas pelos agentes legitimados. É isso o que prevê formalmente a Carta Maior vigente.

⁴ Ibid., p.132

⁵ Ibid., p.139

⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 36

Porém, ainda sob a égide da Constituição de 1967, a Corte Suprema, em 1980, no caso paradigmático do MS 20.257 DF, conheceu o mandado de segurança preventivo impetrado por parlamentares para obstar a tramitação de uma proposta de emenda constitucional (PEC) nas Casas Legislativas. O trâmite poderia levar à votação e conseqüente aprovação de uma PEC que os impetrantes entendiam violar cláusulas pétreas.

O art. 50, § 1º, da Constituição de 1967, dispunha que “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República”.⁷ Para o Min. Moreira Alves, “objeto de deliberação significa, sem a menor dúvida, objeto de votação, porque é neste momento que se delibera a favor da emenda ou contra ela” e, assim, “cabível, portanto, no momento em que o presente mandado de segurança foi impetrado, sua impetração preventiva, uma vez que visava ele a impedir que a Presidência do Congresso colocasse em votação a proposta de emenda”.⁸

Tal cabimento é tido como uma excepcionalidade. Ao se admitir a realização de controle jurisdicional e preventivo para analisar casos concretos em que o “projeto de lei ou de proposta de emenda à Constituição seja tão claramente inconstitucional que a sua própria tramitação já viole a supremacia da constituição.”⁹

Mesmo após a promulgação da nova Constituição, essa forma de cabimento de mandado de segurança não foi positivada. A ação mandamental continua a ser conhecida pela Corte quanto à tramitação de propostas de emenda à Constituição e leis ordinárias e complementares.

O caso paradigma desenhou alguns critérios que se tornaram parâmetros até hoje para este cabimento específico de mandado de segurança. Acrescenta-se ainda o seguinte trecho do voto do Min. Moreira Alves:

Não admito mandado de segurança para impedir tramitação de projeto de lei ou proposta de emenda constitucional com base na alegação de que seu conteúdo entra em choque com algum princípio constitucional.¹⁰

⁷ BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>

⁸ BRASIL - **MS 20.257 DF**, Relator: Decio Miranda, Data de Julgamento: 08/10/1980, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 27/02/1981, p. 27

⁹CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 333

¹⁰ MS 20.257 DF, p. 28

À época, não se entendia que princípios poderiam ser considerados cláusulas pétreas, sejam eles explícitos ou implícitos.

A Constituição atual traz rol diferente daquele da Carta de 1967 quanto às cláusulas pétreas. Além da proteção à forma federativa de estado; o voto direito direto, secreto, universal e periódico; a separação de poderes; a Carta também protege os direitos e garantias individuais.¹¹

E por direitos e garantias individuais, tanto doutrina, quanto jurisprudência admitem que se estendem aos direitos para além daqueles elencados no art. 5º, abarcando direitos sociais e, também, princípios, como, por exemplo, o da anterioridade tributária. Assim, é possível perceber que as disposições da atual Constituição, com relação ao que é considerado como cláusula pétrea, ampliaram o escopo do que pode ser arguido como violação ao texto constitucional.

Questiona-se, então, em que medida as balizas desenhadas no caso paradigma têm sido observadas pela Corte Suprema nos julgamentos de casos de suposta violação do processo legislativo, desde a promulgação da atual Carta Magna.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo analisar a construção jurisprudencial e doutrinária acerca do cabimento de mandado de segurança com a finalidade de controlar *ex ante* o processo legislativo e, ainda, revisar o que a jurisprudência entende como sendo cláusulas pétreas e direitos e garantias individuais.

Esses pontos serão as guias para análise crítica da evolução da jurisprudência concernente aos argumentos que o Supremo Tribunal Federal admite hoje como causa de pedir para impetração dessa espécie de mandado de segurança, bem como das suas eventuais repercussões na interpretação constitucional e no processo legislativo.

A hipótese é que a jurisprudência tenha, com o advento da Constituição Federal, de 1988, ampliado o entendimento do que é aceito como fundamento para o cabimento da ação, com implicações na interpretação constitucional e no processo legislativo.

¹¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

Para permitir a análise deste trabalho, o primeiro capítulo explica como se dá o processo legislativo conforme a Constituição de 1988. Revisam-se as fases percorridas por uma proposição dentro do Congresso Nacional e quais limites devem ser observados, desde a propositura até a aprovação de uma norma que inove o ordenamento jurídico. E, no caso de suspeita de violação do *iter* legislativo, indica as hipóteses de judicialização do processo legislativo.

No segundo capítulo, discorre-se sobre as bases que permitem o cabimento do mandado de segurança como instrumento de controle preventivo de constitucionalidade. Aborda-se o entendimento do que seria o direito líquido e certo do parlamentar ao devido processo legislativo, sem deixar de abordar a problemática dos atos *interna corporis*.

Na última parte, explora-se o mandado de segurança paradigma para entender quais são os requisitos que permitiram seu conhecimento, o que possibilitará uma análise dos mandados conhecidos pelo Supremo Tribunal Federal e as possíveis repercussões para o equilíbrio dos freios e contrapesos entre o Legislativo e o Judiciário.

Com relação à metodologia, a principal técnica utilizada para abordar o problema foi a análise qualitativa dos mandados de segurança conhecidos pelo Supremo Tribunal Federal. O estudo pretendeu analisar a jurisprudência com o objetivo de identificar as circunstâncias em que a Corte Suprema aceitou ou recusou os parâmetros desenhados no *leading case*, bem como de averiguar a disposição do Tribunal em efetivamente prover os pedidos de controle prévio do processo legislativo.

Primeiramente, foi feita uma análise quantitativa dos mandados de segurança. Mediante a utilização de sistema eletrônico programado (popularmente conhecido como robô), foram obtidos, no sítio do Supremo Tribunal Federal na *internet*, os mandados de segurança ajuizados desde o MS 20.257 (*leading case*) até os dias atuais, resultando num total de 12.310 mandados de segurança.

Como primeiro filtro, foram excluídos aqueles impetrados antes da Constituição de 1988, pois este trabalho não se propõe a fazer um estudo comparado entre Constituições.

Como segundo filtro, foram cortados aqueles que tinham como

impetrados quaisquer Tribunais e Governadores, pois também não representam o objeto deste estudo, já que Tribunais não são órgãos do Legislativo e Governadores não propõem projetos perante as Casas Legislativas da União.

Por fim, foram rejeitados todos aqueles em que constavam as seguintes palavras e expressões na ementa: Comissão Parlamentar de Inquérito (e CPI), anistia, Tribunal de Contas da União (e TCU), perda de mandato, *impeachment*, desapropriação, exoneração e aposentadoria. Tais palavras foram selecionadas por estarem presentes na maior parte dos mandados de segurança e não constituírem o objeto de análise deste trabalho, por não versarem sobre processo legislativo.

Após esses primeiros filtros, restaram 630 acórdãos, os quais foram selecionados pela leitura da ementa de um a um, de modo que sobraram para análise do presente trabalho 45 mandados de segurança conhecidos e julgados perante o Tribunal Pleno.

1. O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na Teoria Geral do Direito, afirma-se que “processo é um conjunto de atos ordenados e inter-relacionados para a realização de um fim”.¹² Sendo ele o processo legislativo, o objetivo é a produção de uma norma jurídica válida e capaz de gerar efeitos no mundo dos fatos. O objeto do processo legislativo é a lei propriamente dita – tanto no sentido material, quanto no formal.

Em sentido material, lei é qualquer ato que crie direitos e obrigações com conteúdo geral e abstrato, isto é, sem destinatário específico, aplicando-se a um número indeterminado de sujeitos e eventos que se repetirão de forma aleatória e imprevisível de maneira que seus efeitos não se esgotem. Em sentido formal, lei é qualquer ato aprovado pelos procedimentos instituídos pelo Poder Legislativo que o permita ser chamado de lei.

O art. 59 da Constituição Federal, de 1988, estabelece quais são as espécies normativas primárias: emendas à Constituição, leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

O processo legislativo estabelece também a ordem em que se praticam os atos do processo, ou seja, como caminham os procedimentos para a propositura, discussão, votação, sanção ou veto e entrada em vigor de cada uma das espécies normativas que é da competência do Congresso Nacional editar no exercício da sua função típica, legislar.

Tais procedimentos estão expressos na Constituição Federal e, dada sua importância, são normas de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais.

Enquanto não sancionado, o documento que tramita na Casa Legislativa é chamado genericamente de proposição ou projeto. Enquanto projeto, as espécies elencadas não possuem hierarquia entre si.

Para fins deste trabalho, este capítulo pretende brevemente apresentar o processo legislativo relativo às leis ordinárias, leis complementares e emendas à Constituição.

1.1 FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO

Existem três procedimentos de tramitação das leis dentro do

¹² CAVALCANTE FILHO, op. cit., p. 25

parlamento federal: a. procedimento comum ordinário; b. procedimento sumário; e c. procedimento abreviado. Sendo a Câmara dos Deputados por onde a maioria das proposições inicia sua tramitação e o procedimento comum ordinário o padrão, estes serão tomados como base.

Segundo ensina Cavalcante Filho, o procedimento comum ordinário é composto de três fases: fase preliminar, fase constitutiva e fase complementar.¹³

1.1.1 Fase preliminar

A fase preliminar ou fase de iniciativa é aquela em que se manifesta o poder de iniciativa, que é o poder que alguém ou algum órgão tem de apresentar uma proposta de criação de um novo direito perante o Congresso Nacional.

Segundo Ferreira Filho,

Em verdade, juridicamente, a iniciativa é ato por que se propõe a adoção de direito novo. Tal ato é uma declaração de vontade, que deve ser formulada por escrito e articulada. Ato que se manifesta pelo depósito do instrumento, do projeto, nas mãos da autoridade competente.¹⁴

A Constituição estabelece quem são os titulares, as pessoas competentes a deflagrarem o processo legislativo a depender da matéria a ser discutida, podendo a iniciativa ser geral, privativa (ou reservada), concorrente ou popular.

No art. 61, *caput*, a CF dispõe quem detém iniciativa para propor leis ordinárias e complementares. Rol diferente é elencado no art. 60 para aqueles competentes a propor emendas à Constituição. E ainda há as competências privativas do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República e dos cidadãos.

Diz-se de iniciativa geral, aqueles temas sob os quais qualquer parlamentar tem competência para apresentar perante a Casa ao qual pertença. Maior parte da doutrina entende que há aqui poder de iniciativa amplo. Para José Afonso da Silva, porém, não se deve entender este poder de iniciativa como amplo, mas, em realidade, residual. Na falta de um rol de temas aos quais os parlamentares

¹³ CAVALCANTE FILHO, op. cit.

¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 228

podem exercer a função legislativa, será possível a eles submeter propostas apenas das matérias que não estão vinculadas à iniciativa de outras pessoas ou outros órgãos.¹⁵

Não respeitada a titularidade, haverá vício de iniciativa, que não poderá ser convalidado mesmo se as seguintes fases do processo forem respeitadas.

A iniciativa, como dito, é o pontapé do processo legislativo, seu objetivo é a formação de lei propriamente dita apta a tutelar direitos, porém, na forma como seu proponente entende que certa matéria deverá ser regulada. Mais do que a faculdade apresentar uma proposição, aquele que detém a iniciativa tem o poder de regular a matéria dentro daquilo que ele considera como importante, dentro dos parâmetros dos seus interesses.

Nas palavras de Silva,

Essa concepção de que a proposta de uma lei expressa uma vontade do proponente, relativamente à regulamentação de determinada matéria e certos interesses vinculados a ela, dá-nos a ideia de que o projeto de lei não é mero instrumento formal de iniciativa legislativa, porquanto já indica também o conteúdo da norma pretendida.¹⁶

Na fase de iniciativa, o projeto que será proposto já deve ser da espécie legislativa próprio a veicular a matéria escolhida. Em algumas matérias, o constituinte permitiu que seu processo de elaboração fosse mais flexível, como é o caso das leis ordinárias.

Além do procedimento simplificado, sempre que a Constituição dispõe sobre a regulamentação de uma dada matéria à lei, sem qualquer especificação, como a remissão a outra lei ou a uma regulamentação específica, fica autorizada a edição de uma lei ordinária.¹⁷

Porém, “o legislador não é livre para definir quais os casos em que regulamentará o tema por meio de lei complementar. Não. Só se deve aprovar lei complementar nas hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional”.¹⁸

¹⁵SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006

¹⁶ Ibidem, p. 165

¹⁷ CAVALCANTE SILVO, op. cit., p. 206

¹⁸ Ibidem, p. 206

1.1.2 Fase constitutiva

A segunda etapa é a constitutiva, “é a fase de criação da lei propriamente dita. É a fase em que o projeto de lei se transforma em lei.”¹⁹ É dividida em duas subfases: a deliberação legislativa, em que ocorre a discussão e a votação dentro de cada uma das duas Casas Legislativas, e a deliberação executiva, quando o texto aprovado é remetido ao Chefe do Executivo para sanção ou veto.

Cavalcante Filho ensina que a deliberação legislativa “é a fase de tramitação do projeto de lei no Poder Legislativo, em que a proposição será discutida e votada, podendo inclusive ser, nesse período, modificada (emendada).”²⁰

Independentemente de quem seja a titularidade, a proposição deverá ser protocolizada perante a Mesa da Casa Legislativa. A competência para receber e fazer o projeto tramitar na Casa é do Presidente da Mesa.

Conforme dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD):²¹

Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I - não estiver devidamente formalizada e em termos;

II - versar sobre matéria:

a) alheia à competência da Câmara;

b) evidentemente inconstitucional;

c) antirregimental

Compreende-se que existe aqui uma primeira análise de admissibilidade da proposição. Entendendo o Presidente da Mesa que o projeto não cumpre certos quesitos, estaria ele apto a simplesmente não fazer nenhum encaminhamento, devolvendo a proposta ao autor ou arquivando-a. Tal juízo não requer consulta ou parecer de outros órgãos legislativos para corroborar decisão de não recebimento do projeto.

Alguns autores defendem que nem todos os projetos poderiam ser

¹⁹ Ibidem, p. 101

²⁰ Ibidem, p. 101

²¹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>

refutados *ex officio* pelo Presidente da Mesa, sendo somente aqueles propostos por parlamentares. Pois que as proposições extraparlamentares, aquelas submetidas por outras autoridades ou órgãos, não poderiam ser refutados sem maiores cerimônias. “O aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção ou de seu interesse preponderante.”²²

Recebido o projeto, é também o Presidente da Mesa quem faz os encaminhamentos necessários à tramitação da proposta dentro da Casa Legislativa. Conforme art. 17, II, “a” do RICD, cabe ao Presidente da Mesa da Casa respectiva distribuir a matéria às Comissões, sejam permanentes ou especiais.

A discussão é a fase em que o projeto tramita dentro das Casas Legislativas sendo submetida ao crivo dos parlamentares, no âmbito das Comissões e em Plenário. Sendo assim, a segunda análise pelo qual a proposição é submetida é a da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ) na Câmara dos Deputados.

Todas as proposições devem passar pela análise da CCJ “para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso”, o parecer da comissão será terminativo quando versar sobre a inconstitucionalidade ou a antijuridicidade da matéria (RICD, art. 53, III e art. 54, I).

Porém, há espaço regimental para que a própria comissão emende a proposta sanando o vício (art. 146, § 1º RICD), de forma que a análise do projeto prosseguirá pelas outras Comissões. A proposta que não tiver seu vício sanado está impedida de ser submetida a votos e, conseqüentemente, ser aprovada (art. 189, §6º, RICD).

Superadas as análises de constitucionalidade e de juridicidade, a matéria tramitará pelas outras Comissões onde há possibilidade de serem oferecidas emendas ao seu texto. Tal poder de emenda é tido como inerente à função legislativa. Segundo o art. 118, RICD, “a emenda é uma proposição apresentada como acessório de outra”.

²² FERREIRA FILHO, op. cit., p. 230

O trabalho realizado dentro das Comissões é exatamente o de análise do mérito das proposições.

Em essência, as comissões permanentes têm por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar sua opinião, o que é feito através de um parecer. (...) A despeito de falar-se em parecer, sua função não pode ser tida como estritamente consultiva, mas também não é deliberativa. Seu trabalho é preparatório, de investigação, de colheita de dados sobre os assuntos sob seu exame.²³

Chegada a fase de votação, as discussões acerca do projeto findam e o texto com suas emendas é colocado na pauta para o escrutínio dos parlamentares em conjunto, em regra, no Plenário da Casa.

Para a votação, deve haver a reunião de certo número de parlamentares presentes à sessão e, para a proclamação do resultado, certo número de votantes. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Câmara, do Senado e de suas Comissões deverão ser tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (art. 47, CF). No mesmo sentido prevê o RICD, “presente em Plenário a maioria absoluta dos Deputados, mediante verificação de quórum, dar-se-á início á apreciação da pauta” (art. 83, *caput*).

Com relação às leis ordinárias, observa-se o quórum comum de maioria simples para a sua aprovação. “Maioria simples (=relativa) é a maioria dos votos efetivamente dados, a maioria dos votos dados pelos presentes.”²⁴

Já o quórum exigido para a aprovação de leis complementares, é da maioria absoluta, que “é a maioria de apoios dentre o número total de membros da Casa. Pode-se dizer, então, que a maioria absoluta é um número fixo, enquanto a maioria simples é um valor variável.”²⁵

Só há dois resultados na votação: aprovação ou rejeição. O projeto sendo aprovado será encaminhado à Casa revisora para que lá seu texto também seja discutido e votado, respeitando-se o regime do bicameralismo.

Sendo rejeitado ou havido por prejudicado, o projeto será arquivado, já que não há necessidade de ser encaminhado à outra Casa para revisão do seu

²³ SILVA, op. cit. 109

²⁴ CAVALCANTE FILHO, op. cit., p. 208

²⁵ Ibidem

texto, pois reprovado, independentemente do motivo.

Aprovado nas duas Casas, o texto final é enviado para a deliberação do Chefe do Executivo, que poderá sancioná-lo ou vetá-lo. “O Presidente sanciona um projeto de lei, integrando a vontade do Legislativo, transformando o projeto em lei já existente. É a sanção que transforma o projeto de lei em lei.”²⁶

Nem todas as espécies legislativas passam pela fase da deliberação executiva. Necessitam passar por esta etapa apenas os projetos de leis ordinárias e complementares e os projetos de lei de conversão (alterações feitas ao texto de medida provisória que será convertida em lei ordinária). As emendas à Constituição, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções não se submetem ao aval do Executivo.

A sanção poderá ser expressa, onde é colocada por escrito a concordância com o texto, ou tácita, quando o presidente deixa transcorrer o prazo de 15 dias sem se manifestar. Nessa ocasião, a Constituição dá permissão para que se entenda que houve aquiescência do Executivo, nos seguintes termos: “Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.” (CF, art. 66, § 3º)

Importante apontar que a sanção é o ponto de início da existência da lei, porém ela não é capaz de convalidar quaisquer vícios ocorridos no decorrer do processo legislativo.

Ainda, o Presidente poderá vetar o projeto, no todo ou em parte, e terá o prazo de 15 dias, contados da data do seu recebimento, para fazê-lo de maneira expressa.

O veto faz com que o projeto seja devolvido ao Legislativo.

Por meio do veto, o Chefe do Executivo nega-se a participar da criação da lei junto ao Congresso Nacional, remetendo o projeto novamente à Casa Legislativa, para que esta, por sua conta e risco, decida se o projeto deve ou não se transformar em lei.”²⁷

Porém, a Constituição ainda possibilita que os parlamentares deem a última palavra permitindo que, em sessão conjunta do Congresso, pela maioria absoluta de seus membros, o veto presidencial seja derrubado, criando-se a lei (CF, art. 57, §3º, IV).

²⁶ Ibidem, p. 136

²⁷ Ibidem, p. 142

1.1.3 Fase complementar

A última fase, fase complementar, é quando ocorre a promulgação e a publicação. A promulgação é o reconhecimento de que uma lei foi regulamente elaborada e está apta a produzir efeitos.

Ou, mais precisamente, tem ela 'tríplice destinação: é, em primeiro lugar, a verificação da adoção da lei pelo órgão legislativo; em segundo lugar, certificação da existência da lei e de seu texto; enfim, é a afirmação de seu valor imperativo e executório' ²⁸.

A publicação é o ato que torna o conteúdo da lei de conhecimento público para que possa ser conhecida, cumprida por todos e também exigida. Em regra, a promulgação e a publicação são de competência do Presidente da República (art. 84, IV, CF).

1.2 LIMITAÇÕES AO PROCESSO LEGISLATIVO

"A Constituição poderá ser emendada", a primeira parte do art. 60 anuncia a escolha do constituinte originário de permitir mudanças futuras no texto da Constituição.

Se ela (a Constituição) há de ser um instrumento de realização de valores fundamentais de um povo e, se esses valores, dada a sua natureza histórica, são mutáveis, intuitivo e compreensível será que a obra do constituinte originário (...) seja também suscetível de mudanças.²⁹

As emendas podem ter como objetivos inserir novos regramentos, modificar as normas já existentes ou também revogar dispositivos vigentes. É possível também que se insiram dispositivos sem, no entanto, haver efetiva alteração do texto, formando uma espécie de anexo.³⁰

O art. 60 segue elencando limitações específicas ao processo legislativo das emendas à Constituição. São os requisitos para que tal mudança seja considerada válida, pois mesmo havendo espaço para que o legislador derivado inove o direito, isso não significa que esses poderes sejam ilimitados.

A liberdade do legislador só está subordinada à Constituição, seu poder de criação perante as limitações é relativamente grande. Porém, cada degrau

²⁸ CARRÉ DE MALBERG, 1962, p. 429 *apud* FERREIRA FILHO, p. 97

²⁹ SILVA, 2008, op. cit., p. 310

³⁰ CAVALCANTE FILHO, op. cit., p. 176

da escala hierárquica, essa relação entre liberdade e limitação caminha mais em direção à limitação que à liberdade. A ideia de regularidade se aplica em todos os graus, as “garantias da Constituição significam, portanto, garantias da regularidade das regras imediatamente subordinadas à Constituição, isto é, essencialmente, garantias da constitucionalidade das leis.”³¹

Seguindo a teoria da hierarquia das normas de Kelsen, uma norma só pode ser alterada por outra de mesma hierarquia ou hierarquia superior, da onde se entende que uma emenda está no mesmo nível daquelas as quais ela pretende alterar. De modo que não se pode falar em hierarquia entre normas constitucionais, estando no mesmo patamar tanto dispositivos originários, quanto os de revisão, como também os de reforma.

As Constituições rígidas, como a nossa, marcam a distinção entre o poder constituinte originário e os constituídos, inclusive o de reforma; reforçam a supremacia da Constituição, na medida que repelem que o legislador ordinário disponha em sentido contrário do texto constitucional; e levam, afinal, à instituição de mecanismo de controle de constitucionalidade de leis, como garantia real da superlegalidade das normas constitucionais.”³²

Os limites instituídos são classificados pela doutrina majoritária como: formais (ou procedimentais), materiais e circunstanciais.

1.2.1 Limites formais

Os limites formais estão ligados aos procedimentos exigidos pelo constituinte originário que dão validade às emendas constitucionais. São limites formais o poder de iniciativa, a quantidade de turnos de votação e o quórum de aprovação.

O chamado poder constituinte derivado reformador é aquele competente para modificar as normas constitucionais por meio de emendas constitucionais. A titularidade de submeter uma proposta de emenda à Constituição (PEC) foi reservada apenas: a. ao Presidente da República, b. aos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal reunidos em, pelo menos, um terço e

³¹ KELSEN, op. cit., p. 126

³² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 117

c. às Assembleias Legislativas das unidades da Federação, reunidas em mais da metade, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (art. 60, I a III, CF).

A iniciativa para propor uma PEC deriva de um rol taxativo de pessoas, não pode um parlamentar isoladamente propor uma emenda. Dadas à importância e às consequências de uma modificação de nível constitucional, exige-se um grupo qualificado de pessoas: 1/3 dos deputados ou 1/3 dos senadores e mais da metade das Assembleias Legislativas da Federação, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros. Sendo a proposta apresentada por número menor que o previsto, ela deverá ser rejeitada pela Casa onde foi protocolizada.

Já o Presidente da República dispõe de poderes para propor individualmente PEC, sendo prerrogativa que ele exerce na condição de Chefe de Governo.³³

Na primeira parte do §2º do art. 60, a Constituição estabelece que a PEC seja votada em dois turnos em ambas as Casas. Isso significa que a proposta deve passar por duas rodadas de votação dentro da mesma Casa Legislativa e logrando aprovação nas duas votações, estará apta a seguir para a outra Casa, onde será discutida e igualmente votada em duas rodadas, ou seja, “a proposta será considerada aprovada se for acatada em todas as quatro votações. Perdendo em uma delas, estará rejeitada e será arquivada.”³⁴

Ainda, segundo o §2º, a emenda será considerada aprovada se obtiver três quintos dos votos dos respectivos membros em casa votação. Se o quórum a ser atingido é de 3/5, deriva-se logicamente que este é o mínimo de votos que a proposição precisa para ser considerada aprovada. Trata-se de quórum qualificado e evidentemente superior ao quórum necessário para aprovar qualquer outra proposição, representando, no mínimo, a concordância de 60% de todos os parlamentares com o texto apresentado nas quatro votações.

Ainda, a proposta rejeitada ou havida por prejudicada não poderá ser reapresentada na mesma sessão legislativa (art. 60, §5º).

³³ CAVALCANTE FILHO, op. cit., p. 180

³⁴ Ibidem, p. 184

1.2.2 Limites materiais

Também chamadas de cláusulas pétreas, as limitações materiais representam o chamado núcleo duro da Constituição.

As cláusulas de imutabilidade previstas são a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

O sentido básico do estabelecimento de limites materiais seria, assim, o de aumentar a estabilidade de certas opções de constituinte originário, assegurar-lhe maior sobrevida, por meio do agravamento do processo da sua substituição. (...) Lembra-se que o propósito do poder de revisão não é criar uma nova Constituição, mas ajustá-la – mantendo sua identidade às novas conjunturas.³⁵

A redação do §4º em que se lê “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir” já foi objeto de inúmeros estudos, pois que a expressão “tendente a abolir” permitiria algumas leituras. Alguns autores defendem que aquilo que foi estabelecido pelo constituinte originário deve permanecer intacto. Outros entendem que não se poderia abolir, mas seria possível que emendas ampliassem e modificassem os mandamentos sem, no entanto, aboli-los. Outros defendem que esses preceitos não seriam imunes a alterações ou até mesmo à revogação, podendo ser removidos pelo procedimento da dupla revisão (que não é aceito no Brasil).

Em comparação à Constituição anterior, é clara a diferenciação do que foi estabelecido como núcleo duro. A Carta de 1967 previa, como restrição à atividade legislativa, a impossibilidade de se abolir “a Federação ou a República” (art. 50, § 1º).

Na Carta atual, apenas a Federação figura como restrição, sendo considerada crucial, para a nova ordem, a repartição de competências entre as esferas federativas.

No entanto, quanto à forma de governo e ao sistema de governo, o art. 2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) trouxe o seguinte texto “No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País”. Ou seja, não só

³⁵ MENDES e BRANCO, op. cit., p. 121

o constituinte originário não fez opção, como deixou diretamente a cargo dos cidadãos a escolha a ser feita anos mais tarde.

Na ADI 939, o STF decidiu que tentativa de emenda à Constituição que alterasse a imunidade tributária recíproca entre os Estados feriria a cláusula pétrea da forma federativa de Estado.³⁶

A Carta assegurou também a escolha dos agentes políticos por meio do voto direito, secreto, universal e periódico, entendido como elemento central do sistema democrático e de um processo eleitoral idôneo. A Constituição facultou o voto aos analfabetos, maiores de 70 anos e aos maiores de 16 e menores de 18 anos de idade (art. 14, II), dispositivos estes que estão impedidos de serem alterados por emenda.

Sobre a separação dos poderes, emenda que suprima a independência de qualquer deles ou restrinja sua autonomia é imprópria. O Tribunal admite, porém, que se façam alterações com intuito de aprimoramento das instituições. E nesse sentido, negou que a EC nº 45/2004 tenha ofendido a separação dos poderes ao criar o Conselho Nacional de Justiça (ADI 3.367).³⁷

Quanto aos direitos e garantias individuais, há corrente doutrinária que entenda que estariam protegidos apenas aqueles direitos elencados no art. 5º. Outros negam que os direitos sociais poderiam ser enquadrados como garantias individuais. A corrente majoritária, no entanto, admite que os direitos e garantias individuais estejam dispostos em outros dispositivos além daqueles do art. 5º e ainda que se incluam no rol os direitos sociais.³⁸

Ainda na ADI 939, o Tribunal julgou que a anterioridade tributária, além de mero dispositivo, é princípio da ordem tributária e garantia individual do contribuinte, assim como a anterioridade nonagesimal. Não podendo ser excepcionados por meio de emenda, mesmo que tal emenda não tivesse alterado o texto da Constituição, figurando tais institutos como cláusulas pétreas.

O princípio da anterioridade eleitoral (art. 16, CF) foi considerado cláusula pétrea em mais de uma oportunidade, nas ADI 3.685 e RE 633.703.

³⁶ STF - **ADI 939 DF**. Relator: Sydney Sanches, Data de julgamento: 15/12/1993, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 18/03/1994

³⁷ STF – **ADI 336 DF**, Relator: Cezar Peluso, Data de julgamento: 13/04/2005, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 17/03/2006

³⁸ MENDES e BRANCO, op. cit., p. 123

No Título I da Constituição, proclama-se a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e essa dignidade deve ser compreendida no contexto também das outras normas do mesmo Título, em que se fala do valor social do trabalho, em sociedade justa e solidária, em erradicação da pobreza e marginalização e em redução de desigualdades sociais. Tudo isso indica que os direitos fundamentais sociais participam da essência da concepção de Estado acolhida pela Lei Maior.³⁹

Assim, os limites materiais não se trata de um núcleo intangível, mas de parâmetros mais rígidos para que a essência e os valores escolhidos em um determinado momento da história permaneçam.

Também é necessário apontar a complexidade dos temas que contornam as cláusulas pétreas, pois não se toleraria que uma emenda venha a expressamente retirar quaisquer dos preceitos, porém textos dúbios, limitações sutis e a normatização de outros temas podem ter influência reflexa.

Por fim, parte da doutrina entende que haveria ainda restrições implícitas às quais o legislador estaria submetido. Nélson de Souza Sampaio destaca três temas intangíveis à ação reformadora:

a) as normas concernentes ao titular do poder constituinte, porque se acham em posição transcendente à Constituição, além de a soberania popular ser inalienável, b) as normas referentes ao titular do poder reformador, porque não pode ele mesmo fazer a delegação dos poderes que recebeu, sem cláusula expressa que o autorize; e c) as normas que disciplinam o próprio procedimento de emenda, já que o poder delegado não pode alterar as condições da delegação que recebeu.⁴⁰

1.2.3 Limites circunstanciais

O §1º do art. 60 dispõe que “a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio”. São limitações pela ocorrência de circunstâncias de elevada gravidade e tensão no país que não devem, no calor do momento dos acontecimentos, sujeitar mudanças na Constituição pelo perigo dessas excepcionalidades não serem devidamente compreendidas ainda durante suas ocorrências.

Cavalcante Filho explica que as vedações têm como termo inicial a edição do decreto presidencial, isto é, nos casos de intervenção e estado de defesa,

³⁹ Ibidem, p. 127/128

⁴⁰ Ibidem, p. 132

o decreto é editado *ad referendum* do Congresso ou, no caso de estado de sítio, com a prévia autorização do Chefe do Executivo, conforme disposto no art. 49, IV, CF.

Existe certa discussão na doutrina sobre o significado da expressão “não poderá ser emendada”. Cavalcante Filho defende que “não há óbice constitucional para que a PEC seja discutida durante a vigência de estado de defesa, estado de sítio ou intervenção federal, desde que não iniciada sua votação.”⁴¹

O professor, no entanto, reconhece que sua posição não se alinha à doutrina majoritária, a qual defende que o processo de emenda à Constituição ficaria paralisado, desde a edição do decreto presidencial, independentemente da fase de tramitação em que se encontra.⁴²

1.3 JUDICIALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO

O art. 5º, inciso XXXV, CF, dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Assim, corolário do princípio da inafastabilidade da jurisdição, está elencado, como direito fundamental, a permissão de o cidadão questionar, perante do Poder Judiciário, qualquer lesão ou ameaça de direito que esteja sofrendo, seja ele promovido por particular, seja pelo próprio Estado.

Dentro da perspectiva do processo legislativo, este direito fundamental de caráter processual pode ser entendido como mais uma garantia à proteção das normas postas pelo constituinte originário, por entender-se que no sistema jurídico pátrio prevalece a supremacia da Constituição.

Assim, havendo lesão ou até mesmo configurada ameaça, a Carta permite a interferência do Judiciário.

Fica evidente, pois, que a intervenção legislativa não apenas se afigura inevitável, como também necessária. Veda-se, porém, aquela intervenção legislativa que possa afetar a proteção judicial efetiva. É o núcleo essencial do direito fundamental à proteção judicial que deve ser respeitado por produção legislativa superveniente, sob pena de inconstitucionalidade da regra posterior.⁴³

É possível compreender que a proteção do núcleo duro da Constituição

⁴¹ CAVALCANTE FILHO, op. cit., p. 188

⁴² Ibidem, p. 189

⁴³ MENDES E BRANCO, op. cit., p. 418

é prevista expressamente por meio da expressão, “vedadas emendas tendentes a abolir” conjuntamente com o rol dos direitos elencados.

Depois, havendo ameaça ou lesão, é garantido direito processual perante o Judiciário. Indo além, a Carta também assegura a petição com base na omissão do legislador derivado, “a omissão se refere à inércia da elaboração de atos normativos necessários á realização de comandos constitucionais”.⁴⁴ A proteção se mostra, então, sobre vários ângulos.

O controle de constitucionalidade é uma ação que tem como causa de pedir a alegação de que uma lei fere a Constituição e pretende que o magistrado faça uma análise de compatibilidade do texto desta norma com o texto da Constituição. Existe mais de uma maneira de se realizar tal análise.

A doutrina ensina que o controle de constitucionalidade poderá ser judicial ou político, a depender de quem o realiza. Será controle jurisdicional se realizado pelo Poder Judiciário baseado em critérios técnicos.

E será controle político se realizado pelo Presidente da República, quando na fase deliberativa do processo legislativo, ele poderá vetar a proposição, caso a entenda inconstitucional (CF, art. 66, §1º). Também é político o controle de constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade realizado pela CCJ.

Ora, o controle de constitucionalidade é sempre baseado em critérios técnicos (argumentos jurídicos), uma vez que a oposição a determinada proposição por motivos políticos, configura na verdade, uma questão de mérito. Na realidade, o que chamamos de controle político significa, na verdade, controle feito por órgãos com composição política, em oposição ao controle jurisdicional de constitucionalidade.⁴⁵

O controle poderá ser realizado de forma repressiva ou preventiva, isto é, quanto ao momento da sua realização. Será repressivo o controle que incide sobre uma lei que já existe, está vigendo, gerando efeitos. Será preventivo se o controle for realizado contra ato normativo em tese, aqui quer-se evitar que uma lei inconstitucional adentre o ordenamento jurídico.

Quanto ao objeto, há o controle abstrato e concreto. Será abstrato quando o controle incidir sobre de uma norma em tese, isto é, analisa-se a conformidade do texto da norma em si com a Constituição, trata-se de uma

⁴⁴ BARROSO, op. cit., p. 48

⁴⁵ CAVALCANTE FILHO, op. cit., p. 311

averiguação desprendida de qualquer fato. Já o controle concreto baseia-se numa situação concreta específica que ocorreu pela aplicação da norma supostamente inconstitucional. A controvérsia dá-se entre o que diz a lei e o texto da Constituição aplicáveis àquele caso concreto.

Por fim, o controle poderá ser difuso ou concentrado a depender do órgão que o realize. Controle concentrado é aquele que somente o Supremo Tribunal Federal tem competência para realizar, pois a ele foi dada a prerrogativa de guarda da Constituição (art. 102, *caput*). O controle concentrado é exercido por meio das chamadas ações diretas. Já o controle difuso é aquele que pode ser realizado por qualquer magistrado, juiz singular ou membro de Tribunal.

Em uma leitura formal, a Constituição autoriza o controle de constitucionalidade de “lei ou ato normativo federal” (art. 102, I, “a”), assim, podem ser objeto de controle jurisdicional apenas as propostas de emenda à Constituição, as leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, medidas provisórias, porém excluindo-se os decretos legislativos e resoluções.⁴⁶

Em regra, o controle de constitucionalidade das normas se faz *a posteriori*, isto é, maior parte dos processos em que a causa de pedir é uma alegação de inconstitucionalidade de uma norma em confronto com a Constituição ou são ações concretas (houve um fato ensejador da situação supostamente inconstitucional) ou ações de controle concentrado por meio das ações diretas (todas permitidas apenas depois que a norma já está em vigor).

É possível perceber que nenhuma das hipóteses acima trata da possibilidade de controle jurisdicional de constitucionalidade de uma norma que formalmente ainda não existe, pois seu processo de formação ainda está acontecendo. O controle sobre o texto de proposição ainda em tramitação nas Casas Legislativas não foi expressamente previsto Constituição nem em legislação infraconstitucional.

⁴⁶ MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 28

2. CONTROLE PRÉVIO DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO

Como dito, a ocorrência de vícios durante o processo legislativo foi prevista pela Constituição e tal controle se faz, em regra, *a posteriori*, quando a norma já está válida e gerando efeitos. Porém, como resolver a questão que se desenvolve quando, durante o processo legislativo, o legislador derivado ignora os parâmetros do núcleo duro da Constituição?

De maneira excepcional, a jurisprudência do STF admite a análise de projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição preventivamente em circunstâncias nas quais a inconstitucionalidade veiculada no texto é tão grave e flagrante que sua própria tramitação feriria a supremacia constitucional.

Tal precedente deu-se no MS 20.257-DF/ 1980 (*leading case*) em que os ministros conheceram o mandado de segurança impetrado pelos então Senadores Itamar Franco e Antonio Canale. Da ementa, consta o seguinte entendimento:

Cabimento do mandado de segurança em hipóteses em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas - que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar - em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.⁴⁷

Trata-se, então, de alegação de que houve vício grave ainda durante o processo legislativo, o que permitiria assim o controle de constitucionalidade preventivo e formal. Preventivo porque é exercido quando a lei ainda carece de validade e formal porque se baseia na verificação das formalidades e procedimentos estabelecidos pela Constituição e pelos Regimentos das Casas Legislativas.

2.1 CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA

O mandado de segurança é remédio constitucional disponível e

⁴⁷ STF - MS 20.257 DF, p. 26

reconhecido pelo constituinte brasileiro desde a Constituição de 1934, tendo origem na chamada doutrina brasileira do *habeas corpus*.

Segundo disposto no art. 5º, LXIX, CF c/c art. 1º da Lei nº 12.016/2009⁴⁸, o mandado de segurança é cabível para

proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Tal instrumento tem natureza processual de ação civil de rito sumário especial com a finalidade de

afastar ofensa a direito subjetivo próprio, privado, público, através de ordem corretiva ou impeditiva da ilegalidade, ordem essa a ser cumprida especificamente pela autoridade coatora, em atendimento da notificação judicial.”⁴⁹

Entende-se por ato de autoridade quaisquer manifestações ou omissões praticadas pelo Poder Público ou dos seus representantes no exercício da função pública ou a pretexto de exercê-la. Por autoridade não se pode entender qualquer agente público, mas, “apenas aquela que detém, na ordem hierárquica, poder de decisão e é competente para praticar atos administrativos decisórios, os quais se ilegais ou abusivos, são suscetíveis de impugnação”⁵⁰

Para os fins desta ação, direito individual é aquele que pertence à esfera pessoal de quem o invoca, não à categoria, corporação ou associação. O mandado de segurança é uma ação personalíssima, isto é, deve-se provar que a impetração do *writ* se justifica por lesão a direito próprio do interessado.

Por direito líquido e certo, requisito processual, entende-se o direito que dada certa situação ou certo fato é possível ser comprovado de plano, isto é, as provas devem ser documentais e suficientes para demonstrar o direito do impetrante e a lesão ao direito sem a necessidade de instrução probatória.

As provas poderão ser produzidas por quaisquer formas admitidas em lei, porém devem, em regra, estar presentes junto à inicial, pois o *writ* exige que as

⁴⁸ BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm

⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança e ação popular**. 31ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 13

⁵⁰Ibid., p. 14

elas sejam pré-constituídas.

“Quanto à complexidade dos fatos e à dificuldade da interpretação das normas legais que contêm o direito a ser reconhecido ao impetrante, não constituem óbice nem impedem o seu julgamento de mérito.”⁵¹ (*idem*, p. 17)

Trazendo tal questão para o âmbito do processo legislativo, o caso paradigma indica que a pessoa legitimada a impetrar o mandado de segurança é o parlamentar individualmente considerado – comissões, blocos parlamentares e lideranças de governo não são aceitos.

O direito é individual do parlamentar (deputado federal ou senador) que, ao ver tramitando na sua Casa de origem proposição que ele julga ser inconstitucional, entende que seu direito líquido e certo ao devido processo legislativo está sendo lesado e a autoridade responsável por manter tal projeto em curso seria o Presidente da Mesa, sendo, este a autoridade coatora, aquele contra quem o mandado de segurança será impetrado.

No MS paradigma, os impetrantes Itamar Franco e Antonio Canale, identificam como autoridade coatora a Mesa do Congresso Nacional. À época, havia previsão, no Regimento Comum do Congresso Nacional, de uma sessão de recebimento de PEC perante a Mesa do Congresso (art. 73) e, ainda, estabelecia que o Presidente "poderá rejeitar, liminarmente, a proposta que não atenda ao disposto no art. 47, §§ 1º a 3º, da Constituição", isto é, aquela que seja tendente a abolir a Federação ou a República.

Em voto, o Min. Moreira Alves reconhece o Presidente do Congresso como legitimado passivo:

Se a direção dos trabalhos do Congresso cabe ao Presidente do Senado; se este, pelo próprio Regimento Comum do Congresso Nacional (artigo 73), pode, liminarmente, rejeitar a proposta de emenda que não atenda ao disposto no artigo 47, § 1º, da Constituição (e quem tem poder de rejeição liminar o tem, igualmente, *no* curso do processo); e se a Constituição alude a objeto de deliberação (o que implica dizer que seu termo é o momento imediatamente anterior à votação); não há dúvida, a meu ver, de que, a qualquer tempo, antes da votação, pode a Presidência do Congresso, convencendo-se de que a proposta de emenda tende a abolir a Federação ou a República, rejeitá-la, ainda que não o tenha feito inicialmente.

⁵¹Ibid., p. 17

Esses artigos do Regimento Comum foram revogados pela atual Constituição. Hoje, tais poderes foram designados ao Presidente da Mesa, o qual, segundo o RICD, é a autoridade competente dentro do parlamento para submeter matéria à discussão e à votação, designar a Ordem do Dia (art. 17, I, alíneas “q” e “t”), proceder à distribuição das matérias às Comissões permanentes ou especiais, deferir a retirada da proposição da Ordem do Dia, determinar seu arquivamento ou desarquivamento (art. 17, II, alíneas “a”, “b” e “d”).

Além disso, como pontuado anteriormente, é perante o Presidente da Mesa que os projetos são protocolizados e também ele o responsável por fazer a primeira análise de admissibilidade das proposições (art. 137, *caput* e § 1º).

Observa-se que, se houver lesão perpetrada pelo Presidente da Mesa, não necessariamente se trata de ação, mas, na maioria das vezes, de omissão. Teria ele todos os poderes para não receber o projeto e não designá-lo às Comissões. Caso a proposição recebesse algum parecer pela inconstitucionalidade, poderia determinar seu arquivamento. E, por último, caso entenda haver vício em alguma emenda ou algum ato durante o processo, não levar o projeto à votação em Plenário.

2.2 DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO PARLAMENTAR AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo é constituído de procedimentos que se inserem em um conjunto de poderes, competências e prerrogativas que incluem não só as disposições constitucionais e regimentais, como também o conjunto de fatores reais que estimulam a produção legislativa,

Moraes explica que o processo legislativo pode ser expresso em dois sentidos. Primeiramente, de maneira mais ampla, trata-se de “questão da distribuição de competência legislativa entre unidades da federadas e a produção legislativa pelos diversos órgãos autorizados pela Constituição”. E de maneira mais restrita, “enquanto expressão do *modus operandi* da elaboração das leis”.⁵²

Além disso, o processo legislativo também pode ser entendido como um direito-garantia dos cidadãos materializado no respeito às regras e condições

⁵²MORAES, op. cit., p. 23

preestabelecidas para a produção normativa.

Moraes ressalta que a fase de tramitação, aquela em que ocorre as discussões dentro da Casa Legislativa, é a garantia de plena participação dos parlamentares ao processo legislativo.⁵³ Durante o trâmite interno, o projeto é avaliado por, pelo menos, duas Comissões, a CCJ e aquela relacionada ao mérito da proposição (art. 139, II, “a” e “c”, RICD). E nenhum projeto será distribuído a mais do que três Comissões de mérito (art. 139, IV, RICD).

As discussões dentro das Comissões dão-se sempre de maneira colegiada garantida na sua composição

tanto quanto possível a representação proporcional de Partidos e dos Blocos Parlamentares que participem da Casa, incluindo-se sempre um membro da Minoria, ainda que pela proporcionalidade não lhe caiba lugar. (art. 23, RICD)

Ainda, as emendas são instrumentos de mudança de entendimentos, de ajustes do texto à realidade e de coesão com as normas já vigentes.

Por serem juridicamente tutelados, é possível reconhecer que as regras que constituem o processo legislativo se incorporam aos direitos dos seus partícipes, não só porque lhes devem observância, como porque são critérios de validade do processo de formação dos atos normativos. E quaisquer quebras seriam, então, sujeitas à reparação.

Foi dentro dessa lógica que o Supremo reconheceu, no *leading case*, pela primeira vez, a ideia do devido processo legislativo, o qual seria um direito do parlamentar.

Quando a Constituição dispõe “não será objeto de deliberação” e estabelece as balizas *ex ante* sobre ritos, matérias e circunstâncias que em a Carta não poderá sofrer modificação, tal artigo pretende prescrever que existem determinadas escolhas do legislador que não poderão ser reconhecidas como legítimas, retirando do processo legislativo a presunção de legalidade, que é regra no ordenamento jurídico pátrio.

No MS 20.257, os imperantes arguíram que “constitui direito líquido e certo dos impetrantes, a pretensão de não serem compelidos a deliberar, desta ou daquela maneira, sobre matéria expressa e formalmente vedada pela Constituição”.

⁵³ MORAES, op. Cit., p. 74

2.3 QUESTÃO *INTERNA CORPORIS*

Até o *leading case*, a chamada questão *interna corporis* constituía a doutrina recorrente da Corte Suprema para evitar o controle sobre a atividade legislativa.

Apoiado no princípio da separação de poderes, a teoria consiste na ideia de que haveria atos íntimos do parlamento que seriam imunes à revisão judicial. A atividade legiferante, como competência própria do legislativo, não permitiria a intromissão dos outros poderes no exercício das suas atividades típicas. As questões que versassem sobre descumprimento de normas durante o processo legislativo não poderiam ser afetadas ao Judiciário, devendo o próprio Legislativo exercer a autotutela e revisar os supostos vícios.

Durante muito tempo, houve certa dúvida se as normas regimentais seriam ou não interpretadas como leis em sentido material, pois nada há que se falar sobre seu sentido formal, eis que a previsão no art. 59 denota sua hierarquia legal.⁵⁴

Porém, para além da previsão no inciso VII, a Constituição nada mais estabelece sobre a tramitação das resoluções e seus efeitos. De forma quase exclusiva, a regulamentação da matéria é dada pela doutrina e regimentos internos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional.

Resoluções são atos normativos destinados a regular matéria de interesse interno de cada uma das Casas Legislativas separadamente ou do Congresso Nacional como um todo, o que significa prever as atribuições, direitos e deveres dos parlamentares, constituir órgãos (como a Mesa e as Comissões), estabelecer parâmetros para seu funcionamento e definir regimentos para exercício da sua atividade típica, legislar. De forma que, o processo legislativo tem como fonte formais tanto as disposições da Constituição, quanto aquelas das resoluções legislativas, ou seja, dos Regimentos Internos.

A doutrina destaca que as resoluções teriam praticamente apenas efeitos internos, os quais atingiriam somente a própria Casa Legislativa e seus membros, sendo os efeitos externos exceções, como na previsão de delegação legislativa (art. 68, §2º, CF). Por isso, também não se poderia dizer que tais atos

⁵⁴CAVALCANTE FILHO, op. cit., p. 224

seriam gerais e abstratos, pois têm destinatários específicos (parlamentares e órgãos legislativos) e aplicam-se a eventos determinados (funcionamento das Casas e regras acerca do processo legislativo).

Quaisquer decisões amparadas nas normas dos regimentos internos eram entendidas como questão *interna corporis* e, assim, permitiu-se durante muito tempo que não sofressem qualquer tipo de interferência. A própria nomenclatura de atos *interna corporis* distancia a caracterização destas como normas jurídicas, afastando qualquer tipo de reconhecimento de (ir)responsabilidade por atos de membros ou órgãos legislativos.

“A matéria aparece revestida, não raras vezes, de um conteúdo místico, de uma pretensa indenidade dos atos internos do Congresso à investigação judicial.”⁵⁵

Tradicionalmente, afirma-se que a impossibilidade de se censurar as normas de regimentais legislativas. Há reiteradas decisões do STF no sentido de “a matéria relativa à interpretação de normas do regimento legislativo ser imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*.” (idem)

Embora haja amplo reconhecimento de que as cláusulas pétreas são o núcleo duro do processo legislativo, há ainda no Tribunal Constitucional divergência quanto a sindicabilidade do regimento interno das Casas.

Para Kelsen, a partir do momento em que se escolhe que haverá um tribunal constitucional, dentro do que se entende ser um Estado Democrático de Direito, nenhuma violação à Constituição poderá lhe escapar. Segundo o autor, seria ingenuidade acreditar que o Parlamento anularia de ofício uma lei votada por ele próprio, ainda que haja vício constatado por outra instância.

O órgão legislativo se considera na realidade um livre criador do direito, e não um órgão de aplicação do direito, vinculado pela Constituição, quando teoricamente ele o é sim, embora numa medida relativamente restrita. Portanto, não é com o próprio Parlamento que podemos contar para efetuar sua subordinação.⁵⁶

O autor entende ainda que pelas normas regimentais regularem o processo de criação de atos normativos primários e também os parâmetros em que dá o exercício do Poder Legislativo seriam elas, pelo menos em certa medida,

⁵⁵MENDES E BRANCO, op. cit., p. 1199

⁵⁶KELSEN, op. cit., p. 150

materialmente constitucionais.⁵⁷

Não é de hoje que a doutrina aponta que, não obstante o caráter político dos atos *interna corporis*, o legislador não pode se afastar dos limites a ele impostos, ignorando-os ou até mesmo estabelecendo regramento contrário às balizas constitucionais. Os procedimentos legislativos não são facultativos nem deveria a atuação dos legisladores escapar ao julgamento por outra instância.

Nessa linha, alguns autores como Meirelles defendem que nem tudo que está no regimento é exclusivo da competência do Congresso.

Interna corporis são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação de Plenário da Câmara.

Daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial, mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabeleçam condições, forma ou rito para o seu cometimento.⁵⁸

Não se pode correr o risco de que qualquer norma formalmente denominada de *interna corporis* afaste-se da Lei Maior, pois é nesta que encontra sua própria fundamentação e sua validade como regulamento.

Parte da doutrina, então, conclui que seria sim lícito ao Judiciário verificar se não haveria inconstitucionalidades ou, ainda, ilegalidades sendo cometidas em atos internos, porque o regimento, tendo hierarquia legal, deve se equilibrar aos outros atos que estão ao seu lado.

Na inteligência de que não havendo lei, prevalece a liberdade, o devido processo legislativo, então, deve ser entendido como garantia do cidadão de que seus direitos serão limitados se não com a devida observância do processo legislativo e em respeito aos preceitos da Carta Magna.

⁵⁷Ibidem

⁵⁸MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, P. 751

3. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF

A Constituição de 1988 trouxe algumas novas orientações acerca do processo legislativo. Mesmo que o mandado de segurança tenha sido previsto nessa nova ordem como remédio, não houve, porém, previsão constitucional ou mesmo legal que autorizasse esse cabimento específico, o que, já se sabe, não impediu que a tese jurisprudencial perdurasse.

Questiona-se, então, em que medida as novas disposições da atual Constituição influenciam no conhecimento ou no provimento desta modalidade de remédio constitucional e qual relevância ele ainda apresenta.

3.1 PARÂMETROS DO MS 20.257-DF

O caso data de 1980, quando a Constituição vigente ainda era a de 1967. À época, os Senadores Itamar Franco e Antonio Mendes Canale impetraram o remédio contra ato da Mesa do Congresso Nacional objetivando impedir a tramitação das PECs nº 51 e 52/80, assim como da EC nº 3 às mencionadas propostas.

Os impetrantes afirmaram que as PEC pretendiam prorrogar a duração dos mandatos eletivos de prefeitos, vice-prefeitos e vereadores alegando que as propostas violariam a disposição do art. 47, §1º da Constituição então em vigor que dispunha: “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação e a República”.

Argumentaram que a extensão dos mandatos feriria o regime republicano pela não possibilidade de alteração dos mandatários municipais a cada 2 anos, como estava previsto, mas a cada 4 anos.

Os autores do *mandamus* afirmaram constituir “direito líquido e certo dos impetrantes, a pretensão de não serem compelidos a deliberar, desta ou daquela maneira, sobre matéria expressa e formalmente vedada pela Constituição; em causa, pois, o direito substantivo de não deliberar”.

O pronunciamento do Ministério Público foi no sentido de não reconhecer que o ato de deliberar (ou não) seria um direito, mas, sim, um “poder jurídico-fático de votar, a favor ou contra” uma proposição. O senador, como alguém investido no mandato eletivo, não estaria representando a si mesmo, não agindo em nome e interesses próprios, mas como representante do Estado-membro que o

elegeu. Ainda, o senador não estaria compelido a votar, pois poderia simplesmente se abster. Não havendo direito individual, não haveria que se reconhecer qualquer tipo de obrigação ou reparação.

Concluiu pela impossibilidade jurídica do pedido defendendo que

submeter à deliberação do plenário do Congresso nacional proposição legislativa é acto de rotina, praticado de ofício, inerente às próprias funções da Mesa do Senado Federal. Não ofende direito de ninguém. Não cria direito. Não é acto jurídico ilícito. Nem abusivo. Nem ilegal.⁵⁹

E requereu que o Tribunal sequer conhecesse do MS.

O relator, Min. Décio Miranda, decidiu pela prejudicialidade do pedido, porque, enquanto o MS tramitava no âmbito do Tribunal, as emendas foram aprovadas em segundo turno. Explicou ainda que nada poderia decidir, já que a autoridade coatora não poderia ser incumbida de rejeitar a proposição ou não submetê-la à votação depois dela ter sido recebida em sessão conjunta do Congresso. E que não haveria outro momento, regimentalmente previsto, para que o Presidente do Congresso pudesse impedir a marcha legislativa.

A dissidência coube ao Min. Moreira Alves que, em voto-vista, expôs que, se, por maioria, os ministros entenderam que o objeto da ação ficou prejudicado, isso, em verdade, significaria que, quando da propositura da ação, o pedido era, sim, possível. Senão a ação sequer teria sido conhecida e a única solução possível seria a extinção sem resolução de mérito por carência de condição da ação.

Para o Ministro, o pedido era possível visto que, conforme as disposições o RCCN, poderia o Presidente do Senado, de forma liminar, rejeitar a proposta de emenda que não observasse o disposto no art. 47, §1º da Constituição “e quem tem poder de rejeitar liminar, o tem, igualmente, no curso do processo.”⁶⁰

Além disso, a Carta Magna se utiliza da expressão objeto de deliberação, o que significaria “sem a menor dúvida, objeto de votação, porque é neste momento que se delibera a favor da emenda ou contra ela.”⁶¹ A compreensão do que seria deliberação seria mais extensa do que somente a recepção do projeto

⁵⁹STF – MS 20.257, p. 11

⁶⁰STF – MS 20.257, p. 26

⁶¹Ibidem

pela Casa, mas também todo o trâmite legislativo, compreendendo toda a análise no âmbito das Comissões chegado até o ponto da votação.

Quanto ao mérito, o Ministro dá a seguinte lição:

Não admito mandado de segurança para impedir tramitação de projeto de lei ou proposta de emenda constitucional com base na alegação de que seu conteúdo entra em choque com algum princípio constitucional. E não admito porque, nesse caso, a violação à Constituição só ocorrerá depois de o projeto se transformar em lei ou de a proposta de emenda vir a ser aprovada. Antes disso, nem o Presidente da Casa do Congresso, ou deste, nem a Mesa, nem o Poder Legislativo estão praticando qualquer inconstitucionalidade, mas estão, sim, exercitando seus poderes constitucionais referentes ao processamento da lei em geral. A inconstitucionalidade, nesse caso, não será quanto ao processo da lei ou da emenda, mas, ao contrário, será da própria lei ou da própria emenda, razão por que só poderá ser atacada depois da existência de uma ou de outra.

Diversa, porém, são as hipóteses como a presente, em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). Aqui, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas — que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente.

A inconstitucionalidade, neste caso, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.⁶²

Depreende-se que a suspeita de violação ao processo legislativo que autorizaria o escrutínio do Judiciário nas atividades legislativas seria aquela de ordem formal, quanto aos procedimentos de tramitação (o que o ministro chama de processamento) dos projetos de emenda à Constituição ou de lei. E quanto às cláusulas de ordem material, o magistrado pouco diz, mas explicita que princípios não serão interpretados como integrantes do núcleo duro.

Segundo a tese original, respeitadas objetivamente as cláusulas pétreas, o Parlamento estaria exercendo sua atividade sem incorrer em nenhum tipo de afronta à Carta Magna. Quaisquer outras alegações de irregularidade que não se enquadrem dentro das cláusulas pétreas deverão ser arguidas depois de cessada a competência do legislativo

Além disso, como o MS em discussão era de natureza preventiva, já

⁶²Ibidem, p. 28/29

que visava impedir a colação do projeto em votação no Congresso. “Aprovada esta, o mandado de segurança se transforma de preventivo em restaurador de legalidade”.⁶³

Ministro considera ainda que, se tivesse sido concedido o pedido, não se estaria falando de indevida intromissão do Judiciário no Poder Legislativo, pois é competência própria do Judiciário e do STF impedir o desrespeito à Constituição. “Na guarda e observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência de Poderes. Não fora assim e não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para preservação dela, lhe outorga”.⁶⁴

Apesar de, em tese, considerar o MS cabível, o próprio Ministro acabou por não prover o pedido. Julgou que a prorrogação da duração dos mandatos seria conveniente para coincidir com tempo dos mandatos eletivos dos outros níveis da Federação (estadual e federal), o que não qualificaria como uma afronta ao texto constitucional.

Vencido, o voto do Min. Moreira Alves inovou a jurisprudência da Corte Suprema a ponto de criar nova modalidade de cabimento de mandado de segurança. Definiram-se os parâmetros que autorizam, até a Constituição vigente, o conhecimento do *writ* seguindo os seguintes critérios:

- a) Reconhecimento do direito ao devido processo legislativo do parlamentar;
- b) Qualificação da autoridade coatora na figura do Presidente da Mesa da Casa em que o projeto se encontra em trâmite;
- c) Objeto PEC ou PL (ordinária ou complementar);
- d) Risco de que o processo legislativo em trâmite esteja desrespeitando os parâmetros das cláusulas pétreas; e
- e) Impetração antes de ocorrida a votação em Plenário - por risco de perda do objeto.

É preciso pontuar que, desde o caso paradigma, fica marcado pelo voto dos ministros a possibilidade de verificação do mérito da causa. Pois que não seria concebível que um projeto que venha expressamente a dispor “extingue-se o

⁶³Ibidem, p. 26

⁶⁴Ibidem, p. 27/28

voto direito e secreto” sequer seja recebido pela Mesa de quaisquer das Casas. Não, a violação não seria assim tão direta.

Então, no caso, cada um dos Ministros integrante da Corte, em suas razões, expõe que a extensão dos mandatos nos termos da PEC ainda não feriria o pacto federativo. Reconheceu-se por unanimidade, incluindo o Min. Moreira Alves, que existiria certa distância argumentativa entre haver eleições a cada 4 anos e não haver mais sucessão eleitoral. Análise que só é possível adentrando o mérito.

3.2 ANÁLISE DOS MS CONHECIDOS PELO PLENÁRIO DO STF

Já sob o amparo da nova ordem, o STF recebeu, desde a promulgação da Constituição até junho de 2020, mais de 12.000 pedidos de mandados de segurança sobre os mais diversos assuntos. De todos estes, apenas 45 foram conhecidos pelo Tribunal Pleno com o cabimento específico tratado neste trabalho: impetrados objetivando obstar o *iter* legislativo nas Casas do Congresso. Sob a guarda da atual Constituição, com novas disposições em relação às cláusulas pétreas, pretende-se verificar se a solução de antes se renovou e sob quais aspectos.

3.2.1 Da legitimidade ativa *ad causam*

No MS 20.452, o então Vice-Governador de São Paulo, Orestes Quércia, juntamente com outro deputado e senador, questionou, perante o STF, ato da Mesa do Senador Federal. O relator acolheu a preliminar levantada pela PGR para excluir o então vice-governador da lide por ilegitimidade ativa. Segundo o parecer, “a questão se situa no âmbito interno do Congresso Nacional e os seus membros é quem possuem, em princípio, por suas prerrogativas, interesse intrínseco para a impugnação de ato praticado pelo Parlamento.”⁶⁵

Em outro MS, um jornalista impetrou o remédio “na qualidade de cidadão brasileiro” contra a Mesa da Câmara dos Deputados e Comissão Especial da Câmara dos Deputados insurgindo-se contra substitutivo de PEC que pretendia possibilitar a adoção de pena de morte, além da hipótese de guerra declarada,

⁶⁵STF – **MS 20.452 DF**, Relator: Aldir Passarinho. Data de julgamento: 07/11/1984. Tribunal Pleno. Data de publicação: 11/10/1985

também nos casos de roubo, sequestro ou estupro seguidos de morte.

Alegou o impetrante haver “direito líquido e certo de ver cumprida a Constituição do seu país” entendendo que a proposta pretendia abolir o direito individual previsto no art. 5º, XLVII, além de ferir as cláusulas pétreas.

O relator negou provimento (sendo seguido em unanimidade pelos outros ministros) dispondo que

a despeito do brilho, esmero e habilidade com que apresenta o pedido, é patente que não se aponta direito subjetivo supostamente lesado. (...) A circunstância de postular-se a permanência de uma garantia individual também não empresta legitimidade ao requerente, pois não seria próprio o direito individual afrontado, mas pertencente à coletividade de concidadãos.⁶⁶

Porém, mesmo que apresentado por parlamentar, o conhecimento da ação não é garantido em todas as circunstâncias, pois a perda do mandato, mesmo que ocorrida após a impetração, não possibilita o prosseguimento da ação. Em decisão monocrática, o Min. Celso de Mello extinguiu a ação sem julgamento de mérito, esclarecendo que

a perda superveniente de titularidade do mandato legislativo tem efeito desqualificador da legitimidade ativa do congressista que, apoiado nessa específica condição político-jurídica, ajuizou ação de mandado de segurança com o objetivo de questionar a validade jurídica de determinado procedimento que ambas as Casas do Congresso Nacional têm adotado em matéria de apreciação de medidas provisórias.

É que a atualidade do exercício do mandato parlamentar configura, nesse contexto, situação legitimante e necessária, tanto para a instauração, quanto para o prosseguimento da causa perante o Supremo Tribunal Federal.⁶⁷

No mesmo sentido foram as decisões nos mandados de segurança de números 24.667 e 28.005.

Nada diferente poderia ter sido a resposta da Suprema Corte, pois as condições da ação, entre as quais está o interesse de agir, devem estar presentes tanto na propositura da ação, quanto na prolação da sentença.

“Localiza-se o interesse processual não apenas na utilidade, mas especificamente na necessidade do processo como remédio apto à aplicação do

⁶⁶STF - **MS 21.303 DF**. Relator: Min. Octavio Gallotti, Data de julgamento: 19/06/1991. Tribunal Pleno. Data de publicação DJe: 02/08/1991

⁶⁷STF – **MS 27.971 DF**, Relator: Min. Celso de Mello. Data de julgamento: 01/07/2011. Data de publicação DJe – 146, Divulgação: 29/07/2011. Publicação: 01/08/2011

direito objetivo no caso concreto”.⁶⁸ Se o direito é individual, a perda do mandato ainda no transcurso do processo resulta em perda de interesse do autor, porque nenhum proveito mais terá ele tanto no prosseguimento da ação, quanto da procedência do pedido, se houver.

Da legitimidade da ação, o entendimento do *leading case* foi mantido para reconhecer somente aos parlamentares o interesse na causa. Restringindo um pouco, a jurisprudência é hoje firme no sentido de que o impetrante deve manter, durante todo o processo, sua condição de parlamentar, sem perda do mandato até a resolução da lide, sob pena de perda da legitimidade ativa *ad causam* e consequente extinção do processo sem resolução de mérito.

3.2.2. Da questão *interna corporis*

O Deputado Federal José Severino da Silva Felinto impetrou mandado de segurança contra a Mesa da Câmara para compelir o Presidente da Casa a acolher requerimento seu de urgência-urgentíssima visando a inclusão de projeto de sua autoria na Ordem do Dia para imediata discussão e votação. No pedido de informações, a Mesa explicou que não foi alcançado o número de signatários necessários para acolher o requerimento.

No MS 21.311⁶⁹, deputado federal insurgiu-se contra tramitação da PEC nº 1/1988 a qual pretendia instituir na nova ordem “pena de morte nos casos de roubo, sequestro e estupro, seguidos de morte”. Min. Néri da Silveira conheceu do mandado, reconhecendo que os pressupostos para seu cabimento estavam qualificados.

Apesar de reconhecer que havia flagrante pretensão à violação de direito individual disposto expressamente no art. 5º, XLVII, considerando-a de “inconstitucionalidade indubitosa e insuperável”, não concedeu a liminar. Ponderou o ministro que a proposta estava sob reexame de admissibilidade perante a CCJ, não vislumbrando a urgência da medida liminar.

Posteriormente, a proposta foi rejeitada na Comissão e arquivada, no

⁶⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Teoria geral do processo civil: processo de conhecimento e procedimento comum** – vol 1. 57 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 163/164

⁶⁹STF – **MS 21.311 DF**, Relator: Min. Néri da Silveira, Data de julgamento: 13/05//1999, Data de publicação: DJ 25-05-99

que o relator deu pelo processo extinto por perda de objeto.

Em 2012, por entender que estavam configurados os requisitos para o cabimento do *writ*, o Plenário conheceu do MS 21.374.

No entanto, indeferiu o pedido por unanimidade ao julgar que a hipótese de petição de urgência de tramitação por meio de requerimento baseava-se apenas em dispositivo regimental que não encontrava paralelo na Constituição. Foi dito que a questão, então, encontrava-se totalmente circunscrita ao domínio *interna corporis*, sendo imune à crítica judiciária.

Importante notar que, apesar da resposta do colegiado, o Min. Celso de Mello admitiu que o controle poderia se estender sobre as normas regimentais, defendendo que os atos *interna corporis* não poderiam ser invocados para justificar ofensa ao direito público subjetivo dos congressistas, os quais devem observância às normas constitucionais e regimentais.

Segundo Mello,

(...) a infração a norma do Regimento Interno, que não possua extração constitucional, pode revelar-se passível de controle pelo Judiciário, desde que o exercício abusivo do poder pelo Presidente da Casa legislativa implique em nulificação de direitos conferidos aos parlamentares pelo próprio texto da Lei Fundamental.⁷⁰

Porém, Mello não reconheceu que, no caso, houve qualquer lesão aos preceitos constitucionais. Para melhor compreensão, votos dos ministros foram organizados na Tabela 1.

No MS 22.503⁷¹, grupo de deputados insurgiu-se contra a tramitação da PEC nº 33/95. Argumentaram que o Legislativo, ao receber a proposta vinda do Executivo, resolveu por oferecer substitutivo (PEC nº 33-A/96), o qual foi rejeitado em votação no Plenário. A proposta inicial voltou a tramitar com designação de novo relator e aprovação da emenda aglutinativa nº 6 ao texto.

Controvérsia residiu no fato de que a emenda aglutinativa incluiu dispositivos do texto substitutivo rejeitado. Ainda, o novo relator designado após a rejeição do substitutivo diz-se autor da emenda aglutinativa, no caso, o Deputado Michel Temer. Impetrantes alegaram, então, confusão das figuras de relator e autor,

⁷⁰ STF – **MS 21.374 DF**, Relator: Min. Moreira Alves, Data de julgamento: 13/08/1992, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 02-10-1992, p. 16

⁷¹ STF – **MS 22.503 DF**, Relator: Marco Aurélio, Data de julgamento: 08/05/1996, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 06-06-1997

o que não seria permitido pelas regras regimentais.

Impetrantes apontaram que houve violação ao §5º do art. 60 da CF, porque emenda rejeitada não poderia continuar a tramitar, além de desrespeito aos arts. 43, parágrafo único, art. 118, §3º e art.163, VI, todos do RICD.

O relator concedeu liminar por entender que houve apenas emenda ao texto original e não que tal emenda seria proposta substitutiva à PEC inicial. Em seu voto sobre o mérito, o Min. Marco Aurélio insistiu na tese que o fez deferir a liminar:

O chavão tantas vezes utilizado, no sentido de tratar-se de tema também disciplinado em Regimento Interno e, por isso, *interna corporis*, líquida, com automaticidade, a controvérsia, afastando-se a normalidade democrática que, para mim, consubstancia-se no acesso do Judiciário, exercendo-se direito inerente à cidadania. (...) Ora, os participantes dos trabalhos legislativos, porque representantes do povo, quer de segmentos majoritários, quer de minoritários, têm o direito público subjetivo de ver respeitadas na tramitação de projetos, proposições, as regras normativas em vigor, tenham estas, ou não, estatura constitucional.⁷² (p. 16/17).

Ministro discorreu ainda sobre como blindar os procedimentos legislativos de controle seria possibilitar a conveniência da maioria formada no Parlamento, que se reúne de maneira ocasional, efêmera e conforme as circunstâncias políticas reinantes.

Min. Celso de Mello, seguindo mesmo pensamento do MS anterior, reconhece que há

imperiosa necessidade de fazer prevalecer a supremacia da Constituição, a que se acha necessariamente subordinada a vontade de todos os órgãos de Estado que se revelam depositários das funções político-jurídicas definidas pela teoria da separação de poderes, e a inafastável obrigação de tornar efetivas as cláusulas regimentais que disponham, em caráter mandatório e vinculante, sobre o modo de elaboração legislativa legitimam, plenamente, a atuação do Poder Judiciário no processo de formação dos atos normativos, em ordem a permitir, no plano da *judicial review*, a exata aferição do fiel cumprimento, pelo Poder Legislativo, das diretrizes, dos princípios e das regras inscritas tanto na Lei Fundamental da República quanto no Regimento Interno (...)⁷³

Diferentemente, o Min. Carlos Velloso sequer admitiu haver questão constitucional a ser discutida. Entendeu que não houve rejeição da emenda constitucional e sim do texto a ela substituto. De forma que a matéria constante do

⁷²STF – MS 22.503, p. 16/17

⁷³STF – MS 22.503, p. 73/74

substituto não poderia ser objeto de nova proposta, mas permitindo que “a matéria constante da proposta de emenda do Poder Executivo, não incluída no substitutivo, poderia ser submetida à deliberação do Congresso”, já que, segundo o regimento interno, a emenda aglutinativa não inova o texto.⁷⁴

Ainda, a averiguação de quais dispositivos integravam o texto do substitutivo rejeitado e quais destes teriam sido incluídos à PEC original por meio de emenda aglutinativa escaparia ao rigor jurisdicional, somente interessando aos parlamentares as razões políticas de tais escolhas. Defendeu ser matéria inteiramente *interna corporis*, não permitindo a censura judicial por meio de mandado de segurança e ainda no curso do processo legislativo, entendeu pelo não cabimento do *writ* e conseqüente não conhecimento. Os Min. Octavio Gallotti e Ilmar Galvão compartilharam essa tese.

Já o Min. Francisco Resek manifestou-se julgando que, em relação à querela regimental, esta seria de domínio particular do Congresso. A solução para se apreciar a quebra ou não de normas que regem o funcionamento da Casa deve ser discutida apenas internamente. Ainda disse que seria incoerente com o sistema de governo adotado permissão para que haja matérias confinadas ao Legislativo e que opiniões descompassadas entre os parlamentares não mereceriam o arbítrio de um juiz.

Mais a frente, quanto à suposta ofensa de caráter constitucional, o magistrado disse:

Se o Supremo não fosse o intérprete último das normas que na Constituição se estampam para dizer ao Congresso como funcionar, não seria também o intérprete último daquelas normas dirigidas ao governo, sobre como exercitar a competência executiva. (...) O Supremo seria o intérprete último da Constituição só para as normas relacionadas com o próprio Poder Judiciário ou com particulares – tese extravagante, de todo inadmissível.⁷⁵

E, por entender que havia matéria constitucional, deu por parcialmente provido o mandado de segurança. Tese essa vencedora que foi acompanhada pelos outros seis magistrados, incluído o Min. Moreira Alves.

Apesar da alegação principal dos impetrantes ter se baseado mais violações aos dispositivos regimentais do que constitucionais, a ação foi conhecida

⁷⁴STF – MS 22.503, p. 65

⁷⁵STF – MS 22.503, p. 61

pela maioria. Percebe-se que diante da discussão, a tese vencedora foi aquela que admite que, mesmo em se tratando de matéria regimental, há de se reconhecer que certos dispositivos são diretamente emanados da Constituição e, como consequência, sua não observância qualifica violação.

De outro modo, com relação aos regramentos regimentais que não são diretamente inspirados pela Carta Magna, não merecem a censura judiciária, reafirmando neste ponto a tradicional doutrina *interna corporis* e a impossibilidade de controle das opções de caráter político feitas pelos parlamentares.

Para melhor entendimento, votos dos ministros foram organizados na Tabela 2.

3.2.3 Da causa de pedir

No MS 31.816⁷⁶, parlamentar em pleno exercício do mandado alegou que a Presidência do Congresso Nacional descumpriu o rito de apreciação dos vetos presidenciais. Afirmou que projeto de lei aprovado foi enviado ao Executivo para apreciação, tendo a ex-Presidenta da República vetado alguns dispositivos por reputá-los contrários à Constituição e ao interesse público. O veto parcial nº 38/2012 foi encaminhado ao Congresso para deliberação.

A Presidência do Congresso acolheu requerimento de urgência para apreciação do citado veto, apesar de haver diversas questões de ordem suscitadas para apreciação de outros vetos, havendo quebra na formação da Ordem do Dia.

Argumentou o impetrante que o requerimento de urgência em tal caso é inusitado, pois não tem amparo na Constituição e também revela aleatoriedade da decisão da Casa, visto que há mais de 3 mil vetos pendentes de votação. Desta forma, a pauta da Casa se encontraria sobrestada por todos os outros vetos ainda não apreciados, conforme dispõem §§ 4º e 6º do art. 66 da CF.

Também haveria afronta ao RICN que impediria a apreciação de matérias que não estejam na Ordem do Dia, além de prejuízo à apreciação da matéria por falta de relatório elaborado por Comissão Mista. E requer deferimento de medida liminar dada a iminente deliberação em sessão conjunta do Congresso

⁷⁶ STF – **AgR MS 31.816 DF**, Relator: Min. Luiz Fux, Data de julgamento: 23/08/2013, Tribunal Pleno, Data de julgamento: 23/08/2013

Nacional.

Relator Min. Luiz Fux discorreu sobre como, apesar do veto se afigurar como mecanismo importante para o adequado funcionamento harmonioso entre os Poderes, a Constituição havia assegurado a palavra final ao Legislativo, haja vista a possibilidade da rejeição dos vetos do Executivo, inclusive revertendo o texto ao originalmente aprovado.

Magistrado afirmou que o estabelecimento constitucional de prazo para a apreciação de vetos com previsão de consequências aos trabalhos (trancamento de pauta) significa verdadeira regra procedimental descritiva e não mera recomendação do constituinte originário.

Ainda, na hipótese de transcorrido o prazo de 30 dias para a deliberação do veto, a prerrogativa do Congresso de formar sua própria agenda foi suprimida, sendo claro que aquelas propostas há mais tempo não apreciadas deveriam ter preferência sobre veto que ainda não tenha tido o prazo expirado, como é o caso.

Quanto às questões regimentais, defende que em um Estado Democrático de Direito (...)

é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva de respectivo Poder. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo legislativo e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas. Daí por que se impõe revisitar esta atávica jurisprudência do Tribunal.⁷⁷

Decidiu, então, deferir a liminar *inaudita altera parte* determinando que a Mesa do Congresso Nacional se abstinhasse de deliberar acerca do veto em questão “antes que se proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação, observadas as regras regimentais pertinentes”. (p. 26-27)

Posteriormente, em análise pelo Tribunal Pleno, a liminar foi cassada por maioria de votos em sede de agravo regimental. Abrindo a divergência, o Min. Teori Zavaski pontuou que a jurisprudência do Tribunal está consolidada no sentido de não apreciar de pontos do Regimento Comum que extravasem as disciplinas da Constituição.

⁷⁷STF - MS 31.816 DF, p. 22/23

Deu razão ao relator quanto ao descumprimento dos mandamentos constitucionais. No entanto, defendeu que o prazo fixado sem agregação de sanção pelo descumprimento é qualificado pela jurisprudência da Corte como prazo programático, “que não opera caducidade, nem inibe prática futura e destempada (sic) do ato administrativo.”⁷⁸

Afirmou ainda que a imposição de sobrestamento do § 6º diz respeito não apenas à votação de vetos, mas de todas as outras proposições em tramitação no Congresso. Assim, ponderou que a imposição de sobrestamento de todas as proposições em curso e ainda dos mais de 3 mil vetos pendentes de votação com obrigação de análise cronológica traria caos à atuação do Congresso com consequente paralisação de quaisquer outras deliberações. A Tabela 3 resume os votos dos ministros quando deste julgamento.

Com a mesma causa de pedir e pedido, o MS 31.832⁷⁹, impetrado pelo Deputado Federal Magno Malta, foi indeferido por perda de objeto, visto que a sessão de apreciação já tinha se realizado com consequente rejeição do veto parcial nº 38/2012.

Com identidade de pedidos: formação da Ordem do Dia em sessão conjunta do Congresso Nacional ou aplicação de outras normas que dizem respeito à votação de vetos presidenciais foram indeferidos, por impossibilidade de apreciação de questão *interna corporis*, os MS de nº 31.828⁸⁰, 33.694⁸¹, 34.040⁸², 34.063⁸³ e 34.439⁸⁴.

Até aqui, os mandados de segurança com questões procedimentais, referentes à observância dos regimentos internos, apesar de deterem interessantes ressalvas sobre a possibilidade de controle, restaram não deferidos pelo colegiado.

Necessário avançar sobre aquelas ações que pretenderam análise

⁷⁸STF - MS 31.816 DF, p. 32

⁷⁹ STF – **MS 31.832 DF**, Relator: Min. Luiz Fux, Data de julgamento: 22/08/2013, Data de publicação: DJe – 166 Divulgação: 23/08/2013

⁸⁰ STF – **MS 31.828 DF**, Relator: Min. Luiz Fux, Data de julgamento: 22/08/2013, Data de publicação: DJe – 166 Divulgação: 23/08/2013

⁸¹STF – **AgR MS 33.697 DF**, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de julgamento: 07/10/2015, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJe 213 26/10/2015

⁸² STF – **AgR MS 34.410 DF**, Relator: Min. Teori Zavascki, Data de julgamento: 17/03/2016, Tribunal Pleno, Data de publicação: 21/03/2016

⁸³ STF – **AgR MS 34.063 DF**, Relator: Min. Edson Fachin, Data de julgamento: 01/07/2016, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJe 212 05-10-2016

⁸⁴ STF – **AgR MS 34.439 DF**, Relator: Min. Luiz Fux, Data de julgamento: 27/10/2017, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJe 257 13-11-2017

mais extensiva sobre o mérito das proposições, objetivando controle material por parte da Corte Constitucional.

No MS 24.642, Deputado Onyx Lorenzoni alegou que houve envio prematuro de PEC da Câmara dos Deputados ao Senado Federal. Entendeu o Deputado que, por ter havido mudança no texto da proposição entre uma votação e outra, teria sido descumprido o art. 60, §2º da CF, eis que o mesmo texto não foi aprovado em dois turnos de votação.⁸⁵

Alegaçoão, aqui, não tratava de ofensa às regras regimentais, mas primeiramente de controle formal do processo legislativo de PEC, eis que a alegação versa sobre a não observância dos dois turnos de votação na Casa antes de a proposição ser considerada aprovada e remetida.

Requisitadas informações, Presidente da Mesa da Câmara afirmou que, entre o 1º e o 2º turnos de votação, houve apenas supressão da expressão “se inferior”, sendo apenas correção de redação. Trecho foi considerado redundante e dispensável. Texto da PEC pretendia modificar o art. 37, XI da CF que dispõe sobre a remuneração e o subsídio de agente públicos, como dos prefeitos.

Relator, Min. Carlos Velloso, já havia negado a liminar por concordar com a Presidência da Mesa, manteve a posição. Em uma tabela, colocou o texto a fim de comparar palavra por palavra o que foi aprovado em 1º turno e em 2º turno, concluindo que “a supressão havida se deu em perfeita harmonia com o que determina o próprio projeto (...), inadequada seria a permanência da expressão ‘se inferior’ no texto dando margem à interpretações equivocadas”.⁸⁶

Silva afirma se tratar de virada jurisprudencial desde o *leading case*, pois, apesar da alegação da inicial de ofensa ao rito formal de aprovação de emenda constitucional, Tribunal aqui não se conteve e não alegou se tratar de questão *interna corporis*.⁸⁷

Pelo contrário, apesar de o trecho que se pretendia modificar não tratar de nenhuma das matérias afetas às cláusulas pétreas, a Corte sequer levantou

⁸⁵ STF – **MS 24.642 DF**, Relator: Min. Carlos Velloso, Data de julgamento: 18/02/2004, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 18-06-2004

⁸⁶ STF – MS 24.642, p. 12

⁸⁷ SILVA, Luiz Augusto Freire da. **Direito subjetivo ao devido processo legislativo: uma crítica realista**. 2015. Monografia (Graduação) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

questão sobre os aspectos discricionários e reservados aos parlamentares no trato do processo legislativo. Tribunal adentrou o mérito do texto, comparando a letra do inciso modificado para avaliar se a retirada da expressão teria sido ou não significativa, para daí dizer que emenda foi apenas de redação. Tabela 4 resume os votos dos magistrados.

Não se trata mais de impedir a tramitação de propostas ofensivas às cláusulas pétreas, conforme vedação constitucional expressa. Quanto à matéria, não se trata de incompatibilidade com o núcleo duro da constituição; quanto à forma, tampouco se trata de obstar uma deliberação que a constituição veda. Trata o caso em questão de verificar a conformidade do processo legislativo constitucional.⁸⁸

Adiante, no MS 32.033, o então Deputado Rodrigo Rollemberg alegou haver violação na tramitação do PL nº 4.470/2012 o qual previa que “a migração partidária que ocorrer durante a legislatura não importará na transferência dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão”.

Min. Gilmar Mendes, relator, concedeu a liminar levando em consideração

a excepcionalidade do caso, confirmada pela extrema velocidade de tramitação (..) em detrimento de adequada reflexão e ponderação, (...) a aparente tentativa casuística de alterar as regras para criação de partidos na corrente legislatura, em prejuízo de minorias política (...), e a contradição entre a proposição em questão e o teor da Constituição Federal de 1988 e da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.430⁸⁹

Relator defendeu que, o cabimento do *writ* nessas circunstâncias, dada a longa jurisprudência que o concebeu, já estaria inserida na tradição constitucional brasileira, consignando “verdadeira doutrina brasileira do mandado de segurança”.⁹⁰ Discorreu sobre como a Corte não teria a pretensão de substituir o legislador, mas reconhecendo que o STF não conhece só de questões legais, que se a questão está subordinada às normas expressas na Constituição, então deixa a questão de ser exclusivamente política, não havendo como afastar a competência do Judiciário.

⁸⁸ SILVA, 2015, op. cit., p. 36

⁸⁹ STF – **MS 32.033 DF**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de julgamento: 24/04/2013, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJe 079 Divulgação 26/04/2013 Publicação 29/04/2013, p. 7

⁹⁰ STF - MS 32.033, p. 41

Evidentemente, é mais fácil fraudar o núcleo essencial da Constituição, condensado nas cláusulas pétreas, mediante a aprovação de projetos de lei, do que por meio de emendas constitucionais, cujo processo de aprovação é mais dificultoso. Desse modo, reitera-se, não admitir mandado de segurança em face de projeto de lei violador de cláusulas pétreas significa permitir uma completa inversão de valores e de hierarquia, concedendo ao legislador ordinário prerrogativa que a Constituição vedou ao seu próprio Poder de Reforma”⁹¹

Acompanhando o relator na íntegra, Min. Dias Toffoli defendeu que no caso não haveria como negar o caráter casuístico com que a proposta tramitava em acelerado, eis que se pretendia atingir o acesso gratuito ao rádio e à televisão com possível prejuízo ao pleito eleitoral.

Contrário à tese defendida pelo relator, Min. Teori Zavascki entendeu que, a despeito das alegações de casuismo e inconstitucionalidade serem plausíveis, a hipótese do caso não se amoldou aos pressupostos necessários para permitir o controle preventivo jurisdicional. Entendeu não se tratar de PEC ou PL ofensiva às cláusulas pétreas, tampouco de descumprimento de quaisquer exigências estabelecidas pela Constituição para o regular *iter* legislativo.

Ainda que se reconheça – e se reconhece, a plausibilidade da alegação de inconstitucionalidade material do projeto de lei aqui atacado, (...) isso não justifica, no meu entender, que se abra precedente com tão graves consequências para a relação institucional entre os Poderes da República. (...) quanto mais evidente e grotesca for a inconstitucionalidade material de projetos de lei (...) menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação.⁹²

Por maioria, a liminar foi cassada e o mandado indeferido. Tabela 5 organiza os votos dos ministros sobre a questão de mérito.

3.3 REPERCUSSÕES DOS PROVIMENTOS DOS MANDADOS DE SEGURANÇA

Primeiramente, é preciso notar que, a despeito de toda a controvérsia que envolve a matéria, poucos foram os mandados de segurança efetivamente levados ao Plenário.

Contrariando o senso comum de que, se dada a oportunidade, o Judiciário não se faria de rogado em se intrometer no exercício dos outros Poderes,

⁹¹STF - MS 32.033, p. 53

⁹² STF - MS 32.033, p. 148

o STF não deu procedência, até os dias atuais, a nenhum mandado de segurança que tenha passado pelo escrutínio do Plenário.

Antes da mudança da jurisprudência, ainda em 1980, a questão *interna corporis* constituía a doutrina recorrente da Corte Constitucional para não adentrar em quaisquer aspectos do processo legislativo. O que quer que se passasse dentro das paredes do Congresso era somente da competência deste conhecer e tutelar, sendo os atos praticados pelos congressistas imunes à revisão jurisdicional diante da máxima da separação dos poderes.

Ainda, havia a ideia de que o Parlamento se constituiria de um corpo uno sem reconhecimento de direitos particulares aos congressistas. O fato de que as decisões são tomadas pela maioria contribui para essa aparência de que tudo aquilo que é aprovado representa a vontade de praticamente a totalidade dos membros das Casas.

Foram poucas as liminares efetivamente concedidas e que chegaram a paralisar o trâmite de projetos. Dado que o *leading case* é do ano de 1980, isso representa o cuidado com que a Corte, de forma colegiada, vem tratando dos temas relativos ao processo legislativo e desse cabimento específico de mandado de segurança.

Mesmo com a sobrevivência de uma constituinte e promulgação de nova Constituição, a jurisprudência manteve o cabimento do mandado de segurança firmando como legitimados os parlamentares, e apenas eles, a manejar a ação diretamente perante o STF e reconhecendo a eles direito líquido e certo ao devido processo legislativo.

Como coparticipes da produção legislativa, ao congressista individualmente considerado é possível reconhecer direito subjetivo de não se sujeitar ao processo legislativo viciado pugnano pela correção tanto pela via administrativa, formulando questão de ordem dentro da Casa, como pela via judicial.

Porém, ainda resta resistência em enfrentar os dispositivos regimentais como normas jurídicas. Maior ainda é a dificuldade em se estabelecer o que seria em verdade os atos *interna corporis*. Para alguns autores, a disciplina regimental, que decorre diretamente da independência do Legislativo e da sua prerrogativa de

auto-organização, não poderia sofrer qualquer tipo de controle externo por perigo de violação à separação dos Poderes.

Outros, como Meirelles, consideram que nem todas as previsões regimentais podem ser classificadas como atos íntimos do Parlamento. Seriam qualificados como atos *interna corporis* apenas os atos referentes diretamente aos trabalhos internos dos órgãos, suas prerrogativas e a formação ideológica da lei.

A divergência persiste ainda hoje com votos diametralmente opostos. Dentre os membros do STF, um dos que negava, de maneira consistente, inclusive o conhecimento dos mandados de segurança individuais era o Min. Carlos Velloso. No MS 22503, Magistrado assim decidiu:

Admito, Sr. Presidente, que há interesse dos deputados impetrantes em ver cumprido o Regimento Interno da Câmara, da mesma forma que, aos cidadãos brasileiros, interessa o cumprimento das leis. Isto, entretanto, não implica dizer que a ofensa a esses interesses autorizaria o aforamento do mandado de segurança individual, já que este, visa garantir o direito subjetivo. Todos sabemos que direito subjetivo e interesse distinguem-se. Também nesta parte, portanto, o writ não pode ser conhecido.

Outros, como os Min. Marco Aurélio e Celso de Mello, defendem que todos os órgãos se acham subordinados à Constituição e que as regras regimentais detêm caráter mandatório e vinculante dos quais os parlamentares não podem se afastar.

Já o Min. Gilmar Mendes vai além e considera que a observância se deve não só ao que está formalmente nos regimentos, mas também às condições políticas que circundam os trabalhos legislativos. Conforme demonstrado, no MS 32.033, o magistrado concedeu a liminar nas bases da “excepcionalidade do caso” e por considerar que a tramitação mais célere dentro da Câmara estaria colocando em jogo “a adequada reflexão e ponderação” que se espera durante o trâmite legislativo.

A despeito da visão particular de quaisquer dos ministros, a partir do momento em que a ação é proposta perante o Tribunal, não teria ele outra escolha a não ser examinar o texto da proposição, independentemente de qual ofensa se alega estar em curso.

Ao pretender investigar se há ou não violação, a Corte precisa examinar o conteúdo da proposição tal como se apresenta no momento da impetração, adentrando o mérito da letra da futura lei. Não haveria como a Corte

analisar a compatibilidade entre proposições legislativas e o núcleo essencial da Constituição sem examinar os respectivos conteúdos.

A maioria admite que, havendo violação do núcleo duro da Constituição, seria possível a censura judicial, não de forma a efetivamente corrigir a infração, mas de obstar o trâmite processual do projeto e indicar ao Legislativo a necessidade de correção.

Apesar de esta ser a tese majoritária, em sede de Plenário, tal decisão ainda não ocorreu, embora admitido pela maioria dos magistrados que houve violação de nível constitucional ao processo legislativo, como nos mandados de segurança acerca da ordem de votação dos vetos presidenciais.

É possível notar que tal tese pode ser ilustrada como sendo uma área de penumbra, a permissão de controle dado ao Judiciário poderá ser exercida somente até certa medida. Se, e somente se, a disciplina do regimento interno tiver paralelo exposto na Constituição, a análise é possível.

Parece ser a contrário senso o entendimento de que a própria legalidade do regimento advém da Constituição, e assim, não permitida qualquer disposição que fosse contrário àquilo em ele que se baseia, por furtar obediência à Carta Máxima a qual todos, independente de ser “apenas” cidadãos ou autoridade da mais alta estima, devem se submeter.

Dos dispositivos regimentais que extravasem os mandamentos da Constituição, o Tribunal Constitucional não se permite controlar. E por mais que certa doutrina defenda não existir tal coisa ou que o magistrado concorde com esse pensamento, pouco foi feito até hoje, vide os mais de 150 mandados de segurança denegados sob justificativa de se tratar de “ato circunscrito ao domínio *interna corporis*”.

É preciso apontar que o Brasil é um dos poucos países que admite, na ocasião de veto parcial, que a parte incontroversa da lei seja imediatamente sancionada e publicada. Somente a parte vetada retorna ao Congresso para apreciação. Para Barbosa, “nesse contexto normativo, a decisão do STF confere mais peso à vontade do Presidente do Congresso que à própria Constituição, em afronta aberta à organização do processo legislativo.”⁹³

⁹³ BARBOSA, op. cit., p. 167

Ao enxergar maior gravidade na quantidade de vetos ainda pendentes de votação no Congresso, com conseqüente sobrestamento da pauta por tempo prolongado, do que na prática reiterada do Parlamento em descumprir os prazos de análise dos vetos, o Tribunal adota uma visão mais política do que jurídica do processo legislativo.

Conforme se repetem as decisões da Corte de não regular este tipo de ofensa, poderia se conjecturar, então, que os vícios são importantes conforme o impacto que são capazes de efetuar nos trabalhos das Casas Legislativas e não conforme a categoria da norma que violam. Isso poderia levar à conclusão de que, sendo o processo destinado a um fim, um vício só teria importância na medida em que seria capaz de atrapalhá-lo.

É preciso lembrar que, enquanto ainda proposição, o texto da norma não produz quaisquer efeitos, tendo o Supremo tão somente a capacidade de indicar se haveria ou não violação. Não se vislumbra, então, a possibilidade da Corte interpretar a norma, quanto mais de modular efeitos. Resta a ele apenas identificar onde está se dando o desvio, mantendo-se plena a competência do Legislativo na produção normativa.

Se a violação for aos procedimentos, quebra de ritos, observância de prazos, não se vislumbra muito espaço para que o Legislativo imprima sua independência.

Porém, se a Corte pretender corrigir o texto, cabe lembrar que, em relação ao exercício da sua função típica, o Legislativo não se vincula às decisões da Corte Suprema. O Parlamento não pode ser impedido de, na tentativa de corrigir o vício, o fazer da maneira que melhor lhe parecer. E tanto ainda, impossibilitado de editar nova lei com texto idêntico àquele declarado inconstitucional.

Por fim, pontua-se que o mandado de segurança preventivo a fim de controlar judicialmente o processo legislativo será cabível apenas enquanto a matéria ainda estiver em fase de tramitação. A modificação da situação jurídica do projeto para emenda ou para lei propriamente ditas não autoriza o Supremo a continuar a análise por perda de objeto da ação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho buscou-se, inicialmente, entender quais as bases que autorizam o cabimento do remédio constitucional do mandado de segurança como instrumento de controle jurisdicional preventivo do processo legislativo.

Partindo-se da premissa que tal cabimento decorre de precedente do Supremo Tribunal Federal, o MS 20.257, de 1980, foi feita uma revisão de como funcionam cada um dos mecanismos que se inserem nesse controle.

Primeiramente, pretendeu-se fazer uma revisão do processo legislativo constitucional. Fez-se a distinção de procedimento e processo para, então, a partir das lições de Cavalcante Filho, compreender como se dá cada uma das fases do processo legislativo: fase de iniciativa, fase constitutiva e fase complementar das leis ordinárias, leis complementares e emendas à Constituição. Foram pontuados quais são os limites explícitos dados à Constituição ao Poder Legislativo no exercício da sua função típica de legislar.

Depois, foram trazidas lições da doutrina acerca da judicialização do processo legislativo. Foi explicado quais os tipos de controle que existem, além do judicial, e o que se entende por controle de constitucionalidade. Aqui, foi pontuado que, formalmente, o controle de constitucionalidade é feito quando o ato normativo já está em vigor, isto é, *a posteriori*, quando já superado o processo de sua formação.

Então, foi salientado que, de maneira excepcional, o Supremo Tribunal Federal reconheceu em sede de mandado de segurança a violação à Constituição ainda durante o processo legislativo. No voto do Min. Moreira Alves, ele conheceu da ação proposta por deputados federais entendendo que os parlamentares teriam direito subjetivo ao devido processo legislativo, havendo espaço para análise das proposições, excepcionando a doutrina dos atos *interna corporis* em certos casos.

Na sequência, para a devida compreensão do que se trata este precedente, foi estudado, na doutrina de Meirelles, como se dá o cabimento do mandado de segurança, sua natureza processual, necessidade de invocar lesão à direito subjetivo e o tipo de prova admitida.

Adiante, foi analisada a construção jurídica do que vem a ser chamado de devido processo legislativo e de como os parlamentares, como coparticipes do processo legislativo, teriam direito a ele.

Depois, foi estudada, com base na jurisprudência tradicional, a suposta impossibilidade de controle dos trabalhos do Legislativo sob alegação de que os atos regimentais, por derivarem da independência dos Poderes, seriam apenas de interesse do Parlamento, denominados assim de atos *interna corporis*.

Na última parte do trabalho, foram estudados os parâmetros estabelecidos no *leading case*, permitindo, assim, a análise dos posteriores mandados de segurança conhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de analisar a evolução da jurisprudência da Corte à luz da Constituição Federal atual.

Foi identificado que a jurisprudência é firme em aceitar como legitimados *ad causam* apenas os parlamentares, reconhecendo a eles direito subjetivo ao devido processo legislativo, porém devendo ele, durante o transcurso do processo, manter o mandato por perigo de perda do interesse processual.

Também foi visto que a tese defendida majoritariamente permitiria a censura dos atos *interna corporis*, desde que a ofensa seja contra as cláusulas pétreas. Contudo, identificou-se que os ministros ainda não deram provimento a nenhum mandado de segurança que aventou tal alegação, não porque a alegação de violação foi rejeitada, mas porque o Tribunal considerou que as repercussões da decisão seriam mais gravosas à continuidade dos trabalhos legislativos.

Com relação à definição dos limites de atuação institucional do Judiciário, é possível identificar que cada ministro individualmente tem proximidade com determinadas doutrinas e jurisprudências.

Há ainda controvérsia sobre se o controle de regularidade do processo de elaboração legislativa estaria ou não transgredindo o postulado da separação entre Poderes, sendo incontroversos a legitimidade do Congresso em criar suas normas internas e o encargo do Supremo Tribunal em guardar a Constituição.

Então, em um futuro próximo, ainda não se vislumbra o peso de uma decisão colegiada que efetivamente aponte violação de cláusulas pétreas e paralise os trabalhos legislativos a fim de que se proceda à correção.

APÊNDICE

A partir de *web crawler*⁹⁴ desenvolvido na linguagem de programação *Python*. No dia 05 de junho de 2020, foram realizadas consultas dos mandados de segurança (MS) do número 20.257 em diante, independentemente do tipo de decisão, no endereço <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS + número do MS + %29&base=base + Acordaos ou Monocraticas>. Neste primeiro passo, foram identificados 12.310 mandados de segurança.

Do resultado desta consulta, foram extraídos a data do julgamento, os nomes dos impetrados e a ementa. De posse da data de cada julgado, foram excluídos aqueles ocorridos entre 1980 e outubro de 1988, pois foram julgados sob o amparo da Constituição de 1967 e o presente trabalho não pretendeu fazer um estudo comparado entre Constituições.

Como segundo filtro, pensou-se em identificar quais as palavras mais usadas na maior parte dos mandados de segurança que não seriam objeto de estudo deste trabalho.

Desta forma, o algoritmo foi programado, mediante a utilização de expressão regular⁹⁵, para identificar e excluir aqueles processos em que constavam como impetrados Governadores ou Tribunais, já que Tribunais não são órgãos do Legislativo e Governadores não propõem projetos perante as Casas Legislativas da União. Além de identificar os mandados, estes também foram organizados em duas pastas conforme o tipo de decisão: monocrática ou acórdão.

Então, utilizando a mesma técnica de expressão regular para identificar aqueles processos em que constavam nas ementas as expressões “Comissão Parlamentar de Inquérito”, “CPI”, “anistia”, “Tribunal de Contas da União”, “TCU”, “perda de mandato”, “*impeachment*”, “desapropriação”, “exoneração” e “aposentadoria”, sem fazer diferenciação entre letras maiúsculas e minúsculas, foram excluídos os casos identificados com esses termos, já que não tratam sobre

⁹⁴ Técnica de extração de dados de páginas na *internet*, realizada por meio de software de automação, a partir de seus respectivos códigos HTML (*HyperText Markup Language*). Castillo, Carlos. (2005) *Effective Web Crawling*. In: *ACMSIGIR Forum*, Vol. 39, New York, NY, USA.

⁹⁵ Conjunto de um ou mais padrões especificados para texto. *Regular Expressions*. The Open Group. 1997. Consultado em 12 de dezembro de 2020

processo legislativo.

Nos casos em que os termos não foram encontrados, o algoritmo procedeu ao *download* do inteiro teor no endereço <http://stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero= + número do MS + &classe=MS> ou *RMS* – Recurso em MS, nomeando o arquivo com o número e a data do julgamento.

Desta maneira, em consulta no dia 21 de junho de 2020, os processos que passaram pelos filtros foram baixados resultando em 8.424 mandados de segurança, sendo 6.114 decisões monocráticas e 2.310 acórdãos.

Considerando que o objetivo da pesquisa foi identificar o posicionamento da Corte Constitucional quanto ao cabimento de mandado de segurança preventivo, as decisões monocráticas foram desprezadas.

Em análise destes 2.310 processos, foi verificado que o algoritmo não funcionou como o esperado em todos eles, ainda restando alguns processos que não foram devidamente filtrados. Além disso, foi identificado que muitos processos tinham como impetrantes órgãos de classe como entidades sindicais, associações, partidos políticos, conselhos profissionais, que também não representam o objeto de estudo deste trabalho, pois não são legitimados a propor projetos de lei perante as Casas Legislativas.

Restaram 630 acórdãos, os quais foram lidos um a um para averiguar se tratavam ou não do objeto de estudo deste trabalho, no que sobraram apenas 45 mandados de segurança conhecidos e julgados perante o Tribunal Pleno.

Figura 1 – Linguagem de programação (código) elaborado para identificar e baixar os mandados de segurança analisados

```

1  #-*- coding: utf-8 -*-
2
3  import re, os, time, pdfkit
4  from selenium import webdriver
5
6
7  def busca_acordaos():
8      procurados = re.compile(r'cpi|comiss(?:ão|ão) parlamentar de inqu(?:r)ritol(anistia|t(cu|exonera(?:ç)ão|perda de mandato|impeachment|aposentadoria)', re.I
9      opcoes = webdriver.ChromeOptions()
10     opcoes.add_experimental_option('prefs', {'plugins.always_open_pdf_externally': True,
11     'download.default_directory': os.getcwd()})
12
13     driver = webdriver.Chrome(options=opcoes)
14     for ms in range(20257, 37000):
15         for base in ['baseAcordaos', 'baseMonocraticas']:
16             url = 'http://stf.ius.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?sl=428MS+(?%29base=)'.format(ms, base)
17             driver.get(url)
18             try:
19                 infos = [i.text.split('\n') for i in driver.find_elements_by_class_name('processosJurisprudenciaAcordaos')]
20                 if i.text.startswith('MS {}.'.format(ms)) or i.text.startswith('RMS {}.'.format(ms)):
21                     impetrados = []
22                     for i in infos:
23                         for e in i:
24                             if 'Julgamento:' in e:
25                                 data = re.compile(r'\d{2}/\d{2}/\d{2,4}').search(e).group().replace('/', '-')
26                                 if 'IMPRO' in e and any(['Governador' in e, 'Tribunal' in e]):
27                                     impetrados.append(e)
28             except:
29                 continue
30         for i in infos:
31             processo = i[0]
32             if processo.startswith('R'):
33                 tipo = 'RMS'
34             else:
35                 tipo = 'MS'
36             if '/' not in processo.split()[2]:
37                 tipo = '{}-{}'.format(tipo) + str(processo.split()[2].encode('ISO-8859-1')[2:-1].replace('\x', '\'))
38
39             for e, ee in enumerate(i):
40                 if 'Ementa' in ee:
41                     ementa = ee[1:]
42                     break
43                 elif 'Decisão' in ee:
44                     ementa = ' '.join(i[e+1:-1])
45             if not procurados.search(ementa):
46                 if base == 'baseAcordaos':
47                     driver.get('http://stf.ius.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero={}&classe={}'.format(ms, tipo))
48                     while 'paginador.pdf' not in os.listdir():
49                         time.sleep(0.5)
50                     os.rename('paginador.pdf', '{}.pdf'.format(' '.join([tipo, str(ms), data])))
51                 elif base == 'baseMonocraticas':
52                     pdfkit.from_url(url, 'MS {} {}.pdf'.format(ms, data))
53     except Exception:
54         continue

```

TABELAS

Tabela 1 - Votos dos ministros no julgamento do MS 21.374- DF

Ministro	Voto sobre o mérito
Moreira Alves (relator)	A questão está situada no âmbito do Regimento Interno do Congresso Nacional, necessitando análise das normas ali postas para saber se houve ou não descumprimento de alguma regra pela Mesa, de maneira que “(...) tendo em vista que para se chegar a esse resultado é preciso examinar o mérito do pedido, à semelhança do que ocorre quando se conclui por falta de direito líquido e certo, a decisão não deve ser de não conhecimento, mas sim do indeferimento do mandado”.
Celso de Mello	Apesar de pontuar que nem todo e qualquer ato legislativo será um ato <i>interna corporis</i> , o magistrado faz uma exceção dizendo que “o caso em questão não revela a ocorrência de qualquer lesão à ordem constitucional”.
Por votação unânime, o mandado de segurança foi indeferido. Votos dos Ministros presentes à sessão Néri da Silveira, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão não foram transcritos.	

Tabela 2 - Votos dos ministros no julgamento do MS 22.503-DF

Ministro	Voto sobre a medida preliminar	Voto sobre o mérito
Marco Aurélio (relator)	Afirmou que os impetrantes detêm direito público subjetivo para questionar o trâmite de projetos, principalmente de PEC, pois que “a controvérsia extravasa o campo das matérias internas, interessando não só os parlamentares a respectiva definição judicial, como a toda a sociedade.”	“(…) olvidou-se o caráter rígido da nossa Constituição, sob sutil jogo de nomenclaturas: utilizando-se a espécie ‘emenda aglutinativa’, chegou-se, conforme está reconhecido nas próprias informações, à reapreciação de matéria que havia sido rejeitada, transgredindo-se, assim, a norma constitucional.” Concedeu o mandado de segurança para anular a deliberação de aprovação da PEC substitutiva.
Maurício Corrêa	Conheceu do mandado na parte relativa à questão constitucional, delimitando a análise à violação do art. 60, §5º da CF.	Entendeu que “substitutivo é uma subespécie do projeto originariamente proposto” e assim a proibição seria apenas de reapreciação do mesmo texto. Indeferiu o MS.
Francisco Resek	Conheceu do mandado na parte relativa à questão constitucional.	Seguiu voto do Min. Maurício Corrêa e indeferiu.

Ilmar Galvão	Conheceu do mandado de segurança no todo.	Julgou não haver lesão constitucional nem lesão a direito subjetivo apto a ser reclamado. Inferiu.
Carlos Velloso	Há interesse dos deputados em ver cumprido o Regimento Interno, porém isso não significa dizer que a ofensa a este interesse permita impetrar mandado de segurança. “Todos sabemos que direito subjetivo e interesses distinguem-se. Também nesta parte, portanto, o <i>writ</i> não pode ser conhecido.”	“Está dito nas informações que não foi aproveitada, na emenda aglutinativa, matéria no substitutivo rejeitado.”
Celso de Mello	Entendeu haver direito líquido e certos dos parlamentares ao devido processo legislativo afirmando que os regramentos do regimento interno devem conformação à Constituição. Conheceu do mandado de segurança no todo.	Fatos estavam controvertidos, pois que “os impetrantes, todavia, não demonstraram na inicial, que a emenda aglutinativa repete matéria rejeitada”. Indeferiu.
Octavio Gallotti	Controvérsia necessita de análise do texto de ambas PEC apresentadas e interpretação acerca de dispositivos regimentais sobre a confusão entre autor e relator questões que escapam ao controle judicial. Não conheceu do mandado de segurança.	Reafirmou posição do voto sobre a preliminar e indeferiu a ordem.
Sydney Sanches	Conheceu do mandado na parte relativa à questão constitucional.	A Constituição não trata de projeto substitutivo, sendo esta matéria regimental, que não pode ser objeto de análise da Corte. Indeferiu.
Néri da Silveira	Conheceu do mandado na parte relativa à questão constitucional.	“(…) compreendo que a PEC, de origem executiva, não restou rejeitada quando o substitutivo veio a ser recusado”. Cassou a liminar e indeferiu o mandado.
Moreira Alves	“As razões do meu voto (MS 20.257 DF) já foram lidas aqui várias vezes, mas quero salientar, de logo, que essa decisão tem âmbito restrito,	Compreendeu que a PEC original não restou rejeitada quando o texto substitutivo não foi aprovado. Indeferiu o mandado e cassou a liminar.

	que é justamente o da vedação constitucional formal, não abarcando problemas regimentais nem, como nela acentuei, questões de inconstitucionalidade material.” Conheceu do mandado na parte relativa à questão constitucional.	
Sepúlveda Pertence	Conheceu do mandado na parte relativa à questão constitucional.	Transações, acomodações e alterações, “isso é do jogo parlamentar, do jogo democrático. Lei, na democracia, é sempre a lei possível, mediante as transações recíprocas que viabilizam a formação da maioria exigida”. Indeferiu.
De maneira preliminar, o Tribunal conheceu do mandado na parte relativa à questão constitucional. O MS foi indeferido no mérito por maioria de votos.		

Tabela 3 - Votos dos ministros no julgamento do AgR MS 31.816-DF

Ministro(a)	Voto sobre o mérito
Luiz Fux (relator)	Mantendo posicionamento expresso quando do provimento da medida cautelar em favor do deputado disse “enquanto permanecer o estado de omissão inconstitucional, é dever do Congresso Nacional proceder à apreciação dos vetos segundo ordem cronológica de sua comunicação”. Votou pelo desprovimento do agravo regimental e manutenção da medida liminar.
Celso de Mello	Acompanhou o relator, não dando provimento ao agravo.
Teori Zavascki	Abriu a divergência, entendendo que não há como negar a relevância da alegação de ofensa aos parâmetros constitucionais do devido processo legislativo. E concluiu que a despeito da flagrante inconstitucionalidade do descumprimento da ordem de apreciação dos vetos presidenciais, a exemplo do que foi decidido na ADI 4.029-DF, “o Tribunal deverá atribuir a essa decisão apenas eficácia <i>ex nunc</i> ”. Votou, então, pelo provimento do agravo regimental, cassando a liminar.
Rosa Weber	Seguiu voto do Min. Teori Zavascki, provendo o agravo e cassando a liminar.
Dias Toffoli	Entendeu que “pela leitura do art. 66 da Constituição, que, em seu §6º, tenha-se imposto uma ordem cronológica de votação.
Cármem Lúcia	Acompanhou voto do Min. Teori Zavascki, cassando a liminar. Deu provimento ao agravo, “mas com continuidade da ação de mandado de segurança”.

Ricardo Lewandowski	Considerou estarem ausentes, no caso, os requisitos de <i>fumus boni juris</i> e <i>periculum in mora</i> , cassando a liminar e dando provimento ao agravo.
Gilmar Mendes	Acompanhou a divergência ressaltando que “não saberia subscrever o argumento quanto à necessidade de observância cronológica – não extraio isso do texto constitucional (...)”. Deu provimento ao agravo.
Marco Aurélio	“Creio que as consequências da cassação da liminar – e estou a sopesar valores – são seríssimas, porque, como disse, viabilizará o massacre da minoria pela maioria, e consagrará (...) o desrespeito manifesto à Constituição Federal.” Acompanhou o voto do relator na íntegra, mantendo a liminar e não provendo o agravo.
Joaquim Barbosa	“(...) estamos diante de um exemplo muito claro de como se dá a hipertrofia do Poder Executivo no nosso sistema de governo. E, neste caso, ficou muito claro que esta hipertrofia se dá por meio da abdicação, pelo Congresso Nacional, das suas prerrogativas, das suas atribuições constitucionais.” Acompanhou o relator na íntegra.
Por maioria, deu-se provimento ao agravo regimental.	

Tabela 4 - Votos dos ministros no julgamento do AgR MS 24.642-DF

Ministro(a)	Voto sobre o mérito
Carlos Velloso (relator)	Concluiu que não houve alteração substancial entre os textos, apenas adequação redacional. Indeferiu o mandado.
Marco Aurélio	Acompanhou o relator, denegando a ordem.
Celso de Mello	Julgou que houve perda superveniente da legitimidade ativa, extinguindo o processo sem julgamento de mérito.
Nelson Jobim	Não conheceu do MS.
Votos dos Ministros presentes à sessão Sepúlveda Pertence, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa não foram transcritos. Mandado de segurança conhecido pela maioria e indeferido por unanimidade.	

Tabela 5 - Votos dos ministros no julgamento do AgR MS 32.033-DF

Ministro(a)	Voto sobre o mérito
Gilmar Mendes (relator)	Concedeu a liminar com conseqüente paralização do trâmite do projeto de lei na Câmara dos Deputados.
Teori Zavascki	Concedeu parcialmente o mandado de segurança de modo a “reconhecer a ilegitimidade do PL 14/2013, nos termos em que aprovado pela Câmara dos Deputados, por ofensa às cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988”.
Rosa Weber	Indeferiu o mandado de segurança entendendo que a questão deve ser resolvida pelo próprio Parlamento.
Luiz Fux	Julgou que “a solução que melhor se apresenta <i>in casu</i> é aquela que prestigia a deliberação parlamentar do PL 14/2013. Ela é a que, a um só tempo, prestigia o desenho institucional delineado pelo constituinte de 1988 e promove de forma mais

	satisfatória os postulados democráticos sem asfixiar o âmbito de atuação constitucionalmente assegurado ao Poder Legislativo”. Conheceu do mandado, porém o inferiu.
Dias Toffoli	Seguiu voto do relator na íntegra.
Ricardo Lewandowski	Discordando do relator, registrou que “não impressiona, <i>data vênia</i> , ao argumento da ‘velocidade’ na tramitação do projeto de lei ora atacado (...). Também não sensibiliza a alegação de que se trataria de uma ‘manobra casuística’ da maioria parlamentar (...)”. Cassou a liminar e indeferiu a ordem.
Marco Aurélio	Julgou que deve prevalecer a independência e harmonia entre os Poderes devendo o STF reservar-se a atuar apenas no controle repressivo de constitucionalidade. Inadmitiu o mandado de segurança.
Cármem Lúcia	Vencida em relação ao não conhecimento do mandado, votou pela denegação da ordem.
Joaquim Barbosa	“Para o processo de elaboração de leis, não parece útil, à primeira vista, valer-se da noção de minoria, tal como consagrada naquele acórdão, salvo se estivermos falando de hipótese absolutamente nítida de perseguição política, o que não me parece claramente demonstrado, ainda, no presente caso.” Denegou a segurança.
Por maioria, a corte conheceu do mandado de segurança e negou seu provimento. Presente à sessão, voto do Min. Celso de Mello não foi transcrito.	

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, L. A. DE A. **Democracia e controle judicial do processo legislativo: processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro : exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2012

HESSE, Konrad. **Temas Fundamentais de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança e ação popular**. 31^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes *et al.* **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MORAES, Germana de Oliveira. **O controle jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo**. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2004

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006

SILVA, Luiz Augusto Freire da. **Direito subjetivo ao devido processo legislativo: uma crítica realista**. 2015. Monografia (Graduação) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

THEODORO JÚNIOR, HUMBERTO. **Teoria geral do processo civil: processo de conhecimento e procedimento comum – vol 1**. 57 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em:

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm

STF - **ADI 939 DF**. Relator: Sydney Sanches, Data de julgamento: 15/12/1993, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 18/03/1994

STF - **MS 20.452 DF**, Relator: Aldir Passarinho. Data de julgamento: 07/11/1984. Tribunal Pleno. Data de publicação: 11/10/1985

STF - **MS 21.303 DF**. Relator: Min. Octavio Gallotti, Data de julgamento: 19/06/1991. Tribunal Pleno. Data de publicação DJe: 02/08/1991

STF – **MS 21.311 DF**, Relator: Min. Néri da Silveira, Data de julgamento: 13/05//1999, Data de publicação: DJ 25-05-99

STF – **MS 21.374 DF**, Relator: Min. Moreira Alves, Data de julgamento: 13/08/1992, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 02-10-1992

STF – **MS 22.503 DF**, Relator: Marco Aurélio, Data de julgamento: 08/05/1996, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 06-06-1997

STF – **MS 24.642 DF**, Relator: Min. Carlos Velloso, Data de julgamento: 18/02/2004, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJ 18-06-2004

STF – **MS 27.971 DF**, Relator: Min. Celso de Mello. Data de julgamento: 01/07/2011. Data de publicação DJe – 146, Divulgação: 29/07/2011. Publicação: 01/08/2011

STF – **AgR MS 31.816 DF**, Relator: Min. Luiz Fux, Data de julgamento: 23/08/2013, Tribunal Pleno, Data de julgamento: 23/08/2013

STF – **MS 31.832 DF**, Relator: Min. Luiz Fux, Data de julgamento: 22/08/2013, Data de publicação: DJe – 166 Divulgação: 23/08/2013

STF – **MS 31.828 DF**, Relator: Min. Luiz Fux, Data de julgamento: 22/08/2013, Data de publicação: DJe – 166 Divulgação: 23/08/2013

STF – **MS 32.033 DF**, Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de julgamento: 24/04/2013, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJe 079 Divulgação 26/04/2013 Publicação 29/04/2013

STF – **AgR MS 33.697 DF**, Relator: Min. Cármen Lúcia, Data de julgamento: 07/10/2015, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJe 213 26/10/2015

STF – **AgR MS 34.063 DF**, Relator: Min. Edson Fachin, Data de julgamento: 01/07/2016, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJe 212 05-10-2016

STF – **AgR MS 34.410 DF**, Relator: Min. Teori Zavascki, Data de julgamento: 17/03/2016, Tribunal Pleno, Data de publicação: 21/03/2016

STF – **AgR MS 34.439 DF**, Relator: Min. Luiz Fux, Data de julgamento: 27/10/2017, Tribunal Pleno, Data de publicação: DJe 257 13-11-2017