# CONTROLE PREVENTIVO JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE: UMA ANÁLISE DA RECENTE JURISPRUDÊNCIA DO STF À LUZ DA NOVA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

**Josias Santana de Sousa Santos**[*]

**RESUMO:** O controle preventivo judicial de constitucionalidade se constitui em instrumento eficiente para a manutenção da rigidez constitucional, com bases sólidas na máxima efetividade exigida da norma constitucional, na medida em que obsta, ainda em seu nascedouro, o surgimento de leis inconstitucionais, esta modalidade de controle reduz de forma contundente a entrada em vigor de leis flagrantemente inconstitucionais. A apatia das Comissões de Constituição e Justiça no âmbito do Poder Legislativo, a descaracterização do veto jurídico aposto pelo Executivo, e a evolução discreta do controle em concreto exercido pelo Judiciário, resultam na continuidade da eclosão sucessiva de leis sem a observância dos paradigmas constitucionais. O atual panorama fixado pela nova ordem constitucional impõe postura positiva do Estado, no sentido de não permitir omissões por parte deste, seja na elaboração de leis ou na prática de atos administrativos. Nesse diapasão, cabe fincar a fiscalização preventiva do judiciário, não exorbitando dos limites que lhes são impostos, como grande mantenedor da correta interpretação a ser dada a uma determinada lei ou ato, quando a questão dita inconstitucional lhe seja levada. De forma paulatina, assim vem se manifestando o Supremo Tribunal Federal, que evolui no sentido de abranger situações antes não consideradas como passíveis de seu crivo, como se vislumbra na apreciação de questões que se sobrepõem aos atos *interna corporis* praticados pelas Casas Legislativas. Igualmente, quando se tratar de normas que garantem os direitos constitucionais fundamentais, já que refletem regras de eficácia e aplicabilidade imediata.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constituição. Interpretação Constitucional. Controle Preventivo de Constitucionalidade.

---

[*] Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus. Graduado em Direito pela Universidade Tiradentes. Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. E-mail: josiassantanajr@gmail.com.br.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Cumpre, inicialmente, enfrentar o tema de forma genérica, destacando pontos importantes acerca do controle de constitucionalidade. Desse modo, não se pode analisar o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos sem tomar em consideração a rigidez e supremacia constitucionais.

Como bem observa Alexandre de Moraes[1]:

> A ideia de controle de constitucionalidade está ligada à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à de rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais.
> Em primeiro lugar, a existência de escalonamento normativo é pressuposto necessário para a supremacia constitucional, pois, ocupando a Constituição a hierarquia do sistema normativo é nela que o legislador encontrará a forma de elaboração legislativa e o seu conteúdo. Além disso, nas constituições rígidas se verifica a superioridade da norma magna em relação àquelas produzidas pelo Poder Legislativo, no exercício da função legiferante ordinária. Dessa forma, nelas o fundamento do controle é o de que nenhum ato normativo, que lógica e necessariamente dela decorre, pode modificá-la ou suprimi-la.
> A ideia de intersecção entre controle de constitucionalidade e constituições rígidas é tamanha que o Estado onde inexistir o controle, a Constituição será flexível, por mais que a mesma se denomine rígida, pois o Poder Constituinte ilimitado estará em mãos do legislador ordinário.
> A supremacia constitucional adquiriu tamanha importância nos Estados Democráticos de Direito, que Cappelletti afirmou que o nascimento e expansão dos sistemas de justiça constitucional

> após a Segunda Guerra Mundial foi um dos fenômenos de maior relevância na evolução de inúmeros países europeus. [sem o grifo no original].

É sabido que todas as normas jurídicas vigentes são dotadas de imperatividade, impondo sua observância a todos, sem nenhuma distinção. Entretanto, quando se trata de normas e princípios constitucionais vislumbra-se uma maior importância, por ocuparem posição de destaque na escala hierárquica das leis. É na Constituição que se encontra toda estrutura normativa de um Estado, com a respectiva organização e funcionamento de seus órgãos, bem como, insculpidas as respectivas normas fundamentais.

Com efeito, essa primazia constitucional, na medida em que resguarda uma ordem jurídica fundamental de toda a sociedade, nos revela que,

> A superioridade das normas constitucionais também se expressa na imposição de que todos os atos do poder político estejam em conformidade com elas, de tal sorte que, se uma lei ou outro ato do poder público contrariá-las, será inconstitucional, atributo negativo que corresponde a uma recusa de validade jurídica. Porque as normas constitucionais são superiores às demais; elas somente podem ser alteradas pelo procedimento previsto no próprio texto constitucional.
>
> A superioridade das normas constitucionais se manifesta, afinal, no efeito de condicionar o conteúdo de normas inferiores. São, nesse sentido, normas de normas. As normas constitucionais, situadas no topo da pirâmide jurídica, constituem o fundamento de validade de todas as outras normas inferiores e, até certo ponto, determinam ou orientam o conteúdo material destas.[2]

Nesse diapasão, sendo norma proveniente do poder constituinte originário, todas as demais normas que advenham do exercício do poder constituinte derivado, dito de outro modo, do poder constituído, devem obediência à lei suprema. Ora, uma Constituição reveste-se

de rigidez, quando para alterá-la seja obrigatório e necessário um processo de modificação mais dificultoso do que o adotado para as leis infraconstitucionais.

Como consequência, avulta-se a supremacia constitucional, já que as normas fundamentais contidas na Carta Magna conferem validade a todas as demais normas que fazem parte do ordenamento jurídico de um país. Em outras palavras, todas as normas que se encontram abaixo das regras constitucionais devem se conformar às normas erigidas na Constituição, tanto formalmente, quanto materialmente. Nestes moldes, assevera José Afonso da Silva[3] que,

> A *rigidez constitucional* decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal. Da rigidez emana, como primordial consequência, o *princípio da supremacia da Constituição* que, no dizer de Pinto Ferreira, 'é reputado como uma pedra angular, em que assenta o edifício do moderno direito político'. Significa que a Constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos. [destaque do autor].

A obediência formal se coaduna sob a perspectiva procedimental, ou seja, diz respeito ao processo de formação; abrangendo, inclusive, a competência para a elaboração da lei ou ato normativo.

Quanto a este parâmetro, elucida Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco[4] que,

> Outro modo de se conceituar a Constituição centra-se em um critério de forma, que também é devedor das postulações do constitucionalismo, no ponto em que enaltece os méritos da Constituição documentada, escrita como forma, não somente de melhor acesso aos seus comandos, como de estabilidade e racionalização do poder.
> A Constituição, em sentido formal, é o documento

> escrito e solene que positiva as normas jurídicas superiores da comunidade do Estado, elaboradas por um processo constituinte específico. São constitucionais, assim, as normas que aparecem no Texto Magno, que resultam das fontes do direito constitucional, independentemente do seu conteúdo. Em suma, participam do conceito da Constituição formal todas as normas que forem tidas pelo poder constituinte originário ou de reforma como normas constitucionais, situadas no ápice da hierarquia das normas jurídicas.

No que tange à conformação sob a ótica material, o que se observa é o respeito ao conteúdo, de modo que, qualquer tipo de afronta à determinação constitucional deve ser rechaçada com a declaração de sua inconstitucionalidade. Assim,

> Fala-se em Constituição no sentido substancial quando o critério definidor se atém ao conteúdo das normas examinadas. A Constituição será, assim, o conjunto de normas que instituem e fixam as competências dos principais órgãos do Estado, estabelecendo como serão dirigidos e por quem, além de disciplinar as interações e controles recíprocos entre tais órgãos. Compõem a Constituição também, sob esse ponto de vista, as normas que limitam a ação dos órgãos estatais, em benefício da preservação da esfera de autodeterminação dos indivíduos e grupos que se encontram sob a regência desse Estatuto Político. Essas normas garantem às pessoas uma posição fundamental ante o poder público (direitos fundamentais).[5]

Pressuposto de igual importância é a "instituição de, pelo menos, um órgão com competência para o exercício dessa atividade de controle"[6]. Órgão este com função jurisdicional ou política, na medida em que integre o Poder Judiciário, Legislativo ou Executivo.

Deste modo, analisados preliminarmente alguns pressupostos iniciais para incidência desta atividade de controle, mister transpor os conceitos

até então praticados pela doutrina em geral. Assim, quanto ao controle jurisdicional, há o controle concreto e abstrato de constitucionalidade. O primeiro ocorre no transcurso de uma demanda judicial qualquer, suscitada por meio de defesa, que visa resguardar o objeto principal da demanda. O segundo se realiza por via de ação, intentada perante tribunal competente, tendo como objeto principal a lei contestada propriamente dita.

Deveras, no controle concreto, difuso ou por via de exceção, constata-se que,

> Sem o caso concreto (a lide) e sem a provocação de uma das partes, não haverá intervenção judicial, cujo julgamento só se estende às partes em juízo. A sentença que liquida a controvérsia constitucional não conduz à anulação da lei, mas tão-somente à sua não-aplicação ao caso particular, objeto da demanda. É controle por via incidental.[7]

Em sentido diverso, no controle concentrado, abstrato ou por via de ação realiza-se uma investida direta na lei que, uma vez declarada inconstitucional, será retirada do ordenamento jurídico vigente. Neste sentido, assevera Michel Temer[8] que, "outra forma de controle é a via direta, na qual a norma, em tese, será questionada. Não há caso concreto, mas interpretação em abstrato."

Conclui Elival da Silva Ramos[9], a notória perspectiva do controle principal jurisdicional:

> O controle abstrato de normas, ainda que de natureza objetiva, configura exercício, mesmo atípico, da jurisdição [...]. Destarte, as principais características da atividade jurisdicional estão presentes na fiscalização abstrata, como é o caso da aplicação da lei, enquanto seu objetivo imediato, a inércia inicial e a definitividade das decisões.

Quanto ao controle político cumpre esclarecer que é exercido por órgão de controle distinto dos três poderes, responsável em garantir a supremacia da Constituição, comum em Portugal e Espanha, onde

são realizados, em regra, pelas Cortes ou Tribunais Constitucionais[10]. Muito embora possua semelhança no que tange a alguns fundamentos concernentes ao controle exercido pelo Poder Executivo e Legislativo, tal controle não é identificável no Brasil.

Sob uma das perspectivas referente às espécies de inconstitucionalidade vale destacar a que se verifica em virtude de ato comissivo ou por omissão. Verifica-se a inconstitucionalidade por ação ou por atuação quando as leis ou atos hierarquicamente inferiores se tornam incompatíveis com a Constituição. Em relação à inconstitucionalidade por omissão o que se observa é a falta de atividade legislativa na feitura das leis, ou, do administrador na complementação destas.

Insta salientar a mudança de paradigma referente ao controle por omissão, ante a inexistência, em geral, de previsão em muitas Cartas Fundamentais. De fato, não há argumento plausível que suprima sua importância, ainda que lastreada no possível desrespeito ao princípio da independência dos poderes. No entanto, a justificativa está no sistema de freios e contrapesos que exclui interpretação tendente a prejudicialidade à divisão dos poderes.

Neste sentido, elucidativas são as palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho[11], destacando que,

> [...] admite a doutrina haver também uma inconstitucionalidade por omissão, que se traduziria no descumprimento de norma constitucional não imediatamente exequível (ou seja, dependente de complementação), descumprimento este imputável ao Legislativo ou ao Executivo.
>
> .....
>
> Em vista do exposto, a inconstitucionalidade por omissão consistiria em o legislador ou o administrador não complementarem, por omissão ou inação, a norma não imediatamente exequível, descumprindo assim o mandamento constitucional.

Concluindo esta breve análise preliminar acerca do controle de constitucionalidade, importante para adentrar ao tema específico do

presente artigo, vale frisar a atividade de controle sob a ótica do momento de sua realização. Assim, de logo, destacam-se os controles prévio ou preventivo, e posterior ou repressivo, sendo este último ocorrente, segundo Canotilho[12], "na hipótese de o acto normativo ser um acto perfeito, pleno de eficácia jurídica, o controlo sobre ele exercido é um *controlo sucessivo ou a posteriori*." [grifo do autor].

Acerca do controle prévio ou preventivo, objeto do nosso artigo, observa-se que a lei ou ato normativo contestado que se sujeita à atividade de controle, ainda não detém eficácia no ordenamento jurídico, visto sujeitar-se ao controle antes da existência perfeita do ato, ocorrendo durante seu processo de elaboração.

Apesar de sua importância, o que se nota é uma escassa utilização, tanto política quanto juridicamente. Ora, em nosso país,

> [...] é praticado, em reduzidíssima escala, um controle preventivo da constitucionalidade, de natureza política, através dos pareceres das Comissões de Constituição e Justiça das Casas Legislativas, emitidos sobre os projetos de leis apresentados, bem assim pelos Chefes do Executivo das três esferas políticas da Federação (Presidentes, Governadores e Prefeitos), por meio do veto jurídico-constitucional aposto a projetos de leis, por motivo de inconstitucionalidade [...].
> [...] quanto à possibilidade de controle judicial preventivo de constitucionalidade, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem recusado o controle preventivo em sede abstrata e admitido, excepcionalmente, o controle preventivo *in concreto*, em face de mandado de segurança impetrado por parlamentar para a defesa de suas prerrogativas em decorrência de proposta inconstitucional de emenda à Constituição.[13] [grifo do autor].

Imperioso analisar o momento de controle acima referido, haja vista configurar-se em instrumento salutar de prevenção da inserção de normas inconstitucionais na ordem jurídica. De fato, muito embora, em princípio, o controle preventivo de constitucionalidade se caracterize

por ser eminentemente político, havendo a falsa impressão de redução de seu âmbito de aplicação, sua natureza jurisdicional é incontestável, nunca de forma abstrata, mas possível na defesa, em casos concretos, de prerrogativas dos parlamentares (devido processo legislativo constitucional).

Com efeito, diretrizes oriundas deste debate e sujeitas ao controle de constitucionalidade de normas, têm que ter como base de apoio que a

> Constituição estrutura a ação política organizando-a, guiando-a, limitando-a. Mas ela não regula a ponto de a política estar reduzida à mera execução de ordens constitucionais. Dentro da moldura constitucional, os órgãos políticos estão livres para fazer as escolhas que, de acordo com seu ponto de vista, o bem comum exige. A eleição decide qual dos pontos de vista em competição é o preferido pela sociedade e qual o grupo político deve, dessa forma, liderar as posições no Estado e executar seu programa político. A seu turno, as Cortes, especificamente as Cortes Constitucionais, são chamadas a controlar se os outros ramos de poder, ao definir, concretizar e implementar os objetivos políticos agiram de acordo com os princípios constitucionais e não ultrapassaram os limites constitucionais.[14]

## 2 O CONTROLE PREVENTIVO NO DIREITO COMPARADO

Ao adentrar numa análise do controle de constitucionalidade sob a ótica do direito comparado, cumpre estabelecer distinção marcante já assentada na doutrina concernente aos vários sistemas de controle. Duas vertentes, inicialmente estanques, são implantadas. Os sistemas filiados ao controle difuso de constitucionalidade e modelos fincados no controle concentrado.

O modelo associado ao controle difuso está interligado ao sistema norte-americano, também chamado de *judicial review*. No controle concentrado, encontram-se entrelaçados os ideais estabelecidos por Hans Kelsen, guardando raízes com o sistema alemão-austríaco.

Entretanto, importante destacar que essa diferenciação, outrora de

grande valia, assume hoje caracteres puramente didáticos. De fato, nos dias atuais, nota-se que grande parte dos países que exercem o controle de constitucionalidade adota sistema misto, compreendendo o controle efetivado de forma concreta e abstrata.

Ilustrando a conformação dos sistemas de controle no atual contexto, basta ressaltar o que ocorre no sistema americano. Neste, tradicionalmente, percebe-se a subjetividade de cada caso concreto, muito embora, cada vez mais, haja o recurso ao interesse público para conferir ao processo constitucional de controle natureza fortemente objetiva.

Destacando esta característica hodiernamente percebida, arrematam Ives Gandra da Silva Martins e Gilmar Ferreira Mendes[15]:

> A despeito das diferenças notórias entre os sistemas difuso e concentrado e da diversidade das inspirações filosóficas que lhes dão base, afigura-se cada vez mais inequívoco que os modelos americano e europeu apresentam hoje mais afinidades do que se poderia imaginar a partir de uma análise perfunctória.

Analisar-se-á, primeiramente, o sistema norte-americano. Observa-se que, dentre os que serão aqui destacados, é o que mais assume roupagem discrepante de um controle realizado preventivamente. Ora, os Estados Unidos da América elaboraram um sistema de controle de validade das leis confiado ao Poder Judiciário e com caráter eminentemente judicial.

Sistema que, historicamente, já fixava a tradição de subordinar todas as normas legislativas à Constituição, porém, tendo como marco histórico o ano de 1803, quando se firmou a ideia de um Poder Judiciário como a autoridade suprema para interpretar a Constituição e as leis.

Não sendo de restrita expansão, o sistema americano sempre deteve contundente espaço de abrangência, enfatizando Carlos Roberto de Alckmin Dutra[16]:

> O sistema de controle estadunidense teve grande repercussão e foi incorporado ao ordenamento jurídico de diversos outros países. CAPPELLETTI informa que esse modelo foi implantado, sobretudo,

> em muitas ex-colônias inglesas, como o Canadá, a Austrália e a Índia, mas também em outras partes, como no Japão, na Suíça, na Noruega, na Dinamarca, na Suécia, bem como na Alemanha, durante a Constituição de Weimar, e na Itália, de 1948 a 1956.
> Como se sabe, foi, igualmente, adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro, em 1890, após a proclamação da República, e é, também, o sistema tradicional português, introduzido na Constituição de 1911 (art. 63º), por influência da Constituição brasileira de 1891 (arts. 207 e 280).

Momento histórico amparado em questões políticas que teve início quando da nomeação, confirmada pelo Senado, de William Marbury para o cargo de Juiz de Paz do Distrito de Colúmbia, pelo então Presidente John Adams.

Já com Thomas Jefferson como novo Presidente, tendo como Secretário de Estado James Madison, foi retida a nomeação de William Marbury, conquanto tivesse o ato de nomeação respeitado todas as formalidades legais. Foi quando Marbury, através de um *mandamus* contra Madison, requerido junto à Suprema Corte americana, sustentou o seu direito de assumir o cargo.

Em meio ao exame realizado pelo *Chief Justice* Jonh Marshall acerca do direito ou não de assumir o cargo; qual o remédio constitucional a que teria direito; se a Suprema Corte poderia se manifestar sobre o caso em questão, entre outros pontos de realce, o que importa frisar é que,

> A decisão de MARSHALL representou a consagração não só da supremacia da Constituição em face de todas as demais normas jurídicas, como também do poder e dever dos juízes de negar aplicação às leis contrárias à Constituição. Considerou-se que a interpretação das leis era uma atividade específica dos juízes, e que entre essas figurava a lei constitucional, como a lei suprema, de tal modo que, em caso de conflito entre duas leis a aplicar a um caso concreto, o juiz deve aplicar a lei constitucional e rejeitar, não a aplicando, a lei

inferior.[17]

E neste sentido, rememorando com minúcias todo o caminho percorrido no presente caso, Raul Machado Horta[18] arremata:

> O caso Marbury v. Madison, de 1803, favoreceu, finalmente, os desígnios de Marshall. Tratava-se de assunto de pequena importância, com origem na recusa dos republicanos de Jefferson de empossar modestos juízes de paz nomeados pelos Federalistas de Adams. É conhecido o episódio histórico. Adams, nos últimos instantes de seu mandato presidencial, nomeou algumas dezenas de juízes de paz. No açodamento das providências finais, que antecederam à transmissão do cargo a Jefferson, eleito por partido adverso, o Secretário competente, na época o próprio Marshall, esqueceu-se, ou não teve tempo de providenciar o expediente necessário, deixando na mesa de trabalho os atos de nomeação. Ali os foi encontrar o Secretário Madison, sucessor de Marshall. Inteirado dos fatos, Jefferson ordenou que se expedissem apenas 25 atos, inutilizando os demais. Entre os prejudicados, figuravam Marbury e os três companheiros que recorreram à Suprema Corte, em 1801 (William Marbury, Denis Ramsay, Robert Townsend Hooe e William Harper), pleiteando um *writ of mandamus* contra o Secretário Madison, para empossá-los nos cargos. Marshall admitiu a justiça da pretensão. Preocupava-o, entretanto, a resistência do Executivo à decisão favorável da Suprema Corte. O caso, que não envolvia interesse material de monta, colocou mais à vontade o 'Chief Justice' para firmar decisão de profundas consequências políticas. **Entrando no exame do caso, Marshall invoca a inconstitucionalidade do artigo 13, da lei de 1.790, no qual se basearam os recorrentes; artigo esse que deferia à Suprema Corte a faculdade de expedir, diretamente, *writ of mandamus*, em desacordo com o artigo**

> **III, seção II, do texto constitucional, que lhe conferiu, em princípio, jurisdição de apelação, contemplando expressa e excepcionalmente os casos de jurisdição ordinária. Inicialmente, os interessados deveriam postular seu direito perante uma das Cortes de Distrito, para, em grau de recurso, se cabível, submeter o caso à apreciação da Suprema Corte.** Lançado o princípio, Marshall realiza uma retirada estratégica, no bom sentido militar, invocando a incompetência da Corte Suprema para decidir o caso concreto. Obra de arte política, a sentença reconhecia o princípio do controle judiciário da constitucionalidade das leis, sem conferir efeitos práticos imediatos à declaração de inconstitucionalidade. O que interessava fundamentalmente a Marshall era aquele reconhecimento, que servia a dois objetivos de longo alcance: o de neutralizar possível reação desfavorável do Governo federal e firmar valioso precedente jurisprudencial para impedir, se necessário, as transformações esperadas em virtude dos resultados do pleito de 1801. A eleição de Jefferson e da maioria republicana do Congresso equivaliam, no entender dos federalistas, a uma ampla delegação popular aos eleitos, para substituir o postulado federalista da supremacia do governo federal pelo postulado republicano da soberania dos Estados, agitado na campanha presidencial com os acenos aos 'State rights'. [sem o grifo no original].

Por todo o exposto, nota-se que o caminho percorrido pelo controle de constitucionalidade nos Estados Unidos, com ênfase no *judicial review*, não permitiu o desenvolvimento de um controle realizado de forma prévia, por corolário, não denotando a existência de caracteres políticos inerentes a esta forma de controle.

Desta maneira, impende ressaltar o não ajuste de uma fiscalização preventiva com o que estabelece a própria Carta Fundamental americana, tendo em vista estabelecer que o Poder Judiciário tenha jurisdição sobre todas as causas de direito e equidade levantadas sob o domínio

da Constituição.

No modelo francês, onde há o Conselho Constitucional, órgão com atribuições de cunho jurisdicional, muito embora, pelo modo de designação e composição, se constitua como de caráter marcadamente político[19], nota-se o controle da constitucionalidade no decorrer do processo legislativo.

Sistema eminentemente político que deita suas raízes na história política francesa, evitando-se o controle judicial. De fato, a história francesa nos mostra que o Poder Judiciário, no período anterior à Revolução Francesa, se posicionava como mero implemento para o alcance dos interesses do poder soberano, sujeitando-se ao absolutismo.

De outro lado, observa-se neste sistema visão tradicional acerca da separação absoluta de poderes, no qual não se permite o controle judicial das leis. Assim, procura-se evitar uma possível interferência judicial na atividade legislativa.

Desta forma, sob a égide da vigente Constituição Francesa de 4 de outubro de 1958, foi estabelecido um órgão político (*Conseil Constitutionnel*), fincado como o único para fiscalizar a constitucionalidade das leis. É composto por nove membros com mandato de nove anos, não sendo permitida recondução.

Analisando preventivamente a constitucionalidade das leis, se estas não passassem pelo crivo do Conselho não haveria outra oportunidade para fazê-lo. Circunstância não mais presente, pois com a reforma de 2008, convivem o controle prévio e o repressivo.

Assim, destaca Dirley da Cunha Júnior[20]:

> A Constituição Francesa de 1958 atribuiu ao Conselho Constitucional, na sua versão primária, o controle exclusivamente *preventivo* de constitucionalidade das leis. Isto significava que, uma vez aprovada e promulgada a lei, não era mais possível fiscalizá-la em face da Constituição.
> .....
> .....
> [...] por força da reforma constitucional de 23 de julho de 2008 possibilitou-se um controle *repressivo* de constitucionalidade das leis [...].

Inobstante a reforma empreendida, o controle preventivo ainda guarda sua importância para o sistema francês, realizando-se em três momentos, como bem pondera João Paulo Castiglioni Helal[21]:

> [...] o Conselho Constitucional passou a poder realizar o controle da constitucionalidade das leis em três comenos: a) na discussão da lei no Parlamento, por meio de suscitação do Governo (art. 41); b) após a votação da lei, mas antes da sua promulgação, mediante pronunciamento do Conselho Constitucional (art. 61); e c) após a promulgação da lei, mediante manifestação do Conselho Constitucional (art. 37).

Constituindo-se como uma fase do processo de formação das leis, integra um controle obrigatório e um controle facultativo. Quando se tratar de leis orgânicas e de regulamentos das Casas do Parlamento estar-se-á diante do controle preventivo obrigatório. Já em relação às demais leis ou compromissos internacionais incidirá o controle preventivo facultativo.

No controle obrigatório o *Conseil Constitutionnel* deve exercer a fiscalização independentemente de qualquer provocação, exigindo-se esta no controle facultativo, por iniciativa do Presidente da República, do Primeiro-Ministro, do Presidente da Assembleia Nacional, do Presidente do Senado, ou por iniciativa de 60 deputados ou 60 senadores.

Em suma, é como sintetiza a Ministra Rosa Weber[22]:

> No modelo preventivo de controle de constitucionalidade praticado na França desde 1958, a guarda da Constituição é exercida por um órgão – o *Conseil Constitutionnel* – de feição marcadamente política, pois diretamente vinculado ao Poder Legislativo. No singular modelo francês, de fato, a guarda da Constituição foi confiada a instituição outra que não o Poder Judiciário: trata-se de mecanismo de controle de constitucionalidade que não ostenta natureza jurisdicional. Mesmo em tal modelo, impende

> destacar que somente após "exauridas todas as fases do Processo Legislativo, o projeto de lei pode ser encaminhado ou não ao Conselho Constitucional para receber manifestações sobre sua possível constitucionalidade". Vale ressaltar, ainda, que desde 2008, com a promulgação da Lei de Reforma Constitucional nº 724, o *Conseil Constitutionnel* incorporou às suas atribuições o exercício do controle abstrato de constitucionalidade repressivo (*a posteriori*), aproximando, assim, o modelo francês do praticado nas demais democracias europeias.

Com isso, se torna patente a importância do modelo francês para o estudo do controle preventivo de constitucionalidade, não se permitindo a promulgação nem a entrada em vigor de lei declarada inconstitucional pelo Conselho Constitucional. Assim, vale transcrever o que determina o art. 62 da Constituição francesa de 1958:

> Art. 62. Une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée ni mise en application. Les decisions du Conseil Constitutionnel ne sont susceptible d' aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administrative et juridictionnelles.[23]

No sistema austríaco-alemão se nota o modelo da jurisdição concentrada, consagrada pela Constituição austríaca de 1920-1929. Não se pode olvidar que o controle de constitucionalidade na Áustria se baseou pela não prevalência do princípio da supremacia do Parlamento, cabendo a uma instância judiciária a resolução de conflitos deste jaez. No contexto alemão se faz presente a Lei Fundamental de 1949, instituída para a República Federal da Alemanha, também conhecida por Alemanha Ocidental, no pós-guerra.

No que concerne à fiscalização preventiva, o modelo austríaco, através da Corte Constitucional, pode analisar se determinado ato concreto de soberania é da competência da União ou dos Estados, em casos de projetos que não tenham sido convertidos em lei.

No modelo alemão, em regra, não se encontra instrumento que ateste

a incidência de um controle preventivo de constitucionalidade, salvo, em casos de leis que aprovam tratados internacionais. Hipótese em que passa a ser permitido o controle de constitucionalidade antes do encerramento do processo legislativo.

No que tange ao sistema germânico de jurisdição constitucional, registra brilhantemente Gilmar Ferreira Mendes[24] que,

> O Bundesverfassungsgericht considera que o controle de normas pressupõe a existência de ato legislativo formal, afigurando-se incompatível, por isso, com qualquer modalidade ou mecanismo de índole preventiva. Dessarte, antes da publicação da norma, não há que se cuidar de controle de constitucionalidade.

Vale destacar, a título meramente exemplificativo, algumas características gerais do sistema europeu, a saber:

> (i) as Cortes Constitucionais não pertencem à estrutura do Poder Judiciário; (ii) a legitimidade para propor a ação de verificação de constitucionalidade recai sobre entes ou autoridades públicas, Tribunais ou indivíduos; (iii) a fiscalização de constitucionalidade é realizada de forma concentrada (abstrata ou concreta), atribuindo-se a um único órgão a competência para o conhecimento da ação ou do incidente de inconstitucionalidade; (iv) a arguição da inconstitucionalidade pode ser realizada tanto por meio da ação direta como através de um recurso constitucional ou pela via incidental; (v) a ação direta, os recursos constitucionais e os incidentes têm por objeto a própria verificação da constitucionalidade do ato normativo; (vi) a ação direta possui procedimento especial, com regras próprias e, eventualmente, distintas dos demais procedimentos processuais; (vii) a decisão que reconhece a inconstitucionalidade tem caráter desconstitutivo (constitutivo negativo) e não declaratório [...].[25]

## 3 CONTROLE PREVENTIVO JUDICIAL NA ORDEM CONSTITUCIONAL DE 1988

### 3.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O controle de constitucionalidade preventivo, nesta esfera contemporânea, é admitido jurisprudencialmente, através de casos em que haja violações de regras constitucionais no trâmite do processo legislativo. Vale ressaltar, porém, que não se trata de controle preventivo em abstrato, inexistente no ordenamento jurídico pátrio, mas sim, controle em concreto, por via de exceção.

O presente controle guarda relações intrínsecas com o Poder Legislativo. De fato, o juízo de inconstitucionalidade é feito, em um primeiro momento, pelos parlamentares que, posteriormente, se dirigem ao Judiciário pugnando pela existência ou não de inconstitucionalidade.

Firmadas estas linhas introdutórias, cumpre asseverar que estamos a discutir a jurisdição constitucional dentro dos limites que lhe são impostos pelo constituinte originário. Isso significa dizer, em outras palavras, que é patente a importância da dualidade e/ou pluralidade de opiniões, debates, contra-argumentos, efetivando sistema de freios e contrapesos que, de antemão, beneficia a democracia. De fato,

> [...] deve-se reconhecer o importante papel do Judiciário na garantia da Constituição, especialmente dos direitos fundamentais e dos pressupostos da democracia. Mas, de outro, cumpre também valorizar o constitucionalismo que se expressa fora das cortes judiciais, em fóruns como os parlamentos e nas reivindicações da sociedade civil que vêm à tona no espaço público informal.[26]

Através do Mandado de Segurança a ser impetrado pelo parlamentar (único legitimado ativo para a impetração do *writ*) da Casa onde tramita o projeto de lei a ser examinado, se busca a garantia do devido processo legislativo alçado ao patamar de direito público subjetivo pertencente aos membros do Legislativo.

Assim, na doutrina de Pedro Lenza[27]:

> [...] a única hipótese de controle preventivo a ser realizado pelo Judiciário sobre projeto de lei em trâmite na Casa Legislativa é para garantir ao parlamentar o **devido processo legislativo**, vedando a sua participação em procedimento **desconforme com as regras da Constituição**.
> .....
> Portanto, o **direito público subjetivo** de participar de um processo legislativo hígido (**devido processo legislativo**) pertence somente aos **membros do Poder Legislativo**. [grifo do autor].

Em outras palavras, significa dizer que há o claro direito líquido e certo do parlamentar em se ver participando de um processo legislativo constitucional congruente com as regras constitucionalmente estabelecidas. Nestes termos, arremata Barroso[28]:

> O Supremo Tribunal Federal tem conhecido de mandados de segurança, requeridos por parlamentares, contra o simples processamento de propostas de emenda à Constituição cujo conteúdo viole alguma das cláusulas pétreas do art. 60, § 4º. Em mais de um precedente, a Corte reconheceu a possibilidade de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade de propostas de emenda à Constituição que veicularem matéria vedada ao poder reformador do Congresso Nacional.

Nas palavras de Cunha Júnior[29], no caso do controle preventivo *in concreto*,

> [...] o STF tem admitido o cabimento do mandado de segurança quando a vedação constitucional se dirigir ao próprio processamento da lei (art. 57, § 7º e art. 67), ou da emenda (art. 60, §§ 4º e 5º), vedando a sua apresentação na primeira hipótese e a sua deliberação na segunda hipótese. A inconstitucionalidade, diz o Supremo, já existe antes de o projeto ou de a proposta se

> transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita a Constituição.

Nesse diapasão, demonstrando a visão restritiva na utilização do *writ*, vale ressaltar que o aludido remédio constitucional não é cabível para confrontar lei em tese, obstáculo já fixado pela Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal.

Com isso, surgem questões que levam a certo dissenso no que tange ao controle provocado pelo parlamentar. Uma delas, acerca da legitimidade ativa para impetração deste remédio.

Já afirmou o Ministro Luiz Fux[30]:

> É cediço que o parlamentar, fundado na sua condição de copartícipe do procedimento de formação das normas estatais, dispõe, por tal razão, da prerrogativa irrecusável de impugnar, em juízo, o eventual descumprimento, pela Casa legislativa, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no domínio material ou no plano formal, a atividade de positivação dos atos normativos.

Prevalece o entendimento de ser o parlamentar o único legitimado, apesar de posicionamento em contrário que sustenta a não restrição, hipótese em que deveria ser estendida a todos os cidadãos.

O entendimento aqui esposado é no sentido de não aceitar como cabível essa extensão, em virtude do direito líquido e certo (considerado como manifesto na sua existência e rigorosamente delimitado na sua extensão) abranger somente o parlamentar em exercício.

O que temos aqui é uma noção vaga do que significa, em todos os seus termos, o aludido direito líquido e certo. Não é de hoje as controvérsias trazidas acerca desta temática, merecendo destaque o acertado arremate, a saber:

> Trata-se de noção bastante controvertida, havendo alguns autores que entendem que o *fato* sobre o qual se funda o direito é que pode ser líquido e certo, e não o direito em si, este sempre líquido e certo quando existente.

> Domina, porém, o entendimento de que direito líquido e certo é aquele que pode ser *comprovado de plano*, ou seja, aquela situação que permite ao autor da ação exibir desde logo os elementos de prova que conduzam à certeza e à liquidez dos fatos que amparam o direito. Se o impetrante não tem esses elementos logo no início do mandado de segurança, não pode valer-se do instrumento, mas sim das ações comuns. Não obstante, nada impede seja concedida a segurança quando há controvérsia sobre matéria de direito, como já consagrou a jurisprudência. É que nesse caso a matéria de direito suplanta a matéria de fato, propiciando ao juiz, desde logo, identificar e reconhecer o direito ofendido.[31] [grifos do autor].

Entretanto, não merece desprezo este argumento, na medida em que traz a lume a participação de todos os cidadãos no processo de interpretação constitucional, não merecendo assim, ausência de importante destaque trazido por Patrícia Cobianchi Figueiredo e Zélia Cardoso Montal[32] que,

> [...] não se trata de um vício qualquer, mas o da inconstitucionalidade, ou seja, ofensa aos comandos da Lei Maior vista como garantia a todos os cidadãos. Bem por isso a interpretação constitucional não cabe tão-somente aos seus intérpretes oficiais, mas, sobretudo, aos intérpretes cidadãos no reconhecimento de seus direitos.

Entretanto, a beleza teórico-valorativa destes argumentos ampliativos, oriundos da ideia de soberania popular que permite a alteração da Constituição, por decisão do povo e/ou cidadãos, esbarra na consequência inelutável do surgimento de instabilidade profunda da Carta Fundamental, em detrimento de todo o arcabouço de segurança formal estabelecido para eventuais mudanças empreendidas pelo constituinte reformador.

Vale ressaltar, ainda, a perda da legitimidade ativa *ad causam* do *mandamus*. Ocorre que, o parlamentar que vier a impetrar o mandado de segurança e, posteriormente, perder sua condição de parlamentar, ou

se houver a superveniência da aprovação parlamentar do projeto de lei ou da proposta de emenda à Constituição, obstaculiza-se o prosseguimento da ação mandamental quando ainda não resolvido o litígio.

Deveras, o que legitima a impetração do *writ* e o seu devido prosseguimento legal, seja no Colendo Supremo Tribunal Federal (em casos de parlamentares federais) ou em âmbitos estaduais e municipais (em consonância à autonomia, isonomia dos entes federativos e princípio da simetria), é a atualidade do exercício do mandato parlamentar e um processo de elaboração de lei ou emenda em curso.

### 3.2 PARÂMETROS DE CONTROLE

A discussão acerca dos limites delimitados para incidência deste controle prévio suscita, por vezes, em profundas controvérsias. Em uma leitura sistemática da nossa Carta Magna, podemos afirmar que tal fiscalização preventiva incide tão somente quando tratar-se de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), em casos de manifesta ofensa à cláusula pétrea, e/ou Projeto de Lei ou de PEC que na própria tramitação se mostrar ofensiva a alguma das cláusulas constitucionais concernentes ao processo legislativo?

Esta pergunta merece cuidado e atenção na tentativa de chegar-se a uma resposta. Em verdade, toda e qualquer interpretação jurídica que seja levada por paixão e/ou emoção, ou até mesmo a que tenha como pretensão única estender o sentido de uma norma expressa, resulta em derradeiro trauma na diuturna estabilidade que se exige de nossa ordem jurídica.

Estabilidade exigida e amparada no respeito mútuo entre os três Poderes da República, pois, independência e harmonia se interligam no exercício reiterado das atribuições de cada um deles, resguardando plenamente todos os mecanismos existentes em nossa ordem jurídica de *check and counterchecks*, como também, de separação de poderes.

Neste sentido o Ministro Joaquim Barbosa, em Plenário da mais alta Corte, traz uma descontraída e interessante ponderação, a saber:

> James Madison deve estar se contorcendo no túmulo, porque é simplesmente bizantina essa discussão. Ele, que foi um dos grandes formuladores da teoria da separação dos Poderes, disse com

> clareza absoluta: separação de Poderes não cuida apenas de separação entre órgãos, mas também de separação intraórgãos, ou seja, cuida da existência de controles externos e internos, endógenos e exógenos.[33]

O que não se pode perder de vista é que, em um país democrático regido pela ditadura única e exclusiva da lei geral, imparcial e justa, corporifica-se todo um encadeamento de opiniões, expressões de modo geral, calcadas na saudável diversidade de interpretações e posições jurídicas. São essas ideias que devem circundar a presente abordagem.

De fato, seguindo as diretrizes da pirâmide jurídica, a Constituição da República irradia suas normas, valores e convicções supremas por toda a ordem jurídica em vigor. No processo de compreensão da norma suprema insculpida na Carta, não é consentâneo com a sistematicidade e lógica analisá-la por um viés hermético.

Com estas linhas básicas se descortina as questões de fundo. Com efeito, é sabido que o controle preventivo de constitucionalidade, manejado por intermédio de mandado de segurança por parlamentar é situação admitida na jurisprudência do STF. Porém, essa admissão diverge em alguns dos pontos primordiais para o resguardo da supremacia constitucional.

Assim, observam-se algumas posições bastante restritivas quanto à interpretação literal do art. 60, § 4º da CF/88, tais como a esposada pelo ilustre Ministro Teori Zavascki, quando afirma:

> Justifica-se essa cláusula limitadora, que não existe para projetos de leis, não apenas porque se trata de proposta de norma com suprema hierarquia no ordenamento jurídico, mas sobretudo porque, ao contrário das outras espécies normativas – cuja aprovação está subordinada a uma segunda instância de Poder, a do Executivo, que poderá vetá-las –, a proposta de emenda constitucional é aprovada por deliberação de instância única, apenas a do Poder Constituinte reformador, de que se investe, com exclusividade, o Congresso Nacional.[34]

Ora, vale ressaltar que se está a tratar de controle realizado pelo Judiciário, com base na gravidade da lesão que se pode notar em uma ordem jurídica. Desse modo, não se pode olvidar, que a lesão perpetrada às cláusulas pétreas pode ser colocada em prática não apenas por propostas de emendas constitucionais, mas também mediante a utilização de projetos de lei.

Ademais, não é despiciendo o destaque sob o ponto de vista que traz à lume incongruência existente em se admitir o *mandamus* prévio em face de proposta de emenda constitucional, e não o fazer igualmente em face de projetos de lei que violam cláusulas pétreas.

É de se questionar inclusive, com a devida vênia aos que entendem de modo diverso, se adotada tão somente a permissão de controle prévio material quanto às propostas de emendas à Constituição, em que medida não se estaria diante de fraude à constituição, na medida em que o Poder Legislativo, através de legislador ordinário, subverte os limites materiais impostos ao Poder Constituinte Derivado?

Deveras, a reforma em seu sentido jurídico mais amplo, no qual abarca tanto a reforma constitucional, quanto a legislativa propriamente dita, é meio extremamente salutar de trazer o Estado para a órbita da constante mutabilidade social a fim de adequar o seu papel a todos os desafios que surgem em um mundo globalizado.

Entretanto, tais reformas, não podem jamais perder de vista caracteres tão caros para uma Carta Fundamental ainda recente em sua vigência, como se afigura a Carta Republicana de 1988. De modo que, o que se está a afirmar é a incidência de renovação, muito embora não se permitindo desmascarar a identidade e estabilidade de institutos e princípios constitucionais criados e construídos como reflexo histórico da sociedade brasileira, que ultrapassou a duras penas ordem constitucional ditatorial anterior.

É nesse sentido que, firme na compreensão acima delineada, merece transcrição literal as coerentes e abalizadas palavras do Ministro Gilmar Mendes, a saber:

> (...) ante a clareza do texto constitucional e a firmeza da jurisprudência da Corte sobre o tema, não há como admitir a tese de que o mandado de segurança, nesses casos, só deve ser conhecido nas hipóteses de existência de vício formal no processo

> legislativo.
> É que o texto constitucional requer a análise do mérito da proposição legislativa para que se possa aferir eventual violação ao seu art. 60, § 4º. E essa é a orientação pacífica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Nesses casos, portanto, a inconstitucionalidade já existiria, como afirmado, antes mesmo de o projeto ou a proposta se transformar ou em lei ou em emenda constitucional, porque o processamento, por si só, já desrespeitaria, frontalmente, a própria Constituição.
> E dizer que essa jurisprudência da Corte apenas se aplica às PECs, e não aos PLs, não revela apenas desconhecimento, mas também uma interpretação incongruente e desarrazoada. 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, reitere-se, não admitir mandado de segurança em face de projeto de lei violador de cláusulas pétreas significaria permitir uma completa inversão de valores e de hierarquia, concedendo ao legislador ordinário prerrogativa que a Constituição vedou ao seu próprio Poder de Reforma.[35]

Deveras, não se pode confundir conceitos e ideias sem analisar a fundo todas as intrincadas questões que se descortinam no sistema de controle de constitucionalidade de normas. Nesse toar, é preciso destacar o papel da jurisdição constitucional na ordem jurídica brasileira, de modo que, a crítica ao conhecido ativismo judicial se apequena diante das complexas considerações das democracias contemporâneas.

Isto se deve notadamente em razão da força normativa da Constituição, amparada pelo neoconstitucionalismo, um dos maiores instrumentos de resguardo do Estado Constitucional de Direito, pois,

> O *neoconstitucionalismo* representa o constitucionalismo atual, contemporâneo, que emergiu como uma reação às atrocidades cometidas na Segunda Guerra Mundial, e tem ensejado um conjunto de transformações responsável pela definição de um novo direito constitucional, fundado na dignidade da pessoa humana. O *neoconstitucionalismo* destaca-se, nesse contexto, como uma nova teoria jurídica a justificar a mudança de paradigma, de *Estado Legislativo de Direito*, para *Estado Constitucional de Direito*, consolidando a passagem da Lei e do princípio da Legalidade para a *periferia* do sistema jurídico e o trânsito da Constituição e do Princípio da Constitucionalidade para o *centro* de todo o sistema, em face do reconhecimento da *força normativa da Constituição*, com eficácia jurídica vinculante e obrigatória, dotada de supremacia material e intensa carga valorativa.[36] [destaque no original].

Ora, não se podem separar por completo as questões políticas assentes na sociedade como um todo, com a possibilidade de fiscalização e/ou controle do Poder Judiciário. Acerca destes limites e considerações merece a conclusão de Luís Roberto Barroso, quando pondera:

> No Brasil, como assinalado, a judicialização decorre, sobretudo, de dois fatores: o modelo de constitucionalização abrangente e analítica adotado; e o sistema de controle de constitucionalidade vigente entre nós, que combina a matriz americana – em que todo juiz e tribunal pode pronunciar a invalidade de uma norma no caso concreto – e a matriz europeia, que admite ações diretas ajuizáveis perante a corte constitucional. Nesse segundo caso, a validade constitucional de leis e atos normativos é discutida em tese, perante o Supremo Tribunal Federal, fora de uma situação concreta de litígio. Essa fórmula foi maximizada no sistema brasileiro pela admissão de uma variedade de ações diretas e pela previsão constitucional de amplo direito

> de propositura. Nesse contexto, a judicialização, constitui um *fato* inelutável, uma circunstância decorrente do desenho institucional vigente, e não uma opção política do Judiciário. Juízes e tribunais, uma vez provocados pela via processual adequada, não têm a alternativa de se pronunciarem ou não sobre a questão. Todavia, o modo como venham a exercer essa competência é que vai determinar a existência ou não de ativismo judicial.[37] [grifo do autor].

## 4 JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Inúmeras são as decisões nas quais o Egrégio Supremo Tribunal Federal se manifestou acerca da matéria concernente ao controle preventivo de constitucionalidade. Deste modo, deve ser aqui perquirida a análise meramente exemplificativa, destacando alguns julgados importantes da Suprema Corte para fixar o entendimento exposto, consolidando a jurisprudência aplicada à matéria.

Como já dito, no ordenamento jurídico brasileiro não há previsão de controle preventivo em abstrato da constitucionalidade de normas. E neste sentido, já se pronunciou o STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 466[38], que impugnava, em tese, mera proposta de emenda à Constituição.

A aludida proposta de emenda visava instituir a pena de morte nos casos de roubo, sequestro e estupro, seguidos de morte, em clara afronta à limitação material explícita definida no art. 60, § 4º da Constituição da República. Assim, o art. 5º, inciso XLVII, alínea "a", da Carta Fundamental, passaria a ter a seguinte redação:

> Art. 5º. [...]
> XLVII – não haverá penas:
> de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX e nos de roubo, sequestro ou estupro, seguidos de morte, assegurando a lei ao condenado à pena capital a mais ampla defesa e atribuindo efeito suspensivo aos recursos interpostos para todas as instâncias judiciárias e ao pedido de clemência ao Presidente da República.

No brilhante voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, no qual destaca a impossibilidade da fiscalização abstrata preventiva de proposições normativas pela Suprema Corte, pondera que,

> Atos normativos 'in fieri', ainda em fase de formação, com tramitação procedimental não concluída, não ensejam e nem dão margem ao controle concentrado ou em tese de constitucionalidade, que supõe – ressalvadas as situações configuradoras de omissão juridicamente relevante – a existência de espécies normativas definitivas, perfeitas e acabadas. Ao contrário do ato normativo – que existe e que pode dispor de eficácia jurídica imediata, constituindo, por isso mesmo, uma realidade inovadora da ordem positiva -, a mera proposição legislativa nada mais encerra do que simples proposta de direito novo, a ser submetida à apreciação do órgão competente, para que, de sua eventual aprovação, possa derivar, então, a sua introdução formal no universo jurídico.

Assim, destaca-se a ementa concernente à referida ADIn:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL – INSTITUIÇÃO DA PENA DE MORTE MEDIANTE PRÉVIA CONSULTA PLEBISCITÁRIA – LIMITAÇÃO MATERIAL EXPLÍCITA DO PODER REFORMADOR DO CONGRESSO NACIONAL (ART. 60, § 4º, IV) – INEXISTÊNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO ABSTRATO (EM TESE) NO DIREITO BRASILEIRO – AUSÊNCIA DE ATO NORMATIVO – NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA.

Por conseguinte, no ordenamento jurídico, para que se verifique julgamento em controle abstrato de constitucionalidade tornar-se-á necessária presença de lei ou ato normativo já em vigor, de competência originária do Supremo Tribunal Federal, já que,

> Esse controle é exercido nos moldes preconizados por Hans Kelsen para o Tribunal Constitucional austríaco e adotados, posteriormente, pelo Tribunal Constitucional alemão, espanhol, italiano e português, competindo ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.[39]

Além do requisito acima, importa destacar outro, de igual importância, referente ao caráter geral e abstrato da lei ou ato que dá ensejo à impugnação pela via do controle de constitucionalidade. Em verdade, a impessoalidade da medida objeto de fiscalização reflete sobremaneira os caracteres de processo objetivo que se instala.

Com efeito, como bem destaca Dirley da Cunha Júnior[40]:

> [...] embora a Constituição Federal se refira somente à *normatividade* dos atos do poder público, nada mencionando a respeito das leis (se de efeitos abstratos ou concretos), a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vinha considerando que os atos do poder público – para se submeterem à fiscalização pela via da ação direta de inconstitucionalidade por ação e da ação declaratória de constitucionalidade – devem ter, necessariamente, caráter genérico, abstrato e impessoal, *pouco importando se veiculados por lei ou por outro instrumento qualquer*. [grifo do autor].

No que tange à legitimidade para a impetração do *writ*, já se manifestou o STF, analisando, inclusive, a possibilidade da perda superveniente desta, capaz de fixar óbice para o prosseguimento do processo do remédio constitucional.

A jurisprudência desta Corte consolidou o entendimento, no sentido de não reconhecer ao particular a legitimidade para impetrar Mandado de Segurança visando questionar a validade de proposta de emenda à Constituição, quando ainda em tramitação no Congresso Nacional.

Nestes termos, contempla-se o Mandado de Segurança nº 23.565[41], no qual se notou a utilização indevida do *writ* mandamental por servidor

público. Asseverando o ilustre Ministro Relator que,

> Terceiros, ainda que invocando a sua potencial condição de destinatários da futura lei ou emenda à Constituição, não dispõem do direito público subjetivo de supervisionar a elaboração dos atos legislativos, sob pena de indevida transformação, em controle preventivo de constitucionalidade em abstrato – inexistente no sistema constitucional brasileiro.

O aresto antes destacado pode ser resumido por meio da seguinte ementa:

> PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO. CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE (CF, ART. 60, § 4º). MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MEMBRO DO CONGRESSO NACIONAL. WRIT MANDAMENTAL UTILIZADO POR SERVIDOR PÚBLICO. FALTA DE QUALIDADE PARA AGIR. MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO.

De fato, o que delimita a questão da legitimidade para impetração do referido remédio constitucional é a pretensão afirmada no processo que vise assegurar o direito objeto do ato. De modo que, verificando-se que o parlamentar é quem detém a titularidade para participar de um processo legislativo constitucional hígido, não caberá estender aos cidadãos esta prerrogativa. Realmente, verifica-se que,

> [...] quando alguém vai à justiça, levanta uma pretensão, que é uma afirmação de ser titular do direito violado ou ameaçado, pedindo para ele a proteção jurisdicional do Estado.
> É em função dessa pretensão, contida na inicial, que o processo se instaura, desenvolve e, sobre ela, é que incide o provimento jurisdicional.[42]

Não se pode olvidar, de igual forma, da perda superveniente do objeto

ou da legitimidade, incidente nos casos em que a proposição normativa vem a transformar-se em lei ou converter-se em emenda à Constituição, como também, na perda da condição de parlamentar pelo impetrante. Pontos que serão adiante explicitados.

No que diz respeito à transformação em lei ou conversão em emenda constitucional de proposições normativas, vale trazer à baila o posicionamento do STF exposto no Mandado de Segurança nº 22.487[43].

Nesta oportunidade ficou consolidado posicionamento aqui abrigado em todos os seus termos. Assim, foi firmada a prejudicialidade do Mandado de Segurança em virtude de modificação da situação jurídica no curso do processo, com a posterior aprovação do projeto, já se encontrando em vigor. Eis o julgado:

> PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO. IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA POR PARLAMENTARES. POSSIBILIDADE. DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À CORRETA FORMAÇÃO DAS ESPÉCIES NORMATIVAS. APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA PELO CONGRESSO NACIONAL. HIPÓTESE CARACTERIZADORA DE PERDA SUPERVENIENTE DA LEGITIMIDADE ATIVA PARA O PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO MANDAMENTAL. PROCESSO EXTINTO, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - embora reconheça, ao membro do Congresso Nacional, qualidade para fazer instaurar o controle jurisdicional pertinente ao processo de elaboração normativa - nega-lhe, no entanto, legitimidade ativa para prosseguir no processo mandamental, quando, em decorrência de fato superveniente, a proposição normativa, em tramitação na esfera parlamentar, vem a transformar-se em lei ou a converter-se em emenda à Constituição. A superveniência da aprovação parlamentar do projeto de lei ou da proposta de emenda à Constituição implica a perda da legitimidade ativa dos membros do Congresso Nacional para o prosseguimento da ação mandamental, que não pode ser utilizada como

> sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes. [...].

No que concerne à perda da condição de parlamentar do impetrante merece destaque o Mandado de Segurança nº 27.971[44]. Este *mandamus* tinha como objetivo a impugnação de desrespeito ao que preconiza o art. 62, § 9º, da Constituição Federal[45]. Hipótese na qual, em linhas gerais, Medidas Provisórias eram levadas diretamente ao Plenário sem o debate prévio junto à Comissão Mista de Deputados e Senadores. Possuindo o julgado o seguinte teor:

> **CONTROLE JURISDICIONAL** DO PROCESSO LEGISLATIVO. **UTILIZAÇÃO,** PARA TANTO, DO MANDADO DE SEGURANÇA. **POSSIBILIDADE. RECONHECIMENTO,** PARA ESSE EFEITO, DE LEGITIMAÇÃO PARA AGIR **ATRIBUÍDA,** COM EXCLUSIVIDADE, **A MEMBRO** DO CONGRESSO NACIONAL. **PRECEDENTES** DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **PERDA SUPERVENIENTE,** PELO IMPETRANTE, DE SUA CONDIÇÃO POLÍTICO-PARTIDÁRIA DE PARLAMENTAR. **IMPOSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO** DA AÇÃO MANDAMENTAL. **LEGITIMAÇÃO ATIVA** 'AD CAUSAM' **QUE DEVE ESTAR PRESENTE,** JUNTAMENTE COM AS DEMAIS CONDIÇÕES DA AÇÃO, **NO MOMENTO** DA RESOLUÇÃO DO LITÍGIO (**CPC**, ART. 462). **RELAÇÃO DE CONTEMPORANEIDADE** NÃO MAIS EXISTENTE. **EXTINÇÃO ANÔMALA** DO PROCESSO MANDAMENTAL. **DOUTRINA. PRECEDENTE ESPECÍFICO** DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **IMPOSSIBILIDADE,** ADEMAIS, DE O MANDADO DE SEGURANÇA, **QUE NÃO PODE** IMPUGNAR NORMAS EM TESE **CONVERTER-SE** EM INADMISSÍVEL SUCEDÂNEO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **JURISPRUDÊNCIA. PROCESSO JULGADO EXTINTO.** [grifo no original].

De fato, a atualidade do mandato é um pressuposto necessário para a devida impetração e prosseguimento do mandado de segurança, sob pena de, com o não preenchimento deste requisito, resultar em extinção do processo.

Merece ressalva ponto ainda polêmico concernente ao tema do controle judicial preventivo de constitucionalidade, qual seja, a possibilidade ou não da fiscalização incidir em normas regimentais, também chamadas de questões ou matérias *interna corporis*. Neste sentido, os atos *interna corporis* assumem uma roupagem autônoma e independente, sendo considerados como:

> [...] 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 exclusivamente ao Plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha da Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessão de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (modo de funcionamento da Câmara, elaboração de regimento, constituição de comissões de serviços auxiliares, etc.) e a valoração das votações.[46]

Neste conceito de questão *interna corporis*, cumpre salientar que se ostenta, em linha de princípio, a inviabilidade de controle judicial em toda ou qualquer questão regimental. É o que se nota nos Mandados de Segurança nsº 22.183-6[47] e 22.503-3[48].

Ambos os remédios constitucionais citados, em um sentido bastante didático, estabelecem que normas de regimento interno sejam imunes à fiscalização judiciária, tratando-se, deste modo, de matérias circunscritas ao âmbito da conveniência política, respaldadas pela discricionariedade. Valendo a transcrição literal dos acórdãos:

> MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE INDEFERIU, PARA FINS DE REGISTRO, CANDIDATURA AO

CARGO DE 3º SECRETÁRIO DA MESA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 8º DO REGIMENTO DA CÂMARA E DO § 1º DO ART. 58 DA CONSTITUIÇÃO.

1. Ato do Presidente da Câmara que, tendo em vista a impossibilidade, pelo critério proporcional, do preenchimento de dois cargos da Mesa pelo mesmo partido, defere, para fins de registro, a candidatura para o cargo de Presidente e indefere para o de membro titular da Mesa.
2. Mandado de segurança impetrado para o fim de anular a eleição da Mesa da Câmara e validar o registro da candidatura ao cargo de 3º secretário.
3. Decisão fundada, exclusivamente, em norma regimental referente à composição da Mesa e indicação de candidaturas para seus cargos (art. 8º).

3.1. O fundamento regimental, por ser matéria interna corporis, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação do Poder Judiciário.

3.2. Inexistência de fundamento constitucional (art. 58, § 1º), caso em que a questão poderia ser submetida ao Judiciário.

4. Mandado de segurança não conhecido, por maioria de sete votos contra quatro. Cassação da liminar concedida. (STF – MS 22183-6-DF – Rel. Min. Maurício Corrêa – DJ 12/12/1997). [sem o grifo no original].

MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, RELATIVO À TRAMITAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DE DIVERSAS NORMAS DO REGIMENTO INTERNO E DO ART. 60, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

PRELIMINAR: IMPETRAÇÃO NÃO CONHECIDA QUANTO AOS FUNDAMENTOS REGIMENTAIS, POR SE TRATAR DE

> MATÉRIA INTERNA CORPORIS QUE SÓ PODE ENCONTRAR SOLUÇÃO NO ÂMBITO DO PODER LEGISLATIVO, NÃO SUJEITA À APRECIAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO; CONHECIMENTO QUANTO AO FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.
> MÉRITO: REAPRESENTAÇÃO, NA MESMA SESSÃO LEGISLATIVA, DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO, QUE MODIFICA O SISTEMA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, ESTABELECE NORMAS DE TRANSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS (PEC Nº 33-A, DE 1995). (STF – MS 22503-3-DF – Rel. Min. Marco Aurélio – DJ 06/06/1997). [sem o destaque no original].

Entretanto, nota-se que a jurisprudência da Suprema Corte vem, acertadamente, se inclinando no sentido de interpretar as normas regimentais em consonância com o regime das liberdades públicas e à integridade dos direitos e garantias individuais.

Em face da própria natureza da Constituição, acentua-se a ideia de que toda e qualquer estrutura interpretativa no âmbito das corporações legislativas, deverá respeitar, em suas minúcias, os postulados constitucionais.

Nesse sentido, destacando o prestígio da hermenêutica constitucional, destaca Celso Ribeiro Bastos[49]:

> [...] o surgimento das novas técnicas de interpretação constitucional com base no fato de que cada disposição legal deve ser considerada na composição da ordem constitucional vigente, e não ficar restrita ao âmbito do conjunto das disposições da mesma lei ou de cada lei no conjunto da ordem legislativa. Vale dizer que, no século XX, cresceu e expandiu-se vertiginosamente a ordem constitucional como verdadeiro centro irradiador de energias dinamizadoras das demais normas da ordem jurídica positiva. As modernas formas de interpretação constitucional encontram aí o seu nascedouro.

Deveras, há casos de normas regimentais que se constituem em objeto de referência expressa de normas constitucionais que, na suposição de violação daquelas normas (consideradas internas), ensejam de modo reflexo, em afronta à regra eminentemente constitucional, autorizando a fiscalização do Poder Judiciário. Em tais casos, a este tipo de regras, será dada a qualidade de normas constitucionais interpostas.

Acerca deste entendimento, vale frisar o que registrou o Supremo Tribunal Federal, em sede de liminar, no Mandado de Segurança nº 26.915[50], que ao fim teve seu pedido julgado prejudicado por perda de objeto, com decisão monocrática da relatora Ministra Rosa Weber[51].

O Ministro Gilmar Mendes, decidindo o pedido de liminar, faz as seguintes ponderações, importantes para consolidar a interpretação sistemática adotada:

> Assim, alternando momentos de maior e menor ativismo judicial, o Supremo Tribunal Federal, ao longo de sua história, tem entendido que a discricionariedade das medidas políticas não impede o seu controle judicial, desde que haja violação a direitos assegurados pela Constituição. Mantendo essa postura, o Supremo Tribunal Federal, na última década, tem atuado ativamente no tocante ao controle judicial das questões políticas, nas quais observa violação à Constituição.
> .....
> .....
> A jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal já vem colecionando decisões, em que se afasta o argumento da insindicabilidade dos atos internos das Casas Legislativas, reconhecendo o direito subjetivo dos parlamentares ao devido processo legislativo.

Observa-se quão salutar se torna esta construção jurisprudencial que aos poucos se firma. Por óbvio, não se pode suprimir a integridade e a supremacia constitucionais sob o frágil argumento de deparar-se com normas de caráter interno das Casas Legislativas.

Nesse passo, se torna difícil não relacionar este poder exercido por juízes e tribunais, na aplicação direta da Carta Fundamental, com a ideia

de ascensão institucional do Poder Judiciário. Contudo, no exercício deste poder, o controle ora estudado, não ultrapassa os limites das prerrogativas inerentes à jurisdição, de tal modo que torna equivocada tal relação.

O que há, de fato, é uma evolução ainda discreta, porém, revestida de grande avanço, de uma nova interpretação constitucional. Sistemática que tem assento, em sua unidade e consistência, no Pós-positivismo jurídico, na medida em que se tem como objetivo a ruptura com o entendimento que colaciona à questão considerada *interna corporis,* um espaço apartado dos valores transcendentais explícitos e implícitos da Carta Republicana.

Nesta nova perspectiva, bem observa o Ministro Roberto Barroso[52] ao passo que,

> A superação histórica do jusnaturalismo e o fracasso político do positivismo abriram caminho para um conjunto amplo e ainda inacabado de reflexões acerca do Direito, sua função social e sua interpretação. O *pós-positivismo* é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada *nova hermenêutica constitucional*, e a teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade humana. [grifo do autor].

Em suma: quando a Câmara dos Deputados ou Senado Federal, no exercício de suas atribuições, ultrapassam os limites insculpidos na Carta Magna, infringindo direitos públicos constitucionais, se torna absolutamente legítimo o controle jurisdicional dos atos considerados *interna corporis* que sejam desabonadores da higidez constitucional.

Ponto derradeiro, mas não menos importante, releva a temática acerca dos parâmetros reais do controle preventivo judicial de constitucionalidade quando emanados atos com alto coeficiente político, dito de outro modo, atos de governo. Como já anteriormente observado, cumpre asseverar o acerto da nossa Suprema Corte em já ter manifestado entendimento, no sentido de admitir a impetração de mandado de segurança para suspender a tramitação de projeto de lei eminentemente violador de cláusulas pétreas.

Claramente observado no Mandado de Segurança nº 24.138[53]. Neste, tratava-se de *mandamus* preventivo impetrado por parlamentar, contra eventual deliberação de projeto de lei relativo à disciplina de convenções e acordos coletivos na Consolidação das Leis do Trabalho.

Oportunidade em que, o Ministro Gilmar Mendes assentou:

> O controle de constitucionalidade preventivo de emenda constitucional foi admitido, entre outros, no MS nº 20.257 (Rel. Min. Moreira Alves), tendo-se assentado, então, que quando "a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda (...), a inconstitucionalidade (...) já existe antes de o projeto ou de proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.

O que deve sempre nortear o parâmetro de controle preventivo judicial de constitucionalidade é o manto do repúdio à Constituição. Assim procedendo, a tese esposada significa dizer em outras palavras, que não deveria haver dúvida quanto ao cabimento do mandado de segurança nessa situação.

Prevenção ao repúdio à Carta Magna que deriva da rigidez e supremacia constitucionais, a fim de garantir o seu núcleo essencial em face do Constituinte reformador e, de igual maneira, ao legislador ordinário. E não se diga que a experiência diuturna concretiza uma tendência à politização do órgão incumbido de exercer o controle de constitucionalidade. De fato, não se trata, no caso concreto, de atividade colocada em prática segundo a conveniência pública.

Em concreto, o que há é a verificação quanto à concordância de projetos de leis ou atos com base na lei fundamental objeto de paradigma. Observa-se, assim, não incidir no presente caso, invasão de limites, instrumentalizado por excessos no exercício do mister de cada um dos Poderes da República, tudo em conformidade com brilhante ensinamento que nos traz Ruy Barbosa[54]:

> Cada um dos poderes do Estado tem, inevitavelmente, a sua região [...] em que esse poder

> é discricionário. Limitando a cada poder as suas funções discricionárias, a lei, dentro das divisas em que as confina, o deixa entregue a si mesmo, sem outros freios além do da idoneidade, que lhe supõe, e da opinião pública, a que está sujeito. [...] o Congresso Nacional, sem ultrapassar a órbita da sua autoridade privativa e discricionária, pode legislar desacertos, loucuras e ruínas. [...] Declarar, pois, inconstitucionais esses atos quer dizer que tais atos excedem, respectivamente, a competência de cada um desses dois poderes (Executivo e Legislativo). Entregando, logo, ao Supremo Tribunal Federal a missão de pronunciar como incursos no vício de inconstitucionalidade os atos do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, o que faz a Constituição é investir o Supremo Tribunal Federal na competência de fixar a competência a esses dois poderes, e verificar se estão dentro ou fora dessa competência os seus atos, quando judicialmente contestados sob esses aspectos. [sem o grifo no original].

A tese mais condizente com os princípios retromencionados não poderia ser outra a não ser a que sustenta o STF, como o órgão julgador dos mandados de segurança impetrados para o exercício dessa modalidade de controle prévio de constitucionalidade de proposições tendentes a abolir cláusulas pétreas. Cláusulas que, por óbvio, merecem o devido amparo, sejam quando propostas de emendas à Constituição, projetos de lei, e, igualmente, proposições violadoras do processo legislativo constitucional.

Desse modo, o que se observa, dentro do longo itinerário histórico percorrido por nossa Suprema Corte, é uma grande celeuma existente quando se afirma a vedação imposta ao Poder Judiciário de conhecer as questões exclusivamente políticas. Não é este o ponto a se discutir por entendermos consentâneo esse paradigma. Entretanto, compreendemos que delimitar o espaço da questão exclusivamente política, não significa deixar de considerar como possível o controle do Poder Judiciário quando a questão política debatida é exercida em desarmonia com os limites estabelecidos pelo Estatuto Constitucional.

É nessa evolução de ideias que destacamos o Mandado de Segurança nº 32.033[55]. A questão de fundo debatida dizia respeito a remédio constitucional em que se alegava violação à Constituição em razão da tramitação urgente do Projeto de Lei nº 4.470/2012 (projeto relacionado à mobilização de setores do cenário político para a formação de novas legendas visando à participação no pleito eleitoral de 2014), que impunha a impossibilidade de transferência dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão, na hipótese de ocorrer migração partidária durante a legislatura.

A decisão final deste mandado de segurança, com acórdão publicado no *Diário de Justiça* de 18/02/2014, fixou entendimento, no sentido de, por maioria, não deferir o aludido remédio. Entendendo, não ser possível ao STF, em regra, ao julgar Mandado de Segurança impetrado por parlamentar, exercer controle de constitucionalidade de projeto de lei que tramita no Congresso Nacional declarando sua inconstitucionalidade, a fim de determinar seu arquivamento. Duas exceções foram preservadas, a saber: proposta de EC que viole cláusula pétrea e proposta de EC ou PL cuja tramitação esteja ocorrendo com violação às regras constitucionais sobre o processo legislativo.

Decisão que possui a seguinte ementa:

> CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE.
>
> 1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é "a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo" (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado

> a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.
> 2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança.
> 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico.
> 4. Mandado de segurança indeferido.

Ademais, o que aqui se sugere, em detida análise de toda a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, é a indagação de qual caminho queremos trilhar para um verdadeiro regime

democrático em nosso país. É de bom alvitre destacar que a temática trazida pelo Mandado de Segurança nº 32.033 não foi novidade dentro do longo caminho percorrido até os dias atuais, como pareceu ser nos acalorados debates até o findar-se do julgamento pelo Plenário da Egrégia Suprema Corte do País (Informativo STF nº 711). No discreto rol não exaustivo trazido neste artigo tornou-se categórica posição anterior favorável ao controle preventivo judicial, sempre pertinente quando observadas, em geral, duas situações, a saber: transgressões a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, e controvérsias constitucionais que levem ao Poder Judiciário ofensas às cláusulas pétreas.

Em verdade, com todas as vênias porventura cabíveis ao entendimento ementado acima, verificamos que o poder, ainda que praticado no seio do Legislativo, não se exerce de forma ilimitada. No Estado Democrático de Direito que almejamos não se deve reservar lugar ao poder absoluto, de modo que, muito embora em seu próprio domínio institucional, exclui-se todo e qualquer órgão estatal do intento de considerar-se superior, a ponto de intitular-se fora do âmbito de controle da Constituição da República.

A análise acurada de todo o *mandamus* preventivo, trouxe à tona o reiterado exercício no seio do Parlamento de pretensão autoritária que visou suprimir a garantia das minorias políticas, asfixiadas por um dirigismo normativo das forças dominantes, tendo como consequência lógica a perpetuação de grupos majoritários no poder. Impedir a migração partidária lícita, acompanhada das cotas do fundo partidário e tempo de televisão e rádio, impede a oposição política de exercer o seu mister a fim de garantir o espaço do dissenso. É patente o desrespeito ao devido processo político eleitoral em sua projeção material ou substantiva.

Os sujeitos do processo eleitoral necessitam do resguardo do pluripartidarismo e do estímulo constitucional à formação de agremiações partidárias. Desse modo, a concessão do direito de livre criação de agremiações partidárias com a justa causa incidente para a troca de partidos a fim de criar novas legendas, não se compatibiliza com a imanente retirada das prerrogativas da representatividade política de cada parlamentar. Aqui, não é demais lembrar, onde há justa causa não há que se falar em infidelidade partidária.

Muito embora as variadas críticas imputadas ao Judiciário, no que tange a atuação embasada na nova interpretação constitucional

excludente da separação estanque dos Poderes, não se pode negar que o Judiciário não detém compromisso com maiorias parlamentares e/ou políticas de modo geral. É nesse contexto que deve ser vista a Jurisdição Constitucional, na medida em que se reveste como protetor de direitos, garantias e das próprias instituições fincadas em nossa República. Tal interpretação não deve afastar qualquer órgão que edite o ato transgressor do texto fundamental.

Uma sociedade aberta dos intérpretes da Constituição, a partir das formulações de Peter Häberle, traz o povo como destinatário da norma e principal instrumento de leitura e releitura do texto fundamental. Desse modo, acaba por estimular o sistema de freios e contrapesos, contradito necessário no Estado Democrático de Direito. É nesse contexto, que o intérprete da Carta Fundamental, ao se debruçar no art. 60, § 4º da CF deve analisar com extrema cautela a possibilidade, por vezes ocultada, de configurar-se a figura da fraude à Constituição.

Com efeito, se é permitido ao Poder Judiciário, a proteção relacionada ao controle de constitucionalidade contra Emenda Constitucional, tendentes a abolir cláusulas pétreas, com maior razão se deve permitir esta preservação contra Projetos de Lei que tentem, verdadeiramente e, às avessas, contornar a proteção dada às cláusulas pétreas.

## 5 CONCLUSÃO

No âmbito desse estudo, vimos considerações gerais concernentes ao controle de constitucionalidade. Assim, foi destacada a importância do poder constituinte originário para delimitar o âmbito de ação do poder constituinte reformador, visando garantir a segurança e durabilidade da Carta Fundamental. Em virtude da necessidade de consolidação da supremacia constitucional, importante instrumento de efetividade do pacto federativo, foi desenvolvida uma observação acerca da rigidez e imperatividade constitucionais, fixando a ideia de um poder contido capaz de garantir as liberdades públicas contra as ameaças advindas de governos despóticos.

Foram apresentados pressupostos e requisitos necessários para embasar uma fiscalização condigna da constitucionalidade de leis ou atos normativos. Nesta oportunidade, tem-se a importância de um Estado Democrático de Direito, que deita suas raízes na separação de poderes,

e por corolário, na efetiva otimização dos princípios constitucionais firmados. Não deixando de decompor os tipos e formas de controle, haja vista ser temerária a inserção da análise do momento preventivo de controle, sem antes discorrer sobre estas considerações preliminares, destacando a importância da questão constitucional para a interpretação de uma dada controvérsia, delimitando como espaço propício para tal o próprio Poder Judiciário.

Torna-se útil a utilização dos ensinamentos observados no direito comparado, mais precisamente nos direitos norte-americano, francês, austríaco e alemão. Dessa forma, restou assentada a inocorrência do controle preventivo no sistema americano, que deita suas raízes no modelo do *judicial review*. De igual forma, o sistema alemão, o qual entende que para existir controle far-se-á necessária uma lei em sentido formal, em outras palavras, definindo-se como marco temporal para indagar do respeito ou não às normas constitucionais, a publicação da norma a ser investigada.

Neste sistema, há clara imposição da existência formal da norma a ser objeto de questionamento, tendo como parâmetro processo legislativo encerrado. Sendo considerada a exceção prevista, no que concerne às leis que aprovam tratados internacionais. Com o sistema francês e o austríaco torna-se concreta a percepção do instrumento prévio de controle. O primeiro, personificado no órgão político chamado de Conselho Constitucional. O último, representado pela Corte Constitucional, quando da ponderação de atos concretos referentes à competência da União ou dos Estados.

Considerando a atual Carta Fundamental de 1988 foram discutidos pontos contemporâneos desta forma de controle. Exercido pelo Poder Judiciário, provocado por intermédio do mandado de segurança manejado, única e exclusivamente, por parlamentar, atualmente é aceito em análise *in concreto* para fins de proteção e resguardo de disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo ou que protegem as cláusulas pétreas.

Na recente jurisprudência da nossa Suprema Corte colheu-se restrição, por maioria do Plenário, acerca da abrangência de controle. Com esta decisão, ficou assentado, na composição atual da Corte Suprema, que é inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabendo a atribuição ao parlamentar

da prerrogativa de provocar este controle, de forma antecipada, por intermédio de *mandamus* de segurança.

Muito embora a posição adotada no bojo do Mandado de Segurança nº 32.033, ainda que de modo excepcional e utilizando-se de instrumento processual adequado, como o *writ*, entendemos como possível o controle preventivo judicial de proposições normativas que tentem contornar o obstáculo do art. 60, § 4º da CF/88, sem que reste configurada ofensa ao postulado básico da separação de poderes. Devemos ficar atentos a qualquer tipo de afronta indireta da Carta Magna na hipótese de se permitir a fraude à Constituição no manejo de reformas legislativas ordinárias, em contraposição, inclusive, à maior dificuldade de reforma quanto ao constituinte derivado.

Deste modo, na medida em que a ordem constitucional brasileira teoriza e põe em prática uma nova interpretação constitucional, refletindo o Pós-positivismo, amplia-se o campo de ação do Judiciário. É nessa conjuntura que, distante de qualquer pretensão de desabonar tal ou qual posição, seja ela majoritária ou minoritária, sacramentada ou não pelo Supremo Tribunal Federal, faz-se necessária as seguintes afirmações.

A nossa Corte Suprema, com base na letra constitucional, pode definir quando os atos do Poder Legislativo, devidamente contestados por instrumento hábil, estão dentro ou fora da Constituição, haja vista atribuição de conhecer das causas em que se conteste a validade de atos perante a CF/88. Considerando as cláusulas pétreas como núcleo axiológico que anima a Constituição Republicana, conferindo identidade e continuidade a esta, seria protegido de modo deficiente a permanente intangibilidade dos valores constitucionais, se permitidas alterações em seu âmago por intermédio de PL, que possui quórum de votação menos exigente que a EC, configurando a provável figura de fraude à Carta Republicana.

Os direitos políticos, abarcando a livre criação de partidos políticos em situação isonômica à dos demais atores envolvidos, pluripartidarismo e o direito à participação política, são cláusulas pétreas na CF/88. E, por fim, preservar a memória histórica de um povo ou de uma ordem jurídica não se dá com o isolamento ou o esquecimento, mas sim, pela constante rememoração dos fatos e estudo dos textos normativos. Desse modo, garantimos o não retrocesso dos direitos e garantias conquistados, tendo como referencial histórico negativo o obstáculo ditatorial que já

tivemos na Carta Fundamental de 1934 ("É vedado ao Poder Judiciário conhecer de questões exclusivamente políticas.").

___

**PREVENTIVE CONTROL OF JUDICIAL CONSTITUTIONALITY: A REVIEW OF RECENT CASE LAW OF STF THE LIGHT OF THE NEW CONSTITUTIONAL HERMENEUTICS**

**ABSTRACT:** The judicial preventive control of constitutionality constitutes efficient tool for the maintenance of constitutional rigidity, with solid bases in maximum effectiveness required of constitutional rule, in that it prevents, still in its birth, the emergence of unconstitutional laws, this type of control reduces forcefully the entry into force of blatantly unconstitutional laws. Apathy of Committee on Constitution and Justice in the Legislature, a distortion of the legal veto bet by the Executive, and the discrete evolution of concrete in control exercised by the judiciary, result in the continuity of successive outbreaks of laws without the observance of constitutional paradigms. The current scenario set by the new constitutional order imposes positive attitude of the State, in the sense of not allowing omissions on its part, is to enact laws or practice of administrative acts. In this vein, it is planting the preventive control of the judiciary, not exorbitant the limits imposed on them, as great maintainer of the correct interpretation to be given to a particular law or act, when the question is unconstitutional said it carried. A gradual way, so has manifested the Supreme Court, which evolves to cover situations not previously considered susceptible to your screen, as one sees in the determination of issues that overlap with corporis internal actions taken by the Legislative Houses. Also, in the case of standards that guarantee fundamental constitutional rights, since they reflect rules of efficiency and immediate applicability.

**KEYWORDS:** Constitution. Constitutional Interpretation. Preventive Control of Constitutionality.

## Notas

1 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 635.
2 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 65-66.
3 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo:

Malheiros, 2006, p. 45.
4 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 57.
5 Ibid., p. 55-56.
6 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade*: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 41.
7 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 302.
8 TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 49.
9 RAMOS, Elival da Silva. *Controle de constitucionalidade no Brasil*: perspectivas e evolução. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 261.
10 LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 138.
11 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 31. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 35.
12 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2011, p. 794.
13 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 309.
14 GRIMM, Dieter. *Constitucion adjudication and democracy*. Israel Law Review, vol. 33, 1999, p. 210.
15 MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle concentrado de constitucionalidade*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 25.
16 DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *Controle abstrato de constitucionalidade*: análise dos princípios processuais aplicáveis. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 67-67.
17 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade*: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 66.
18 HORTA, Raul Machado. *A autonomia do Estado-membro no direito constitucional brasileiro.* Tese de concurso para docência livre da cadeira de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte: Edição da Faculdade, 1953, sob o título 'O Controle de Constitucionalidade das Leis no Regime Parlamentar', p. 54.
19 RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Controle de constitucionalidade por via de ação*. São Paulo: Madras, 1998, p. 46.
20 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade*: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 91.
21 HELAL, João Paulo Castiglioni. *Controle da constitucionalidade*: teoria e evolução. Curitiba: Juruá, 2006, p. 118.
22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 32.033/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 18/02/2014.
23 "Uma disposição declarada inconstitucional não pode ser promulgada nem aplicada. As decisões do Conselho Constitucional não são suscetíveis de qualquer recurso. Elas se impõem aos poderes públicos e para todas as autoridades administrativas e jurisdicionais."
24 MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade*: aspectos jurídicos e políticos. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 161.
25 DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *Controle abstrato de constitucionalidade*: análise dos princípios processuais aplicáveis. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 74-75.
26 SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional*. Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 240.
27 LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 12. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 136.
28 BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 68.

29 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade*: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 107-108.
30 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 32.033/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 18/02/2014.
31 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 25. ed. rev., ampl. e atual.: São Paulo: Atlas, 2012, p. 1019.
32 FIGUEIREDO, Patrícia Cobianchi; MONTAL, Zélia Cardoso. Controle preventivo de constitucionalidade em Portugal e no Brasil: alguns apontamentos. *Revista de direito constitucional e internacional*, São Paulo, a. 16, n. 64, p. 272, jul./set., 2008.
33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 32.033/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 18/02/2014.
34 Ibid.
35 Ibid.
36 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 40.
37 BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 369.
38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 466/DF.* Rel. Min. Celso de Mello, DJ 10/05/1991.
39 KELSEN apud MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 730.
40 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade*: teoria e prática. 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011, p. 214.
41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 23.565/DF*. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 17/11/1999.
42 ROCHA, José de Albuquerque. *Teoria geral do processo*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 164.
43 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 22.487/DF*. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 14/08/2001.
44 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 27.971/DF*. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 08/08/2011.
45 "Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional."
46 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 616-617.
47 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 22.183-6/DF*. Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 12/12/1997.
48 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 22.503-3/DF*. Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 06/06/1997.
49 BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos, 1999, p. 168.
50 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26.915/DF*. Rel. Min. Rosa Weber, DJ 08/10/2007.
51 Publicado no DJ de 15/10/2012.
52 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 6. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 349.
53 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24.138/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14/03/2003.
54 BARBOSA, Ruy. *Escritos e discursos seletos.* Rio de Janeiro: Nova Aguillar, 1997, p. 558.
55 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 32.033/DF*. Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 18/02/2014.

**REFERÊNCIAS**

BARBOSA, Ruy. *Escritos e discursos seletos.* Rio de Janeiro: Nova Aguillar, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro.* 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Interpretação e aplicação da constituição.* 6. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional.* 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional.* 24. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 jan. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade nº 466.* Requerente: Partido Socialista Brasileiro – PSB. Requerido: Comissão de Constituição e Justiça e de redação da câmara dos deputados. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1516306>. Acesso em: 21 mar. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança nº 23565.* Impetrante: Dyrceu Fortes Lins e Silva. Impetrados: Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1788988>. Acesso em: 21 mar. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança nº 27971.* Impetrante: Flávio Dino de Castro e Costa. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2672123>. Acesso em: 21 mar. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança nº 22183-6.* Impetrante: Partido dos Trabalhadores – PT. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Maurício Corrêa. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.

asp?incidente=1608024>. Acesso em: 21 mar. 2014.
_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança nº 22503-3.* Impetrante: Jandira Feghali; Sandra Meira Starling e outros. Impetrado: Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Marco Aurélio. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1637624>. Acesso em: 21 mar. 2014.
_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 24138.* Impetrante: Rubens Bueno. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1985406>. Acesso em: 15 abr. 2014.
_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 26915.* Impetrante: Carlos Fernando Coruja Agustini. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados e União. Relator: Min. Rosa Weber. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2558935>. Acesso em: 21 mar. 2014.
_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 32033.* Impetrante: Rodrigo Sobral Rollemberg. Impetrados: Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4397298>. Acesso em: 15 abr. 2014.
CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição.* 7. ed. Coimbra: Almedina, 2011.
CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo.* 25. ed. rev., ampl. e atual.: São Paulo: Atlas, 2012.
CUNHA JÚNIOR, Dirley da. *Controle de constitucionalidade: teoria e prática.* 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011.
_____. *Curso de direito constitucional.* 5. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011.
DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *Controle abstrato de constitucionalidade: análise dos princípios processuais aplicáveis.* São Paulo: Saraiva, 2012.
FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional.* 31. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIGUEIREDO, Patrícia Cobianchi; MONTAL, Zélia Cardoso. *Controle preventivo de constitucionalidade em portugal e no brasil: alguns apontamentos.* Revista de direito constitucional e internacional, São Paulo, a. 16, n. 64, p. 258-282, jul./set., 2008.
GRIMM, Dieter. *Constitucion adjudication and democracy.* Israel Law Review, vol. 33, p. 210, 1999.
HELAL, João Paulo Castiglioni. *Controle da constitucionalidade: teoria e evolução.* Curitiba: Juruá, 2006.
HORTA, Raul Machado. *A autonomia do Estado-Membro no direito constitucional brasileiro.* Tese de concurso para docência livre da cadeira de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte: Edição da Faculdade, 1953, sob o título 'O Controle de Constitucionalidade das Leis no Regime Parlamentar'.
LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado.* 12. ed., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.
MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira Mendes. *Controle concentrado de constitucionalidade.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro.* 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle de constitucionalidade: aspectos jurídicos e políticos.* São Paulo: Saraiva, 1990.
MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* São Paulo: Saraiva, 2013.
MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional.* 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.
_____. *Direito constitucional.* 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
RAMOS, Dircêo Torrecillas. *Controle de constitucionalidade por via de ação.* São Paulo: Madras, 1998.
RAMOS, Elival da Silva. *Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução.* São Paulo: Saraiva, 2010.
ROCHA, José de Albuquerque. *Teoria geral do processo.* 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho.* Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo.* 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.
TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional.* 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.