



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

André Luiz Will da Silva

Partidos políticos e o devido processo legislativo: uma análise sobre a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade pela via judicial

Florianópolis

2024

André Luiz Will da Silva

Partidos políticos e o devido processo legislativo: uma análise sobre a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade pela via judicial

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Ladeira de Oliveira.

Florianópolis

2024

Silva, André Luiz Will da

Partidos políticos e o devido processo legislativo :
uma análise sobre a legitimidade democrática do controle
preventivo de constitucionalidade pela via judicial /
André Luiz Will da Silva ; orientador, Cláudio Ladeira de
Oliveira, 2024.

270 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-
Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Controle preventivo de
constitucionalidade. 3. Processo legislativo. 4. Mandado
de Segurança. 5. Partidos políticos. I. Oliveira, Cláudio
Ladeira de. II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

André Luiz Will da Silva

Partidos políticos e o devido processo legislativo: uma análise sobre a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade pela via judicial

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 26 de junho de 2024, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Cláudio Ladeira de Oliveira, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Profa. Eneida Desiree Salgado, Dra.
Universidade Federal do Paraná (UFPR)

Prof. Lucas Azevedo Paulino, Dr.
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito.

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UFSC)

Prof. Cláudio Ladeira de Oliveira, Dr.
Orientador

Florianópolis, 2024

À Águida C. Will da Silva e Luiz Carlos da Silva.

AGRADECIMENTOS

Dizem que é justo que muito custe aquilo que muito vale. De fato, posso dizer que esse ciclo foi intenso e cheio de renúncias, mas cujo desfecho representa a realização de um sonho que virou objetivo a ser cumprido. Cada qual à sua maneira, sei que diversas pessoas tiveram relevante papel ao longo desta trajetória. Enfim, é chegada a hora de agradecer.

Primeiramente, agradeço à Águida e Luiz, meus pais e maiores exemplos, pelo apoio incondicional em todos os projetos por mim assumidos e por, desde cedo, não medirem esforços para me proporcionar a melhor educação possível. Obrigado por compreenderem os momentos de ausência em prol de um objetivo maior.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Cláudio Ladeira de Oliveira, por acreditar no tema da minha pesquisa e por me dar a oportunidade de desenvolvê-la em um ambiente de excelência. Estendo o meu agradecimento à Universidade Federal de Santa Catarina, através dos servidores do Programa de Pós-graduação em Direito, por abrir as portas e disponibilizar a estrutura necessária aos meus estudos, por meio da qual tive a oportunidade de participar de eventos conceituados e que enriqueceram esta trajetória.

Agradeço à Prof. Dra. Eneida Desiree Salgado e ao Prof. Dr. Lucas Paulino, que gentilmente aceitaram o convite para compor a banca de defesa da dissertação em meio à uma agenda intensa de compromissos profissionais e acadêmicos. De igual maneira, ainda em tempo, agradeço também ao Prof. Dr. Guilherme Soares e Prof. Dr. Delamar Volpato Dutra pelas valiosas considerações na etapa de qualificação, que deram origem à delimitação final do presente estudo. É uma honra poder contar com a contribuição de tantos nomes de peso.

À Prof. Dra. Denise Nunes, que acompanhou e contribuiu com o desenvolvimento do trabalho em todas as suas etapas, desde o pré-projeto submetido ao processo seletivo, até a versão final da dissertação. Agradeço também à Otávio Sendtko pelo apoio técnico, sobretudo para o gerenciamento de dados da pesquisa.

Por fim, meus agradecimentos ao escritório Menezes Niebuhr, por valorizar a jornada acadêmica enquanto pilar que complementa uma atividade profissional de excelência. Agradeço à Luiz Magno Pinto Bastos Jr. e Alessandro Abreu por compartilharem a vivência prática do Direito Eleitoral e Partidário, e por abrirem espaço ao contínuo desenvolvimento do trabalho. À Isaac Kofi Medeiros, pelos conselhos e momentos de reflexão, cuja recente tese de doutorado norteou algumas das principais conclusões deste estudo. Sou grato pela disponibilidade e pela orientação informal da dissertação.

Sem cada um de vocês, esta conquista não seria possível.

“O clamor por um guardião e defensor da Constituição é, na maioria das vezes, um sinal de delicadas condições constitucionais”

Der Hüter der Verfassung, 1931

(Schmitt, 2007, p. 1)

RESUMO

A presente dissertação tem por objeto a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo, exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) via mandado de segurança, a partir de ações impetradas neste século (2001-2024). Busca-se inserir os partidos políticos no debate, para questionar de que forma a participação das legendas partidárias impactaria na legitimidade democrática do modelo. A principal hipótese levantada é de que a participação das siglas no controle preventivo de constitucionalidade, a partir do reconhecimento de sua legitimação ativa na impetração de mandado de segurança, poderia contribuir para uma maior legitimidade democrática do modelo, na medida em que os partidos políticos são os detentores do mandato eletivo no sistema proporcional de representação. Nestes moldes, o objetivo geral do presente estudo é avaliar uma possível relação entre a participação das agremiações partidárias e a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo, exercido pelo STF via mandado de segurança. Para tanto, a dissertação está estruturada em três capítulos de desenvolvimento. Primeiramente, apresenta-se o histórico jurisprudencial do mecanismo de fiscalização prévia, que passou a ser admitido pelo STF quando acionado via mandado de segurança, sobretudo quanto ao aspecto processual (sujeitos legitimados, cabimento e fundamentação). Na sequência, promove-se a contextualização sobre a relevância dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito, de modo a consolidar as legendas como figuras centrais do sistema representativo brasileiro, detentoras do próprio mandato eletivo, cuja atuação perpassa as diversas fases do processo democrático, desde as disputas eleitorais até a posterior composição do governo. Ao final, passa-se a analisar a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo a partir da jurisprudência do STF neste século. Para os fins de agregar dados empíricos à pesquisa, apresenta-se um levantamento de dados primários, elaborado a partir de informações obtidas no portal “Corte Aberta”. Eis que assim, a partir do formato descrito, o trabalho está organizado de modo a considerar, ao final, três variáveis de análise distintas, identificadas como problemáticas: (i) quanto ao meio utilizado, para se discutir a admissão do mandado de segurança como instrumento hábil ao controle preventivo de constitucionalidade e as características que propiciam o seu possível uso estratégico; (ii) quanto aos sujeitos legitimados, sob a perspectiva dos partidos políticos; e (iii) quanto à legitimidade democrática deste modelo construído pela jurisprudência do STF e que poderia abranger a fiscalização formal e material das normas ainda em curso de formação. Em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que a participação dos partidos políticos poderia contribuir, em certa medida, para a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade, desde que realizada a partir de critérios específicos para a construção um modelo mais equilibrado, entre a legitimação individual dos parlamentares e a participação qualificada das legendas partidárias. Por isso, a legitimidade ativa nos partidos poderia contribuir para a racionalização de um sistema criado pela jurisprudência e ainda marcado por conceitos inexatos. Por fim, destacou-se a postura autocontida da Corte, que foi confirmada pelos dados levantados.

Palavras-chave: Controle preventivo de constitucionalidade; processo legislativo; mandado de segurança; partidos políticos; legitimidade democrática.

ABSTRACT

The present dissertation aims to address the democratic legitimacy of the preventive control of constitutionality in the legislative process, exercised by the Brazilian Supreme Federal Court (STF) through writs of mandamus, based on actions filed in this century (2001-2024). The intention is to incorporate political parties into the debate to inquire into how the participation of these party entities would impact the democratic legitimacy of the model. The main hypothesis posited is that the involvement of political parties in preventive control of constitutionality, through the recognition of their active legitimacy in petitioning for writs of mandamus, could contribute to a greater democratic legitimacy of the model, given that political parties hold elective mandates in the proportional representation system. In this regard, the overall objective of this study is to assess a potential relationship between the participation of political parties and the democratic legitimacy of the preventive control of constitutionality in the legislative process, exercised by the STF through writs of mandamus. To achieve this, the dissertation is structured into three chapters of development. Firstly, it presents the jurisprudential history of the preventive oversight mechanism, which began to be accepted by the STF when triggered via writs of mandamus, particularly regarding procedural aspects (legitimate subjects, admissibility, and rationale). Following that, a context is provided on the relevance of political parties in the Democratic Rule of Law, aiming to solidify these parties as central figures in the Brazilian representative system, holders of their own elective mandate, whose actions span various phases of the democratic process, from electoral disputes to subsequent government formation. Lastly, the democratic legitimacy of the preventive control of constitutionality in the legislative process is analyzed based on the STF jurisprudence in this century. To augment empirical data for the research, a survey of primary data is presented, compiled from information obtained on the "Corte Aberta" portal. Thus, as described, the work is organized to analyze, ultimately, three distinct variables identified as problematic: (i) concerning the means used to discuss the admission of writs of mandamus as effective instruments for preventive control of constitutionality and the characteristics facilitating their potential strategic use; (ii) regarding the legitimate subjects, from the perspective of political parties; and (iii) concerning the democratic legitimacy of this model constructed by the STF jurisprudence, which could encompass both formal and material scrutiny of norms still under formation. In response to the research problem, it is concluded that the participation of political parties could contribute, to some extent, to the democratic legitimacy of the preventive control of constitutionality, provided it is conducted based on specific criteria for the construction of a more balanced model, between the individual legitimization of parliamentarians and the qualified participation of party entities. Therefore, active legitimacy within parties could contribute to the rationalization of a system established by jurisprudence and still marked by imprecise concepts. Finally, the self-contained stance of the Court, confirmed by the collected data, is highlighted.

Keywords: *Preventive control of constitutionality; legislative process; writ of mandamus; political parties; democratic legitimacy.*

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resultado final das ações	139
Gráfico 2 - Extinção sem resolução de mérito.....	140
Gráfico 3 - Decisões monocráticas e colegiadas	141
Gráfico 4 - Categorias de impetrantes	146
Gráfico 5 - Mandados de Segurança impetrados por parlamentar	148
Gráfico 6 - Judicialização por ano	152
Gráfico 7 - Judicialização por governo.....	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Liminares concedidas	141
Tabela 2 - Mandados de segurança impetrados por partidos políticos.....	149

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade;

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;

AMAB – Associação dos Magistrados da Bahia;

ARENA – Aliança Renovadora Nacional;

Art. – Artigo;

CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania;

CF – Constituição Federal;

CNJ – Conselho Nacional de Justiça;

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito;

DEM – Democratas;

DF – Distrito Federal;

EC – Emenda Constitucional;

FHC – Fernando Henrique Cardoso;

MDB – Movimento Democrático Brasileiro;

Min. – Ministro;

MP – Ministério Público;

MS – Mandado de Segurança;

NOVO – Partido Novo;

NUADE – Núcleo de Análise de Dados e Estatística;

PDS – Partido Democrático Social;

PDT – Partido Democrático Trabalhista;

PEC – Proposta de Emenda Constitucional;

PGR – Procurador-Geral da República;

PLC – Projeto de Lei Complementar;

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro;

PSD – Partido Social Democrático;

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira;

PSL – Partido Social Liberal;

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade;

PT – Partido dos Trabalhadores;

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro;

REDE – Partido Rede Sustentabilidade;

RJ – Rio de Janeiro;

SAE – Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação;

SGE – Secretaria de Gestão Estratégica;

SNTV – *Single non-transferable vote*;

SP – São Paulo;

STF – Supremo Tribunal Federal;

TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I. PROCESSO LEGISLATIVO E O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE	21
1.1 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E SEPARAÇÃO DE PODERES: ENTRE A AUTOCONTENÇÃO DAS CORTES E A SUPREMACIA JUDICIAL	21
1.1.1. Caso Marbury v. Madison: o primeiro precedente	26
1.1.2. Debate entre Kelsen e Schmitt: os limites da jurisdição constitucional	29
1.1.3. Classificação dos modelos de <i>judicial review</i> : o caso brasileiro no divã.....	34
1.2 O PROCESSO LEGISLATIVO E O CONTROLE POLÍTICO	39
1.2.1 O devido processo legislativo enquanto objeto de controle	39
1.2.2 Controle político realizado pelo Poder Legislativo	45
1.2.3 Controle político realizado pelo Poder Executivo	49
1.3 O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE PELA VIA JURISDICIONAL	54
1.3.1 A experiência francesa e portuguesa como perspectiva	55
1.3.2 O sistema brasileiro: hipóteses de cabimento do mandado de segurança a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal	60
1.3.3 Uma análise comparativa entre os modelos europeus e o caso brasileiro à luz da legitimidade democrática.....	66
1.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO I	72
CAPÍTULO II. OS PARTIDOS POLÍTICOS E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	75
2.1 PARTIDOS POLÍTICOS E O PROCESSO DEMOCRÁTICO	75
2.1.1 Histórico normativo e regime jurídico-constitucional das agremiações partidárias....	75
2.1.2 Democracia e soberania popular: o processo eleitoral como instrumento de legitimidade democrática.....	83
2.1.3 O papel dos partidos políticos no sistema proporcional de representação	90
2.2 O ESTADO DE PARTIDOS.....	101
2.2.1. A teoria do Estado de Partidos e o fenômeno do multipartidarismo	101
2.2.2 A relação entre partidos políticos e o Estado: a aplicação da teoria no contexto brasileiro	106
2.3 PARTIDOS POLÍTICOS E O CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE	111
2.3.1 A atuação dos partidos políticos perante os Poderes de Estado: o uso estratégico das ações de controle abstrato de constitucionalidade	112
2.3.2 A aparente ilegitimidade ativa dos partidos políticos para a impetração do mandado de segurança destinado ao controle preventivo de constitucionalidade, de acordo com a jurisprudência do STF	121

2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO II.....	130
---------------------------------	-----

CAPÍTULO III. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE E A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS: A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM DEBATE À LUZ DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA133

3.1 A JURISPRUDÊNCIA DO STF EM NÚMEROS: UMA APRESENTAÇÃO GERAL DOS PRECEDENTES 133

3.1.1 Levantamento de dados primários: metodologia de busca, número global de ações identificadas e informações gerais.....	134
3.1.2 Resultado final das ações identificadas	139
3.1.3 Legitimação ativa: quem são os impetrantes.....	145
3.1.4 Judicialização por ano e por governo	151

3.2 MANDADO DE SEGURANÇA COMO INSTRUMENTO PARA O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE 154

3.2.1 Admissão do mandado de segurança na hipótese.....	155
3.2.2 Ação mandamental como uma opção política estratégica.....	163

3.3 ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO MODELO BRASILEIRO DE CONTROLE PREVENTIVO..... 168

3.3.1 Argumentos favoráveis à legitimação ativa dos partidos políticos: fundamentos jurídicos e as possíveis contribuições das legendas ao modelo.....	169
3.3.2 Argumentos contrários à legitimação ativa dos partidos políticos: os riscos políticos da participação das siglas	174

3.4 UMA CRÍTICA À LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO MODELO BRASILEIRO DE CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE..... 179

3.4.1 Controle preventivo de constitucionalidade: uma crítica à fiscalização material das normas em curso de formação	181
3.4.2 Controle jurisdicional de constitucionalidade do processo legislativo: a atuação do STF na fiscalização procedimental.....	197

CONCLUSÃO.....208

REFERÊNCIAS	215
APÊNDICE I – Lista de ações identificadas	230
APÊNDICE II – Lista de decisões proferidas	256

INTRODUÇÃO

Na dinâmica inerente ao Estado Democrático de Direito, a garantia da autonomia e independência entre os Poderes pressupõe uma sequência lógica de atribuições. Cada qual à sua maneira e no âmbito de sua competência, a tarefa de interpretar a Constituição é mútua, a partir de um controle recíproco em forma de freios e contrapesos. Apesar da existência de um controle político realizado internamente no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo, antes mesmo de sua promulgação, a constitucionalidade das normas também pode ser submetida à revisão por parte do Poder Judiciário. O controle de constitucionalidade pela via judicial, por sua vez, de forma difusa ou concentrada, costuma ser caracterizado por um viés repressivo, realizado *a posteriori*, tendo como objeto uma norma que já foi promulgada e que assim já se encontra em vigor, respeitando-se as etapas da atividade democrática.

No Brasil, a partir de um sistema moldado na jurisprudência do STF, admite-se, excepcionalmente, o exercício de controle preventivo de constitucionalidade pela via judicial, quando tramitar no Congresso matéria tendente a abolir cláusula pétrea (controle material) ou na circunstância em que forem violadas determinadas regras do processo legislativo (controle formal). Para tanto, a Corte passou a conhecer de mandados de segurança, impetrados por parlamentares, com fundamento na proteção do seu alegado direito líquido e certo ao “devido processo legislativo”. Veja-se que muito embora sejam os protagonistas nas ações de controle concentrado/abstrato de constitucionalidade, munidos de expressa legitimação constitucional, os partidos políticos sequer participariam do controle realizado de forma preventiva.

Na pesquisa proposta, para além da já propalada transferência de competências ocasionada pela dinâmica natural do *judicial review*, volta-se o olhar para os movimentos que, estrategicamente, optam por judicializar decisões políticas tomadas no âmbito do processo legislativo. Esse comportamento reiterado (e, de certa forma, prematuro) detém o potencial de subverter maiorias parlamentares e, quando assim realizado, de atentar contra o próprio ideal democrático e contribuir para o desequilíbrio entre os Poderes de Estado. Daí porque se entende como temerário admitir o questionamento judicial de atos do processo legislativo a partir de construções jurisprudenciais sem a prévia definição de limites claros, sobretudo diante da ausência de um balizamento preciso quanto ao objeto de controle e sua legitimação ativa, aparentemente definida à revelia do texto constitucional.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem por objeto a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo, exercido pelo Supremo Tribunal Federal via mandado de segurança, a partir de ações impetradas neste século (2001-

2024). Especificamente sob a ótica partidária, questiona-se: de que forma a participação dos partidos políticos impactaria na legitimidade democrática do modelo? A principal hipótese levantada é de que a participação das legendas no controle preventivo de constitucionalidade, a partir do reconhecimento de sua legitimação ativa na impetração de mandado de segurança, contribuiria para uma maior legitimidade democrática do modelo, na medida em que as greis são as detentoras do mandato eletivo no sistema proporcional de representação.

Em um cenário turbulento, consubstanciado pela pública tensão entre os chefes de poderes sobretudo ao longo da última década, a atualidade do tema proposto pode ser constatada no considerável volume de ações propostas (por parlamentares, via de regra) que recorrem ao Judiciário para, em tese, garantir o seu direito ao devido processo legislativo. No ponto, estudos recentes apontam que, entre os anos de 2011 e 2019, o acervo processual do STF registrou 113 decisões proferidas em mandados de segurança destinados ao controle preventivo. O número chama atenção quando colocado em perspectiva com ações típicas de controle repressivo, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), que registrou 242 decisões proferidas no mesmo período (Santos, 2021).

Ou seja, apesar de representar uma hipótese admitida de forma excepcionalíssima, a via mandamental equivale a quase metade do número total de decisões proferidas pela Corte em sede de ADI que, além de ser uma medida constitucionalmente prevista, também é a ação de controle mais comumente ajuizada¹. Nota-se, assim, que o STF ainda vem admitindo o controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo, de modo a abrir margens à apreciação jurisdicional de questões políticas via mandado de segurança, a partir de um volume expressivo de ações, o que justifica o estudo quanto aos contornos exatos desta intervenção.

Na prática, a ação representa a possibilidade concreta de congressistas se insurgirem contra atos *interna corporis* do próprio parlamento e encaminhá-los, via mandado de segurança, diretamente para a análise contramajoritária do Poder Judiciário. Via de regra, decisões dessa natureza, tais como o momento oportuno para a instalação de uma comissão parlamentar de inquérito², para pautar a sabatina de candidato indicado ao cargo de Ministro

¹ No acervo do Supremo Tribunal Federal, atualmente constam 915 processos em tramitação cadastrados como Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), o que corresponde a 77,3% das ações de controle concentrado. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/controlado_concentrado/controlado_concentrado.html. Os dados foram atualizados até 01/05/2024.

² Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança nº 37.760. Os impetrantes (senadores) visavam obter ordem judicial endereçada ao presidente do Senado Federal para adotar as providências necessárias à instalação de comissão parlamentar de inquérito apta a “apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil.”

do STF³ ou mesmo para iniciar o processamento de requerimentos de *impeachment* contra o Presidente da República⁴, por exemplo, seriam prerrogativas do presidente da respectiva Casa Legislativa ou de suas Comissões de Constituição e Justiça, em juízo de oportunidade e conveniência política. De igual maneira, caberia ao Parlamento deliberar sobre a matéria que passará a integrar o ordenamento jurídico nacional.

Esse é justamente o motivo pelo qual o trabalho adota como premissa a já proclamada excepcionalidade do controle jurisdicional preventivo, de modo que a revisão dos atos legislativos seria, em tese, restrita aos vícios de forma e procedimento. Ao que parece, a dinâmica vigente segue a fortalecer um contexto de alta insegurança jurídica ao conferir um exacerbado protagonismo político aos Tribunais, muitas vezes às custas do desgaste das arenas majoritárias de deliberação. Dada a amplitude do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade, a transferência de competências por vezes ocorrida na modalidade preventiva tem o potencial de criar uma relação viciosa entre os atores políticos e o STF. Até por isso, sem perder de vista a forma estratégica com que os *players* envolvidos aderem e até mesmo desfrutam desse fenômeno, a pesquisa propõe compreender os critérios utilizados para o atual entendimento quanto à legitimidade ativa dos partidos.

Relevante, pois, é a discussão acerca da viabilidade do controle jurisdicional dos atos parlamentares dentro do processo legislativo, de modo a abranger também o teor material de normas ainda em formação, sobretudo no que toca à legitimidade democrática do atual modelo em uma análise que leva em consideração as características dos partidos políticos e, por isso, busca inseri-los ao debate. A delimitação sob a perspectiva partidária se justifica pela relevância destes órgãos no âmbito de um regime democrático representativo, notadamente quando se tratam de cargos eletivos proporcionais. Somado a isso, estudos recentes revelam que as agremiações partidárias são as principais proponentes de ações de controle abstrato de constitucionalidade (Villela, 2019; Medeiros, 2024). Ou seja, apesar de serem taxativamente definidos pelo constituinte como legitimados para o ajuizamento de ações de controle abstrato, os partidos políticos parecem ter sido excluídos da modalidade preventiva de fiscalização que, por si só, já seria problemática.

Daí porque pautar o debate em aspectos procedimentais do mecanismo, a partir de um recorte de ordem prática que propicie a análise acerca da forma admitida para o controle

³ Supremo Tribunal Federal, Mandado de Segurança nº 38.216. Os impetrantes visam a obtenção de ordem judicial para que o Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) do Senado Federal inclua em pauta a sabatina do candidato indicado pelo Presidente da República ao cargo de Ministro do STF.

⁴ Supremo Tribunal Federal, Mandado de Injunção nº 7.362. Discussão sobre a necessidade de fixação de “um prazo razoável para análise dos pedidos de *impeachment* do Presidente da República” ante a inércia na abertura de processo e julgamento para apuração de crimes de responsabilidade supostamente cometidos.

jurisdicional dos atos do processo legislativo. Nestes moldes, coloca-se em discussão a própria legitimidade democrática do atual modelo, que parece conferir somente aos parlamentares, isoladamente, o direito subjetivo ao controle preventivo, em detrimento de outros relevantes atores como os partidos políticos.

Ademais, vale ressaltar ainda a afinidade da discussão aqui proposta com alguns dos principais assuntos em debate no âmbito do constitucionalismo moderno, tais como a judicialização da política, a relação entre os Poderes de Estado, o desempenho da atividade legislativa e a qualidade da democracia. Esse alinhamento temático denota, mais uma vez, a relevância do tema para o Direito e para as instituições democráticas.

Muito embora seja possível constatar que a pauta da judicialização da política por meio do controle de constitucionalidade não se afigura como um tema novo, já tendo sido objeto de variadas teses e dissertações sobretudo ao longo da última década (Kaminski, 2013; Melo, 2017; Villela, 2019; Santos, 2021; Medeiros, 2024), entende-se que o referido fenômeno ainda se mostra digno de debates, sob outras perspectivas. Percebe-se que os trabalhos já localizados com esse viés costumam concentrar a análise nas ações judiciais que desafiam a constitucionalidade de leis federais em vigência, ou seja, que já foram aprovadas pelo Legislativo e sancionadas pelo chefe do Executivo.

A partir de buscas preliminares realizadas no Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, até o momento não foram identificadas pesquisas recentes, ao longo da última década, que discutam a legitimidade democrática do *judicial review* em seu estágio anterior, ainda no âmbito interno do processo legislativo, a partir de uma correlação com a atividade partidária, tampouco a partir dos parâmetros de análise elencados. Soma-se a isso o recorte temporal que, além de abranger uma amostragem significativa de ações e decisões sob este formato, acaba por representar um período de alternância entre governos de grupos políticos distintos, o que possibilita a observação sob o viés da extrema polarização política em âmbito nacional. É a combinação entre tais fatores que revela o caráter inovador da pesquisa.

Nestes moldes, o objetivo geral do presente estudo é avaliar uma possível relação entre a participação dos partidos políticos e a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade, exercido pelo Supremo Tribunal Federal via mandado de segurança. O método de abordagem adotado é de pensamento dedutivo, que partirá da exposição ampla acerca dos limites da jurisdição constitucional e dos modelos internacionais de fiscalização prévia, para, ao final, adentrar em uma especificidade, qual seja o mecanismo de controle preventivo do processo legislativo exercido pelo STF, a partir de mandados de segurança impetrados neste século (2001-2024).

Metodologicamente, como técnicas de pesquisa, adota-se análise de documentos, revisão bibliográfica e análise de conteúdo da jurisprudência. Para tanto, a dissertação está estruturada em 3 (três) capítulos de desenvolvimento. O primeiro deles busca apresentar o histórico jurisprudencial do mecanismo de controle preventivo do processo legislativo, que passou a ser admitido pelo STF quando acionado via mandado de segurança, sobretudo quanto ao aspecto processual (sujeitos legitimados, cabimento e fundamentação). A partir de pesquisa bibliográfica, o método de procedimento propõe revisitar a discussão sobre os limites e o caráter da jurisdição constitucional, com base na doutrina de Hans Kelsen e Carl Schmitt. Em complemento, explora-se a teoria atinente ao *judicial review* sob a perspectiva do Constitucionalismo Político e da separação de poderes, com fundamento no debate entre as teses de Jeremy Waldron e Ronald Dworkin. Aborda-se, ainda, o papel contramajoritário das Cortes, onde se baseia nas obras de Mark Tushnet e Alexander Bickel.

Na sequência, o segundo capítulo tem o objetivo de contextualizar a relevância dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito. Novamente a partir de técnica de pesquisa bibliográfica, aborda-se a teoria do Estado de Partidos, sob a perspectiva clássica de Hans Kelsen, Carl Schmitt, Norberto Bobbio, Robert Dahl e Maurice Duverger para trazer a base teórica necessária ao entendimento. No cenário brasileiro, volta-se o olhar à concepção constitucional das legendas e a sua presença marcante até mesmo em períodos de exceção, a partir de uma narrativa histórica que se baseia em estudos acadêmicos voltados à estrutura partidária. A investigação na jurisprudência, por sua vez, acaba por consolidar as greis como figuras centrais do sistema representativo brasileiro, detentoras do próprio mandato eletivo, cuja atuação perpassa as diversas fases do processo democrático, desde as disputas eleitorais até a posterior composição do governo.

Por fim, o terceiro e último capítulo de desenvolvimento tem por objetivo analisar a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal neste século, entre os anos de 2001-2024. Para os fins de agregar dados empíricos à pesquisa, o trabalho apresenta um levantamento de dados primários, construídos a partir de informações obtidas no portal “Corte Aberta” do próprio STF, cujo procedimento metodológico de busca e de tratamento dos dados foi detalhado ao longo do subtópico 3.1.1 da pesquisa. Os dados foram examinados à luz do embasamento teórico trazido nos capítulos iniciais do estudo, com ênfase na literatura clássica, desde os contornos da jurisdição constitucional até o papel dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito.

Eis que assim, a partir do formato descrito, o trabalho está organizado de modo a considerar, ao final, 3 (três) variáveis de análise distintas, identificadas como problemáticas: (i) quanto ao meio utilizado, para se discutir a admissão do mandado de segurança como instrumento hábil ao controle preventivo de constitucionalidade e as características que propiciam o seu possível uso estratégico; (ii) quanto aos sujeitos legitimados, sob a perspectiva dos partidos políticos; e (iii) quanto à legitimidade democrática deste modelo construído pela jurisprudência do STF e que, em tese, poderia abranger a fiscalização formal e material das normas ainda em curso de formação.

CAPÍTULO I. PROCESSO LEGISLATIVO E O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

O controle de constitucionalidade e o processo legislativo são conceitos que estão intimamente interligados na busca pelo equilíbrio entre os poderes de Estado. Nessa balança, representam dois dos pilares fundamentais do sistema jurídico de um país e, via de regra, bem representam fases distintas do processo democrático como um todo. Enquanto o processo legislativo é o momento no qual se dá o trâmite de elaboração e aprovação das leis, o controle de constitucionalidade surge como um mecanismo de salvaguarda, uma espécie de contrapeso que busca garantir que essas leis estejam em conformidade com os princípios e as normas estabelecidos no texto constitucional. A harmonia deste arranjo institucional contribui para a preservação do Estado Democrático de Direito.

Pode-se dizer assim que a relação entre esses dois aspectos se mostra essencial para assegurar a legalidade e a legitimidade do ordenamento jurídico de um país. É com base nessa premissa que a parte inaugural deste estudo se propõe a interligar os conceitos para apresentar a dinâmica do controle preventivo de constitucionalidade, desde a teoria clássica da jurisdição constitucional até as características de modelos internacionais paradigmáticos em comparação ao sistema adotado no Brasil.

1.1 JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E SEPARAÇÃO DE PODERES: ENTRE A AUTOCONTENÇÃO DAS CORTES E A SUPREMACIA JUDICIAL

A tensão institucional que se instaurou no Brasil sobretudo ao longo da última década, protagonizada pelo confronto aberto entre os chefes de Poderes, reacendeu o alerta para a ameaça de ruptura do Estado de Direito. Isso porque a garantia da estabilidade das democracias demanda equilíbrio entre os grupos políticos vitoriosos e derrotados que, cada qual no seu âmbito de atuação, aceitam o resultado do processo democrático e acatam as regras do jogo (Oliveira, 2022, p. 169). Mas longe de ser uma exclusividade do cenário brasileiro, o aprendizado histórico revela que até mesmo as democracias mais tradicionais ao redor do mundo devem permanecer vigilantes contra aqueles que, embora de forma gradual e pelas vias legais, buscam subverter as instituições democráticas (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 20). Não é à toa que dentre os grandes dilemas do constitucionalismo moderno, está a busca por um desenho institucional que garanta a simetria entre os Poderes de Estado (os *branches*).

Aplica-se, aqui, o ideal de separação de poderes, a partir de um conceito de Constituição idealizado por razões políticas próprias de um Estado, sob o fundamento de representar uma garantia orgânica contra o abuso de poder estatal (Schmitt, 1996, p. 60). O conceito se relaciona à dinâmica consagrada entre os autores clássicos do constitucionalismo político (Montesquieu, 1998; Locke, 1998), referente ao que se convencionou chamar de sistema de freios e contrapesos entre os Poderes (Ommati, 1977; Silveira, 1999; Wald, 1979, p. 97-98), cujo controle recíproco é tido como essencial para garantir a estabilidade e a liberdade política em uma sociedade democrática.

Para tanto, a doutrina clássica descreve a existência de poderes coordenados e subordinados entre si, de modo que um deve complementar o outro para a “perfeita organização constitucional do Estado”, sem que haja usurpação de competências (Kant, 1873, p. 171-172). Essas características remetem à constante preocupação com o equilíbrio de forças distintas, que deve ser garantido pela limitação ou pela ação defensiva entre os Poderes, uns contra os outros, razão pela qual Carl Schmitt adota a expressão “distinção de poderes”, ao invés de “divisão” (*apud* Ommati, 1977, p. 57). É a ideia de “contenção do Poder pelo Poder”, concebida para evitar a formação de governos arbitrários e onipotentes, a partir do balanceamento entre diferentes órgãos de Estado, de modo que “nenhum deles pode ultrapassar os limites estabelecidos pela Constituição, sem ser eficazmente detido e contido pelos outros” (Britto, 2011, p. 41-43).

Por conta disso, o Estado contemporâneo revela a afirmação de um sistema que, embora pautado na separação de poderes, permite o exercício de funções atípicas por cada um deles, em um contexto que visa manter o complexo equilíbrio entre as estruturas estatais. Na concepção do ministro Luís Roberto Barroso⁵, o ordenamento jurídico é um sistema e, como tal, pressupõe ordem e unidade para que seja garantida a harmonia na convivência entre as partes nele inseridas. A partir do momento em que o arranjo harmonioso ideal é quebrado, seria necessário lançar mão de mecanismos de correção aptos a restabelecê-lo, como é o caso do controle de constitucionalidade (Barroso, 2019, p. 23).

E muito embora não sejam sinônimos (Barroso, 2019, p. 25), é possível dizer que o controle de constitucionalidade talvez seja a forma mais emblemática de materialização da verdadeira jurisdição constitucional. Seja do tipo concentrado ou difuso, o *judicial review* é

⁵ A doutrina de Luís Roberto Barroso foi selecionada como um importante referencial teórico utilizado ao longo deste primeiro capítulo de desenvolvimento. Esta opção é justificada por se tratar de um autor representativo do Direito contemporâneo e expoente da doutrina brasileira do neoconstitucionalismo, cuja análise crítica é um dos focos principais deste trabalho. Ademais, trata-se de autor com notório relevo profissional e acadêmico, com produções dedicadas exclusivamente ao controle de constitucionalidade (Barroso, 2019) e que, atualmente, ocupa a Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), sendo estes elementos centrais do presente estudo.

um conceito que representa bem a ideia de supremacia constitucional, na medida em que a Constituição é alçada ao mais alto grau de hierarquia no ordenamento jurídico para, assim, servir de parâmetro de controle para os demais atos normativos (Medeiros, 2020a). O grande desafio aqui é a preocupação em estabelecer garantias aos demais Poderes contra intervenções indevidas, neste caso, do Poder Judiciário (Santos, 2021). Trata-se de um debate antigo, que vem desde à época do clássico “*The Federalist Papers*” (Madison; Hamilton; Jay, 1993).

Conforme Madison, Hamilton e Jay (1993), apenas os juízes estariam em posição de neutralidade para fazer com que a razão prevaleça sobre as paixões populares que seriam uma ameaça à institucionalidade do sistema político. Nesse sentido, “o distanciamento do sistema político majoritário pelo Poder Judiciário é apresentado como uma prevenção às tendências sectárias e opressivas do amplo eleitorado” (Santos, 2021, p. 32). Para tanto, é apresentado um argumento que envolve a alegada tecnicidade do Judiciário em detrimento da atividade dos membros do Poder Legislativo:

Os membros do legislativo raramente serão escolhidos com base naquelas qualificações que tornam um homem apto para a posição de juiz; e assim, como isto dará maior motivo para temer as consequências nefastas da informação deficiente, haverá também, dada a propensão natural desses corpos a divisões partidárias, igual motivo para temer que o hábito pestilento do faccionismo envenene as fontes da justiça. À força de serem continuamente levadas de um lado para outro, tanto a lei quanto a equidade acabarão por ter suas vozes sufocadas (Madison; Hamilton; Jay, 1993, p. 495 *apud* Santos, 2021, p. 32).

Veja-se que os argumentos utilizados em favor da intervenção judicial nos demais poderes já decorria de uma presunção de que seus membros seriam “dotados de ponderação e alta capacidade”, pelo que “saberiam selecionar os mais relevantes argumentos com base na razão”. Ou seja, há tempos a atuação do Poder Judiciário é colocada como um “elemento de correção dos riscos do sistema representativo” (Santos, 2021, p. 32).

Por outro lado, Thomas Jefferson analisava a teoria dos *checks and balances*, a partir do chamado “republicanismo cívico”. Para tanto, defendia o aprimoramento do sistema sob a lógica departamentalista, marcada por uma verdadeira separação (independência) dos poderes, sem qualquer tipo de interferência mútua entre eles (Núñez; Quintana, 2014, p. 156). Dessa forma, caberia a cada um dos poderes a interpretação da constituição, cada qual à sua maneira e no âmbito de sua competência, sujeitos ao controle do povo como última instância contra abusos de poder eventualmente cometidos por cada um dos departamentos (Kramer, 2004a, p. 106). Sob essa perspectiva, Jefferson passa a se opor à ideia de *judicial review*,

sobretudo por significar a supremacia judicial, de modo a afastar o controle popular por ele defendido (Bentes, 2006, p. 73).

Nesse ponto, Madison também alertava sobre o desequilíbrio de poder que a revisão judicial representava, em violação ao mecanismo constitucional de freios e contrapesos, que pressupõe uma divisão e organização mínima a propiciar o controle recíproco (Madison; Hamilton; Jay, 1993, p. 349-353). Ou seja, ao menos nesse aspecto, observa-se que as visões de Madison e Jefferson convergiam quanto ao perigo que a supremacia do Judiciário representaria para o equilíbrio entre os poderes:

[A]s the courts are generally the last in making their decisions, it results to them by refusing or not refusing to execute a law, to stamp it with its final character. This makes the Judiciary Department paramount in fact to the Legislature, which was never intended and can never be proper (Madison, 1788 *apud* Bentes, 2006, p. 76).

Mais do que um direito constitucional, seria um dever de cada um dos poderes agir de acordo com a sua própria interpretação da constituição (Tushnet, 2003, p. 2782). Para além disso, Mark Tushnet (2006) apresenta o conceito de Constitucionalismo Popular, que pode ser definido como um processo dialógico, pelo qual o povo mobilizado, seus representantes políticos e as Cortes oferecem suas interpretações constitucionais em tempo real, de forma simultânea. Entende-se que seria justamente esta interação entre os diferentes atores políticos que “produziria direito constitucional” (Vieira; Emerique; Barreira, 2018, p. 283).

Ao tratar do modelo teórico, Larry Kramer coloca o Constitucionalismo Popular como alternativa ao pensamento da atualidade, por ele definido como um “constitucionalismo legal”, que passou a tratar a Constituição como se lei ordinária fosse. Para o autor, a diferença fundamental entre o modelo popular e o legal gira em torno da definição sobre a “autoridade interpretativa”. Neste formato legal, uma vez que a Constituição passa a ser vista como uma forma de direito comum, pareceria natural supor que a autoridade interpretativa sobre o seu significado deveria caber aos tribunais. Mas o autor defende que a “lei constitucional foi uma lei criada diretamente pelo próprio povo para governar seus governantes”⁶, de modo que a sua interpretação é atribuição da autoridade superior do próprio povo, por intermédio do sistema político (Kramer, 2004b, p. 15-16).

O pluralismo na interpretação constitucional como doutrina política é tido como uma condição do desenvolvimento das garantias constitucionais, pautado no ideal

⁶ Tradução livre do autor. Texto original: “*Constitutional law was law created directly by the people themselves to govern their governors*” (KRAMER, 2004b, p. 15).

democrático, na governança e na estabilidade política. É fruto de um acordo entre diversos sujeitos, sem soberanos, que busca conferir uma força comum de salvaguardar as normas constitucionais (Zagrebelsky; Marcenò, 2018, p. 85-110). No entanto, trata-se de uma corrente minoritária, como reconhece Waldron (2014, p. 4). A corrente majoritária à nível internacional se alinha ao ideal do neoconstitucionalismo.

No sistema brasileiro, por exemplo, observa-se que “a visão convencional também é a de que cabe ao Supremo Tribunal Federal o poder final de interpretar a Constituição” (Paulino, 2018, p. 96). Sob esta perspectiva, inclusive, há quem entenda que a teoria proposta por Waldron trataria o *judicial review* de uma forma mais simples e direta: de que o controle jurisdicional de constitucionalidade seria ilegítimo por si só, uma vez que a definição sobre as questões políticas fundamentais deve ficar à cargo dos representantes eleitos pelo voto popular, e não nas mãos de juízes não eleitos (Molon, 2021, p. 48-49). Mas entende-se que o raciocínio não poderia ser limitado nestes termos.

Em verdade, apesar de suas variações, nota-se que autores como Jeremy Waldron, Mark Tushnet e Larry Kramer convergem na ideia de que, ainda que seja amparada pelo texto constitucional e que se reconheça a competência dos Tribunais para negar aplicação às leis, a revisão judicial não poderia ser interpretada como um elemento de afirmação da supremacia judicial. Essa distinção é bem abordada por Lucas Azevedo Paulino (2016; 2018):

Supremacia judicial consiste na ideia de que os juízes e os tribunais constitucionais devem ser supremos ou soberanos nas matérias fundamentais de política e direito, subordinando os demais poderes a eles. Dentro desse contexto, a existência do controle de constitucionalidade forte em um país, aquele que invalida legislações democraticamente aprovadas, não significa necessária e automaticamente a presença correlata da supremacia judicial. A supremacia judicial se expressa mais em um modo como se pratica o controle de constitucionalidade forte, no qual há a ascendência da autoridade judicial no arranjo constitucional, com o poder final de rever o trabalho das outras instituições, o que é perigoso por colocar em risco o equilíbrio da constituição e a harmonia entre os poderes (WALDRON, 2014, p. 25) (Paulino, 2018, p. 93-94).

Portanto, a principal diferença proposta pelo constitucionalismo popular seria de que as Cortes não são protagonistas nessa relação (Tushnet, 2006, p. 999). Pelo contrário, o modelo proposto por Tushnet é pautado no ideal de participação comum na criação do direito constitucional, em forma de um diálogo político coletivo (Tushnet, 1999, p. 182). No que toca ao Poder Judiciário, noutra banda, o autor chega defender expressamente a própria extinção do modelo de revisão judicial, por entender que daí decorreria um efeito positivo: as decisões constitucionais seriam devolvidas àqueles que agem politicamente, favorecendo o modelo de constitucionalismo popular (Tushnet, 1999, p. 154). Apesar de defender que este seria o

modelo que poderia melhor refletir o equilíbrio de forças no Estado Democrático de Direito, o próprio autor reconhece a existência de algumas dificuldades no projeto, diante de sua complexidade (Tushnet, 1999, p. 183-185), sobretudo por se tratar de um sistema que não é familiar na teoria constitucional vigente (Tushnet, 2006, p. 1005).

Historicamente, vale dizer que essas duas propostas de republicanismo, a liberal de Madison e Hamilton, e a cívica de Jefferson, foram colocadas em contraponto à época do desenho institucional adotado em solo estadunidense (*foundation*) (Núñez; Quintana, 2014, p. 156). Desde então, verifica-se que o constitucionalismo moderno foi sedimentado a partir de dois marcos históricos distintos, que deram origem aos sistemas mais comuns de controle jurisdicional de constitucionalidade, pela via difusa e concentrada.

O primeiro deles, ocorreu ainda no início dos anos 1800, na vigência da jovem Constituição Norte-Americana de 1787, ratificada pelo *Bill Of Rights* (1789), cujo desenho institucional deu origem ao controle difuso de constitucionalidade. Já o segundo momento se deu mais de um século depois, a partir de um debate europeu realizado no período entre guerras protagonizado por Carl Schmitt e Hans Kelsen com a concepção do controle concentrado de constitucionalidade. Essas fontes são tidas como essenciais para a análise do desenvolvimento institucional da separação de poderes para projetá-lo à realidade brasileira (Medeiros, 2020a; Santos, 2021, p. 28).

1.1.1. Caso Marbury v. Madison: o primeiro precedente

Primeiramente, como dito, o caso estadunidense remonta à origem do controle difuso de constitucionalidade. Em tese, esse modelo teve início a partir de um dos precedentes judiciais mais estudados na democracia americana, qual seja o clássico caso *Marbury versus Madison* (United States, 1803), ajuizado após as eleições americanas de 1800. À época, com a vitória e posse do novo presidente republicano, Thomas Jefferson, o novo secretário de Estado (James Madison) se recusou a empossar os magistrados indicados pelo ex-presidente federalista John Adams já no último dia de seu mandato, como uma última tentativa de preservar alguma influência política no Judiciário (Barroso, 2019, p. 25).

Dentre os juízes indicados estava William Marbury, que foi o autor da ação ajuizada perante a Suprema Corte americana, com fundamento no *Judiciary Act, de 1789*. E assim, já em um ambiente politicamente acirrado pelos reflexos das últimas eleições, instaurou-se a controvérsia relacionada à possibilidade de a Corte expedir o almejado *writ of*

mandamus para assegurar a investidura do impetrante no cargo de juiz federal, a despeito da recusa por parte do Poder Executivo.

O voto condutor foi proferido por John Marshall, que havia sido Secretário de Estado no governo anterior e que passou a ocupar o cargo de presidente da Suprema Corte (*chief of justice*) justamente por indicação do candidato à reeleição derrotado, John Adams. Em suma, apesar de reconhecer o direito do impetrante à investidura ao longo da parte inicial do voto, Marshall dedicou a parte derradeira ao seu entendimento de que a Lei Judiciária de 1789 teria invadido a esfera constitucional ao criar uma hipótese de competência originária da Suprema Corte para expedir o *writ of mandamus*, situação esta que não era prevista na Constituição dos Estados Unidos da América.

Na última parte, enfrentou duas questões distintas: a de saber se o *writ of mandamus* era a via própria e, em caso positivo, se a Suprema Corte poderia legitimamente concedê-lo.

À primeira questão respondeu afirmativamente. [...].

Ao enfrentar a segunda questão – se a Suprema Corte tinha competência para expedir o *writ* –, Marshall desenvolveu o argumento que o projetou na história do direito constitucional. Sustentou, assim, que o § 13 da Lei Judiciária de 1789, ao criar uma hipótese de competência originária da Suprema Corte fora das que estavam previstas no art. 3º da Constituição, incorreria em uma inconstitucionalidade. É que, afirmou, uma lei ordinária não poderia outorgar uma nova competência originária à Corte, que não constasse do elenco constitucional. Diante do conflito entre a lei e a Constituição, Marshall chegou à questão central do acórdão: pode a Suprema Corte deixar de aplicar, por inválida, uma lei inconstitucional? (Barroso, 2019, p. 29-30).

Nestes termos, Barroso (2019, p. 30) e Medeiros (2020a, p. 66-67) destacam que o voto do *chief of justice* acabou por consolidar os fundamentos que justificariam este controle judicial de constitucionalidade, quais sejam a supremacia da constituição, a consequente nulidade de ato que tenha sido praticado pelo Poder Legislativo em contrariedade ao texto constitucional e, por fim, o aspecto de maior controvérsia: a competência do Poder Judiciário para ser o intérprete final da constituição. Nas palavras de Mark Tushnet (2003, p. 2782), o caso “confirmou que a Suprema Corte americana detinha o poder de declarar inconstitucional uma norma promulgada pelo Congresso”⁷.

No caso, embora a questão de fundo apresentada fosse a indevida interferência do Poder Legislativo na distribuição de competências dentro do Poder Judiciário mediante o *Judiciary Act* de 1789 (Salgado; Araújo, 2019, p. 82), o precedente também serviu para inaugurar a discussão atual sobre o viés de “politicidade do controle de constitucionalidade”

⁷ Tradução livre do autor. Texto original: “[...] *Marbury v. Madison* confirmed that the U.S. Supreme Court had the power to declare unconstitutional a statute enacted by Congress” (Tushnet, 2003, p. 2783).

(Starke, 2021, p. 34). Ao reconhecer a possibilidade de o Judiciário invalidar leis que, a despeito de terem sido elaboradas pelo Poder Legislativo, ainda assim seriam consideradas incompatíveis com o texto constitucional, o voto passou a ser um marco para interpretações favoráveis à supremacia judicial sobre os demais poderes, com a tarefa de limitá-los através de controle de constitucionalidade:

A tese desenvolvida por Marshall no caso *Marbury v Madison* segue o raciocínio de Hamilton no *O Federalista* n. 78, e consiste ainda hoje na “justificativa – padrão” para o controle de constitucionalidade. Tal raciocínio lógico, formalmente bem construído, segue os seguintes passos: a nulidade da lei inconstitucional seria corolário da (i) supremacia da Constituição sobre as leis, já que, enquanto a primeira é fruto da vontade constituinte do povo a segunda é resultado da deliberação dos ‘meros representantes do povo’; e (ii) do Estado de Direito, na medida em que, se a Constituição visa a instituir e limitar os três departamentos estatais (sobretudo o Legislativo, tido como o mais perigoso dentre eles), parece intuitivo que as suas normas prevaleçam quando em conflito com as manifestações ordinárias dos três poderes (leis, decisões judiciais e atos administrativos), sob pena de não se verificar efetiva limitação (Brandão, 2019, p. 39-40).

Ao assim agir, o precedente representa a primeira decisão em que o Tribunal afirmou o seu poder de controle, muito embora esta competência não estivesse prevista de forma expressa no texto constitucional. Seria, alegadamente, uma decorrência lógica e até mesmo necessária do sistema de tripartição de poderes (Barroso, 2019, p. 27). Para além disso, a decisão representou uma verdadeira ruptura com a tradição inglesa de soberania do Parlamento, o que provocou uma mudança de paradigmas à nível global, em especial por se tratar de um formato simples, que consiste em reconhecer a competência do juiz da causa para aferir a constitucionalidade da norma (Mendes, 2009, p. 1058). Para casos assim, a atuação judicial foi defendida de maneira expressa na decisão:

É enfaticamente a competência e dever do departamento judicial dizer o que a lei é. Aqueles que aplicam a norma à casos particulares, devem necessariamente expor e interpretar aquela norma. Se duas normas conflitam entre si, a corte deve decidir sobre a eficácia de ambas. Então se uma lei esteja em oposição à constituição: se as duas leis e a constituição aplicam-se ao caso particular, de forma que a corte deve ou decidir o caso de acordo com a lei, ignorando a constituição; ou de acordo com a constituição, ignorando a lei: a corte deve decidir quais dessas normas conflitantes governa o caso. Essa é a própria essência da atividade judicial (United States, 1803 *apud* Medeiros, 2020a, p. 66).

Sobre este trecho, Tushnet também observa que o voto menciona a competência do “departamento judicial” em uma clara referência ao sistema departamentalista de revisão judicial então vigente, quando cada Poder seria o responsável por aferir a constitucionalidade de atos dos demais Poderes quando viessem a interferir no seu próprio funcionamento. Assim,

no final das contas, o precedente se revelou uma “decisão departamentalista” sob dois parâmetros distintos: porque a Corte entendeu que o Congresso teria realocado, de forma indevida, uma competência constitucional para o Poder Judiciário; e também porque rejeitou essa interpretação da Constituição adotada pelo Congresso e pelo presidente ao promulgar o dispositivo do *Judiciary Act* ali invalidado, desta vez em favor de sua própria interpretação (Tushnet, 2003, p. 2782).

Sob o entendimento de que um ato inconstitucional é um ato nulo de pleno direito, a invalidação do ato normativo pela nulidade se revela como a sanção mais grave imposta no âmbito do *judicial review* (Barroso, 2019, p. 37). Na prática, quando declarada inconstitucional, a lei acaba por perder eficácia desde o seu nascimento (efeito *ex tunc*), de modo a contaminar a eficácia dos atos praticados sob o seu fundamento (Starke, 2021, p. 35). No entanto, ainda que se reconheça a competência dos Tribunais para negar aplicação às leis, frisa-se que este poder de revisão não pode ser confundido com a afirmação de um tipo de supremacia judicial. Isso porque, como ressaltado por Larry Kramer, o posicionamento de Marshall no caso *Marbury v. Madison*, quando lido no contexto, “não pode ser usado como autoridade para a prática moderna de supremacia judicial”⁸ (Kramer, 2004b, p. 26).

De toda a forma, apesar de sofrer diversas críticas (Barroso, 2019, p. 31), foi a partir do entendimento construído por Marshall que a Suprema Corte estabeleceu o formato de controle jurisdicional de constitucionalidade que se convencionou chamar de modelo americano, caracterizado por conferir a qualquer juiz o poder de declarar a incompatibilidade de uma norma com o texto constitucional a partir de um caso concreto (Medeiros, 2020a, p. 67; Mendes, 2009, p. 1058).

1.1.2. Debate entre Kelsen e Schmitt: os limites da jurisdição constitucional

O segundo marco histórico a ser destacado ocorreu mais de um século depois, já na primeira metade dos anos 1900, e desta vez em solo europeu. Esta fase é tradicionalmente representada pelo debate entre Carl Schmitt e Hans Kelsen sobre os limites da jurisdição constitucional, o que marca também a concepção teórica do modelo de controle concentrado de constitucionalidade.

Neste contexto do período entre guerras, a Teoria Constitucional foi o cenário em que se discutiu sobre quem deveria ser o guardião da Constituição: enquanto Schmitt defendia

⁸ Tradução livre do autor. Texto original: “*Read in context, Marshall's opinion in Marbury cannot possibly be used as authority for the modern practice of judicial supremacy*” (Kramer, 2004b, p. 26).

a prevalência do Poder Executivo como responsável pela manutenção da identidade do Estado, Kelsen defendia que o exercício desta função deveria ficar a cargo da Corte Constitucional, de forma concentrada (Santos, 2021, p. 36). Dada a amplitude deste clássico e intenso debate doutrinário que até os dias atuais ainda serve para fundamentar as discussões sobre o *judicial review* e suas controvérsias, o presente estudo se limitará aos aspectos gerais do tema, sobretudo no que toca à própria natureza da jurisdição constitucional e seus contornos.

De um lado, Kelsen defende a legitimidade da jurisdição constitucional. Para tanto, afasta razões eminentemente políticas para se utilizar de uma lógica técnico-jurídica, por meio da qual o controle deveria ficar a cargo do órgão técnico, supostamente despolitizado, tendo em vista que os demais poderes seriam justamente aqueles passíveis de controle. Em outras palavras, “caso se deva mesmo criar uma instituição através da qual seja controlada a conformidade à Constituição de certos atos do Estado - particularmente do Parlamento e do governo - tal controle não deve ser confiado a um dos órgãos cujos atos devem ser controlados”, de modo que “ninguém pode ser juiz em causa própria” (Kelsen, 2003, p. 240). Assim, a jurisdição constitucional deveria ser exercida por um tribunal independente que, a partir de um processo litigioso, passaria a proceder com o controle de constitucionalidade de leis ou decretos que viessem a ser contestados, com poderes para cassá-los (Kelsen, 2003, p. 248). Na prática, a atuação nestes moldes representaria, sim, a guarda efetiva da Constituição (Kelsen, 2003, p. 250), garantindo-se a sua soberania.

O autor, em uma clara resposta à Carl Schmitt, sustenta que a natureza da jurisdição constitucional em si (se política ou não), não seria um elemento tão relevante quanto a própria solução que ela seria capaz de trazer. Para Kelsen, seria equivocada a ideia de que existiria uma contradição essencial entre as funções políticas e as funções jurisdicionais. Isso porque o “exercício do poder”, tido pelo autor como pressuposto da política, não se daria exclusivamente no processo legislativo, sendo encerrado ao seu fim. Em verdade, defende que o referido “exercício de poder” ultrapassaria o processo legislativo e continuaria ativo quando da jurisdição, sendo materializado em toda decisão judicial (Kelsen, 2003, p. 250-251).

E assim, a função judiciária denotaria o mesmo caráter político da legislativa, vez que ambas exercem o poder do Direito. Ou seja, segundo o autor, “A opinião de que somente a legislação seria política – mas não a ‘verdadeira’ jurisdição – é tão errônea quanto aquela segundo a qual apenas a legislação seria criação produtiva do direito, e a jurisdição, porém, mera aplicação reprodutiva” (Kelsen, 2003, p. 251). Pelo contrário, “Entre o caráter político

da legislação e o da jurisdição há apenas uma diferença quantitativa, não qualitativa”, pelo que ambos os seus resultados (lei e sentença) seriam igualmente “produção do direito” (Kelsen, 2003, p. 251).

Dessa forma, Hans Kelsen não nega que os tribunais constitucionais revelam um caráter político mais elevado que as demais cortes, mas defende que, ainda assim, continuaria sendo um tribunal com funções propriamente jurisdicionais. Até porque todo litígio versa em alguma medida sobre a ponderação de determinados interesses sociais, o que, por natureza, revela um caráter político da jurisdição. E assim, nos exatos termos utilizados pelo autor, se “enxergamos ‘o político’ na resolução de conflitos de interesses, na ‘decisão’ – para usarmos a terminologia de Schmitt – encontramos em toda sentença judiciária, em maior ou menor grau, um elemento decisório, um elemento de exercício de poder” (Kelsen, 2003, p. 251). É que a “função política” da jurisdição constitucional pode se relacionar com a própria natureza do poder do Estado, que mesmo em sua forma tripartite, seria tanto política, quanto jurídica. Daí porque há quem defenda que a função política pode ser entendida como gênero da função pública, dada e exercida por todos os Poderes (Pires, 2020, p. 300-301).

Nestes termos, a Constituição da Áustria de 1920 se destaca como um modelo que passava a estabelecer um Tribunal Constitucional responsável por exercer o controle de constitucionalidade das normas. Essa dinâmica se linha e dá forma à proposta de Kelsen. Mas para além da própria natureza da Corte, nota-se que os elementos positivistas extraídos de sua concepção jurídica também seriam marcantes no seu debate com Carl Schmitt, conforme seu projeto epistemológico escrito anos mais tarde, na “Teoria Pura do Direito”, cuja primeira edição foi publicada em 1934 (Kelsen, 2009). Como bem destaca Santos (2021, p. 38-39), ao analisar as teses de Kelsen, fica evidente que a mudança da forma de governo da Monarquia para a República é o ponto chave da questão, já que esta agora seria regulada pelas leis, o que remete ao advento da necessidade de hierarquia entre as normas e, por via de consequência, do fundamento central do controle de constitucionalidade:

É importante lembrar que o projeto epistemológico de Hans Kelsen (2003) organizava o ordenamento jurídico a partir de uma pirâmide, sendo a Constituição o seu mais elevado vértice normativo, abaixo apenas da norma hipotética fundamental. Segundo o próprio, tal elaboração não era pertinente nas monarquias vigentes no período, visto que a elaboração da lei era atestada pelo próprio monarca no exercício da sua sanção.

Assim, Hans Kelsen (2003) relaciona diretamente a necessidade de desenvolvimento institucional do controle de constitucionalidade a partir do delineamento da separação dos poderes, e de uma distinção entre poder constituinte da Constituição e o Poder Legislativo ordinário responsável pela elaboração das normas infraconstitucionais, passíveis de controle.

Com a apresentação de um novo projeto de organização do Estado, em formato contemporâneo, republicano, com a institucionalidade da separação dos poderes, e dentro de um parâmetro do Estado de Direito, as diferenças entre as normas constitucionais e a legislação comum ficaram mais evidentes, enfatizando com isto a centralidade do controle de constitucionalidade neste novo modelo (KELSEN, 2003).

Por outro lado, Schmitt é taxativo ao afirmar que a decisão política deve ser assunto do legislador, não cabendo ao judiciário a modificação do direito (Schmitt, 2007, p. 55). Sob essa lógica, os embates ideológicos que envolvem a formação da lei deveriam ficar a cargo do Poder Legislativo, por abrangerem questões estritamente políticas e que, assim, transbordariam as competências judiciais limitadas às questões de direito (Schmitt, 2007, p. 42-43). Aos órgãos jurisdicionais, nessa perspectiva, caberia somente a aplicação da norma já promulgada, sob pena de extrapolar os limites de sua competência, apesar dos notórios efeitos políticos de sua atuação (Agra, 2021).

Para Schmitt, a Corte poderia apontar e punir uma violação constitucional apenas diante da existência de uma “contradição óbvia e inquestionável às disposições constitucionais” (Schmitt, 2007, p. 46). Daí porque o autor defende que a interpretação constitucional seria um princípio que demanda uma rigorosa autorrestrição judicial. Pois do contrário, ao extrapolar tais balizas, tribunais constitucionais apenas passariam a exercer uma atividade tipicamente político-legislativa, que contrasta com a típica jurisdição ordinária (Oliveira, 2022, p. 186-187).

Diversamente do que afirma Hans Kelsen, Carl Schmitt defende que o exercício da jurisdição constitucional não teria uma natureza propriamente jurisdicional, pois acabaria por extrapolá-la, uma vez que não se limitaria a subsunção de uma prescrição normativa a um fato típico, como deveria ser. Para além disso, a jurisdição constitucional seria política na medida em que atua para rever e até mesmo substituir uma decisão política primária (deliberada nas instâncias representativas), a fim de determinar qual norma geral e abstrata deve prevalecer ou não. Essa atuação ativa difere da jurisdição ordinária, “que pressupõe um ambiente no qual as decisões políticas fundamentais já foram publicamente adotadas e possuem autoridade reconhecida” (Oliveira, 2022, p 186-187).

Nestes moldes, o controle concentrado de constitucionalidade, realizado pela via judicial na forma defendida por Kelsen (modelo austríaco) seria um esforço para justificar a resolução de questões políticas em âmbito judicial (Schmitt, 2007, p. 19-70). Noutras palavras, pode-se dizer que “a proposta kelseniana foi uma tentativa de deslocar a necessária unidade do âmbito da política, para o âmbito do ordenamento jurídico” (Santos, 2021, p. 38).

Agir dessa forma, em favor da máxima extensão de um suposto “governo das leis”, de modo a submeter as decisões dos conflitos políticos à revisão judicial, seria justamente o que Schmitt denomina de “uma ideia abstrata e incompreendida do Estado de Direito”, pela qual se buscaria sedimentar o ideal de prevalência do “Direito” sobre a “política” (Oliveira, 2022, p. 174).

Nessa questão, vale dizer que Carl Schmitt apresentava um contraponto aos objetivos jurídicos e políticos do constitucionalismo liberal, “que visava o controle do poder do Estado pelo Direito, em uma concepção elementar da ideia de *rule of law*” (Santos, 2021, p. 37). Muito embora se trate de uma ideia predominante na teoria do direito público até os dias atuais, o autor já criticava este modelo de desenho institucional ao menos desde a publicação da obra “Teologia Política”, ainda em 1922, na qual defendia uma proposta de interpretação eminentemente política ao afirmar categoricamente que “Soberano é aquele que decide na exceção” (Schmitt, 2009, p. 13), ou seja, em casos excepcionais e críticos, sobre situações não previstas na norma jurídica ou não reguladas pelo Direito⁹.

O “conceito do político” (Schmitt, 1992) se revela como peça útil nas reflexões relacionadas à teoria constitucional contemporânea, pois fornece elementos para criticar a tese kelsiana. É que um conflito político pode se originar de qualquer matéria existente na relação humana, a partir da qual grupos distintos de cidadãos passam a se organizar em defesa de pontos de vista em comum. Nesse contexto, mais do que refletir sobre o posicionamento tecnicamente correto, o fato é que uma sociedade minimamente organizada demanda uma decisão que passe a vigorar para toda a coletividade, apesar das divergências existentes entre os cidadãos. Eis a relevância da tomada de decisões políticas que, de forma coordenada, ditará os rumos de uma determinada sociedade a partir da prevalência de um ideal e/ou interesse específico em detrimento de outros (Oliveira, 2022, p. 166-168).

É verdade que, no contexto da época, existia uma certa desconfiança em relação ao autoritarismo do executivo, cuja ameaça era respaldada pelas maiorias parlamentares, o que convergia para favorecer a adoção de um sistema em que tribunais constitucionais fossem competentes para revisar atos essencialmente políticos, sob a aparência técnica ou neutra que a “judicialidade” proporcionaria. Mas a tentativa de criar um “tribunal constitucional neutro” para dirimir questões políticas revelaria um efeito contraproducente, que seria ocasionado pela “corrupção da judicialidade, ou melhor, haveria uma sobrecarga de obrigações políticas

⁹ Sob a ótica de Norberto Bobbio, o conceito de soberania remete ao “poder de mando de última instância”. Por representar a “racionalização jurídica do poder”, a soberania se mostraria intimamente ligada ao ideal de poder político (Bobbio, Matteucci, Pasquino, 1998, p. 1179).

sobre juristas oficiais de profissão, o que resultaria numa politização excessiva do poder judiciário” (Medeiros, 2020a, p. 67).

Isso porque, em havendo uma intervenção por parte do Tribunal nesses casos, “o juiz se verá na situação de tomar medidas políticas ou de as evitar de modo a se tornar politicamente ativo, tornando-se um fator poderoso de política interna estatal” (Schmitt, 2007, p. 46-47). Esta situação tem o potencial de desequilibrar por completo a tripartição de poderes em detrimento à máxima efetivação do Estado de Direito, afinal, “se o Judiciário se expandir para um assunto que não pode mais ser judicial, o judiciário só poderá ser prejudicado. Porque [...] o resultado não seria uma juridificação da política, mas uma politização do judiciário” (Schmitt, 2016, p. 22). Ainda assim, há quem entenda que uma certa dose de politização da justiça se revelaria como um aspecto inafastável, cujo combate seria uma mera utopia, por se tratar de um elemento inerente à necessária jurisdição constitucional (Mendes, 2009, p. 155).

Daí porque Carl Schmitt defende a adoção de uma postura autocontida dos Tribunais, sobretudo no exame material de constitucionalidade, em respeito à lógica de separação de poderes. Como explica Cláudio Ladeira de Oliveira, o posicionamento do autor alemão parte da premissa de que, via de regra, o *judicial review* tenderia a representar uma “interferência indevida dos tribunais no âmbito da política legislativa”, pelo que seria autorizada somente nos casos de afronta expressa ao texto constitucional, “acima da dúvida razoável”. Sob este entendimento, o exercício do controle de constitucionalidade exigiria uma postura de autorrestrição judicial, ou seja, com um olhar de deferência à vontade político-legislativa (Oliveira, 2020, p. 71-72).

Observa-se que, guardadas as devidas proporções por serem contextos históricos completamente distintos, os argumentos de Hans Kelsen e Carl Schmitt ainda são relevantes no atual debate em torno do controle de constitucionalidade, sobretudo no que toca à natureza da jurisdição constitucional e seus limites frente à separação de poderes. Desde então, ambos os entendimentos refletiram em modelos institucionais que ainda repercutem na formação do Estado contemporâneo, o que somente revela a relevância prática da questão. Inclui-se, aqui, a possibilidade de intervenção das Cortes em pautas políticas, por vezes ainda no âmbito do processo legislativo, como é o objeto deste estudo.

1.1.3. Classificação dos modelos de *judicial review*: o caso brasileiro no divã

A contextualização histórica aqui realizada se mostra útil para contrapor as diferentes perspectivas e correntes clássicas que, ainda nos dias atuais, conduzem as principais discussões no âmbito do constitucionalismo político. Mais uma vez, o objeto central de análise reside justamente nos limites da atuação judicial em face de pautas políticas,

pelo que a doutrina passou a estudar as nuances por trás de uma postura ativista ou autocontida das Cortes, a depender do nível de influência (ou interferência) destas em questões de natureza político-legislativa.

No contexto de um sistema de tripartição de poderes, onde a Constituição se faz soberana e subordina a todos, as tarefas de interpretá-la e aplicá-la são comumente atribuídas ao Poder Judiciário, dada a natureza jurídico-normativa do texto constitucional. Mas entre a autocontenção dos Tribunais e a supremacia judicial, Mark Tushnet propõe a classificação dos modelos de revisão judicial em fortes ou fracos, de acordo com o nível de protagonismo e supremacia das cortes constitucionais (Tushnet, 2008). Segundo o autor, a distinção básica entre os níveis se relaciona à própria lógica departamentalista.

Por um lado, um modelo forte (*strong-form judicial review*) rejeitaria estes ideais pautados na independência dos poderes, conferindo às Cortes a competência para determinar o real significado da Constituição, a partir de decisões que passam a vincular os demais *branches* (Tushnet, 2003, p. 2784). Um modelo fraco (*weak-form judicial review*), por sua vez, apresenta Tribunais que detêm o poder de analisar toda a legislação para determinar a sua compatibilidade com o texto constitucional. No entanto, em resposta, o ponto central é que as maiorias legislativas ordinárias podem substituir as interpretações judiciais da constituição em um prazo relativamente curto. Ou seja, a principal característica de um sistema de revisão fraca não seria permitir uma margem apertada de controle, a ser realizado de forma restrita, mas sim possibilitar a superação do entendimento judicial por parte do legislativo, a partir da atuação de suas maiorias (Tushnet, 2003, p. 2786).

Na prática, portanto, um sistema de controle de constitucionalidade forte seria aquele que confere à Suprema Corte o poder de decretar a inconstitucionalidade de normas ou atos que violem o texto constitucional, de modo que tal entendimento só seria passível de revisão interna pela própria corte ou, de maneira excepcional, poderia ser superado pelos outros poderes via Emenda à Constituição (Cabral; Ribeiro, 2020, p. 47). Como se vê, nesses modelos as interpretações da corte constitucional têm, como regra geral, caráter definitivo.

E este seria exatamente o aspecto central da referida teoria, uma vez que “o que distingue os mencionados modelos [forte e fraco] seria a simplicidade em debater e a superação legislativa da decisão assentada em sede de controle de constitucionalidade” (Cabral; Ribeiro, 2020, p. 47). Assim, medidas para a limitação do Judiciário a partir de um sistema político unificado e assertivo tenderia a reduzir a judicialização da política, enquanto um sistema político disfuncional e fragmentado, por sua vez, contribuiria para a expansão jurisdicional (Hirschl, 2009, p. 164-165).

Sobre o tema, vale mencionar ainda que Jeremy Waldron (2010) também é adepto da dicotomia entre modelos fortes e fracos, muito embora estabeleça outros critérios para a distinção entre ambos. Segundo o autor, um sistema “forte” (*strong judicial review*) confere aos tribunais o poder para, inclusive, desautorizar a letra da lei, em especial a partir da prerrogativa de recusar diretamente a sua aplicação ou, a depender do caso, moldar seus efeitos aos direitos individuais em debate (Waldron, 2010, p. 100). Em sentido contrário, aliás, seria justamente a inafastabilidade do texto legal o que caracterizaria o modelo “fraco” (*weak judicial review*), cabendo ao tribunal, tão somente, o exame de compatibilidade da norma com os direitos individuais (Waldron, 2010, p. 101).

No Brasil, o sistema de controle de constitucionalidade é realizado de maneira mista, tanto pela via difusa, de forma incidental, a partir de casos concretos e por qualquer juízo ou tribunal; quanto pela via concentrada, de competência do Supremo Tribunal Federal, a partir da análise abstrata da norma (Mendes, 2009, p. 1056-1057). Ao assim proceder, nos moldes de sua competência e a partir de interpretações dentro das balizas constitucionais, argumenta-se que seria enfim respeitada a vontade do constituinte e, por consequência, do próprio povo (Barroso, 2019, p. 77).

Essa lógica foi consolidada no sistema brasileiro em especial a partir da Constituição de 1988, momento no qual se percebeu “uma mudança substancial no perfil do Poder Judiciário, alçando-o para o centro da vida pública e conferindo-lhe um papel de protagonista de primeira grandeza” (Sadek, 2004, p. 81). Para materializar essa função jurisdicional, foram criadas figuras específicas dentro do processo constitucional destinadas a corrigir as alegadas disfuncionalidades dos poderes legislativo e executivo, tais como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão e o Mandado de Injunção (Medeiros, 2020a, p. 69). Trata-se, novamente, a ideia relacionada a criação de mecanismos para restabelecer a harmonia do sistema constitucional (Barroso, 2019, p. 23).

Mas essa busca incessante por um suposto reequilíbrio de forças parece ter causado o advento de efeitos colaterais às instituições brasileiras. Com base nos parâmetros definidos por Mark Tushnet, estudos sobre o protagonismo do Poder Judiciário revelam a existência de um sistema de revisão judicial “superforte” no Brasil (Cabral; Ribeiro, 2020; Costa, 2014, p. 169-215), de modo que o STF vem sendo considerado o símbolo de um judiciário superpoderoso em comparação com outras democracias ocidentais (Botelho, 2020).

Isso porque, além de apresentar um sistema misto, ou seja, com mais oportunidades de controle por parte do Judiciário, seja pela via difusa ou concentrada, ainda se percebe a existência de institutos como a Súmula Vinculante, um mecanismo *sui generis*

pelo qual a Corte vincula não somente o Poder Judiciário, mas também a Administração Pública direta e indireta em todos os âmbitos da federação. Para os estudos em questão, estas características somente evidenciariam a força do sistema brasileiro de revisão judicial.

Este sistema com características peculiares e múltiplas possibilidades de acesso torna a jurisdição constitucional brasileira demasiadamente “alargada e forte”, o que contribui para a consolidação de fenômenos como o ativismo judicial e a judicialização da política. A preocupação quanto a expansão da jurisdição constitucional vem à tona “quando se percebe que inúmeros temas, que tradicionalmente eram de competência apenas dos poderes políticos, passam a entrar na agenda judicial”, o que passou a suscitar “reflexões sobre os limites da legitimidade democrática da intervenção jurisdicional” (Paulino, 2018, p. 146-147).

Em virtude desse panorama, a doutrina passou a comparar o atual modelo de *judicial review* no Brasil com base na existência de sistemas distintos em outras democracias pelo mundo, cada qual como fruto de experiências históricas próprias e diferentes concepções filosóficas (Mendes, 2008, p. 1), na forma anteriormente exposta. E ainda que se trata de um sistema já consolidado, é de se dizer que até os dias atuais ainda se questiona a própria legitimidade democrática do controle judicial de constitucionalidade, em especial por conta de seu caráter contramajoritário (Lima, 2013). Na prática, entretanto, em que pese a crítica ao próprio conceito por trás do *judicial review*, o mais recente desafio da academia passou a ser a busca por alternativas concretas que se mostrem capazes de ao menos mitigar o déficit democrático desses sistemas (Villela, 2019; Medeiros, 2024).

Inclusive, como ponto comum entre os estudos destacados, observa-se a presença dos partidos políticos no debate, talvez por serem a peça-chave do sistema representativo. De maneira mais específica e até mesmo complementar, a presente pesquisa se volta ao estudo sobre a modalidade preventiva de controle. E de forma mais modesta, busca-se elaborar uma crítica à legitimidade democrática do modelo vigente, para que seja possível investigar a existência de uma relação direta entre a eventual participação dos partidos políticos nas ações mandamentais e o déficit democrático do modelo.

Veja-se que enquanto detentoras do mandato legislativo no sistema proporcional de representação¹⁰, o estudo sobre os possíveis impactos da atuação das greis na modalidade preventiva de controle se relaciona ao entendimento de que a interpretação da constituição seria uma tarefa dada a todos os poderes, cada qual no âmbito de sua competência. Essa

¹⁰ O assunto é abordado com mais detalhes ao longo do Capítulo II, destinado aos partidos políticos e sua relação com o Estado Democrático de Direito.

lógica é própria da teoria do departamentalismo e encontra respaldo ao longo dos trabalhos de Mark Tushnet:

Departmentalism comes in two variants. In the first, each department has sole responsibility for determining the constitutionality of actions by other departments affecting its own operation. [...].

In the second variant of departmentalism, each branch has a constitutional right - or perhaps even a duty - to act on its own best interpretation of the Constitution, no matter what the other branches have said.' Marbury is departmentalist in this sense too, because the Court rejected a reasonable interpretation of the Constitution, adopted by Congress and the president in enacting the Judiciary Act provision invalidated there, in favor of its own interpretation (Tushnet, 2003, p. 2782).

Vale dizer que a defesa da interpretação conjunta do texto constitucional, cabendo a todos os poderes de Estado o dever de assegurar o seu fiel cumprimento, afigura-se como um entendimento pacificado na doutrina, ainda que no ponto exista uma corrente de viés neoconstitucionalista, segundo a qual “O Judiciário, é certo, detém a primazia da interpretação final, mas não o monopólio da aplicação da Constituição” (Barroso, 2019, p. 91). Sob este entendimento, em última análise, os Tribunais Constitucionais seriam os órgãos de unidade, responsáveis por garantir a “paz política” (Zagrebelky; Marcenò, 2018, p. 227).

No entanto, muito embora o já referido sistema departamentalista tenha se transformado em um modelo “superforte” de revisão judicial, com a exclusividade de controle das normas constitucionais evocada para si pelo Judiciário, ainda assim, não parecia razoável que os Tribunais pudessem interferir na atividade legiferante do Poder Legislativo, em primazia aos ideais consagrados nos princípios da separação e da harmonia entre os poderes de Estado. Isso porque, desde a sua concepção teórica, o *judicial review* só poderia ocorrer *a posteriori*, tendo como objeto uma lei já promulgada e que, assim, integraria o ordenamento jurídico vigente. Ao menos em tese, via de regra, deveria ser afastada qualquer hipótese de intervenção anterior do Poder Judiciário (Salgado; Araújo, 2019, p. 82).

Por outro lado, como adiante se verá com mais detalhes¹¹, o controle preventivo de constitucionalidade pela via judicial começou a ser idealizado somente em meados do último século, a partir das dinâmicas adotadas em alguns países europeus, por força de expressa previsão constitucional, como ocorre na França e Portugal. No Brasil, muito embora o STF ainda não tenha realizado uma interferência direta nas atividades legiferantes do Congresso Nacional, por exemplo para suspender em definitivo a tramitação de projeto de lei ou de PEC, há tempos a Corte deixou de “conceber o controle preventivo somente nos termos

¹¹ Sobre o controle preventivo de constitucionalidade pela via jurisdicional e as experiências internacionais, vide tópico 1.4 deste Capítulo I.

materiais do art. 60, § 4º, da CRFB, para fazê-lo mediante os procedimentos delineados pelos arts. 59 e 60, responsáveis por fixar as diretrizes do processo legislativo constitucional” (Salgado; Araújo, 2019, p. 83).

Ao que parece, este seria mais um elemento apto a corroborar com a verificação de um sistema “superforte” de revisão judicial no Brasil, a partir de um modelo construído em sua própria jurisprudência, cuja atuação avança à revelia da ausência de uma previsão normativa acerca de um instrumento juridicamente apto ao exercício do controle de constitucionalidade sobre uma proposta ou ato legislativo sequer aprovada em seu *locus* constitucional.

Dessa forma, a hipótese tende a se mostrar na contramão da lógica constitucional da separação de poderes, uma vez que parece ignorar o já proclamado caráter político da jurisdição constitucional (Oliveira, 2022). Nesse sentido, por se tratar de uma matéria que ainda carece de balizas exatas, daí se explica a preocupação de que embates puramente políticos sejam decididos no âmbito do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de noções tão caras ao Estado de Direito, tais como a democracia, soberania popular e a legitimidade democrática das instituições.

1.2 O PROCESSO LEGISLATIVO E O CONTROLE POLÍTICO

Na atual conjuntura institucional brasileira, marcada pela contínua ampliação da jurisdição constitucional a partir do protagonismo dos Tribunais perante os demais poderes, mostra-se relevante contextualizar o conceito de “devido processo legislativo”, tão citado na literatura, como uma garantia constitucional e por isso, em última análise, enquanto objeto de controle.

1.2.1 O devido processo legislativo enquanto objeto de controle

Trata-se de um conceito cuja definição se revela bastante complexa, o que acentua a polêmica em torno da possibilidade de controle judicial do processo legislativo (Nascimento, 2023, p. 65-66). De uma forma ampla, o conceito abrange a elaboração de atos normativos gerais e concretos individuais, que podem ser de autoria dos Poderes Executivo, Legislativo ou até mesmo a partir de uma atuação conjunta entre ambos, cujos resultados podem pertencer a níveis hierárquicos distintos dentro de um mesmo sistema jurídico (Ferreira Filho, 2012).

A própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 59, dispõe que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e de resoluções (Brasil, 1988). Até por isso, para fins metodológicos, adota-se aqui o conceito minimalista apresentado por Victor Marcel Pinheiro em seus estudos, pelo qual o processo legislativo é tido como o “conjunto de atos encadeados e disciplinados pelo ordenamento jurídico destinados a produção ou aprovação de uma das espécies de atos previstos no art. 59 da Constituição Federal” (Pinheiro, 2024, p. 6). No ponto, o autor também destaca outras definições semelhantes que podem ser extraídas das obras clássicas de Nelson de Sousa Sampaio (1996)¹² e José Afonso da Silva (2017).¹³

No mesmo sentido ensina Carlos Velloso, que define o processo legislativo como o meio de elaboração de normas constitucionais ou legais. Ao abordar o tema a partir da visão de diversos autores, o ex-ministro do STF faz questão de destacar as acepções sociológica e jurídica do termo. A vertente sociológica seria ligada ao contexto no qual se dá o trâmite das produções legiferantes, por vezes sob a influência de variáveis sociais como a opinião pública, alianças partidárias e “lobbies”. Já no que se refere ao âmbito jurídico, o “processo legislativo propriamente dito” se constituiria como espécie de direito processual, cujo termo passa a ser contestado na medida em que remeteria à atividade jurisdicional. Até por isso, na verdade, há quem entenda se tratar do “procedimento legislativo”, cuja técnica é meio para fins de poder político (Velloso, 2004, p. 269-270). Vale dizer que essa dicotomia também é adotada por outros autores como Alexandre de Moraes:

O termo processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas.

Assim, juridicamente, a Constituição Federal define uma sequência de atos a serem realizados pelos órgãos legislativos, visando à formação das espécies normativas previstas no art. 59: Emendas Constitucionais, leis complementares e ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (Moraes, 2017a, p. 476).

¹² Segundo o autor, processo legislativo seriam as “normas que regulam a produção – criação, modificação ou revogação – de normas gerais” (Sampaio, 1996, p. 28).

¹³ Por sua vez, José Afonso da Silva entende que “processo legislativo é o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção), realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis” (Silva, 2017, p. 43-44).

Em continuidade, desta vez com espeque na lição de José Afonso da Silva, Carlos Velloso frisa também o caráter processual da função legislativa, exatamente por esta ser desempenhada a partir de uma série complexa de atos coordenados e preordenados com a finalidade de criar normas de Direito (Velloso, 2004, p. 270). Dessa forma, o processo de elaboração das leis se desdobraria em 3 (três) fases distintas: (i) a fase da iniciativa, que seria meramente introdutória; (ii) a fase constitutiva da lei propriamente dita; e (iii) por fim, a fase complementar que integra e garante a eficácia da lei (Ferreira Filho, 2012). Ao tratar do tema, a doutrina especializada costuma subdividir estas fases em etapas procedimentais, para afirmar que essa sequência lógica de atos seria formada pela iniciativa legislativa, deliberação parlamentar para discussão e formulação de emendas, votação, sanção ou veto e, finalmente, pela etapa de promulgação e publicação (Branco, 2009, p. 916-922; Moraes, 2017a, p. 478-486).

Em suma, portanto, pode-se dizer que o processo legislativo abrange todos os atos desde a apresentação da proposição legislativa (de iniciativa do Poder Legislativo) ou edição de medidas provisórias (de iniciativa do Poder Executivo) até a respectiva sanção, derrubada do veto ou aprovação pelas Casas do Congresso Nacional, no caso de emendas constitucionais (Pinheiro, 2024, p. 6).

No caso brasileiro, as normas a serem seguidas ao longo do processo legislativo estão previstas de forma geral na Constituição, com o maior detalhamento de seus ritos nos regimentos internos das Casas, na forma dos artigos 51, III e 52, XII da CF (Brasil, 1988). Desde a Carta de 1967, o tema conta com uma seção própria dentro do texto constitucional. Esta dinâmica foi mantida na elaboração da Constituição de 1988¹⁴, de modo que diversos aspectos do processo legislativo estão, portanto, expressamente disciplinados por dispositivos de força constitucional.

Ainda assim, coube aos regimentos internos a previsão de regras que, apesar de constarem em estatutos *interna corporis*, tratam de assuntos fundamentais para as atividades legislativas, tais como o regramento na determinação da Ordem do Dia, regras próprias sobre o funcionamento das comissões, sobre o uso da palavra por parlamentares e também no que toca ao interstício entre os dois turnos de votação de uma proposta de emenda, por exemplo. Dada a sua relevância prática, alguns desses temas, inclusive, detêm índole constitucional em outros países. Mas o fato de a regra não estar prevista no texto constitucional não a torna menos relevante (Molon, 2021, p. 174-176). Tecnicamente, essa diferenciação entre normas

¹⁴ A “Seção VIII – Do Processo Legislativo” (artigos 59 ao 69) é parte integrante do “Capítulo I – Do Poder Legislativo”, inserido no “Título IV – Da Organização dos Poderes” (Brasil, 1988).

regimentais e constitucionais poderia impactar na natureza do controle a ser eventualmente realizado sobre elas, se de cunho político ou jurisdicional. O debate é trazido no capítulo final, ao longo do tópico 3.4.2.

Como já se percebe até este trecho, o detalhamento sobre cada uma das etapas do processo legislativo, seus requisitos específicos, minúcias regimentais e espécies normativas costuma render conteúdo para obras extensas e inteiramente dedicadas ao tema. Dessa forma, adentrar sobre a matéria acabaria por extrapolar o escopo do presente estudo que, nesse ponto, limita-se a apresentar o processo legislativo enquanto objeto de controle, para fins de entender os parâmetros atualmente adotados para a revisão judicial e assim, ao final, subsidiar a análise crítica sobre a legitimidade democrática do modelo.

Ao que parece, a dinâmica formal do processo legislativo a partir de suas principais etapas já se afigura como matéria, em grande parte, consolidada por si só. A controvérsia parece ser a juridicidade das práticas legislativas, com a possibilidade de submetê-las ao controle jurisdicional de constitucionalidade, sendo este o ponto central do presente trabalho:

Discute-se, porém, a possibilidade de controle da regularidade do processo de formação das leis, ou melhor, se é dado ao Poder Judiciário cuidar se o processo legislativo transcorreu em conformidade com a Constituição ou mesmo com o dispostos no regimento interno da respectiva Casa (Queiroz Filho, 2001, p. 94).

Nota-se que o claro entendimento acerca da real dimensão do processo legislativo em suas vertentes distintas se revela como fator fundamental para aferir o potencial gravoso da intervenção judicial perante normas ainda em curso de formação. Isso porque, embora não seja uma ação típica de controle dentre aquelas pensadas pelo constituinte originário, será demonstrado neste estudo que a via mandamental passou a figurar como um instrumento hábil de controle que se operacionaliza a partir da judicialização do processo legislativo. Ocorre que não há consenso na doutrina tampouco na jurisprudência sobre quais etapas seriam, de fato, indispensáveis à garantia do devido processo legislativo.

Daí porque existe a crítica no sentido de que, apesar de se tratar de um entendimento antigo, o Supremo segue sem definir os contornos dessa categoria, por vezes a utilizando como “mero pretexto para a viabilizar o seu controle judicial” (Nascimento, 2023, p. 69). Assim sendo, dada a amplitude dos procedimentos e conceitos aqui envolvidos, bem como da crescente menção na jurisprudência do STF sobre a necessidade de se garantir o “devido processo legislativo”, mas sem que haja uma clareza dogmática acerca de sua

extensão ou de seu significado efetivo (Nascimento, 2023)¹⁵, a academia tem se dedicado a estudar o tema para oferecer uma teorização própria, com um viés complementar ao entendimento judicial (Pinheiro, 2022; Pinheiro, 2024).

Dessa forma, especificamente, o “devido processo legislativo” pode ser entendido como uma projeção ou variante que advém da noção de “devido processo legal”, mas que, por sua vez, refere-se às normas que disciplinam o procedimento de elaboração das leis (Pinheiro, 2024). Muito embora não haja consenso na literatura, isso significa dizer que a própria etapa prévia de criação legislativa também está condicionada ao seguimento de um devido processo (Nascimento, 2023, p. 65). Na prática, muito embora a expressão não seja mencionada no *leading case* sobre o controle preventivo (Brasil, 1980), verificou-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passou a utilizar este conceito como um parâmetro para o controle judicial de constitucionalidade formal e material das leis, a partir de 3 (três) dimensões de eficácia distintas:

- a) como um direito subjetivo dos parlamentares à observância das regras do processo legislativo;
- b) como o direito de toda pessoa de não sofrer alterações em sua esfera jurídica por normas produzidas em desconformidade com as normas do processo legislativo; e
- c) como um conjunto de princípios que exigem um estado ideal de coisas mediante a institucionalização do processo de elaboração dos atos legislativos na democracia constitucional brasileira (Pinheiro, 2024, p. 1).

Observa-se que a busca pela teorização mais adequada ao conceito abre espaços para a vertente teórica que passou a dar destaque à existência de princípios estruturantes que, em tese, prestam-se a nortear o processo legislativo como um todo. Destacam-se aqui as ideias de igualdade política, participação social, publicidade, deliberação e eficiência. Por meio destes conceitos, busca-se estabelecer certas condições para o exercício do poder político, a fim de que a produção legislativa seja efetivada em um meio propício, dotado de ampla legitimidade democrática (Pinheiro, 2024, p. 109-184). Em contraponto, há quem entenda como mais adequado conceber o “devido processo legislativo” como cláusula geral, cujo conteúdo seria adaptável às circunstâncias do caso concreto:

Dessa forma, deve-se rejeitar a pretensão de obter um conceito perfeito e acabado do que é o devido processo legislativo. Cabe ao Judiciário afirmar paulatinamente, caso

¹⁵ A autora sintetiza bem os questionamentos que permeiam a matéria: “No entanto, a despeito de muito repetida, não existe muita clareza sobre o que é, afinal, o devido processo legislativo, como se articula e se desdobra em concreto. Seria um princípio? Uma regra? Uma garantia? Um valor? Uma cláusula geral? Um direito fundamental de titularidade difusa? É substancialmente diferente do devido processo legal?” (Nascimento, 2023, p. 65).

a caso, especialmente com distinções, quais etapas procedimentais são indispensáveis componentes do chamado devido processo legislativo, declarando a inconstitucionalidade dos atos normativos em sua violação somente quando desrespeitem normas constitucionais que regem o processo legislativo.

[...]

Quando à natureza jurídica do devido processo legislativo, parece ser melhor visto como cláusula geral, que não termina de fornecer os critérios de sua realização, de modo que o devido processo legislativo é um conceito complexo, com múltiplas dimensões, e sumamente contexto-dependente.

A despeito disso, pode-se dizer que é formado por: a) algumas regras formais, notadamente as constitucionais que fixam os trâmites de aprovação das leis; b) alguns princípios, como o democrático, que normativamente exigiria uma produção legislativa com os maiores elementos possíveis de participação da sociedade.

[...]

A grande vantagem de conceber o devido processo legislativo como cláusula geral reside em garantir-lhe um conteúdo adaptável às circunstâncias em concreto, sem o engessamento da atividade parlamentar. Como consequência disso, seu exame pressupõe perscrutar a decisão legislativa como um todo, e não só uma simples etapa de seu procedimento. Enquanto não houver uma maior clareza quanto ao que realmente importa no devido processo legislativo, o STF continuará funcionando como Casa revisora *ad hoc* da produção do Congresso Nacional, convertendo a judicialização em verdadeira última etapa do chamado devido processo legislativo, sem que se saiba o que isso realmente significa (Nascimento, 2023, p. 72-73).

Em certa medida, esta linha de raciocínio remete à percepção realista de Waldron, ao afirmar que o processo legislativo é imperfeito, assim como o sistema de representação e a busca pela igualdade política mediante eleições. Segundo o autor, é possível aceitar o fato de que parte dos procedimentos legislativos podem ser falhos mas, ainda assim, podem funcionar razoavelmente bem a partir da observância de ideais democráticos (Waldron, 2022, p. 44; Waldron, 2006, p. 1389).

Noutras palavras, o autor reconhece de antemão as possíveis imperfeições do Legislativo, mas defende a sua capacidade interna de identificá-las e, ainda, promover a adoção de medidas capazes de mitigá-las. Trata-se assim do “reconhecimento das possíveis limitações do Legislativo com uma aposta em sua capacidade de autorregeneração” (Molon, 2021, p. 52), ou seja, sem a necessidade de intervenção direta por parte dos demais poderes. Até porque, observa-se que já existem procedimentos de controle previstos no curso natural do próprio processo legislativo, que são exercidos no âmbito político pelos Poderes Legislativo e Executivo:

Dentro deste procedimento [processo legislativo], podemos vislumbrar duas hipóteses de controle preventivo de constitucionalidade, que buscam *evitar* o ingresso no ordenamento jurídico de leis inconstitucionais: as comissões de constituição e justiça e o veto jurídico. [...] Assim, no Brasil o controle preventivo de constitucionalidade é realizado sempre dentro do processo legislativo, em uma das hipóteses pelo Poder Legislativo (comissões de constituição e justiça) e em outra pelo Poder Executivo (veto jurídico) (Moraes, 2017a, p. 522-523).

Portanto, ao menos em tese, segundo o texto constitucional, estas seriam as duas únicas hipóteses de efetivação de um modelo de controle preventivo de constitucionalidade, assim chamado porque exercido previamente à entrada em vigor do ato normativo em exame, ou seja, antes da conversão de um “projeto de lei” em “lei” (Barroso, 2019, p. 67). Mais do que isso, esse relevante papel atribuído aos Poderes Legislativo e Executivo pode se dar tanto em caráter preventivo como repressivo, seja no plano concreto ou abstrato (Barroso, 2019, p. 90). Eis o assunto dos próximos tópicos.

1.2.2 Controle político realizado pelo Poder Legislativo

O fundamento para a realização do controle de constitucionalidade se dá com o objetivo de garantir a aplicabilidade da Lei Fundamental enquanto parâmetro para a validade das demais normas, em prol de conferir uma maior segurança jurídica à sociedade por ela regida (Starke, 2021, p. 16). Nessa ordem de ideias, para além da fiscalização formal relacionada ao procedimento adotado para a formação do ato normativo, verifica-se que o controle de constitucionalidade foi desenvolvido também para abranger a conformidade e coerência de seus “significados” e “conteúdos”. Esta seria a “dimensão substancial” da democracia, que é tida como um marco da relação entre a política e o direito (Ferrajoli, 2011, p. 34-35).

Ainda que o sistema brasileiro seja fortemente marcado pela atuação do Judiciário no exercício do controle de constitucionalidade, na condição de detentor da palavra final sobre a matéria, é de se destacar aqui a existência de instâncias próprias responsáveis pelo controle político da constitucionalidade, tanto no âmbito do Executivo quanto do Legislativo, como uma forma de se garantir o equilíbrio entre os poderes a partir da interpretação conjunta da constituição. Até porque a lei é a verdadeira expressão da vontade política (Ferreira Filho, 2012).

Primeiramente, não se desconhece a existência de diversos atos de competência do parlamento e que são consideradas como formas de exercer a fiscalização política sobre a constitucionalidade das normas. Segundo Luís Roberto Barroso (2019, p. 96-100), o referido controle possui fundamentos constitucionais e pode ser realizado mediante o pronunciamento das Comissão de Constituição Justiça (art. 58), pela possível rejeição do veto do Chefe do Executivo (art. 66, §§§ 4º, 5º e 7º), sustação de ato normativo do Executivo (art. 49, V), juízo prévio acerca das medidas provisórias editadas pelo Presidente da República e o atendimento aos pressupostos constitucionais (art. 62, §§ 5º e 9º), aprovação de emenda constitucional que

supere interpretação fixada pelo Supremo Tribunal Federal (art. 60, I), legitimidade ativa para a propositura de ação direta por órgãos do Legislativo (art. 103, incisos II, III e IV), além da possibilidade de revogação de uma lei inconstitucional, ainda que a sua inconstitucionalidade não seja tecnicamente declarada por ato legislativo.¹⁶

Ainda assim, pode-se dizer que o controle prévio de natureza política realizado pelo Poder Legislativo se dá, de maneira mais expressiva, pela atuação das comissões criadas no âmbito das respectivas Casas Legislativas, em todos os níveis da federação, sejam elas permanentes, temáticas e/ou temporárias. Por força de expressa previsão constitucional¹⁷, a sua formação deve refletir, proporcionalmente, o quadro de forças políticas da Casa à qual pertence. As comissões também são legitimadas para estabelecer conexões diretas com a sociedade civil, seja para realizar audiências públicas sobre temas de interesse ou mesmo no que toca à sua função fiscalizadora dos poderes públicos, onde pode “receber petições, reclamações e queixas de qualquer pessoa, contra atos e omissões de autoridades e entidades públicas, podendo, ainda, tomar depoimentos de qualquer autoridade ou cidadão” (Branco, 2009, p. 897).

À nível nacional, a matéria é prevista ao longo do artigo 58 da Constituição e seus parágrafos (Brasil, 1988), cuja concepção remete ao ideal de eficiência do devido processo legislativo a partir da necessidade de especialização dos parlamentares ante a diversidade e complexidade das proposições (Pinheiro, 2024, p. 242). No entanto, na visão de Ferreira Filho (2012), o ideal de especialização parlamentar exige que cada indivíduo atue no máximo em 2 (duas) comissões e que nela permaneça por tempo suficiente longo para que assim seja possível lhe proporcionar o conhecimento e a experiência necessários para o aprimoramento técnico de sua atuação. Tamanho é o poder conferido ao modelo de comissões que, em casos excepcionais, a atuação dos grupos pode dispensar a apreciação do Plenário da Casa na aprovação de uma lei:

As Comissões podem discutir e votar projeto de lei que dispense, na forma regimental, a competência do Plenário. Trata-se do chamado procedimento legislativo abreviado. Abre-se, porém, a possibilidade de 1/10 dos membros da Casa provocar a atuação do Plenário, por meio de recurso. É possível, portanto, que um

¹⁶ Nesse caso, a distinção de competências é estabelecida de modo que “O Legislativo *revoga* leis, mediante juízo discricionário de conveniência e oportunidade, ao passo que o Judiciário as *invalida*, por vício de inconstitucionalidade” (Barroso, 2019, p. 100).

¹⁷ Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

projeto de lei seja aprovado sem jamais haver sido apreciado pelo Plenário, quer da Câmara, quer do Senado (Branco, 2009, p. 898).

Vale dizer que a doutrina elenca algumas críticas direcionadas a este modelo de comissões. Como destaca Pinheiro (2024, p. 243), o estudo de Pereira e Mueller (2000, p. 51-52) se revela como um conhecido exemplo na crítica ao sistema vigente. O ponto central seria o fato de que as comissões permanentes do Congresso Nacional, por exemplo, não possuem regras claras para a sua composição, tampouco conferem poderes institucionais de decisão aos parlamentares, de forma individual. Dessa forma, abre-se a possibilidade de influência do Poder Executivo no processo legislativo, de modo a utilizar das comissões como instrumento de veto das proposições contrárias e, assim, impedir a sua deliberação em Plenário. Para além dessa questão, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012) critica também a “assistência técnica” especializada comumente prestada aos parlamentares para subsidiar o debate temático:

Ora, essa assistência nem sempre é prestada desinteressada e objetivamente. Ao contrário, essa ‘assistência’ é um dos recursos mais eficazes de que usam os grupos de interesse que gentilmente põem à disposição dos parlamentares os dados que lhes justificam as teses, omitindo ou desfigurando os que as contrariam (Ferreira Filho, 2012).

Ainda assim, é certo que a atuação destas comissões representa, de uma forma ou de outra, um “filtro” das deliberações parlamentares. Dentre as dezenas de comissões permanentes temáticas atualmente existentes¹⁸, destaca-se a atuação da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), talvez por ser aquela que mais se adegue ao objeto do presente estudo e que simbolize de maneira mais clara o controle preventivo de natureza política (Barroso, 2019, p. 97). De funcionamento permanente (Morales, 2017a, p. 522), a “Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania”¹⁹ foi instituída no âmbito da Câmara dos Deputados a partir de uma atuação ampla e relacionada com os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos normativos em geral; sobre a admissibilidade de propostas de emenda à Constituição; a resposta de consultas sobre assuntos de natureza jurídica ou constitucional que lhe tenha sido submetido pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão; no que toca aos direitos e garantias fundamentais, à organização do Estado e dos Poderes; sobre as matérias relativas a direito constitucional,

¹⁸ O artigo 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por exemplo, prevê a existência de 30 (trinta) Comissões Permanentes temáticas.

¹⁹ Prevista no artigo 32, inciso IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

eleitoral, civil, penal, penitenciário, processual, notarial; e, inclusive, sobre os Partidos Políticos, mandato e representação política, sistemas eleitorais e eleições (Brasil, 1989).

No âmbito do Senado Federal, a respectiva CCJC abrange atividades semelhantes, cabendo-lhe um papel de cunho opinativo que vai desde a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário da Casa, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão; até a emissão de parecer sobre o mérito de diversas matérias de competência da União (Brasil, 1970). Como a dinâmica também se estende aos estados e municípios, como regra geral, seja no âmbito do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas ou das Câmaras de Vereadores, a criação dos grupos se afigura como ato *interna corporis* (Starke, 2021, p. 27)²⁰.

Dessa forma, cabe ao regimento interno da respectiva Casa dispor sobre a existência de uma própria comissão desta natureza que, em linhas gerais, como visto, costuma ser responsável por se manifestar sobre a compatibilidade das propostas normativas com o texto constitucional (Barroso, 2019, p. 97). Já neste momento, a depender da análise da comissão, pode ser declarada a rejeição do projeto de lei por inconstitucionalidade (Moraes, 2017a, p. 522). Eis onde reside, portanto, o controle de natureza política conferido ao Legislativo, diante da possibilidade de parlamentares se posicionarem contra a aprovação do projeto com fundamento denegatório na inconstitucionalidade da proposta, primeiro no âmbito das comissões ou, ainda, quando da votação em plenário (Starke, 2021, p. 27-32).

Sob essa dinâmica, é relevante observar que, via de regra, a referida comissão já se manifesta sobre a (in)constitucionalidade da proposta em tramitação ainda no início do procedimento legislativo, cuja discussão se inicia logo após a etapa inaugural de apresentação das propostas (Branco, 2009, p. 918), quando os projetos normativos ainda estão em estado embrionário. Inclusive, esta hipótese representaria de forma mais clara um verdadeiro controle preventivo, realizado por um órgão de natureza eminentemente política (Barroso, 2019, p. 97). Daí porque esta fase é tão emblemática para o presente estudo: entende-se que admitir o controle preventivo de constitucionalidade pela via judicial tenderia a representar o deslocamento da competência das comissões, criadas para este fim, para uma arena judicial e

²⁰ Ao abordar a doutrina *interna corporis*, o autor questiona a possibilidade ou não de controle jurisdicional de constitucionalidade dos regimentos internos. No ponto, defende que muito embora as normas regimentais, por exemplo, produzam efeitos imediatos no âmbito interno, a matéria tem o potencial de impactar diretamente no funcionamento das demais instituições democráticas, pelo que deve atuar em plena consonância aos ditames do texto constitucional (Starke, 2021, p. 27-31). A propósito, a sindicabilidade dos atos *interna corporis* é objeto central de estudo em trabalhos conduzidos ou orientados por Eneida Desiree Salgado (p. ex. Salgado; Araújo, 2019; Gonçalves, 2015).

contramajoritária, de forma que parece ainda muito precoce sob a lógica institucional da tripartição de poderes.

Ainda mais se for considerado o fato de que as decisões das comissões ainda são passíveis de revisão pelo Plenário da Casa Legislativa (Barroso, 2019, p. 97; Moraes, 2017a, p. 522), ou seja, que na maioria das vezes a CCJC não é o único filtro acerca da constitucionalidade dentro do processo legislativo, cujas propostas ainda podem ser sujeitadas à análise pela composição plena do *locus* que, por excelência, representa de maneira direta o ideal de democracia representativa. Nas palavras de Nascimento, agir de forma contrária significaria conceber o STF como mais uma Casa revisora da atividade congressional, de modo que a judicialização se constituiria na verdadeira última etapa do devido processo legislativo (Nascimento, 2023, p. 73).

Em complemento, observa-se que o controle de natureza política ainda vai além dos procedimentos descritos ao longo deste tópico e realizados no âmbito legislativo. Isso significa dizer que uma norma em curso de formação ainda pode passar por outras “peneiras” de constitucionalidade: via de regra, o texto ainda passará pelo crivo do Poder Executivo, detentor do poder de veto, sendo este o objeto de estudo no próximo tópico, sem prejuízo do controle judicial repressivo (Starke, 2021, p. 27).

1.2.3 Controle político realizado pelo Poder Executivo

Muito embora seja comumente associada à figura do Parlamento (Barroso, 2019, p. 64), a fiscalização no âmbito político também pode ser realizada pelo Executivo. Mas por sua vez, diferentemente do que ocorre no controle interno por parte do Poder Legislativo, o controle de constitucionalidade realizado pelo Poder Executivo é bem mais pontual, sendo realizado já após a finalização do trâmite interno do parlamento. Conforme dita o artigo 66 da Constituição, a Casa Legislativa responsável por concluir a votação deve enviar o projeto de lei ao Presidente da República, cabendo assim ao Chefe do Poder Executivo promover a análise derradeira sobre a proposta antes de sua conversão em lei.

A sanção presidencial, portanto, é a etapa final do procedimento ordinário a ser seguido para a formação do ato normativo e bem representa a dinâmica de equilíbrio entre os poderes de Estado, na medida em que “uma lei nasce com a sanção, isto é, com a anuência do Chefe do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo” (Barroso, 2019, p. 68). Anuência esta que pode ser expressa ou tácita, que ocorre no caso de o projeto não ser vetado (Branco, 2009, p. 920).

Por outro lado, igualmente como parte de um sistema de freios e contrapesos²¹, o Presidente da República também pode fazer uso de competência constitucionalmente prevista para opor o seu veto à proposta já aprovada pelas Casas Legislativas, com fundamento na inconstitucionalidade do ato ou na contrariedade ao interesse público (§ 1º do art. 66)²², de modo a impedir a sua conversão final em lei. Nestes moldes, o “poder de veto”, representa a participação ativa do Chefe do Executivo no processo legislativo (Moraes, 2017a, p. 523), na forma de um legítimo controle preventivo de constitucionalidade (Starke, 2021, p. 18). Na prática, portanto, o veto nada mais é do que a “recusa de sanção por parte do chefe de Estado a um projeto de lei aprovado pelo Parlamento” (Ferreira Filho, 2012).

O veto pode ser total, quando abrange a integralidade do projeto de lei ou, ainda, parcial, quando se refere somente à uma parte do texto. Nesse caso, apesar de parcial, deve abranger a íntegra de um dispositivo (artigo, parágrafo, inciso ou alínea). Não é possível, assim, vetar apenas palavras isoladas ao longo da redação, o que poderia resultar na completa desfiguração da proposta a partir da supressão estratégica de termos específicos. A principal virtude do veto parcial (*selective veto*) seria a possibilidade concreta de promover um filtro específico e direcionado, “ou seja, excluir da lei o inconveniente, sem fulminar todo o texto” e sem desvirtuar a intenção ou o espírito do legislador na formulação da norma (*mens legislatoris*) (Ferreira Filho, 2012).

Em todos os casos, o veto deve ser expresso e fundamentado, sendo ainda irretratável (Branco, 2009, p. 920-921). Dessa forma, portanto, a aquiescência por parte do Poder Executivo com a proposta que lhe foi enviada põe fim à fase constitutiva de formação da lei, fato que confere ao veto um caráter terminativo “que não pode ser retirado ou revogado, senão com a revogação da lei” (Silva, 2007b, p. 214-215). Neste ponto, vale dizer que nem todos os atos normativos estão sujeitos à sanção ou veto. As emendas constitucionais, decretos legislativos e resoluções, leis delegadas e leis resultantes da conversão em medida provisória, desde que sem alterações, não se submetem ao crivo presidencial (Branco, 2009, p. 921).

²¹ A lógica da tripartição de poderes em um modelo de freios e contrapesos foi abordada com mais detalhes no tópico 1.1 deste capítulo.

²² Constituição Federal, Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º. Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.
§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

As emendas à Constituição, por exemplo, são promulgadas pelas Mesas da Câmara e do Senado, em sessão solene do Congresso Nacional. Mas para além da competência expressa para sancionar ou vetar as propostas legislativas, a doutrina destaca ainda que o Chefe do Executivo também dispõe de outros meios válidos para exercer o efetivo controle de constitucionalidade das leis: cita-se com certa frequência a possibilidade de descumprimento de norma inconstitucional e, ainda, de propositura de ação direta ao STF (Barroso, 2019, p. 90-96; Starke, 2021, p. 22-23).

Quanto a dita possibilidade de descumprimento de norma inconstitucional, apesar de não representar um mecanismo específico de controle de constitucionalidade, esta hipótese emerge como uma construção doutrinária que se baseia na premissa de que a interpretação da Constituição, assim como o dever de assegurar o seu cumprimento, são prerrogativas de todos os Poderes de Estado. Dessa forma, os órgãos do Executivo, enquanto responsáveis por dar aplicação às leis, podem deixar de aplicar uma norma considerada inconstitucional, por força da supremacia da Constituição. A lógica por trás do entendimento seria de que aplicar uma lei inconstitucional seria o mesmo que negar aplicação ao texto Constituição (Barroso, 2019, p. 91-93).

Noutro lado, mais consolidada é a possibilidade de propositura de ação direta por parte do Chefe do Executivo, com fundamento na legitimidade que lhe é expressamente atribuída por força do artigo 103, inciso I da Constituição Federal. No ponto, o aspecto a ser destacado é que esta hipótese de questionamento judicial pode ser exercida pelo Presidente ainda que ele já tenha participado do processo legislativo que originou a norma impugnada, inclusive nos casos em que tenha a sancionado (Barroso, 2019, p. 96). Ainda assim, por mais que sejam apresentadas outras ferramentas de contrapeso, nota-se que o poder de veto conferido ao Presidente da República se afigura como a hipótese mais evidente e ilustrativa de fiscalização constitucional a ser desempenhada no âmbito do Poder Executivo.

Muito embora por vezes o instituto seja tratado pela doutrina simplesmente como “veto jurídico” (Moraes, 2017a, p. 523), cabe aqui uma distinção teórica que é relevante para o tema aqui abordado: o veto é “jurídico” quando o fundamento é a inconstitucionalidade do projeto de lei; já quando o fundamento invocado é a contrariedade ao interesse público, trata-se do chamado “veto político” (Branco, 2009, p. 920; Barroso, 2019, p. 90-91).

É possível dizer, assim, que se trata de um ato político por excelência, uma vez que encontra fundamento direto na constituição e denota a competência discricionária conferida ao Chefe do Poder Executivo (Pires, 2020, p. 303-304). Por meio dele, inclusive, entende-se que o Presidente se tornou um participante ativo do processo legislativo, e não

mais apenas um “fiel executor da vontade do Congresso” (Lowenstein, 1965, p. 207)²³. Sob esse raciocínio, o impacto político do veto é abordado na obra de Ferreira Filho (2012), com base em clássicos da doutrina internacional:

É o que salienta, a propósito da experiência norte-americana, o sempre lúcido Prof. Loewenstein: “A história do uso do veto mostra a sua transformação num poderoso instrumento para o Presidente em sua busca de uma participação na tomada de decisões políticas pelo Congresso, da qual a Constituição o tinha excluído. Não é outra coisa que assinala Schwartz: “... deve-se levar em conta que o poder de veto nem sempre é de natureza simplesmente negativa; constitui também um instrumento positivo para que o Presidente demonstre a sua liderança legislativa. O poder de veto tornou-se assim uma ameaça permanente aos patrocinadores de projetos e tem-se constituído num instrumento de negociação para a elaboração de outros projetos em substituição aos rejeitados. A ameaça de rejeição presidencial contribui às vezes para impedir que o Congresso contrarie os desejos do Executivo” (Ferreira Filho, 2012).

O caráter político do ato gera outras controvérsias. Um exemplo a ser citado seria o questionamento sobre a possibilidade de revisão judicial do veto, enquanto ato político. Esta hipótese seria problemática pois representaria o controle judicial de constitucionalidade de atos que, em tese, já teriam sido submetidos a um controle político de constitucionalidade pelo Chefe do Poder Executivo. Ambos os tipos de fiscalização que, vale lembrar, ocorreriam antes mesmo da promulgação da norma, sendo um político e o outro jurisdicional. Nessa mesma ordem de ideias, verifica-se que a academia tem se dedicado ao estudo específico do controle de constitucionalidade dos atos políticos como um todo (Starke, 2021).

No que toca à hipótese destacada, o referido estudo, desenvolvido no âmbito da Universidade de Coimbra, destaca que a Constituição de Portugal confere ao seu Presidente da República a possibilidade concreta de suscitar, perante o Tribunal Constitucional, a inconstitucionalidade da proposta legislativa a ele remetida para sanção ou veto (Starke, 2021, p. 18-19). Trata-se de uma verdadeira hipótese de controle judicial preventivo, que é expressamente admitida no modelo português, como será aqui tratado nos tópicos seguintes. No Brasil, inexistente dispositivo correspondente que autorize o Chefe do Executivo a remeter a norma ainda pendente de sanção para a análise judicial acerca de sua constitucionalidade.

É verdade que o veto presidencial não tem caráter absoluto, mas sim relativo, que se apresenta na forma de um efeito suspensivo (Ferreira Filho, 2012). Isso porque ainda está sujeito à validação por parte do Legislativo, que pode derrubá-lo, total ou parcialmente, em

²³ Tradução livre do autor. No texto original: “Since the qualified majorities to override the presidential veto are only obtainable under exceptional circumstances, the president, through the veto power, has become an energetic partner in the legislative process instead of confining himself to being the faithful executor of the congressional will” (Lowenstein, 1965, p. 207).

sessão conjunta das Casas do Congresso Nacional, por maioria absoluta de votos (§ 4º do art. 66)²⁴ e em votação secreta, de modo a restabelecer e manter a proposta por elas votada e anteriormente aprovada. Ou seja, o veto presencial por qualquer dos seus dois fundamentos possíveis (seja pela inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público) ainda está sujeito a novo controle político das casas legislativas. Por outro lado, sobre a possibilidade de controle judicial do veto:

A doutrina tem especulado se caberia controle judicial do veto aposto pelo Chefe do Executivo fundado em inconstitucionalidade, para aferir ao acerto de seu juízo acerca da ilegitimidade constitucional do projeto. O entendimento mais tradicional é o de que se trataria de uma competência política discricionária, e, conseqüentemente insuscetível de apreciação de mérito pelo Judiciário. Nada obstante, a literatura jurídica atual tem optado, com melhor razão, pela vinculação do Chefe do Executivo à Constituição e à realidade dos motivos que invoca para a prática de determinado ato. Por essa linha, representantes da maioria que aprovou o projeto deveriam ter reconhecido a possibilidade de suscitar a controvérsia, utilizando-se, por exemplo, de mandado de segurança (Barroso, 2019, p. 91).

Em complemento, para além da referida possibilidade de impetração de mandado de segurança²⁵, a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal também admite o ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) para suscitar vícios no veto presidencial por inconstitucionalidade²⁶. Note-se, portanto, que essa discussão e suas possibilidades se relacionam em certa medida com o objeto central do presente estudo (o controle preventivo de constitucionalidade via mandado de segurança), mais especificamente com o tema de fundo abordado neste tópico (controle judicial de atos políticos). Em verdade, os reflexos da atuação do Poder Executivo e sua grande influência no processo legislativo é um tema clássico que é tratado há décadas, tanto no contexto brasileiro quanto em âmbito internacional (Lowenstein, 1965; Posner, Vermeule, 2010; Pinheiro, 2024).

²⁴ Constituição Federal, Art. 66. § 4º. O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

²⁵ Sobre a referida possibilidade da via mandamental, Daniel Ricardo Starke destaca ainda o caso do Mandado de Segurança nº 33.694, julgado em 2015 pelo STF. Naquele caso, “um particular – na condição de pessoa com deficiência – impetrou *writ of mandamus* contra veto do então Presidente da República quando da análise do projeto de lei que mais tarde seria popularmente conhecido como o Estatuto da Pessoa com Deficiência”, sob a alegação de que o veto parcial oposito acabaria por impedir o acesso das pessoas com deficiência aos cursos de pós-graduação, na medida em que o dispositivo vetado previa tal direito. Como destaca o autor, “tratava-se, ao menos em tese, de um ato político que teria afrontado um direito fundamental inerente às pessoas com deficiência” (Starke, 2021, p. 19).

²⁶ Cita-se, por exemplo, da ADPF nº 893, ajuizada pelo partido Solidariedade, contra o veto oposito pelo então Presidente Jair Bolsonaro ao artigo 8º do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2021 (que deu origem à Lei nº 14.183/2021); e da ADPFs nº 714, ajuizado pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra veto oposito pelo então Presidente Jair Bolsonaro à dispositivo do Projeto de Lei nº 1.562/2020.

Conforme observado, os poderes Legislativo e Executivo dispõem de meios para exercer o controle político de constitucionalidade das normas ainda em curso de formação. As hipóteses constitucionalmente previstas são reflexo da lógica de equilíbrio e separação dos Poderes de Estado, a partir de um controle mútuo e contínuo. Por mais que esse tema esteja intimamente ligado com o objeto do presente estudo, ressalta-se que não se teve a pretensão de exaurir a matéria, de modo que as hipóteses apresentadas e seus possíveis desdobramentos não esgotam o assunto, mas oferecem uma visão geral das diferentes facetas acerca do tema, com vistas a subsidiar o prosseguimento do estudo. Por isso, logo na sequência, já na parte derradeira deste primeiro capítulo, mostra-se oportuno direcionar o presente estudo para o seu elemento central: a atuação do Poder Judiciário e seus tribunais quando do exercício de suas atribuições para o controle de constitucionalidade ainda no âmbito do processo legislativo.

1.3 O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE PELA VIA JURISDICIONAL

Para além do controle político realizado no âmbito dos Poderes Executivo e do próprio Legislativo, a constitucionalidade das normas também pode ser submetida à revisão por parte do Poder Judiciário. Via de regra, a revisão judicial pode ocorrer pela via incidental, com o exame de casos concretos por todo e qualquer juiz ou tribunal (controle difuso, modelo americano) ou, ainda, a partir da análise do texto impugnado de forma abstrata, de competência da Suprema Corte (controle concentrado, modelo austríaco).

Em ambos os casos, diferentemente das hipóteses de controle político destacadas anteriormente, observa-se que o controle de constitucionalidade pela via judicial costuma ser caracterizado por um viés repressivo. Ou seja, costuma ser realizado *a posteriori*, tendo como objeto uma norma que já foi promulgada e que assim já se encontra em vigor, justamente com o objetivo de paralisar a sua eficácia (Barroso, 2019; Mendes, 2009). Trata-se de uma sequência lógica de atribuições, respeitada a autonomia e independência entre os poderes, cada qual responsável por uma etapa própria e específica da atividade democrática. Ao menos em tese, o sistema brasileiro parece ter sido assim desenhado.

A problemática maior, objeto do presente estudo, diz respeito ao controle de constitucionalidade realizado ainda na etapa anterior, por vezes no âmbito do processo legislativo, abrangendo normas em curso de formação. Conforme abordado até aqui, ao menos em tese, o modelo brasileiro de “controle preventivo de constitucionalidade é realizado sempre dentro do processo legislativo, em uma das hipóteses pelo Poder Legislativo

(comissões de constituição e justiça) e em outra pelo Poder Executivo (veto jurídico)” (Moraes, 2017a, p. 523). Já para ser realizado pelo Poder Judiciário, que passaria a adentrar em uma esfera de atuação político-legislativa, a análise se mostra mais complexa.

Até por isso, diferentemente do que ocorre no Brasil, verifica-se que o controle jurisdicional preventivo é uma hipótese vigente no modelo constitucional adotado em alguns países europeus marcados pela solidez de suas instituições democráticas (Litwinski, 2017, p. 34; Salgado; Araújo, 2019, p. 83). Dentre eles, estão França e Portugal, que são comumente trazidos pela doutrina como casos paradigmáticos ao abordar o tema (Lobato, 1994; Mendes, 2009, p. 1055-1056; Barroso, 2019, p. 67). Assim, para fins didáticos, as experiências francesa e portuguesa foram selecionadas no presente estudo por apresentarem algumas variações que podem ser úteis na comparação com o sistema brasileiro.

1.3.1 A experiência francesa e portuguesa como perspectiva

Em primeiro lugar, o modelo francês consolidado pela Constituição de 1958 surge como clássico exemplo desse contexto, uma vez que até a edição da reforma constitucional de 2008, o sistema de controle de constitucionalidade no país se dava exclusivamente de forma preventiva (Lobato, 1994, p. 172). Inicialmente, os constituintes franceses optaram por desenhar um sistema de controle único, do tipo concentrado e abstrato, tal como o modelo kelseniano, porém realizado de forma preventiva (Gomes, 2003, p. 98). É, portanto, uma etapa necessária à promulgação de certas leis, que independe de uma provocação específica:

ARTIGO 61°

As leis orgânicas, antes da sua promulgação, as propostas de lei mencionadas no artigo 11 antes de serem submetidas ao referendo e os regulamentos das assembleias parlamentares, antes da sua aplicação, devem ser submetidos ao Conselho Constitucional, que se pronuncia sobre a sua conformidade com a Constituição.

Com os mesmos fins, as leis podem ser submetidas ao Conselho Constitucional, antes da sua promulgação, pelo Presidente da República, Primeiro-Ministro, presidente da Assembleia Nacional, Presidente do Senado ou por sessenta deputados ou sessenta senadores.

Nos casos previstos nos dois parágrafos precedentes, o Conselho constitucional deve deliberar no prazo de um mês. No entanto, a pedido do Governo, se há urgência, este prazo é reduzido para oito dias.

Nesses casos, o encaminhamento para o Conselho Constitucional suspende o prazo para a promulgação (França, 1958).

Como se vê, o modelo adotado na França dispõe de um Conselho Constitucional que detém a exclusividade da jurisdição constitucional do país (Gomes, 2003, p. 103), cujas características e competências são expressamente previstas em um capítulo próprio da

Constituição²⁷. O órgão é composto inicialmente por 9 (nove) membros, dentre atores políticos da mais alta envergadura institucional, sendo 3 (três) nomeados pelo Presidente da República, 3 (três) pelo Presidente da Assembleia Nacional e outros 3 (três) pelo Presidente do Senado. Esses membros possuem mandatos de 9 (nove) anos, sem possibilidade de renovação, não sendo exigida sequer a formação em Direito.

Mas o texto constitucional prevê ainda que este seletivo grupo de membros nomeados por indicação (*membres nommés*) será complementado pelos ex-presidentes da República (*membres droit*), estes com investidura em caráter vitalício e com assento efetivo no Conselho. Para todos os casos, vale dizer, o cargo no Conselho é incompatível com o de Ministro ou parlamentar (França, 1958), não sendo permitido aos membros “politizar nem publicizar o processo decisório e deliberativo do órgão” (Gomes, 2003, p. 101). Esse tipo de afastamento com a atividade política, sobretudo a eleitoral e partidária, já seria um indicativo da natureza jurisdicional do órgão.²⁸

Nesse formato, o colegiado francês acumula uma série de funções típicas, tais como o acompanhamento de referendos populares e do processo eleitoral como um todo, com a missão garantir a regularidade do pleito e deliberar sobre eventuais contestações da eleição (artigos 58 a 60). No mais, o Conselho possui competência para decretar a perda de mandato parlamentar, além de exercer um papel consultivo junto ao Chefe de Estado (Gomes, 2003, p. 103). Ressalta-se que as decisões do *Conseil Constitutionnel* são irrecorríveis e têm efeito *erga omnes* (artigo 62), o que bem evidencia o elevado nível de poder conferido ao órgão.

Na prática, seria razoável concluir que se trata de uma cúpula para assuntos políticos de primeira ordem no Estado francês. Por isso, existiu a clássica discussão sobre a própria natureza do Conselho Constitucional (Litwinski, 2017). Até mesmo a nomenclatura do órgão parece ter sido pensada para gerar uma certa ambiguidade: nem comissão (política), nem corte (judicial):

A hesitação dos constituintes marca até a designação do órgão constitucional: nem “*comité*” ou “comissão”, expressões demasiado prosaicas, nem “corte” [*cour*] ou “tribunal”, demasiado nobres, mas “conselho”... que não exprima nada de preciso quer no plano jurídico, quer no plano político! Igualmente, exigir qualificações jurídicas aos futuros membros do Conselho significaria uma escolha clara: por isso, os constituintes preferiram não se comprometer, deixando às entidades responsáveis pela designação uma total liberdade na composição do Conselho (Rousseau, 2004, p. 90).

²⁷ “Capítulo VII: Do Conselho Constitucional”, entre os artigos 56 ao 63 (França, 1958).

²⁸ Uma vez que a visibilidade da atuação é um aspecto inerente à atividade política, Joaquim Barbosa considera que talvez a referida vedação quanto a publicidade da atividade deliberativa do Conselho Constitucional seja o motivo pelo qual “nenhum ex-presidente da Quinta República fez até hoje uso da faculdade constitucional de ter assento no Conselho Constitucional”, de modo que “Os membros nomeados são os que exercem na sua plenitude a função jurisdicional no seio do Conselho” (Gomes, 2003, p. 101).

Em verdade, é de se observar que previsões abertas e por vezes genéricas são típicas do plano político, que são assim elaboradas com o objetivo de garantir a maior amplitude dos juízos desta natureza. Somado a isso, por abranger um “ato imperfeito”, que ainda carece de eficácia jurídica, há quem defenda se tratar de um sistema que mais se aproxima do controle político (Canotilho, 2003; Barroso, 2019, p. 64), não havendo “a rigor técnico, uma verdadeira jurisdição constitucional” (Barroso, 2005, p. 18).

Mas muito embora o colegiado francês tenha sido criado como um órgão político de contenção do Parlamento, observa-se que a sua postura ao longo das últimas décadas já o colocava na posição de um órgão de jurisdição constitucional (Mendes, 2009; Rousseau, 2004)²⁹. Especialmente porque decide com base em critérios jurídicos, sobre questões jurídicas, cujas decisões são proferidas com força de coisa julgada (Gomes, 2003, p. 115). E assim, até mesmo ao exercer o controle de caráter preventivo, em um campo de atuação ainda político, a atuação do Conselho seguiria voltado à área jurídica, na forma do sistema de freios e contrapesos.

Além disso, a reforma constitucional nº 724, de 23 de julho de 2008, aprovada com o objetivo de promover “a modernização das instituições da V República”, consolidou de vez a transformação do *Conseil Constitutionnel* em um legítimo órgão jurisdicional, inclusive de jurisdição constitucional repressiva. Para tanto, a Constituição francesa foi emendada para incluir competência do colegiado para declarar a inconstitucionalidade de uma norma vigente que venha a ameaçar direitos e liberdades previstos no texto constitucional (artigo 61-1). Caso confirmada a inconstitucionalidade, a disposição será revogada a partir da modulação dos efeitos fixada pelo Conselho (artigo 62). A alteração somente chancelou o *status* jurídico do órgão, razão pela qual o caso está incluído nesse tópico destinado ao controle jurisdicional.

Apesar da reforma, no que toca ao presente estudo, ainda compete ao colegiado francês promover o controle de constitucionalidade sobre projetos de normas que ainda estão pendentes de promulgação, mesmo que este não seja mais o único objeto de análise. Para estas hipóteses, o Conselho se pronuncia sobre a conformidade das propostas à Constituição, em seu texto como um todo, no prazo máximo de 20 dias (Lobato, 1994, p. 173-174). Esse tipo de controle é obrigatório apenas para certos tipos de normas (caso das leis orgânicas, por exemplo), como uma etapa final e necessária do processo legislativo (Litwinski, 2017, p. 139-140). Na prática, a declaração de inconstitucionalidade de trechos do projeto de lei ainda nesta

²⁹ A própria doutrina francesa parece ter se consolidado pela natureza jurisdicional do Conselho Constitucional (Jan, 1999; 2001; e Genevois, 1988; 2002 *apud* Gomes, 2003, p. 115).

etapa impede a sua promulgação e a entrada em vigor da norma, não havendo que se falar em revogação por se tratar de uma proposta legislativa ainda em curso de formação.

Em Portugal, por outro lado, a “fiscalização preventiva da constitucionalidade” é uma competência atribuída ao próprio Tribunal Constitucional que, quando provocado, será responsável pela análise prévia de constitucionalidade de qualquer norma pendente de promulgação, assinatura ou ratificação. Esta apreciação judicial pode ser requerida pelo Presidente da República, Primeiro-Ministro, um quinto dos Deputados ou ainda pelos Representantes da República, cada qual no âmbito de sua competência, nos termos do artigo 278º da Constituição Portuguesa (Portugal, 1976). Nesse caso, de fato, “trata-se de uma verdadeira decisão jurisdicional sobre a constitucionalidade de projectos de actos normativos” (Canotilho, 2003, p. 901).

No entanto, observa-se que as decisões proferidas pelo Tribunal Constitucional português não impedem a promulgação da lei analisada, mas obrigam a oposição de veto constitucional de cunho jurídico, “que difere do veto político por sua motivação, a qual está intimamente ligada à inconstitucionalidade do ato legislativo” (Lobato, 1994, p. 174)³⁰. O veto tem efeito suspensivo e, uma vez que oposto, o ato normativo “não poderá ser promulgado ou assinado sem que o órgão que o tiver aprovado expurgue a norma julgada inconstitucional” (Portugal, 1976).

A partir daí, a Assembleia da República pode modificar a proposta legislativa para adequá-la ao pronunciamento do Tribunal e, assim, eliminar o vício de inconstitucionalidade apontado para submetê-lo novamente à Corte. Ou, ao contrário, pode-se confirmar o teor do projeto por maioria qualificada, em uma nova deliberação da Casa. Nesses casos, exige-se a “maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções” (Portugal, 1976). Não obstante, após a confirmação do texto, ainda seria possível que o Presidente da República utilize o seu direito ao veto, desta vez de cunho político. De uma forma geral, os efeitos da decisão pela inconstitucionalidade da norma são previstos nos seguintes termos:

Artigo 279.º Efeitos da decisão

1. Se o Tribunal Constitucional se pronunciar pela inconstitucionalidade de norma constante de qualquer decreto ou acordo internacional, deverá o diploma ser vetado pelo Presidente da República ou pelo Representante da República, conforme os casos, e devolvido ao órgão que o tiver aprovado.

³⁰ Segundo Lobato (1994, p. 175), seriam duas circunstâncias distintas: “O veto político, que é motivado por argumentos políticos, de oportunidade ou de interesse público; e o veto jurídico ou constitucional, motivado pela não-conformidade do projeto de lei da Constituição”.

2. No caso previsto no n.º 1, o decreto não poderá ser promulgado ou assinado sem que o órgão que o tiver aprovado expurgue a norma julgada inconstitucional ou, quando for caso disso, o confirme por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções.
3. Se o diploma vier a ser reformulado, poderá o Presidente da República ou o Representante da República, conforme os casos, requerer a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer das suas normas.
4. Se o Tribunal Constitucional se pronunciar pela inconstitucionalidade de norma constante de tratado, este só poderá ser ratificado se a Assembleia da República o vier a aprovar por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções (Portugal, 1976).

Nestes moldes, diferentemente do que ocorre na França, o controle prévio português é tido como complementar ao repressivo, que se congregam em um modelo misto e bastante abrangente (Starke, 2021, p. 38). O feito pode tramitar pela via de ação ou pela de exceção e, por mais que o Tribunal Constitucional esteja limitado à análise da questão apresentada pela autoridade de iniciativa, a Corte não está vinculada aos argumentos suscitados, sendo possível fundamentar a sua eventual decisão pela inconstitucionalidade da norma a partir de dispositivo diverso daquele indicado pelos autores. Mas ainda que não seja declarada a inconstitucionalidade no controle prévio, nada impede que a norma seja objeto de controle repressivo, realizado *a posteriori* (Lobato, 1994, p. 172-175).

Mas apesar de suas diferenças mais evidentes, existe uma importante característica comum aos sistemas de controle preventivo adotados na França e Portugal. Em ambos os casos, busca-se garantir o debate, ainda que mínimo, a partir do direito ao contraditório que é materializado com a notificação das autoridades legitimadas (França) e dos órgãos responsáveis pela edição da norma (Portugal), para que se pronunciem sobre a inconstitucionalidade em exame (Lobato, 1994, p. 174). Embora a falta de pronunciamento não obste o prosseguimento do feito, a possibilidade de debate entre os sujeitos envolvidos serviria para aprimorar o ato normativo antes de sua entrada em vigor.

Nos dois sistemas em exame, cada qual à sua maneira, observa-se que “O órgão de controle, nesse caso, não declara a nulidade da medida, mas propõe a eliminação de eventuais inconstitucionalidades” (Barroso, 2019, p. 67). Noutras palavras, “o tribunal ou órgão encarregado deste controlo não declara a nulidade de uma lei; propõe a reabertura do processo legislativo para eliminar eventuais inconstitucionalidades” (Canotilho, 2003, p. 901). Ou seja, na prática, não se trata de uma declaração impositiva de inconstitucionalidade como ocorre no controle repressivo (Lobato, 1994, p. 174). Ao menos em tese, a ideia de uma “sugestão” tende a conferir um viés agregador ao ato, com uma atuação complementar, de

modo a diminuir a tensão política e respeitar as competências originárias de cada um dos Poderes de Estado.

Ao que parece, esta seria a alegada virtude das modalidades preventivas de controle: a possibilidade de se “aborta[r] a inconstitucionalidade no nascedouro, impedindo que a lei inconstitucional produza seus efeitos deletérios antes de a jurisdição constitucional poder retirar-lhe a eficácia” (Ferreira Filho, 2000 *apud* Gomes, 2003, p. 98). Entretanto, por óbvio, esta suposta vantagem depende de outro elemento fundamental, que é verificado nos sistemas instituídos na França e Portugal, qual seja a legitimidade amparada por previsão expressa no texto constitucional, porquanto soberano. Isto não ocorre no Brasil.

1.3.2 O sistema brasileiro: hipóteses de cabimento do mandado de segurança a partir da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

Diferentemente do que ocorre nos modelos francês e português, o texto constitucional brasileiro não prevê qualquer mecanismo de controle jurisdicional de constitucionalidade a ser exercido previamente, sobre normas ainda em curso de formação (Brasil, 2004). Como visto, via de regra, o sistema pátrio foi desenhado sob a premissa de que o controle preventivo possui natureza política e, como tal, pode ser desempenhado pelo Poder Legislativo, no âmbito das comissões de constituição e justiça, ainda no início do processo legislativo; ou pelo Poder Executivo, a partir do veto presidencial ao projeto já aprovado nas casas legislativas, o que impede a sua conversão em lei.

Vale mencionar ainda que o controle político, fundado no ideal rousseauiano da “lei enquanto expressão da vontade geral”, deve ser exercido por órgão de controle de natureza política, a partir de métodos políticos de discussão e sistemática própria para a tomada de decisão em seu âmbito interno (Lobato, 1994, p. 170-172). Daí porque valorizar a própria atividade legislativa, em primazia à independência e harmonia dos poderes, em um contexto que considera a soberania popular como forma de garantir a legitimidade democrática³¹.

Mas para além do controle político³², a própria Constituição Federal estabelece um modelo híbrido ao tratar da amplitude do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade pela via judicial. O arranjo vigente contempla, de forma mista, uma

³¹ A relação entre democracia, soberania popular e legitimidade democrática foi objeto de estudo no item 1.2.

³² O controle de natureza política, realizado pelos Poderes Legislativo e Executivo, foi objeto de estudo no item 1.3 e respectivos subtópicos.

combinação de elementos dos dois sistemas básicos de controle, a serem exercidos pelas vias difusa e concentrada, também conhecidos como modelo americano e austríaco, respectivamente (Lobato, 1994, p. 171; e Mendes, 2009, p. 1056-1057). Muito embora esses sistemas se apresentem sob dinâmicas distintas, pautadas em lógicas próprias, ambos remetem ao controle de leis em vigor, já aprovadas no legislativo e sancionadas pelo executivo, cujo controle apresenta uma feição repressiva.

Por outro lado, apesar do silêncio no texto constitucional, a atuação prévia por parte do Judiciário também é admitida pela doutrina (Barroso, 2019, p. 68; Mendes, 2009, p. 1056). Ou seja, na prática do modelo híbrido brasileiro, a hipótese de controle preventivo de constitucionalidade em sede judicial, uma vez que não tipificada, constitui-se como medida excepcionalmente admitida a partir de uma construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF).

Há tempos a Corte passou a conhecer de mandados de segurança, impetrados por parlamentares, contra a tramitação de propostas de emenda à Constituição nas quais se verifique a violação de cláusulas pétreas insculpidas no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal. Ao se constatar tal circunstância, o entendimento seria de que o processamento deveria ser obstado, previamente e via controle jurisdicional, por constituir matéria vedada ao poder reformador das Casas Legislativas, eventualmente formadas por maiorias de ocasião (Barroso, 2019, p. 68). O fundamento seria a proteção do alegado direito líquido e certo dos parlamentares ao “devido processo legislativo”, com base em decisão inaugurada ainda no período anterior à promulgação da Constituição de 1988 (Brasil, 1980)³³. Conceito este que, como visto anteriormente, revela-se de difícil teorização e até os dias atuais não é tema de unanimidade na doutrina, tampouco na jurisprudência.

À época, a ação que inaugurou o entendimento foi impetrada pelo então Senador da República, Itamar Franco, e seu colega de Casa, Senador Mendes Canale, contra ato da Mesa do Congresso Nacional que admitiu a tramitação das Propostas de Emenda Constitucional nº 51 e 52/1980, cujas matérias versavam sobre a prorrogação dos mandatos dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores de todo o Brasil, pelo prazo de 2 (dois) anos. O *mandamus* tinha o objetivo de sustar a tramitação das referidas PECs uma vez que, segundo argumentavam os impetrantes, sob o pretexto da “extensão de mandatos, procura-se, ao

³³ Entretanto, Nascimento (2023, p. 65-66) observa que o *leading case* que inaugurou o entendimento sobre a hipótese de controle judicial preventivo (MS 20.257) não se refere ao “devido processo legislativo” em nenhuma passagem. Extrai-se do julgado que os parlamentares postulantes se limitaram a pleitear o “direito substantivo de não deliberar” as propostas de emenda à Constituição que estavam em discussão [...]. Segundo o mesmo estudo, a busca pela expressão “devido processo legislativo” como chave de pesquisa no sistema de busca de jurisprudência no STF revela que o primeiro acórdão a usar a expressão é de 1996 (MS 22.503).

arrepio da própria Constituição, substituir o regime republicano representativo e a autonomia municipal por outro que é a sua antítese, em que o povo não elegerá seus representantes municipais” (Brasil, 1980, p. 4).

E ao assim agir, as propostas tenderiam a abolir a Federação e a República enquanto cláusulas pétreas³⁴, motivo pelo qual os impetrantes sustentavam o seu direito líquido e certo “de não serem compelidos a deliberar, desta ou daquela maneira, sobre matéria expressa e formalmente vedada pela Constituição” (Brasil, 1980, p. 7). Ao contrário do que passou a ser comumente veiculado, é de se destacar que em momento algum a decisão utiliza a expressão “devido processo legislativo”.

De início, a liminar requerida pelos impetrantes foi indeferida sob o entendimento de que não seria dado ao Supremo interferir no processo legislativo “de forma a impedir que o Congresso Nacional pratique ato de ofício, que lhe é privativo, vale dizer, discuta, aprove, ou não, e promulgue emenda constitucional”, considerando que a hipótese “exorbita do controle que a Constituição Federal atribui ao Poder Judiciário” (Brasil, 1980, p. 11). E assim prosseguiu a decisão:

Tal controle, no que respeita à função legislativa, pressupõe a existência de lei, devidamente promulgada. Não alcança os atos anteriores, enquanto estejam sendo realizados, porque, durante eles, é o próprio Congresso que privativamente examina acerca da constitucionalidade, ou não, de emenda à Constituição (Brasil, 1980, p. 18).

No mesmo período, uma pretensão semelhante foi objeto de outro mandado de segurança impetrado perante o STF³⁵, cujo seguimento foi negado ainda liminarmente. Na ocasião, determinou-se o arquivamento do feito diante da inépcia da inicial, “em face da ostensiva impossibilidade jurídica de pedir-se que o Supremo Tribunal intervenha no Congresso Nacional para impedir que este pratique ato de seu ofício” (Brasil, 1980, p. 17).

Na mesma ordem de ideias, o então Procurador-Geral da República (PGR) registrou que “submeter à deliberação do plenário do Congresso Nacional proposição legislativa é acto de rotina, praticado de ofício, inerente às próprias funções da Mesa do Senado Federal” e, justamente por isso, “Não ofende direito de ninguém. Não cria direito. Não é acto jurídico ilícito. Nem abusivo. Nem ilegal” (Brasil, 1980, p. 11). Este

³⁴ Como bem ponderado por Eneida Desiree Salgado e Eduardo Araújo (2019), ressalta-se que a Constituição vigente à época do julgamento previa que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República” (art. 47, § 1º da Constituição de 1969). Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 passou a vedar a deliberação de PECs tendentes a abolir outros temas, alçados ao patamar de cláusulas pétreas (art. 60, § 4º).

³⁵ Supremo Tribunal Federal (STF), Mandado de Segurança nº 20.248/DF, Relator: Ministro Soares Nuñez.

posicionamento é relevante porque até então, no período anterior à Constituição de 1988, o controle de constitucionalidade era uma prerrogativa atribuída exclusivamente ao PGR. Ou seja, por meio de afirmações contundentes, o órgão detinha o interesse de preservar a sua competência privativa.

De qualquer forma, ao final da tramitação do feito, o STF indeferiu o mandado de segurança. Em sua maioria, os Ministros decidiram ou (i) pela impossibilidade jurídica do pedido, sob o entendimento de que o controle jurisdicional de constitucionalidade teria uma feição repressiva e que somente poderia ser realizado *a posteriori*; ou, ainda, (ii) julgaram prejudicado o *writ* em razão da posterior deliberação e promulgação do texto impugnado. Mas ao contrário dos demais, o Ministro Moreira Alves frisou que a regra constitucional vigente era clara ao vedar a simples deliberação da PEC, caso realmente fosse confirmada o seu teor inconstitucional. O acórdão restou assim ementado por ele:

Mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de emenda constitucional que a impetração alega ser tendente a abolição da república.

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

Inexistência, no caso, da pretendida inconstitucionalidade, uma vez que a prorrogação de mandato de dois para quatro anos, tendo em vista a conveniência da coincidência de mandatos nos vários níveis da Federação, não implica introdução do princípio de que os mandatos não mais são temporários, nem envolve, indiretamente, sua adoção de fato.

Mandado de segurança indeferido (Brasil, 1980).

Note-se que, apesar de inicialmente ter reconhecido que a ação impugnava um ato inerente ao processo legislativo, não sujeito à revisão judicial, a Corte acabou por incursionar no mérito das propostas de emenda para avaliar se o conteúdo violaria a Constituição Federal. E ainda que a suposta violação tenha sido afastada no caso concreto, o precedente abriu margem para a fiscalização judicial do objeto de normas ainda em curso de formação, em seu teor material (Brasil, 1980, p. 28), o que tende a representar um avanço direto perante a atividade legislativa que já dispõe de mecanismos para o controle político. Inclusive, se fosse o caso, “a qualquer tempo, antes da votação, pode a Presidência do Congresso, convencendo-se de que a proposta de emenda tende a abolir a Federação ou a República, rejeitá-la, ainda que não o tenha feito inicialmente” (Brasil, 1980, p. 26).

Apesar de antigo, não se trata de um entendimento isolado ou que tenha caído em desuso³⁶. O modelo passou a ser testado e consolidado pela Corte ao longo das décadas seguintes, sobretudo no período já após a promulgação da Constituição de 1988, a partir de decisões que passaram a tratar de questões como a legitimação e hipóteses específicas de cabimento. Com o passar dos anos, julgado a julgado, o STF acabou por ampliar as hipóteses de cabimento do mandado de segurança impetrado por parlamentares.

Antes, a hipótese que se limitava aos casos de tramitação de PEC em suposta contrariedade às cláusulas pétreas, passou a abranger a garantia de observância das normas constitucionais que regem o processo legislativo em geral (Nascimento, 2023, p. 66). Assim, nos exatos termos extraídos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, admite-se, supostamente na forma de exceção,

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 (Brasil, 2004).

Posteriormente, no julgamento do mandado de segurança nº 32.033/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, firmou-se o entendimento de que o controle jurisdicional prévio, nesta forma excepcional, seria legítimo quando “o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa [...] porque visa corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma” (Brasil, 2013). E para além de assim fixar o objeto de controle sobre os parâmetros constitucionais estabelecidos para o devido processo legislativo, “a maioria dos integrantes da Corte rejeitou a possibilidade de uma fiscalização material, atenta ao conteúdo da proposta ou do projeto” (Salgado; Araújo, 2019, p. 83).

Nestes moldes, consolidou-se o entendimento atual de que “durante o processo legislativo, os parlamentares têm o direito público subjetivo à fiel observância de todas as regras previstas constitucionalmente para a elaboração de cada espécie normativa, podendo, pois, socorrerem-se ao Poder Judiciário, via mandado de segurança” (Moraes, 2017a, p. 476). Em complemento, Alexandre de Moraes destaca a existência de duas correntes distintas no STF: a primeira delas representa a visão majoritária, no sentido de que compete ao Tribunal

³⁶ Como destaca Nascimento (2023, p. 66), o julgamento do Mandado de Segurança nº 20.257 é comumente citado como o marco histórico que inaugurou o entendimento acerca do direito subjetivo dos parlamentares ao devido processo legislativo como hipótese de cabimento do controle judicial preventivo. Após o *leading case*, outras ações semelhantes foram admitidas pela Corte, tais como os Mandados de Segurança nº 20.247, 20.464, 20.452, 20.471, 21.239, 21.303, 21.374, 21.754, 22.487, 22.972, 23.334, 23.565, dentre outros.

analisar a observância de normas constitucionais de processo legislativo por parte do Congresso Nacional, com base no direito líquido e certo conferido aos congressistas no que se refere ao devido processo legislativo; a segunda vertente também reconhece o referido direito líquido e certo dos parlamentares mas vai além, de modo a ampliar a noção de devido processo legislativo para englobar as normas do regimento interno das casas legislativas, até mesmo no tocante a suas interpretações (Moraes, 2017a, p. 530)³⁷.

Em suma, portanto, com base nos precedentes aqui destacados, observa-se que o sistema brasileiro vem sendo moldado pelo STF de forma a admitir, excepcionalmente, o exercício de controle preventivo de constitucionalidade pela via judicial, em duas hipóteses específicas, segundo as correntes majoritárias: (i) o processamento de proposta de emenda constitucional que exorbite dos limites do poder reformador em violação às cláusulas pétreas (artigo 60, § 4º, da Constituição Federal); e quando (ii) da prática de atos procedimentais incompatíveis com o que o texto constitucional disciplina para o processo legislativo (artigos 59 e 60 da Constituição Federal). Em outras palavras, no final das contas, admite-se a intervenção judicial quando tramitar no Congresso matéria tendente a abolir cláusula pétrea (controle material) ou na circunstância em que forem violadas determinadas regras do processo legislativo (controle formal)³⁸.

Neste ponto, cabe realizar uma distinção conceitual que se mostra relevante ao tratar do controle preventivo de constitucionalidade. Por um lado, existe a figura do (i) controle preventivo de constitucionalidade de atos normativos, de cunho material e, via de regra, institucionalizado no ordenamento jurídico, tal como ocorre nos sistemas adotados na França e Portugal, enquanto uma etapa prévia e, por vezes, necessária à promulgação de leis e emendas constitucionais. Por outro lado, existe ainda a hipótese de (ii) controle judicial de constitucionalidade do processo legislativo, este voltado à adequação formal do procedimento às regras constitucionais vigentes, a partir de suas etapas ao longo da tramitação legislativa. Com relação a este tipo, em tese, seria possível argumentar inclusive que o controle judicial

³⁷ Em diversas passagens de sua obra, o Ministro Alexandre de Moraes destaca expressamente o entendimento firmado pelo STF “Sobre a possibilidade de controle difuso da constitucionalidade *do devido processo legislativo*, por meio de mandado de segurança ajuizado por membro do Congresso Nacional” (Moraes, 2017a, p. 476; 507; 529-530).

³⁸ Entretanto, ainda existe a discussão sobre a possibilidade de controle jurisdicional das disposições contidas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, uma vez que estas normativas *interna corporis* disciplinam parte do processo legislativo por elas adotado (Gonçalves, 2015, p. 57-61; Medeiros, 2020a, p. 37-39). Os estudos recentes e específicos sobre esta problemática indicam que “Uma corrente amplamente majoritária rejeita o exame preventivo de normas regimentais. Os conflitos que envolvam a interpretação e a aplicação dos regimentos devem ser resolvidos no âmbito das Casas, ainda que subjacentes a essas questões estejam possíveis violações constitucionais. Por outro lado, surgiu uma corrente minoritária que aceita a judicialização das normas regimentais” (Salgado; Araújo, 2019, p. 83).

não seria sequer realizado de forma preventiva, mas sim de forma concomitante ou até mesmo repressiva se considerado o curso do processo legislativo.

Mas apesar de refletirem situações distintas, as hipóteses podem, eventualmente, confundir-se em certos casos. À título de exemplo, é o que ocorreria no próprio mandado de segurança impetrado contra o processamento de uma emenda constitucional considerada tendente a abolir cláusulas pétreas, cuja tramitação seria obstada pelo Poder Judiciário. Para chegar a esta conclusão, o Tribunal acaba por promover uma análise material da proposta legislativa sob o pretexto, justamente, de adequar seus procedimentos ao texto constitucional. Eis o aspecto de maior preocupação, considerado aqui como problemático.

Esta distinção teórica é relevante até para esclarecer que a presente pesquisa tem como objeto principal de crítica a primeira hipótese, referente ao controle preventivo de constitucionalidade de atos normativos, porquanto mais problemática, sobretudo quanto à legitimidade democrática da fiscalização material das normas ainda em curso de formação. O estudo aprofundado sobre o controle judicial do processo legislativo em si, de viés formal, representaria um recorte muito mais amplo de pesquisa, pois abrangeria diversos objetos e momentos de controle distintos a serem sopesados na análise. Por isso, ao final, será analisado de forma complementar à fiscalização do teor material.

Para ilustrar este contexto, utiliza-se a experiência constitucional estrangeira de forma comparativa com o objetivo de discutir as características do modelo brasileiro, cuja crítica será realizada em tópico próprio no último capítulo de desenvolvimento, levando em consideração a já anunciada dicotomia entre controle material e procedimental.

1.3.3 Uma análise comparativa entre os modelos europeus e o caso brasileiro à luz da legitimidade democrática

Não se desconhece que os modelos europeus aqui apresentados foram constituídos de maneira diversa, com competências e ritos próprios, amplitudes de controle distintas e com a participação de variados atores políticos. Ainda assim, a presente pesquisa propõe a comparação direta entre alguns aspectos destes modelos que, no final das contas, acabam por desempenhar funções semelhantes no âmbito de sistemas jurídicos diferentes (Horbach, 2015, p. 199). Assim, do ponto de vista metodológico, adota-se a premissa de que os objetos comparados não precisam ser rigorosamente iguais (Medeiros, 2024) pois, a rigor, assim como não seria correto comparar modelos sem qualquer ponto comum entre si, também seria pouco útil a comparação entre institutos idênticos (Hirschl, 2019, p. 27).

Nesse contexto, reputa-se proveitosa a análise comparativa das experiências francesa e portuguesa sob a perspectiva do caso brasileiro, sobretudo porque os modelos estrangeiros em questão se adequam perfeitamente ao recorte definido para pesquisa, na forma apresentada anteriormente: o controle preventivo de constitucionalidade de atos normativos. Justamente por essa razão, convém dar destaque às características desses sistemas que, por serem mais sólidos e estruturados, tendem a expor as fragilidades do controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade atualmente praticado no Brasil.

No que se refere à dinâmica de controle, as diferenças são evidentes. De início, é de se destacar a própria criação de um órgão específico de Estado com essa atribuição expressa, como foi o caso da França. Ademais, por esta ter sido a única hipótese de controle de constitucionalidade existente no país por mais de 5 (cinco) décadas, sendo realizado de forma exclusivamente preventiva, percebe-se a importância que o instituto detinha na construção daquele sistema jurídico. Por outro, Portugal não dispõe de um colegiado formado unicamente para essa atuação prévia. Assim como ocorre no Brasil, o controle preventivo fica à cargo do seu Tribunal Constitucional, com a diferença fundamental de que esta competência lhe é expressamente atribuída pela Constituição Portuguesa.

Como visto, por não se tratar de uma Corte Constitucional, a própria composição do *Conseil Constitutionnel* destoa dos demais órgãos. De um lado, o colegiado francês é formado por atores políticos da mais alta envergadura institucional, que são nomeados pelos chefes das principais instituições de Estado e com a possível participação vitalícia de ex-Presidentes da República. De outro, tanto o STF quanto o Tribunal Constitucional português são compostos por juristas (não necessariamente juízes de carreira), com algumas diferenças práticas quanto a forma de indicação/nomeação. Mas apesar dessas variações, todos podem ser considerados órgãos de natureza jurisdicional (Gomes, 2003; Litwinski, 2017; Lobato, 1994; Mendes, 2009; Rousseau, 2004).

Assim como ocorre em outros países europeus, o controle preventivo realizado pelo Tribunal Constitucional português representa apenas uma pequena parcela das atividades tipicamente desempenhadas pela Corte, enquanto na França essa competência possui grande representatividade em seu sistema jurídico (Favoreu, 2004, p. 34 *apud* Litwinski, 2017, p. 34). E muito embora o colegiado francês acumule uma série de outras funções gerais de Estado que vão muito além do controle prévio de constitucionalidade, com atuação desde a gestão das eleições até competências consultivas junto ao Presidente da República (Gomes, 2003, p. 103; Litwinski, 2017, p. 128-143), o STF ainda pode ser considerado o símbolo de um judiciário superpoderoso em comparação com outras democracias ocidentais, que vem sendo

marcado por uma crescente postura ativista que avança sobre questões políticas de ordem majoritária e representativa (Botelho, 2020, p. 188). Ativismo este que fica ainda mais nítido em hipóteses como a presente.

Também no controle prévio, os modelos apresentam amplitudes e efeitos distintos. Diferentemente da dinâmica adotada no Brasil (ao menos em tese), os sistemas europeus aqui destacados admitem a análise judicial de mérito das propostas legislativas. Em Portugal, a revisão de normas ainda em curso de formação por parte do Tribunal Constitucional depende de provocação dos sujeitos legitimados, cada qual no âmbito de sua competência. Por outro lado, sem a necessidade de ser provocado, mas também no momento anterior à promulgação, o *Conseil Constitutionnel* examina a conformidade da norma com o texto da Constituição, a partir de uma revisão material que configura uma espécie de etapa inerente ao próprio procedimento legislativo.

A partir daí, a fase final de promulgação e a conseqüente validade da norma dependem diretamente da decisão proferida pelo colegiado. Ou seja, diferentemente do que ocorre no Brasil, ambos os casos europeus revelam um formato típico de atuação prévia que, por força de suas respectivas disposições constitucionais, não resultam em uma verdadeira declaração de inconstitucionalidade da norma, mas sim na criação de propostas para que se possa eliminar os possíveis vícios de constitucionalidade ainda dentro do trâmite legislativo (Barroso, 2019, p. 67; Canotilho, 2003, p. 901; Lobato, 1994, p. 174).

Dentre qualidades e vícios, as dinâmicas adotadas na França e em Portugal parecem ter surgido até mesmo como uma forma de precaução à revisão judicial, à insegurança jurídica e ao desequilíbrio entre os poderes dali decorrentes. Esta tese fica ainda mais nítida sobretudo na experiência francesa, que além de historicamente ser realizado de maneira prévia a partir de um Conselho Constitucional próprio, até poucos anos atrás também vedava qualquer forma de controle repressivo de constitucionalidade. Assim, voluntariamente ou não, seria possível argumentar que o formato inicial de controle aceitaria o risco da judicialização da política e, para mitigar danos, estabeleceria de antemão uma relação institucional mais previsível, com termos claros e viés contributivo entre as instituições.

No Brasil, em tese, o problema da sujeição de decisões políticas ao controle exercido pelo STF deveria esbarrar nos próprios limites de sua jurisdição. Casos dessa natureza revelam o conflito que existe entre os limites da atuação judicial perante questões estritamente políticas que, assim, transbordariam as competências judiciais limitadas às questões de direito (Schmitt, 2007, p. 42-43). É bem verdade que apesar do tipo de controle prévio já ser consolidado em sua jurisprudência para aferir a existência de vícios de forma

quando da condução do processo legislativo, verifica-se que, historicamente, o Tribunal costuma rechaçar o controle jurisdicional do mérito de atos políticos (Starke, 2021, p. 121) ou de natureza *interna corporis* (Molon, 2021, p. 176).

Especificamente quanto ao controle do processo legislativo, o entendimento vigente dita que o controle se aplica, exclusivamente, às questões materiais associadas ao § 4º do artigo 60, não sendo admitida a incursão no denominado mérito legislativo quando este não seja contrário ou relacionado às cláusulas pétreas. Assim, via de regra, o STF não admite o controle prévio de matérias inconstitucionais por si só. Para tanto, deve ser verificada uma afronta direta ao § 4º do artigo 60, especificamente (Medeiros, 2017; Brasil, 2013).

Mas em um contexto de crescente judicialização da atividade política, marcado pelo contínuo abandono da histórica postura autorrestrita do STF em prol de princípios abstratos provenientes do neoconstitucionalismo (Oliveira; Conti; Medeiros, 2020, p. 184), a relevância da discussão sobre a ausência do necessário balizamento da hipótese se relaciona com a manutenção dessa constante e histórica linha tênue, dependente da interpretação de ocasião, suscetível a variações de acordo com o efetivo objeto do processo legislativo.

Parece problemático que a jurisprudência do Supremo admita o controle preventivo de constitucionalidade para sobrestar a própria tramitação de matérias que, em tese, revelem o potencial de extrapolar a limitação ao poder de reforma constitucional, ou seja, as cláusulas pétreas. Nesses casos, argumenta-se que o controle se dá de maneira prévia pois o que se busca é impedir a entrada em vigor de um ato já tido por inconstitucional (Barroso, 2019, p. 67-68). Muito embora essa justificativa remeta à lógica por trás dos modelos europeus aqui estudados, o fato de se tratar de uma construção jurisprudencial sem qualquer amparo na Constituição representa, por si só, uma nova ameaça. Este é um desafio que os variados modelos de Constitucionalismos buscam solucionar.

Adrian Vermeule expõe dois modelos teóricos principais: o Constitucionalismo precaucionário e o de otimização (Vermeule, 2014). Essas definições, segundo o próprio autor, são decorrentes da premissa adotada de que a normativa constitucional deveria ser entendida como um meio de regular e gerenciar riscos políticos. Dentre as inúmeras funções de uma constituição, a obra estudada confere maior atenção às definições que visam combater excessos pelas majorias. E, nesse sentido, propõe a definição de uma estrutura analítica para abordar as compensações de risco entre os bens constitucionais envolvidos. Trata-se de uma análise multidisciplinar que busca conferir às teorias constitucionais uma abordagem mais próxima da prática, consistente no cálculo político.

Nesse contexto, o primeiro conceito trazido pelo autor é o de Constitucionalismo Precaucionário. Para Vermeule, nesse modelo, as Constituições são projetadas de forma que os agentes oficiais não consigam extrapolar seus poderes. Dessa forma, estar-se-ia limitando os riscos de golpes, corrupção e outros abusos de poder por parte dos mandatários. Ou seja, sob essa ótica, as instituições devem duvidar da ação dos agentes, em uma postura preventiva contra o potencial danoso que deles advêm. Dentre sistemas que variam entre uma abordagem mais fraca até outras mais fortes, o autor destaca que o Constitucionalismo de Precaução tem dominado a teoria constitucional da atualidade. Sob a perspectiva de um modelo de risco, o desenho constitucional se dá de forma preventiva quanto ao pior cenário possível, ou seja, presumir-se-á que todos os agentes serão do “tipo ruim”, preparando-se ao máximo contra os riscos de danos.

Por outro lado, na visão do autor, a vertente otimizadora seria a mais adequada e “madura” para regular os riscos políticos. Trata-se de um modelo mais balanceado, no qual a existência de riscos políticos tende a ser uma premissa previamente assumida para, então, ser administrada. O entendimento seria de que “algum abuso de poder é o produto inevitável”, sob critérios do governo, razão pela qual “o nível ideal de abuso político é, portanto, maior que zero” (Vermeule, 2014, p. 59)³⁹.

Em que pese o posicionamento de que princípios de precaução seriam necessários para compensar abusos previsíveis, a crítica feita ao modelo anteriormente descrito se dá no sentido de que a postura de prevenção total poderia comprometer outros valores, de modo contraproducente, pois acabaria por resultar em maiores riscos políticos de uma forma geral (Vermeule, 2014). Dentre eles, destaca-se aqui a legitimidade democrática do modelo.

É que talvez o grande aspecto dissonante – e temerário – entre o caso brasileiro e os demais modelos estudados seja justamente o que mais interessa para a análise proposta no presente estudo: a legitimidade democrática do controle prévio pela via jurisdicional. Muito embora a revisão judicial seja uma ideia que tende a se afastar do ideal democrático, em uma espécie de *trade-off* entre o Estado de Direito e a democracia (Waldron, 2021, p. 94), não se pode negar a relevância que uma atuação jurisdicional típica, respaldada pela Constituição, possui para lhe conferir maior legitimidade.

Esse ponto é perceptível na análise comparativa entre os modelos. No caso francês, inclusive, em primazia ao ideal de tripartição de poderes, quando se entendeu por

³⁹ Tradução livre do autor. Texto original em inglês: “some abuse of power is the inevitable by product of cost-justified grants of governmental discretion; the optimal level of political abuse is therefore greater than zero” (Vermeule, 2014, p. 59).

necessária a modernização das instituições após 5 (cinco) décadas de funcionamento exclusivo do controle preventivo, assim foi feito mediante alteração legislativa. Ou seja, optou-se por levar o debate ao *locus* democraticamente apropriado para decisões dessa grandeza, por ser arena majoritária de deliberação. E não mediante construção jurisprudencial, cujo entendimento foi inaugurado antes mesmo da promulgação da Constituição vigente, tal como realizado no Brasil. Dessa forma, apesar de adotarem procedimentos distintos, a análise sobre a legitimidade do controle deve considerar o fato de que as constituições portuguesa e francesa preveem a possibilidade e seus efeitos de forma expressa, com ritos próprios de competência atribuída ao respectivo órgão de jurisdição constitucional. É daí que se extrai indícios pela ilegitimidade do controle preventivo realizado no sistema brasileiro.

Diante desse contexto, entende-se que a controvérsia acerca do modelo brasileiro vai além da possibilidade de que o Judiciário possa adentrar no mérito de uma deliberação legislativa para avaliar se os termos (ainda em debate, frisa-se) tendem a abolir cláusulas pétreas e, assim, sobrestar a tramitação da proposta. Os elementos aqui postos em debate são (i) a materialidade da análise judicial (ainda que sob o pretexto de proteger cláusulas pétreas), (ii) o momento da pretensão jurídica (realizada de forma preventiva, ainda no âmbito do processo legislativo) e (iii) o próprio rito adotado, que é fruto de uma verdadeira construção jurisprudencial sem correspondência no texto da Constituição Federal.

Muito embora até os dias atuais ainda não haja um limite claro quanto a extensão do parâmetro de controle pela via mandamental, vale frisar a frequente menção, por parte da doutrina e também dos integrantes da Corte, quanto ao caráter de absoluta excepcionalidade do modelo de controle jurisdicional prévio. Afinal, mesmo se tratando de propostas legislativas com alto potencial gravoso, tal hipótese de fiscalização é entendida como uma “radical intervenção judiciária” sobre o exercício legiferante, ao qual se mostra “de todo avesso o sistema brasileiro” (Brasil, 1998a, p. 4). A lógica por trás deste raciocínio é de que, se o texto da Constituição elenca expressamente as ações de controle, os Tribunais deveriam ser ainda mais cautelosos ao “construir” outros modelos pela via da “interpretação”, sobretudo ao impor eventuais limitações e/ou restrições.

Inclusive, porque, na mesma linha da já proclamada excepcionalidade do controle jurisdicional preventivo, existe também o argumento de que por mais manifesta que seja a inconstitucionalidade material da proposta legislativa (inclusive aquelas tendentes a violar cláusulas pétreas), não se poderia simplesmente sustar o debate parlamentar para se proceder com a fiscalização judicial de seu teor, sob pena de contribuir para a gravosa redução da autonomia e da responsabilidade política e moral do Parlamento. Daí porque a legitimidade de

tal intervenção da Corte no processo legislativo já seria considerada prejudicada (Oliveira; Conti; Medeiros, 2020, p. 173; p. 184).

Mas apesar das críticas, na prática, o entendimento vigente garante aos congressistas a possibilidade de provocar o Judiciário sempre que julgarem necessário, mesmo que de modo a transferir debates políticos para o STF, estrategicamente ou não, com vistas à proteção do direito subjetivo ao devido processo legislativo, fazendo uso da legitimidade exclusiva que lhes é conferida pela própria jurisprudência da Corte. Revela-se, aqui, outro possível desafio à legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade, que mais uma vez decorre justamente do fato de se tratar de uma construção jurisprudencial: a aparente restrição para figurar no polo ativo dessas demandas.

A jurisprudência do Supremo já teria se consolidado no sentido de que o alegado direito público subjetivo que enseja a impetração do *mandamus* não se estenderia nem mesmo aos partidos políticos, tampouco aos cidadãos não-parlamentares (Velloso, 2004, p. 277). Noutros termos, pode-se dizer que a via mandamental “não constitui instrumento processual apto a defender um direito de toda a coletividade” (Brasil, 2021a). Eis que, ao limitar a sujeição ativa na impetração do mandado de segurança somente aos parlamentares, o mecanismo acaba por excluir grande parte dos legitimados à propositura das ações típicas de controle abstrato de constitucionalidade. É o caso, frisa-se em repetição, dos partidos políticos, cuja íntima relação com a democracia é abordada no segundo capítulo de desenvolvimento da presente pesquisa.

1.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO I

Ao longo deste primeiro capítulo, foram discutidos os temas que se revelam como cruciais para a devida contextualização da problemática central no mundo jurídico, de modo a trazer a base teórica necessária à discussão proposta no estudo. O objetivo da parte inaugural era de apresentar a dinâmica do controle preventivo de constitucionalidade, sobretudo a partir das características de modelos internacionais paradigmáticos em comparação ao sistema adotado no Brasil. Logo de início, abordou-se a relação direta entre a jurisdição constitucional e a lógica da separação de poderes, a partir das fontes tidas como essenciais ao entendimento sobre o funcionamento das democracias contemporâneas.

Sob uma perspectiva histórica, foram apresentados os principais marcos teóricos que deram origem ao que hoje se conhece como os meios de controle jurisdicional de constitucionalidade, pela via difusa e concentrada. Nesse ponto, apesar de abranger momentos

e contextos distintos, demonstrou-se que a relação entre os poderes na guarda da constituição é objeto de uma complexa análise desde o primeiro precedente assentado no caso *Marbury v. Madison*, que inaugurou entendimento pela competência do Poder Judiciário como intérprete final da constituição, até o debate clássico entre Hans Kelsen e Carl Schmitt sobre os limites da jurisdição constitucional, com foco no que se refere à própria natureza das Cortes, se política ou jurídica. Nesse ponto, verificou-se que cabe a cada um dos poderes a interpretação da constituição, cada qual à sua maneira e no âmbito de sua competência. O controle mútuo e contínuo na guarda do texto constitucional é tema pacificado na doutrina e prestigia a lógica de equilíbrio, harmonia e separação dos Poderes de Estado, pelo que se mostra adequado às democracias modernas e não se presta a afirmar a “supremacia judicial”.

Com base nestes elementos, que bem ilustram a evolução do entendimento sobre os contornos da jurisdição constitucional, foi possível apresentar a proposta doutrinária para a classificação dos modelos de *judicial review* em fortes ou fracos, de acordo com o nível de protagonismo e supremacia dos Tribunais Constitucionais, a partir de posturas ativistas ou autocontidas. Ao projetar a discussão para o contexto brasileiro, constatou-se a existência de um sistema “superforte” de revisão judicial que, além de possibilitar mais oportunidades de controle pelos Tribunais, seja pela via difusa ou concentrada, ainda dispõe de institutos que subordinam instituições dos demais Poderes, como é o caso da súmula vinculante. Entende-se que essa constatação é relevante à problemática central na medida em que expõe o cenário em que se insere a hipótese estudada, a partir de um comportamento que afeta o equilíbrio entre os Poderes de Estado em favor do maior protagonismo das Cortes, pois tende a abrir margens, com maior facilidade, à apreciação judicial de normas em curso de formação.

Até por isso, logo na sequência, abordou-se justamente o processo legislativo e suas principais etapas enquanto objeto de controle. A partir da definição teórica acerca do que se entende como “devido processo legislativo”, mostra-se possível questionar a legitimidade democrática do controle jurisdicional preventivo, com base no complexo equilíbrio de forças para garantir, de um lado, maior deferência às decisões legislativas de natureza política e, de outro, que o procedimento previsto na CF seja seguido. Diante da existência de instrumentos para a fiscalização prévia de constitucionalidade dos atos normativos por parte dos poderes Legislativo e Executivo, dentre as quais se destacou as comissões de constituição e justiça e o veto presidencial, respectivamente, parece razoável a tese de que o controle judicial, por sua vez, deveria se limitar ao procedimento legislativo em si, sem incursionar no mérito das discussões parlamentares, que já foram chanceladas por instâncias representativas. A questão será analisada ao longo do capítulo final.

Na última parte deste primeiro capítulo, uma vez colocadas as referidas etapas de controle político como perspectiva, passou-se a analisar a possibilidade de controle preventivo de constitucionalidade pela via jurisdicional a partir do entendimento construído pelo STF ao longo das últimas décadas. Para tanto, promoveu-se a comparação direta da hipótese admitida no Brasil com base nos modelos adotados na França e em Portugal, aqui eleitos por serem os casos comumente trazidos pela doutrina especializada como sistemas paradigmáticos em âmbito internacional, notadamente por serem frutos de modelos consolidados.

De uma forma geral, verificou-se assim que as experiências apresentaram algumas variações relevantes entre si, que se mostram úteis na comparação aqui proposta. Cita-se aqui a forma de composição de seus membros (desde atores políticos relevantes até juízes), o grau de relevância da ferramenta preventiva dentro do rol de competências das Cortes, os sujeitos legitimados, além dos efeitos e consequências da decisão sobre a inconstitucionalidade. Mas, principalmente, deve ser aqui destacada o que talvez represente a principal diferença entre os modelos estudados: a expressa previsão constitucional acerca do controle preventivo na França e Portugal, fato que contrasta com a realidade do sistema prévio do Brasil, construído a partir da jurisprudência do STF, em um cenário ainda marcado por conceitos inexatos, desde o cabimento da ação até a legitimidade ativa. Este fato, por si só, tende a representar um critério relevante a ser considerado na crítica à legitimidade democrática do modelo.

Em continuidade, já no próximo capítulo, passa-se a abordar os partidos políticos, por serem a peça-chave do sistema representativo brasileiro. O objetivo é inseri-los ao debate para investigar a existência de uma relação direta entre a sua possível participação no controle preventivo de constitucionalidade e a própria legitimidade democrática do modelo, de modo a discutir os possíveis impactos da atuação das agremiações na modalidade prévia de controle, para o bem ou para o mal. Afinal, a judicialização da política é, também, um fenômeno partidário (Medeiros, 2024), pelo que as greis não poderiam ser excluídas dessa discussão.

CAPÍTULO II. OS PARTIDOS POLÍTICOS E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Em meio à própria discussão sobre a legitimidade democrática do controle de constitucionalidade, a partir da modalidade preventiva como plano de fundo, volta-se o olhar à atuação das greis no contexto brasileiro. Assim, uma vez assentada a problemática central do presente estudo ao longo do capítulo inaugural, passa-se aqui a conduzir o debate sob um recorte próprio, direcionado à perspectiva dos partidos políticos. Especificamente, pretende-se trazer elementos concretos para avaliar se a hipótese de participação das greis partidárias no controle preventivo se justifica na prática, em seus aspectos positivos e negativos.

2.1 PARTIDOS POLÍTICOS E O PROCESSO DEMOCRÁTICO

De início, pretende-se contextualizar a atuação e relevância dos partidos políticos no processo democrático como um todo, desde a sua concepção constitucional, até a atuação nas disputas eleitorais e na posterior composição do governo. Em conjunto com a base teórica trazida no primeiro capítulo, busca-se neste momento reunir subsídios para, ao final, avaliar de que forma a participação das legendas no controle preventivo impactaria na legitimidade democrática do modelo.

Por óbvio, dada a amplitude que permeia o estudo dos partidos políticos, com suas inúmeras perspectivas de análise em conjunto com o Estado Democrático de Direito e temas correlatos, não se pretende aqui esgotar a matéria, tampouco adentrar em maiores discussões sobre concepções eminentemente teóricas. Pelo contrário, diante do próprio recorte proposto e das limitações estruturais impostas à uma dissertação, optou-se por priorizar uma abordagem mais prática, baseada em trabalhos acadêmicos e voltada sobretudo à experiência brasileira, mas sem afastar a doutrina clássica, como Norberto Bobbio e Hans Kelsen. Além de ser capaz de oferecer uma visão panorâmica a respeito do tema, entende-se que a escolha deste formato tende a se amoldar à própria natureza do debate, que gira em torno de um modelo construído a partir da nossa jurisprudência.

2.1.1 Histórico normativo e regime jurídico-constitucional das agremiações partidárias

A existência dos partidos políticos está diretamente atrelada à democracia, mesmo que a representação partidária não pressuponha, necessariamente, a existência de um Estado

Democrático de Direito. Na evolução histórica da democracia, a democracia direta – na qual o povo deliberava diretamente – deu lugar à democracia representativa. Esse primeiro modelo liberal de representação política rejeitava por completo a existência de partidos políticos, porém acabou dando lugar à democracia representativa partidária, que ressalta a figura de um agente intermediário entre o representante e o representado: o partido político. Desse sistema democrático surge o Estado de Partidos (ou democracia de partidos), que será explorado com mais detalhes na sequência do capítulo, em que os partidos políticos assumem um papel mais central que os representantes políticos na atividade estatal e na tomada de decisões públicas (Mezzaroba, 2001, p. 31-32).

Na conjuntura política atual, as agremiações partidárias podem ser definidas como verdadeiros “grupos de opinião estruturalmente organizados, com princípios programáticos bem definidos, de caráter permanente e com o objetivo de alcançar o poder e nele permanecer [...] por meio de eleições livres para a conquista pacífica do poder” (Barros, 2021, p. 30). Veja-se, portanto, que a plena e efetiva atuação dos partidos demanda um Estado já evoluído, cujo sistema político se mostre minimamente organizado, assim como já ensinava Norberto Bobbio:

Para tornar mais concreta e específica esta definição é usual sublinhar que as associações que podemos considerar propriamente como partidos surgem quando o sistema político alcançou um certo grau de autonomia estrutural, de complexidade interna e de divisão do trabalho que permitam, por um lado, um processo de tomada de decisões políticas em que participem diversas partes do sistema e, por outro, que, entre essas partes, se incluam, por princípio ou de fato, os representantes daqueles a quem as decisões políticas se referem. Daí que, na noção de partido, entrem todas as organizações da sociedade civil surgidas no momento em que se reconheça teórica ou praticamente ao povo o direito de participar na gestão do poder político. É com este fim que ele se associa, cria instrumentos de organização e atua. Nesta acepção, os partidos aparecem, pela primeira vez, naqueles países que primeiramente adotaram formas de Governo representativo: não que os partidos nasçam automaticamente com o Governo representativo; é mais porque os processos civis e sociais que levaram a esta forma de Governo, que previa uma gestão do poder por parte dos "representantes do povo", teriam depois conduzido a uma progressiva democratização da vida política e à integração de setores mais amplos da sociedade civil no sistema político (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 899).

Dessa forma, a implantação de uma democracia de partidos depende, agora sim, da existência de um ambiente democrático, pois surge em forma de adaptação dos princípios de liberdade e igualdade às novas conjunturas históricas do século XX, devido à massificação dos direitos democráticos e à necessidade de mediação em uma sociedade estruturada em diversas organizações. Os partidos políticos se tornam essenciais para mediar interesses políticos, atualizar os princípios democráticos e satisfazer as necessidades das bases de apoio,

além de identificar comportamentos políticos gerais e transformá-los em programas de ação política (Mezzaroba, 2001, p. 33).

Ou seja, historicamente, os partidos não foram criados a partir de um modelo intelectual pré-definido, mas sim de forma heterogênea, diante da expansão do eleitorado e da necessidade de estabelecer canais organizados entre os representantes do povo (eleitos) e os cidadãos representados (eleitores). Os primeiros modelos de teorias constitucionais não previam a figura dos partidos políticos. Maurice Duverger aponta que, até 1850, a maioria dos países do mundo não possuía partidos políticos como conhecemos hoje, mas existiam apenas organizações como clubes populares, intelectuais e parlamentares. Cerca de cem anos depois, em 1950, a maioria das nações civilizadas já possuía partidos políticos, com outros países buscando reproduzi-los. A articulação dos comitês eleitorais e dos grupos parlamentares foi fundamental para organizar o voto popular, embora algumas agremiações partidárias tenham surgido de origens externas ao processo eleitoral, tal como os partidos que se originaram de sindicatos (Medeiros, 2024, p. 92).

De acordo com Heinrich Triepel, o comportamento do Estado em relação aos partidos políticos perpassa quatro etapas distintas, de forma sucessiva: (i) a primeira fase de enfrentamento ou luta contra a existência das greis (*Bekämpfung*); seguida de uma (ii) fase de ignorância (*Ignorierung*); posteriormente, (iii) tem início um processo de reconhecimento e de legalização das atividades partidárias (*Anerkennung und Legalisierung*); até que, finalmente, ocorre (iv) a incorporação constitucional (*verfassunsmässigen Inkorporation*). Todas as fases dessa transformação teriam ocorrido em um século, tal como relata o autor no ano de 1927, o que se alinha à linha do tempo de Duverger. Essa trajetória evidencia a crescente importância das agremiações partidárias como canais de representação popular, legitimados pelo direito de associação, com uma atuação voltada à organização e articulação da sociedade civil (Ferreira, 2019, p. 76).

Para Ezikelly Barros, a saga dos partidos políticos no Brasil também pode ser resumida nestas quatro etapas: desde a luta contra a sua existência ainda no final do Período Colonial, quando ainda eram considerados facções, passando por um período de indiferença estatal, até que se chegasse ao reconhecimento jurídico pelo Estado, com a legalização da atividade partidária no texto do Código Eleitoral de 1932 e, posteriormente, com a fase de constitucionalização das agremiações na Constituição de 1946 (Barros, 2021, p. 34-35; p. 99-100). Pretende-se, aqui, destacar os principais acontecimentos desta conturbada trajetória dos partidos criados em 1932, extintos em 1937 e renascidos em 1946, cuja atuação perpassa períodos de exceção (Carvalho, 1994, p. 69).

Do ponto de vista histórico, a autora aponta que os partidos políticos surgiram no Brasil entre os anos de 1821-1822, a partir de três grupos organizados: o Partido Português (que posteriormente se transformaria no Partido Restaurador), o Partido Brasileiro e o Partido Liberal Radical. Mas apesar de adotarem a nomenclatura de “partidos”, a sua atuação mais se assemelhava às “facções”, por serem “grupos de opinião ou corrente ideológica sem qualquer constituição formal ou caráter permanente” (Barros, 2021, p. 34-35). De fato, a literatura indica que a vida partidária no Império do Brasil era composta somente por facções e grupos, refletindo um modelo político atrasado em relação a outros países, com limitações no sufrágio e restrições à liberdade de consciência. Somente após a Independência do Brasil em 1822, teve início um processo de constitucionalização do país que contribuiu para a diminuição do poder privado e destas facções políticas (Kfoury, 2018, p. 174).

Posteriormente, vale dizer que a transição do Império para a República no Brasil não representou um marco de mudanças substanciais na expressão da vontade do eleitorado. Pelo contrário, ainda predominava o controle do poder central, que cooptava lideranças locais e estaduais através do coronelismo⁴⁰, que na prática representava “um compromisso entre o poder privado decadente e um poder público em ascensão” (Kfoury, 2018, p. 176). Nesse contexto, a política ainda era predominantemente conduzida pelas classes dominantes, com a participação bastante popular limitada. A República brasileira excluía cerca de 80% da população do direito ao voto, incluindo menores de 21 anos, mulheres e analfabetos. A falta de participação política-eleitoral resultava também na ausência de partidos políticos significativos. Apesar de esforços para criar partidos, especialmente na área operária, eles não obtiveram sucesso. Esse período foi caracterizado por um sistema político vazio, sem partidos políticos atuantes e com baixa participação eleitoral, refletindo a consolidação da República brasileira com um mínimo de envolvimento do eleitorado (Kfoury, 2018, p. 176-177).

Os partidos políticos só ganhariam contornos mais concretos a partir dos marcos históricos ocorridos no Brasil por volta de 1930, na Era Vargas. Uma das primeiras medidas implementadas por Getúlio Vargas foi a criação do primeiro Código Eleitoral brasileiro em 1932, mediante decreto, fundado nos ideais de Joaquim Francisco de Assis Brasil. Dentre outras novidades, o texto instituiu o sufrágio feminino, garantiu o voto secreto e inaugurou a Justiça Eleitoral, dotada de poderes administrativos e judiciais (Barros, 2021, p. 37). O

⁴⁰ A obra de Victor Nunes Leal apresenta o tema de forma específica e mais aprofundada: LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 7. ed. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

Decreto nº 21.076/1932 também foi estabelecido para regular as eleições naquele período, de modo a reconhecer a existência jurídica dos partidos políticos e regular o seu funcionamento.

À época, foram definidas duas categorias de partidos: os permanentes, com personalidade jurídica conforme o artigo 18 do Código Civil de 1916, e os provisórios, que não tinham personalidade jurídica e eram formados temporariamente para participar de eleições. Por fim, ainda com relação às greis, o decreto também (i) equiparou associações de classe legitimamente constituídas aos partidos políticos, e (ii) reconheceu o registro avulso de candidatura. Tudo isso contribuiu para a convocação da Constituinte de 1934, pois a nacionalização dos partidos políticos seria posterior (Kfoury, 2018, p. 178).

O tal “Código Assis Brasil” foi a primeira normativa a regulamentar a existência e a atividade dos partidos políticos em território brasileiro, enquanto pessoas jurídicas de direito privado por surgirem de agrupamentos da sociedade civil. Já nesse momento se percebeu um aumento expressivo do número de agremiações, geralmente denominadas sob os rótulos de “liberal”, “popular”, “progressista”, “nacionalista”, “nacional”, “socialista”, “social”, dentre outros (Barros, 2021, p. 38). Em 1937, a Justiça Eleitoral foi extinta. De igual maneira, os partidos políticos brasileiros foram dissolvidos compulsoriamente, sob pena de prisão e multa em caso de descumprimento. O preâmbulo do Decreto-Lei nº 37/1937 representa bem o viés do discurso antipartidário adotado (Brasil, 1937):

DECRETO-LEI Nº 37, DE 2 DE DEZEMBRO DE 1937.
Dispõe sobre partidos políticos.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o art. 180 da Constituição;

CONSIDERANDO que, ao promulgar-se a Constituição em vigor, se teve em vista, além de outros objectivos, instituir um regime de paz social e de ação política construtiva;

CONSIDERANDO que o sistema eleitoral então vigente, inadequado às condições da vida nacional e baseado em artificiosas combinações de caráter jurídico e formal, fomentava a proliferação de partidos, com o fito único e exclusivo de dar às candidaturas e cargos eletivos aparência de legitimidade;

CONSIDERANDO que a multiplicidade de arregimentações partidárias, com objetivos meramente eleitorais, ao invés de atuar como fator de esclarecimento e disciplina da opinião, serviu para criar uma atmosfera de excitação e desassossego permanentes, nocivos à tranquilidade pública e sem correspondência nos reais sentimentos do povo brasileiro;

CONSIDERANDO, além disso, que os partidos políticos até então existentes não possuíam conteúdo programático nacional ou esposavam ideologias e doutrinas contrárias aos postulados do novo regime, pretendendo a transformação radical da ordem social, alterando a estrutura e ameaçando as tradições do povo brasileiro, em desacôrdo com as circunstâncias reais da sociedade política e civil;

CONSIDERANDO que o novo regime, fundado em nome da Nação para atender às suas aspirações e necessidades, deve estar em contato direto com o povo, sôbre posto às lutas partidárias de qualquer ordem, independentemente da consulta de agrupamentos, partidos ou organizações, ostensiva ou disfarçadamente destinados à conquista do poder público;

DECRETA:

Art. 1º Ficam dissolvidos, nesta data, todos os partidos políticos.

Sem ter a pretensão de aprofundar a discussão sobre o regime então vigente e suas inúmeras consequências ao Estado Democrático brasileiro, destaca-se que o Poder Legislativo no Brasil foi enfraquecido sobremaneira tanto durante o Estado Novo quanto no período pós-64, em especial por conta da concentração excessiva de poder nas mãos do Executivo e das agências centralizadoras do governo. A atrofia do Legislativo contribuiu também para a atrofia do sistema partidário como um todo, das demais entidades políticas e da opinião pública. É que a institucionalização do Poder Legislativo está diretamente ligada ao desenvolvimento do sistema partidário (Kfourri, 2018, p. 180).

Gradualmente, com a perda de apoio do governo e a necessidade de reabertura política para a transição democrática, o referido Decreto-Lei que extinguiu as figuras partidárias foi revogado em 1945, quando da edição de um novo Código Eleitoral (Decreto-Lei nº 7.586/1945). Esta que seria a terceira versão do Código Eleitoral ficou popularmente conhecida como “Lei Agamenon”, em homenagem ao então Ministro da Justiça, Agamenon Magalhães (Barros, 2021, p. 46).

Apesar do reconhecimento legal desde 1932, a constitucionalização da atividade partidária só ocorreu efetivamente com o advento da Constituição de 1946, muito embora a Carta de 1934 já mencionasse brevemente a sua existência (Barros, 2021, p. 35). A partir da Constituição de 1946, houve uma tendência de fortalecimento dos partidos políticos por meio da lei. Com o intuito de definir as estruturas partidárias e reduzir flutuações e proliferações demasiadas das agremiações, foram previstas medidas como a exigência de um número elevado de assinaturas para a fundação das greis, declaração de inelegibilidade por tempo determinado e um controle restrito sobre a participação de militantes (Kfourri, 2018, p. 184).

De 1964 a 1985, o Brasil foi governado por uma ditadura militar que acabou com o multipartidarismo. Com a edição do Ato Institucional nº 2 de 1965, que cancelou o registro dos partidos existentes, apenas dois partidos puderam operar dentro dos limites institucionais: a ARENA e o MDB (que representava a oposição legalizada). Ao longo desse período, a constitucionalização da matéria era voltada para fortalecer o controle estatal sobre os partidos, em uma complexa relação entre partidos, Estado e Constituição. O bipartidarismo, combinado com outras formas de repressão aos direitos políticos e de expressão, manteve a oposição parlamentar sob controle do Poder Executivo, que era dominado pela cúpula militar brasileira (Medeiros, 2024, p. 94-97). Essa dinâmica bem exemplifica a tese de que um modelo representativo partidário não necessariamente exige um ambiente democrático para existir, ou seja, em alguns casos, as agremiações ainda podem cumprir sua função representativa formal, mesmo que de forma limitada pelo regime de exceção (Mezzaroba, 2001, p. 32).

Durante o período de regime militar, a oposição foi organizada de forma a ser controlada pelos mecanismos legais criados pelo próprio governo. A Constituição de 1967, por exemplo, estabeleceu regras rigorosas para a criação de novos partidos políticos, com o objetivo de dificultar a manutenção de qualquer instrumento de representação política. A Lei Federal nº 6.767/1979, por sua vez, extinguiu a ARENA (transformada em PDS) e o MDB (refundado como PDMB). Nas eleições gerais de 1982 surgiram novos partidos como o PTB, o PDT e o PT. Com o passar dos anos, as regras de criação e funcionamento de partidos foram introduzidas, culminando na reforma partidária de 1985, que permitiu a maior abertura para novas siglas rumo à redemocratização (Medeiros, 2024, p. 94).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a organização dos primeiros partidos políticos do regime democrático vigente foi direcionada pelo artigo 6º do ADCT. O dispositivo permitia que grupos de no mínimo trinta parlamentares federais solicitassem ao TSE o registro provisório de um novo partido político nos seis meses seguintes à promulgação da Constituição. Esse registro provisório possibilitava que as agremiações participassem das eleições nos doze meses seguintes, mas era necessário obter o registro definitivo dentro de vinte e quatro meses para a continuidade da atuação. Posteriormente, o novo regulamento dos partidos foi estabelecido de forma definitiva em um capítulo específico inserido no Título dos Direitos e Garantias Fundamentais (Villela, 2014, p. 62).

A Constituição Cidadã, responsável por assentar a nova fase de redemocratização e superar anos de repressão política, prevê em seu texto a plena liberdade e autonomia dos partidos políticos no Brasil. A constitucionalização dos partidos políticos no Brasil foi uma escolha expressa do constituinte para elevar a importância jurídica e política das agremiações na democracia brasileira. Ao assim proceder, o texto constitucional passou a conferir maior capital político aos partidos justamente para superar barreiras presentes na ditadura, como o bipartidarismo, a cassação de direitos políticos, além da limitação arbitrária da liberdade de expressão e associação. O princípio do pluralismo político, estabelecido no artigo 1º da Constituição, passou a garantir o direito das minorias políticas e impedir a opinião majoritária de suprimi-los. Dedicou-se um Capítulo próprio na Constituição Federal aos partidos políticos (Capítulo V), com regulamentações específicas, como por exemplo a personalidade jurídica de direito privado e a obrigação de registro no TSE, de modo a proteger as greis de mudanças ordinárias na legislação a partir de um escudo constitucional (Medeiros, 2024, p. 95-97).

Nos termos do artigo 17, garante-se a livre criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, desde que compromissados com os ideais de soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Para

tanto, exige-se a atuação por todo o território nacional, com a necessidade de prestar contas à Justiça Eleitoral, sendo vedado o financiamento e/ou subordinação por entidade ou governo estrangeiros. Em contrapartida, garante-se a autonomia partidária na definição de sua estrutura interna e da agenda política, conforme o § 1º do mesmo dispositivo (Brasil, 1988). Mais uma vez, ressalta-se esta ampla liberdade como verdadeira reação aos regimes ditatoriais que marcaram as décadas anteriores (Barros, 2021, p. 104; Medeiros, 2024, p. 98).

A autonomia concedida aos partidos políticos está alinhada com sua personalidade jurídica de direito privado, fator este que os diferencia de órgãos do Estado. Em conformidade com o texto constitucional, a legislação deve abordar apenas o funcionamento parlamentar, a distribuição de recursos do fundo partidário e o acesso aos meios de comunicação, enquanto outros assuntos são considerados *interna corporis* e, por isso, não devem sofrer interferência estatal. Além disso, a Constituição atribuiu aos partidos políticos outras funções importantes além do período eleitoral, como a legitimidade ativa perante o STF, reconhecendo o papel dos partidos “na formação da cidadania, na defesa da legalidade objetiva e dos interesses difusos e coletivos” (Villela, 2014, p. 63). Embora essencial, a autonomia pode gerar desafios para a democracia interna dos partidos (não tratada na Constituição), levando à necessidade de equilibrar a autonomia com mecanismos democráticos internos, para garantir o desempenho do relevante papel conferido às siglas, sobretudo no monopólio das candidaturas. O STF, a seu turno, reconhece a reserva estatutária dos partidos, protegendo sua organização interna contra intervenções do Poder Público (Medeiros, 2024, p. 99).

No modelo vigente no Brasil, a independência do partido político em relação ao Estado evidencia o papel das greis enquanto intermediárias entre Estado e sociedade, razão pela qual deve estar necessariamente apartada do Estado justamente para que possa atuar como mediadora entre as duas categorias (Ferreira, 2019, p. 133-134). Da mesma forma, há tempos que os partidos políticos brasileiros detêm natureza de pessoa jurídica de direito privado, o que reforça a independência em relação ao Estado, sua autonomia programática e a necessária proteção de toda e qualquer interferência estatal, mesmo que bem-intencionada ou justificada por direitos fundamentais outros (Ferreira, 2019, p. 135-136).

É verdade que, embora concebidas como pessoas jurídicas de direito privado em 1932, tal como ocorre no modelo atual, a natureza das siglas sofreu certa variação. É que após a sua extinção por decreto-lei em 1937, a Constituição de 1946 as ressuscitou como pessoas

jurídicas de direito público interno, na forma da lei⁴¹. O regime das greis só voltou ao seu *status* original com o texto da Constituição de 1988, que impôs a necessidade de “adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil”, com posterior registro no Tribunal Superior Eleitoral (art. 17, § 2º). Assim, com base na lição de José Afonso da Silva, entende-se que a exigência de personalidade “na forma da lei civil” só seria compatível com pessoas jurídicas de direito privado, mediante registro em cartório, sendo enquadrada no perfil de associação civil. À época, a discussão sobre a personalidade jurídica dos partidos políticos gerou certa controvérsia entre nomes relevantes da doutrina, como Maria Helena Diniz e Arnaldo Wald, que ainda classificavam as legendas como pessoas jurídicas de direito público (Carvalho, 1994, p. 69-70).

No entanto, a questão parece ter sido superada. Assim como ocorreu em grande parte de sua história, o ordenamento jurídico atual consolidou a figura dos partidos políticos como pessoa jurídica de direito privado, através de previsões expressas na Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)⁴² e no Código Civil⁴³. Para além da legislação, a natureza privada das greis é assentada também na literatura (Carvalho, 1994, p. 73; Ferreira, 2019, p. 135). Neste formato, a legislação de regência também estabelece os requisitos burocráticos para a criação das siglas, cuja etapas vão desde a assinatura do requerimento por um número mínimo de membros fundadores, com protocolo no Registro Civil das Pessoas Jurídicas da capital Federal acompanhado de documentos comprobatórios, até o registro do seu estatuto perante o TSE, comprovando-se o caráter nacional e apoio mínimo em uma parcela das unidades da federação (Villela, 2014, p. 64).

2.1.2 Democracia e soberania popular: o processo eleitoral como instrumento de legitimidade democrática

Como visto, os partidos políticos são atores concebidos e moldados para exercer o papel de representação política do cidadão, cuja existência perpassa, inclusive, períodos de exceção e transição democrática. Mais do que isso, diante do papel que lhe foi outorgado pela

⁴¹ A Lei nº 5.682/1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) assim dispôs em seu art. 2º: “Os Partidos Políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo”.

⁴² Art. 1º. O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

⁴³ Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: [...] V - os partidos políticos (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003).

Constituição de 1988, pode-se dizer que as agremiações partidárias refletem o próprio ideal de soberania popular no âmbito da democracia constitucional brasileira, com participação ativa em todas as fases do processo democrático: desde o período eleitoral, até as articulações na composição de governos eleitos e também ao longo do mandato eletivo, seja no Executivo ou Legislativo. Daí porque se mostra útil ao presente estudo estabelecer a relação prática entre a democracia e a soberania popular, sobretudo para contextualizar o processo eleitoral como meio e instrumento garantidor da legitimidade democrática da atuação partidária.

Pode-se dizer que os partidos são atores imprescindíveis no exercício democrático dentro do constitucionalismo contemporâneo, de modo que a qualidade de uma democracia depende da qualidade dos próprios partidos políticos (Salgado; Hualde, 2015, p. 68-69). Ainda assim, como visto anteriormente, a experiência histórica revela que os primeiros modelos de teorias constitucionais não previam a figura dos partidos políticos. Em verdade, a idealização das agremiações partidárias foi proposta em um momento posterior, decorrente da necessidade de estabelecer canais organizados entre os representantes do povo (eleitos) e os cidadãos representados (eleitores). Nestes moldes, portanto, as greis partidárias foram concebidas para suprir a alegada crise de representatividade do modelo liberal (Medeiros, 2024, p. 88).

No entanto, Medeiros (2024) destaca que essa capacidade de representação, por vezes, também foi objeto de crítica por parte de autores clássicos que, sob uma ótica contrária, expressavam preocupação com a atuação de “associações parciais” (Rosseau, 1996, p. 37-38) ou “facções” (Hamilton; Madison; Jay, 2001, p. 41) que pudessem fazer valer a vontade seus membros (minoria), sob o pretexto de representar uma maioria dos cidadãos de uma sociedade. Johann Bluntschli explica que enquanto os partidos buscam representar as diferentes correntes do espírito político de uma sociedade dentro da sua ordem jurídica e constitucional, em prol do aperfeiçoamento do Estado, as facções buscam a sua desintegração em prol aos seus próprios interesses e em detrimento do bem comum, pelo que representam a verdadeira deformação dos partidos (Mezzaroba, 2009, p. 122)⁴⁴. Pode-se dizer assim que “a noção de representação política remete direta e necessariamente a sua razão de ser no projeto liberal de Estado, no sentido de que a lógica da representação se presta a instrumentalizar a vontade coletiva e legitimar a assunção do poder pela burguesia” (Kfourri, 2018, p. 40).

⁴⁴ O autor prossegue: "Na leitura de Bluntschli (1980, p. 129), quando o partido busca subordinar os interesses do Estado aos seus interesses particulares, deixa de atuar como partido para assumir a função de facção. Via de regra, a facção não tem por objetivo servir ao Estado, mas, simplesmente, fazer com que o Estado a sirva. Isto é, a facção não tem como finalidade servir aos interesses comuns, somente aos seus próprios interesses egoísticos" (Mezzaroba, 2009, p. 122).

Observa-se que críticas de viés semelhante ainda são realizadas nos dias atuais, a partir do argumento de que os partidos teriam substituído as suas funções representativas tradicionais para aderir a “funções processuais” de articulação, de recrutamento para os cargos políticos e organização de governo, com vistas a contemplar interesses e vontades diversos. Ao assim agir, os partidos acabariam por se limitar à figura de seus líderes, por considerá-los um ativo importante no objetivo central de ocupar cargos públicos e se manterem no poder (Salgado; Hualde, 2015, p. 69).

Eis o elemento comum das críticas aqui destacadas: entende-se que para além das referidas “funções processuais” em prol de uma minoria, caberia aos partidos pautar as suas ações em garantia da representatividade popular, sendo esta a premissa basilar da atividade partidária. Este papel de representação política teria se revelado a partir do desenvolvimento da atividade parlamentar na Inglaterra, Estados Unidos e França ao longo dos séculos XVII e XVIII. Desde então, os Estados modernos, predominantemente, reafirmam um modelo representativo liberal, pelo qual “os principais sujeitos não são individualmente considerados, mas sim, os grupos organizados” (Kfourri, 2018, p. 40).

E como observa Marcelo Peregrino Ferreira, este seria também mais um ponto de divergência entre Carl Schmitt e Hans Kelsen. Se por um lado Schmitt defende a ideia da representação como o estabelecimento da unidade política de um povo homogêneo na pessoa de alguma liderança, Kelsen entende se tratar de uma ficção idealizada sob a premissa (na sua visão, equivocada) de que a soberania popular seria um fundamento apto a conferir legitimidade à existência do parlamento (Ferreira, 2019, p. 89). Segundo Kelsen, a atuação do parlamento eleito faria parte de um “compromisso inevitável” (Kelsen, 2000, p. 127).

Por isso é que, em meio às críticas, Salgado e Hualde (2015) apontam que a democracia interna dos partidos políticos passou a ser uma premissa básica para a sustentação do próprio sistema democrático contemporâneo, com a garantia de sua autenticidade. Trata-se de resgatar as funções representativas tradicionais dos partidos políticos, enquanto detentores do monopólio de representação, como ocorre no regime político-democrático vigente no Brasil. É neste contexto que a doutrina alerta para os riscos da crise de legitimidade na representação política que, “somada ao desprestígio social dos partidos políticos, acaba por criar condições para discursos políticos que, apesar de utilizarem a gramática da democracia, flertam com soluções nada adequadas a um sistema democrático” (Salgado; Hualde, 2015, p. 64). Em suma, a democracia deve refletir a noção de representatividade, sob pena de abrir espaço para ideias que tendem a aboli-la.

Este referido ideal de legitimidade na representação política decorre, dentre outros elementos, da primazia à soberania popular. Não se pretende aqui colocar em discussão o clássico entendimento de Rousseau sobre os princípios da soberania popular, pelo qual “toda e qualquer ordem política para ser legítima deveria, no processo legislativo, sustentar-se pela participação livre de cada indivíduo” (Mezzaroba, 2004, p. 39), tampouco se questiona o significado político de um soberano por Carl Schmitt (2009) e Hans Kelsen (2003), como posto no primeiro capítulo.

De forma mais modesta e alinhada ao modelo vigente⁴⁵, cuida-se da soberania popular enquanto expressão da vontade do povo, na forma de um “contratualismo democrático” firmado entre os cidadãos e as forças políticas (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 1185), que no Brasil “se expressa na democracia representativa” (SILVA, 2007a, p. 239), cuja garantia “empresta legitimidade para os atos do governo e para a invasão estatal no regramento da vida das pessoas” (Ferreira, 2019, p. 270). Aliás, este talvez seja o mais notável efeito da soberania: a sensação de legitimidade democrática do modelo constitucional.

Justamente sob essa preocupação, a democracia liberal preza por se submeter às regras e respeitar os limites legais, apesar de não se permitir ser “tão democrática a ponto de decidir democraticamente não mais o ser; e que não se esgota unicamente em eleições periódicas”, porque assim passaria a ser um simples modelo de “democracia instrumental”, que se estabelece de uma forma “meramente delegativa”⁴⁶ (Salgado; Hualde, 2015, p. 64). Mais do que isso, em prol da máxima legitimidade, é preciso que o sistema democrático como um todo disponha de elementos que lhe confirmem estabilidade e segurança jurídica. Para Robert Dahl, um processo verdadeiramente democrático deve envolver a participação efetiva de seus membros, oportunidades iguais de voto, entendimento esclarecido dos cidadãos, com o controle da agenda de planejamento e inclusão dos adultos. Quanto à forma, a democracia exige eleições livres, justas e frequentes (Dahl, 2001, p. 49-109).

Daí porque a processualística emerge como base sólida da democracia, desde o processo eleitoral entendido em sua forma ampla, como o responsável por viabilizar a disputa e legitimar o sistema de escolha popular por intermédio do direito fundamental de sufrágio

⁴⁵ Como previsto na Constituição Federal de 1988: “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular. [...]” (Brasil, 1988).

⁴⁶ Salgado e Hualde destacam o conceito de “democracia instrumental” que “reside sólo en la naturaleza de los procesos electorales” (VALADÉS, Diego. *Constitución y política*. 2 ed. México: UNAM, 1994, p. 24). Segundo os autores, muito embora as eleições periódicas sejam um elemento imprescindível para a expressão popular, “ao se levar em consideração apenas esse ato único, corre-se o risco de cair na democracia meramente ‘delegativa’, que Guillermo O’Donnell analisa de maneira certeira” [O’DONNELL, Guillermo. *Estado, democratización y ciudadanía*. Nueva Sociedad, n. 128, 1993, p. 62-87] (Salgado; Hualde, 2015, p. 64).

(Gomes, 2013, p. 501). Noutros termos, pode-se afirmar ainda que o processo eleitoral é vital “para a sobrevivência do Estado democrático de direito, organização política em que a legítima assunção ao mandato representativo admite como uma única via a identificação com o substrato majoritário da vontade cidadã” (Alvim, 2014, p. 28-29).

Ou seja, encontra-se no processo eleitoral democrático o instrumento para aferir e materializar a soberania popular, de forma legítima e estável, como bases aptas a sustentar o Estado Democrático de Direito. Afinal, o processo eleitoral se mostra historicamente ligado à preservação dos valores democráticos, na forma de espaço garantidor do exercício da Cidadania, sobretudo pela composição dos mandatos eletivos (Gresta, 2019, p. 27). É fundamental, portanto, que a via processual seja incessantemente resguardada e, se preciso for, seja também aprimorada na qualidade de pressuposto inerente à manutenção da ordem democrática. Norberto Bobbio, clássico estudioso da democracia moderna, já apresentava os conceitos atinentes à matéria com ênfase em seu aspecto processual. Como entusiasta de um modelo sólido e livre, o autor é enfático:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente (Bobbio, 2009, p. 30).

A concepção bobbiana de “democracia”, portanto, conduz à valorização de seu sistema formal como característica marcante do Estado Democrático, a partir de instrumentos sólidos que garantam sua estabilidade e legitimidade. Representa-se, assim, a “superioridade do governo das leis sobre o governo dos homens, de um estado em que as normas gerais, isto é, as leis fundamentais ou constitucionais, regulam o exercício dos poderes públicos” (Cademartori, 2001, p. 147). Nessa ordem de ideias, para a caracterização de um regime democrático sólido, tem-se por imprescindível que as disputas políticas sejam regidas por normas previamente definidas, notadamente quanto à forma de disputa e exercício do poder em determinado país (Pereira, 2012, p. 54). Trata-se, em resumo, da máxima já consagrada no estudo do direito processual de que processo é forma e forma é garantia.

Em verdade, a própria existência e pleno funcionamento das “regras do jogo” valeria como requisito próprio da democracia, em contraponto aos regimes autocráticos, dado que neste último o poder não seria sequer objeto de disputa (Pereira, 2012, p. 54). Logo, em raciocínio ainda interligado ao conceito de regras, o bom andamento do “jogo” democrático

passaria diretamente pela normatização do processo eleitoral para os fins de garantia de sua legitimidade e de concretização da soberania popular. Por consequência, a efetivação de pleitos tidos por legítimos acarretaria, igualmente, na legitimidade para o exercício do Poder Estatal pelo próprio indivíduo eleito (Gomes, 2018, p. 29). Por isso, mostra-se relevante ao funcionamento do regime democrático a criação de normas formais e estáveis sobre a atividade política, de modo a promover a institucionalização em regimes representativos. Sem um movimento nesse sentido, o ideal de representação seria esvaziado (Pitkin, 1967, p. 239).

Sob outro prisma, desta vez a partir da perspectiva do cidadão, cabe também ao sistema proporcionar as condições básicas que permitam o pleno exercício do poder de escolha pelos eleitores, garantindo-se, sobretudo, as liberdades individuais como a de expressão. Estas condições “não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo” (Bobbio, 1986, p. 20). Noutras palavras, a democracia como um todo é formatada de modo que “não define quais as decisões coletivas que devem ser tomadas, mas como estas decisões devem ser tomadas” (Andrighetti, 2009, p. 74).

Com efeito, esta organização das “regras preliminares” e das “regras do jogo” propriamente ditas dentro de um sistema normativo sólido é o que propicia um ambiente resguardado pela segurança jurídica, aspecto este fundamental para a estabilidade das instituições democráticas. Sem a pretensão de se aprofundar em uma temática tão complexa e rica dentro do estudo do Direito, pode-se afirmar brevemente que a norma-princípio da segurança jurídica consiste justamente na manutenção de um estado de confiabilidade e de calculabilidade jurídica, pelo qual as ações individuais podem ser planejadas estrategicamente sem surpresas ou arbitrariedades (Ávila, 2016, p. 288). É o que também almejam os *players* políticos envolvidos, desde a disputa eleitoral até a prática legislativa. E nesse contexto estão inseridos os partidos políticos, enquanto detentores do monopólio de representação no Brasil e, portanto, legítimos participantes do processo eleitoral e legislativo.

Nesse ponto, inclusive, alinha-se ao entendimento de que Hans Kelsen apresenta uma “visão pragmática e moderna sobre a democracia” (Medeiros, 2024, p. 90). De forma mais realista, diferentemente de concepções eminentemente teóricas que pautam críticas ao modelo de representação política em prol da idealização de um sistema de participação livre de cada indivíduo, Kelsen entende que a participação dos partidos políticos no processo de formação da vontade popular é fundamental para sintetizar o agrupamento de indivíduos de acordo com suas afinidades políticas, de modo que “só a ilusão ou a hipocrisia pode acreditar que a democracia seja possível sem partidos políticos” (Kelsen, 2000, p. 39-40). Nestes

moldes, Kelsen foi um dos primeiros juristas a enxergar a democracia como um verdadeiro método de processamento de conflitos (Przeworski, 2011, p. 176).

Sob esse viés funcional, a teoria de Adam Przeworski (2011) “vê na democracia não uma comunhão harmônica de interesses em comum, mas justamente um instrumento para processar os conflitos de maneira institucionalizada” (Medeiros, 2024, p. 92). E assim sendo, a institucionalização da representação política no procedimento de tomada de decisão coletiva, representada sobretudo ao longo do processo legislativo, revela-se como um dos requisitos basilares da legitimidade de um sistema representativo (Pinheiro, 2024, p. 56). É o que defendia Hanna Pitkin ao abordar o desenho institucional do parlamento sob uma perspectiva formalista de representação, ou seja, como uma forma de substituição de poder do representado para o representante (Pitkin, 1967, p. 237). Na prática, a atividade parlamentar é dotada de legitimidade democrática, com a atuação de representantes democraticamente eleitos pelos cidadãos e, por isso, autorizados a regular a sociedade mediante a criação de regramentos (Ferreira, 2019).

A partir do exercício da atividade legislativa nestes moldes, restaria atendido o princípio rousseauiano da “lei enquanto expressão da vontade geral” (Lobato, 1994, p. 171). É que segundo Rousseau, todos estariam sujeitos à dita “vontade geral”, enquanto verdadeiro ideal soberano, produto da razão e responsável por ditar a decisão pública conforme o bem comum. Com base nesse intento, os homens “se despem do interesse privado e não estão sob a influência de associações particulares [...] ou, como se poderia dizer em tempos modernos, sem a influência dos partidos ou dos grupos de interesse” (Ferreira Filho, 2012).

Isso significaria dizer que ao menos em tese, a soberania do texto legal, enquanto resultado da atividade parlamentar legitimamente democrática e representativa da “vontade geral”, deveria afastar a possibilidade de revisão judicial desses atos. Mas de forma contrária, há quem defenda o emprego judicial da razão para superar a política de “adesão majoritária”, o que seria justificado a partir de uma visão iluminista, em que as cortes teriam o papel de conduzir o processo civilizatório no fluxo contínuo da história, rumo ao progresso social e à liberação de seus cidadãos (Barroso, 2018, p. 2208).

Percebe-se que esta corrente de cunho neoconstitucionalista tem ganhado força ao longo das últimas décadas, impulsionado pelo contínuo cenário de tensão entre os Poderes de Estado. Este enredo acaba por testar a capacidade de autodefesa das instituições democráticas (Barber, 2014), de modo que, sob o raciocínio clássico desenvolvido por Karl Loewenstein (1937), a atuação judicial ostensiva diante do atual contexto de crise é por vezes chamada de “democracia defensiva”:

De toda forma, retomando o raciocínio de Loewenstein, a resposta ao sedutor governo emocional proposto pelo fascismo deve sempre estar ancorada no necessário resgate e fortalecimento da democracia. Não uma democracia romantizada e, por vezes, suicida, que muitas vezes tolera ou permite o uso de instrumentos democráticos para erodi-la, mas, sim, a afirmação de uma democracia militante – ou, como preferimos, uma democracia defensiva –, que muitas vezes se utilizará de meios (por muitos considerados) antidemocráticos para se defender e se manter viva (Rêgo; Oliveira, 2023, p. 6-7).

O tema costuma render trabalhos completos, voltados à discussão sobre os limites de demonstração de força das Cortes constitucionais em situações atípicas. No que interessa ao presente estudo, convém ressaltar apenas que, de fato, um ordenamento constitucional sólido e suas instituições têm a obrigação de se defender daqueles que busquem ameaçar a sua própria existência. Mas diante da falta de expressa autorização constitucional nesse sentido, filia-se ao entendimento de que a atuação abstrata, construída sob uma base “principlista”, deve ser algo “absolutamente excepcional, justificada apenas pela existência de risco real à integridade das instituições democráticas” (Oliveira, 2021).

A partir dos elementos expostos, pode-se questionar a legitimidade democrática do modelo de controle judicial de constitucionalidade sobre normas ainda em discussão no Congresso Nacional, enquanto *locus* constitucionalmente representativo da soberania popular. O respeito à tripartição dos poderes nesse contexto fortalece a estabilidade política por meio das instituições, cuja solidez é a base da democracia. Daí porque o estudo acerca do controle preventivo de constitucionalidade, sua forma, hipóteses, limites e sujeitos legitimados se mostra relevante para a manutenção do ambiente democrático, com vistas à garantia de um modelo sólido como requisito básico na análise sobre a sua legitimidade democrática, ainda mais diante da ausência de previsão constitucional apta a fundamentar o modelo brasileiro de fiscalização prévia. Mais do que isso, o estudo sobre o papel dos partidos políticos no sistema proporcional de representação se mostra relevante para examinar a problemática acerca da legitimidade democrática sob outro viés. Este é o assunto a ser abordado na sequência.

2.1.3 O papel dos partidos políticos no sistema proporcional de representação

Em complemento ao estudo da processualística que, como visto, detém relevância desde a etapa eleitoral para fins de conferir legitimidade democrática à atuação dos atores políticos envolvidos, entende-se que compreender a lógica por trás do sistema proporcional de representação é fundamental para dimensionar o efetivo impacto da participação dos partidos

políticos no modelo vigente e, por consequência, no atendimento ao ideal democrático de soberania popular. No ponto, sabe-se que os sistemas eleitorais têm o potencial de influenciar a “paisagem política de um país democrático” (Dahl, 2001, p. 147). Isso porque a sua definição envolve o conjunto de regras que são responsáveis por determinar de que maneira os votos serão contabilizados e distribuídos para serem transformados em cadeiras no parlamento, ou seja, mandatos (Nicolau, 2012, p. 11). Pode-se dizer assim que a escolha do sistema eleitoral afeta a própria atividade dos partidos e impacta diretamente no nível de representatividade do parlamento de um país (Nicolau, 2012, p. 95; Medeiros, 2024, p. 100; Ferreira, 2001, p. 35).

É justamente por essa razão que os sistemas eleitorais costumam variar entre cada país, por vezes moldados sob medida, de acordo com a realidade vivenciada por cada povo e suas particularidades (Dahl, 2001, p. 147-148). De uma forma geral, é possível organizá-los em 2 (dois) grandes grupos: proporcional e majoritário. A maior parte das democracias contemporâneas adota um dos dois critérios, como é o caso do Brasil com o sistema proporcional ou dos EUA com o sistema majoritário. Ou, ainda, o sistema eleitoral de um país pode refletir uma combinação entre ambos, tal como ocorre na Alemanha (Medeiros, 2024, p. 100).

Na prática, mesmo entre países que adotam a representação proporcional, pode-se identificar modelos desenhados sob critérios distintos (matemáticos e territoriais), o que somente reforça a ideia de que cada sistema é único (Nicolau, 2017, p. 142). As origens do Direito Constitucional brasileiro decorrem de uma forte influência do modelo norte-americano, que foi amplamente difundido pelo mundo ocidental. Ocorre que a implementação do modelo de democracia representativa em um país tão extenso e variado exigiu “uma das maiores elaborações institucionais da Era Contemporânea, uma organização republicana e de forma federativa de dimensão continental” (Santos, 2021, p. 29). Talvez por isso as normas eleitorais brasileiras são constantemente ajustadas, em um contínuo aperfeiçoamento técnico (Ferreira, 2001, p. 36).

No Brasil, a ordem democrática foi instituída sob os pilares da soberania popular, cidadania e pluralismo político, de modo que a participação do povo neste processo de poder é materializada tanto de forma indireta (democracia representativa), quanto direta (democracia participativa), como dispõe a Constituição logo em seu artigo inaugural⁴⁷. Segundo Bobbio, a

⁴⁷ Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o

democracia moderna é “uma democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta” (Bobbio, 2000, p. 374). Enquanto a forma direta, de um modo geral, remete à uma visão clássica e idealizada⁴⁸, a democracia representativa se revela como sistema mais viável, que se sustenta na prática porque leva em consideração o peso do arranjo institucional no método democrático para formar a razão pública (Pinheiro, 2024, p. 28).

Por ser predominantemente representativa, os principais sujeitos da democracia moderna não considerados de uma forma individual, mas sim a partir de grupos organizados (Kfourri, 2018, p. 159). Daí porque Manoel Ferreira Filho coloca a representação como o verdadeiro elo entre a política e o direito, “pois o que quer a Nação é o que manda a Razão” (Ferreira Filho, 2012). É justamente por sua “capacidade de representar de modo mais preciso a preferência do eleitor” (a Nação) que o sistema proporcional é tido como o modelo que melhor se adequa às democracias contemporâneas (Nicolau, 2017, p. 142). Segundo Kfourri, “Paradoxalmente, a democracia direta é, no sentido do espelhamento, menos representativa do que a indireta” (Kfourri, 2018, p. 38)⁴⁹. E no que se refere à forma de representação, como dito, adota-se no Brasil o sistema proporcional.

Nestes moldes, a Constituição Federal dispõe que a Câmara dos Deputados será composta de “representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal” (art. 45). O § 1º do dispositivo determina que o número total de deputados será estabelecido proporcionalmente à população dos Estados e do Distrito Federal, no mínimo de 8 (oito) e no máximo de 70 (setenta) parlamentares por cada unidade da federação. No silêncio do texto constitucional, a fórmula de disputa e apuração foi tratada no Código Eleitoral, no Capítulo IV, destinado à representação proporcional, entre os artigos 106 e 113. Resumidamente, “A regra geral é que serão eleitos os candidatos que obtenham votos equivalentes ou superiores a 10% do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar” (Medeiros, 2024, p. 107). Para tanto, o quociente eleitoral é o resultado da divisão entre o número de votos válidos e o número de cadeiras em disputa na

pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

⁴⁸ Para Victor Marcel Pinheiro, a defesa do modelo de democracia direta representa “uma visão idealizada da democracia ateniense do período de Péricles e que não dá relevância suficiente às regras altamente restritivas de participação política vigentes à época” (Pinheiro, 2024, p. 27-28).

⁴⁹ O próprio autor explica esta sua conclusão: “A expressão ‘democracia representativa’ se estabilizou nos dois sentidos: uma democracia pode possuir um órgão em que as decisões coletivas são tomadas por representantes e pode espelhar através desses representantes os diferentes grupos de opinião ou de interesses que compõem essa sociedade. Os dois significados tornam-se evidentes quando se contrapõe a democracia representativa à direta. Em relação ao primeiro significado, a democracia direta é aquela na qual as decisões coletivas são tomadas diretamente pelos cidadãos; no segundo, tem-se que, propondo aos cidadãos quesitos em termos alternativos, torna-se menos provável o espelhamento da sociedade” (Kfourri, 2018, p. 38).

circunscrição. Já o quociente partidário decorre da divisão do número de votos válidos obtidos pelo partido pelo quociente eleitoral.

Mais especificamente, Jairo Nicolau destaca que o Brasil adota o sistema de “representação proporcional de lista aberta” para eleger deputados e vereadores desde 1945, sendo uma das regras mais duradouras na história das eleições no Brasil (Nicolau, 2017, p. 141). De uma forma bastante didática, o autor explica que esse formato de eleição consiste na apresentação de uma lista de candidatos para a votação dos eleitores, também conhecida como “chapa”. Após a eleição, seriam seguidos os seguintes passos para a apuração: (i) descartar os votos brancos e nulos; (ii) somar os votos em candidatos aos votos de legenda de um partido; (iii) calcular o quociente eleitoral⁵⁰ e eliminar os votos dos partidos que não o alcancem; (iv) distribuir o total de cadeiras entre os partidos, de forma proporcional à sua votação; e, por fim, (v) preencher as vagas com os candidatos de cada partido, de acordo com a votação por eles obtida, individualmente. Veja-se que os partidos são, de fato, os destinatários dos votos.

Daí porque a democracia interna dos partidos é um aspecto relevante para o bom funcionamento desse sistema, na medida em que os partidos políticos são responsáveis por realizar a seleção prévia dos candidatos que serão apresentados ao eleitorado, na condição de pretensos representantes do povo (Barros, 2021, p. 30). A premissa central do modelo de lista aberta é de que os candidatos lançados internamente pelo partido sejam, ao final, escolhidos pelo eleitorado, e não pelos dirigentes partidários⁵¹ (Nicolau, 2017, p. 24-34). Como bem observa Kfourri, este modelo acaba por criar 2 (dois) diferentes tipos de competição no processo eleitoral. O primeiro envolve a competição entre os partidos, enquanto destinatário do voto, pelo maior número de cadeiras no parlamento. O segundo, por sua vez, representa a disputa direta entre candidatos de um mesmo partido, de acordo com a sua votação nominal, em busca da melhor colocação dentro na lista/chapa para, assim, ocupar as cadeiras eventualmente conquistadas pelo partido (Kfourri, 2018, p. 165).

A partir de uma lógica diversa e menos complexa, o sistema majoritário é adotado no Brasil para a eleição dos representantes no Senado Federal, como dispõe expressamente o

⁵⁰ Para tanto, “basta dividir o total de votos válidos (votos nominais e de legenda) pelo número de cadeiras do estado na Câmara dos Deputados” (Nicolau, 2017, p. 29).

⁵¹ É o que ocorre no modelo de lista fechada: “No modelo de lista fechada os partidos ordenam os candidatos antes do pleito, e o eleitor já sabe de antemão a posição de cada candidato. Se um partido elege, por exemplo, três cadeiras, entram os três que foram escolhidos pelo partido para ficar nas três primeiras posições. No sistema de lista fechada usado na Espanha e em Portugal, por exemplo, os eleitores votam apenas na legenda. Em contraste, no modelo de lista aberta o partido apresenta a lista de nomes, mas são os eleitores que definem quais nomes serão eleitos” (Nicolau, 2017, p. 34).

artigo 46 da Constituição⁵². Sem grandes especificidades ou controvérsias, os candidatos mais votados em uma circunscrição são eleitos. O sistema valoriza, portanto, o critério simplificado da prevalência da maioria do povo (Salgado, 2011, p. 208). Ainda assim, a fórmula possui algumas variações: quando se tratar de distritos uninominais (com apenas um eleito), pode ser adotado o sistema de maioria simples, sistema de dois turnos ou voto alternativo; já nos distritos plurinominais (com mais de um eleito), as possibilidades são o “distritão”⁵³ ou o voto em bloco (Nicolau, 2012, p. 21-37).

Para além de sua fácil compreensão, o modelo apresenta algumas vantagens no que toca aos seus efeitos diretos no arranjo constitucional. Os defensores do princípio da maioria destacam o critério da governabilidade, na medida em que o cenário de estabilidade política proporciona ao governo uma maior capacidade de ação. De igual maneira, por praticamente eliminar os pequenos partidos, seria possível formar uma “oposição coerente” (Salgado, 2011, p. 214). Dentre prós e contras, Medeiros destaca que, de maneira oposta ao tipo proporcional, o sistema majoritário tende ao bipartidarismo e, por isso, na prática, abre “a possibilidade de governos mais estáveis, mas com o custo institucional de diminuir a representatividade e pluralidade da composição do Parlamento” (Medeiros, 2024, p. 105-106). Para o autor, tendo como base o clássico estudo de Sérgio Abranches, essa questão tem impacto direto em países marcados pela maior pluralidade social e cultural, como é o caso do Brasil. Isso porque a lógica majoritária acaba por representar uma simplificação de opções, de modo a excluir setores específicos da sociedade da possibilidade de representação (Abranches, 1988, p. 12-13).

Nesse mesmo sentido, Eneida Desiree Salgado também entende que a marcante heterogeneidade da sociedade brasileira seria a principal razão para a escolha do sistema proporcional de representação. Segundo a autora, esta característica exige que as instituições políticas representativas busquem refletir as diferentes formas de pensar do povo, cabendo ao sistema eleitoral proporcionar a efetivação do pluralismo político enquanto pilar da República brasileira (Salgado, 2011, p. 210). E a lógica proporcional, especificamente, abre espaço para a expressão de minorias políticas, cuja abertura é restrita outros modelos, de modo que a

⁵² Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

⁵³ Recentemente debatido no Brasil, o popular “distritão” se refere ao modelo SNTV (*single non-transferable vote*). A dinâmica é assim explicada por Jairo Nicolau: “Seu funcionamento é simples e de fácil entendimento pelos eleitores. Em cada distrito, os partidos podem apresentar tantos candidatos quantas forem as cadeiras em disputa. O eleitor pode apenas votar em um dos nomes. Na apuração final, os nomes com mais votos são eleitos” (NICOLAU, 2012, p. 36).

existência de vários partidos seria, inclusive, coerente com o ideal de pluralismo político (Medeiros, 2024, p. 107). O autor avalia a questão em sua tese:

O sistema proporcional tende a assegurar maior representatividade à medida que mais vozes são institucionalizadas na distribuição de cadeiras no Parlamento. Nichos específicos do eleitorado têm oportunidades melhores para concorrer na formação da vontade estatal. Afora isso, conforme Przeworski, “reduz a diferença entre votos e distribuição de cadeiras, ou a frequência de ‘maiorias não merecidas’”. Ou seja, menos votos são desperdiçados, pois muitos deles são convertidos em cadeiras conforme o critério proporcional, reduzindo o fenômeno de maiorias fictícias. De outro lado, a fragmentação política decorrente do sistema eleitoral dificulta a formação de maiorias estáveis e, por via de consequência, o desempenho do sistema de governo, que deve compor coalizões a cada legislação submetida ao Congresso. (Medeiros, 2024, p. 105).

O modelo proporcional acaba por tender ao multipartidarismo justamente porque promove a “despolarização” do processo eleitoral, atuando contra a sub-representação de um bipartidarismo ao incentivar a competição entre os partidos menores (Duverger, 1970, p. 282-283). Segundo Hans Kelsen, o risco de fomentar a existência de siglas pequenas é a criação de um ambiente marcado pela fragmentação partidária, sem que nenhum partido detenha a maioria absoluta no parlamento. O autor considera até mesmo um “progresso” à atividade política, na medida em que caberia aos parlamentares eleitos agir de modo a “superar as diferenças” para formar uma coalizão dos partidos, cuja articulação é necessária para definir a vontade estatal baseada em diversos grupos (Kelsen, 2000, p. 73-74). Sob a ótica da representação, portanto, “a existência de vários partidos, apesar de muitos, deve ser defendida e não tratada como um problema” (Salgado, 2011, p. 216)⁵⁴.

Apesar das diferentes dinâmicas e graus de complexidade, verifica-se que todos os sistemas eleitorais, sejam eles majoritários, proporcionais ou mistos, apresentam vantagens e desvantagens entre si. Cada qual à maneira, devem ser pensados e avaliados de acordo com a necessidade e características de cada país. Talvez por conta de sua maior representatividade, obras mais robustas sobre a lógica do sistema eleitoral brasileiro e seus efeitos optam por abordar o recorte voltado à Câmara dos Deputados, sob o viés da fórmula proporcional de representação, sem focar no Senado Federal, eleito de forma majoritária (Nicolau, 2017; Villela, 2019). Essa característica faz com que a Câmara dos Deputados seja tida como “a Casa dos representantes do povo”, enquanto o Senado Federal abriga os representantes dos entes federativos (Branco, 2009, p. 895). A diferenciação também se mostra relevante para o recorte proposto no presente trabalho, na medida em que o sistema adotado influencia na

⁵⁴ Tradução do autor. No original: "Por lo tanto, la existencia de varios partidos, a pesar de ser muchos, deben ser defendidos y no tratados como un problema" (Salgado, 2011, p. 216).

própria definição sobre o verdadeiro detentor do mandato eletivo: se pertenceria ao partido ou ao parlamentar.

É por conta de sua capacidade de representação que o modelo brasileiro coloca as siglas partidárias no centro da vida política (Mezzaroba, 2012; Kfourri, 2018, p. 417; Villela, 2014). Trata-se de “despersonalizar a disputa eleitoral” por meio da disputa entre partidos, não entre candidatos (Comparato, 1996, p. 65). Segundo Duverger, os partidos políticos são protagonistas da democracia representativa moderna, pelo que inexistente sistema político que dispense a sua intermediação (Duverger, 1975). Por sua vez, a Constituição brasileira estabelece, como condição de elegibilidade do cidadão, dentre outros requisitos, a filiação partidária (art. 14, § 3º, inciso V). Quanto ao sistema eleitoral, a própria aferição de proporcionalidade na representação se dá em relação à votação obtida pelos partidos políticos (Nicolau, 2017, p. 33). Isso significa dizer que o modelo proporcional adota como métrica principal a quantidade de votos da lista aberta definida pelos partidos, não a simples votação obtida por cada candidato, individualmente (Nicolau, 2017, p. 36).

De acordo com José Afonso da Silva, a fórmula proporcional, tal como adotada no Brasil, pretende fazer com que “a representação, em determinado território (circunscrição), se distribua em proporção às correntes ideológicas ou de interesse integrada nos partidos políticos concorrentes” (Silva, 2005, p. 371). Trata-se de “produzir uma correspondência bastante aproximada entre a proporção do total de votos lançados para um partido nas eleições e a proporção de assentos que o partido obtém na legislatura” (Dahl, 2001, p. 148). Portanto, ao adotar este sistema eleitoral, busca-se “assegurar que os partidos estejam representados no Legislativo em proporção aproximada à de seus votos” (Nicolau, 2012, p. 13).

Portanto, em consonância com o recorte definido na presente pesquisa, voltada à perspectiva dos partidos políticos no parlamento, pode-se afirmar que a lógica do sistema proporcional preza pela busca da valorização do ideal, não do indivíduo isoladamente. Aliás, este é o fundamento central para a consolidação da jurisprudência sobre a fidelidade partidária no Brasil. Atualmente, a matéria é regulada por lei (Lei Federal nº 13.165/2015) e conta com previsão expressa na Constituição (art. 17, § 1º)⁵⁵. Mas não era assim quando o debate veio à

⁵⁵ Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]

§ 1º. É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 97/2017).

tona em 2007, por meio da Consulta nº 1.398, formulada pelo então Partido da Frente Liberal (PFL), nos seguintes termos: “Os partidos e as Coligações têm o direito de preservar a vaga obtida pelo sistema proporcional, quando houver pedido de cancelamento de filiação ou de transferência do candidato eleito por um partido para outra legenda?” (Brasil, 2007c).

Em resposta, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) firmou o entendimento de que “o cargo eletivo no sistema proporcional pertence ao partido e não ao candidato” (Brasil, 2007c). Como destacou o relator do caso, Ministro César Asfor Rocha:

Ao meu sentir, o mandato parlamentar pertence, realmente, ao Partido Político, pois é à sua legenda que são atribuídos os votos dos eleitores, devendo-se entender como indevida (e mesmo ilegítima) a afirmação de que o mandato pertence ao eleito, inclusive porque toda a condução ideológica, estratégica, propagandística e financeira é encargo do Partido Político, sob vigilância da Justiça Eleitoral, à qual deve prestar contas” (Brasil, 2007c).

Para Kfourri, a decisão da Corte Eleitoral aproximou a democracia representativa brasileira à “partidocracia” descrita por Duverger, sobretudo ao exaltar o requisito da filiação partidária como condição constitucional de elegibilidade. O autor observa que ao longo de seu voto, o relator faz questão de ressaltar a função pública e política do mandato eletivo, que se difere do direito dos particulares porquanto afastado das pretensões privadas, razão pela qual não poderia o eleito “dispor do mandato eletivo a qualquer título”. Sob este raciocínio, seria descabida a “suposição de que o mandato político eletivo pertenceria ao indivíduo eleito que, assim, tornar-se-ia senhor e possuidor de uma parcela da soberania popular e dela disporia privatisticamente” (Kfourri, 2018, p. 342-343).

Com base nessas premissas, o TSE fixou expressamente a “primazia radical dos partidos políticos sobre a pessoa dos candidatos”, o que se justificaria pelo marcante papel das agremiações em agrupar e sintetizar as diferentes correntes ideológicas da sociedade, fator preponderante para torná-las um “elemento expressivo e agregador do ideário político dos cidadãos” (Brasil, 2007c). As conclusões ainda foram chanceladas pelo STF nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, de modo que a Justiça Eleitoral passou a disciplinar o processo de perda de cargo eletivo sem justa causa e de justificação para desfiliação partidária (Resolução/TSE nº 22.610/2007).

Atualmente, o § 1º do artigo 17 da Constituição é expreso ao estabelecer que os respectivos estatutos devem prever normas de fidelidade partidária (com redação dada pela Emenda Constitucional nº 97/2017). Mas à época, a jurisprudência do Supremo era pacificada no sentido de que a filiação partidária seria uma condição de participação no processo

eleitoral, mas não de permanência no cargo eletivo, ou seja, o parlamentar que mudasse de partido não perderia o caso. No entanto, mesmo diante da falta de previsão específica no texto constitucional, o STF firmou o entendimento de que a “fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal”⁵⁶ (Brasil, 2007b). Como consta na decisão, seria uma espécie de “leitura moral da Constituição”, inspirada na teoria norte-americana (Dworkin, 2006).

Entende-se que a garantia do sistema proporcional de representação acaba por exigir a fidelidade partidária como garantia da soberania popular. Até porque, logicamente, a fórmula proporcional faz com que o partido seja o destinatário do voto. Ou seja, “a fidelidade não é ao partido em si, mas à vontade do eleitor, que não pode ser descaracterizada para o aperfeiçoamento da democracia” (Brasil, 2007c). No final das contas, o raciocínio seria de que, “se para ser elegível é obrigatória a filiação partidária, os mandatos parlamentares necessariamente vinculam os eleitos aos partidos, não subsistindo a representação se houver o cancelamento da filiação ao partido pelo qual foi o parlamentar eleito” (Brasil, 2007a, p. 55). Defende-se assim que a troca de partido pelo eleito, “sem qualquer compromisso, responsabilidade ou satisfação a ser dada ao eleitor traduz inegável ruptura da equação político-jurídica estabelecida” (Brasil, 2007b, p. 50), cuja relação direta pode ser explicada nos seguintes termos:

O eleito que, após a eleição, abandona os quadros do partido pelo qual tenha obtido o resultado que o conduziu ao mandato, frustra não apenas o partido, que assim teve o seu capital político-institucional diminuído. E, fosse tanto considerado possível juridicamente, teria amarrado, com a sua conduta individual, o partido pelo período de uma legislatura, pois então não haveria como se restabelecer o resultado eleitoral a que teria chegado a organização no dia da apuração dos votos. Provável que, se tanto soubesse o partido político do candidato, candidato ele não teria sido, porque a organização não se ofereceria ao ferimento e, às vezes, até a morte pela conduta de alguém que, antes, se passara por seu correligionário. A convenção do partido terá sido frustrada sem reação jurídica possível, como frustrados terão sido os próprios resultados eleitorais. E aí é que me parece mais grave, porque em foco os direitos do eleitor surpreendido em momento pós-voto (Brasil, 2007b, p. 55).

Posteriormente, a Corte também fez uma importante distinção quanto aos sistemas eleitorais, quando fixou a tese de que “a perda do mandato em razão da mudança de partido não se aplica aos candidatos eleitos pelo sistema majoritário, sob pena de violação da

⁵⁶ Este trecho foi extraído da ementa, mas a ideia também é desenvolvida ao longo do voto: “A fidelidade partidária é, neste figurino, um corolário jurídico lógico e necessário do sistema constitucional positivado, sem necessidade de ser estampado de forma expressa e sem que os princípios possam ser atendidos sem atenção à sua presença no sistema. Sem aquela exigência, não haveria como se dar concretude ao modelo de representação por meio de partidos políticos” (Brasil, 2007b, p. 67-68).

soberania popular e das escolhas feitas pelo eleitor” (Brasil, 2015b). Ao passo que a “regra da fidelidade partidária” tem por objetivo devolver o mandato ao partido que o conquistou, razão pela qual é tida como medida necessária à preservação da vontade do eleitor na representação proporcional, observa-se que a premissa não se aplica à fórmula majoritária.

Enquanto o primeiro sistema valoriza o quociente eleitoral, sendo o voto direcionado à sigla, o segundo considera a regra da maioria, pura e simplesmente: o sujeito mais votado será eleito, independentemente da performance partidária, de modo que a totalidade dos votos dos candidatos por ele derrotados são desconsiderados, sem qualquer tipo de compensação. Por conta disso, “o vínculo entre partido e mandato é muito mais tênue no sistema majoritário do que no proporcional, não apenas pela inexistência de transferência de votos, mas pela circunstância de a votação se centrar muito mais na figura do candidato do que na do partido” (Kfourri, 2018, p. 416-417).

Ainda assim, mais do que assentar as greis como detentoras do mandato eletivo, é preciso que as próprias agremiações disponham de instrumentos capazes de fazer valer a sua posição de destaque no sistema proporcional. A análise realizada por Villela considera o grau de democracia interna nos partidos políticos para destacar a importância de implementar os mecanismos eleitorais previstos nos Estatutos para a seleção dos membros que ocuparão cargos de direção. Há um consenso de que a democratização dos partidos é fundamental para conferir legitimidade ao processo eleitoral voltado à consolidação dos ideais de representação e soberania popular, na medida em que seria até contraditório que as próprias instituições dedicadas a promover a democracia fossem antidemocráticas internamente.

Um partido se torna oligarquizado quando seus líderes tomam decisões de forma exclusiva, sem considerar as opiniões dos membros, que são consultados apenas para validar políticas e escolhas já definidas. Nessas situações, as elites mantêm um forte controle sobre o poder e impedem a participação de outros grupos nas discussões sobre a definição programática ou escolha de candidatos (Villela, 2014, p. 87).

A autora destaca que a importância dos membros nos partidos políticos tem sido reduzida, o que reflete na queda constante no número de filiados a cada ano. Essa diminuição representa a perda de prestígio dos partidos, em contraste com o aumento da relevância dos movimentos sociais de uma forma geral. Para reverter o atual desprestígio das greis, é crucial que elas desempenhem efetivamente o papel de orientar os cidadãos no processo de definição do voto, atuando como facilitadores da escolha e reduzindo os custos dessa decisão eleitoral. A visibilidade no processo eleitoral e a divulgação dos programas partidários são essenciais para estabelecer laços de lealdade com os eleitores. No entanto, os partidos têm falhado nessa

tarefa, pois não investem na divulgação de sua imagem institucional, tampouco na criação de uma identidade distintiva que os diferencie das demais agremiações na competição eleitoral (Villela, 2014, p. 69). Como visto anteriormente, o atual cenário de desprestígio das siglas é objeto de preocupação da doutrina especializada (Salgado; Hualde, 2015, p. 64).

No que toca ao assunto deste tópico, a própria distribuição de cadeiras realizada nas eleições proporcionais demonstraria como os partidos estão enfraquecidos. No cálculo do quociente partidário, tanto faz se os votos são dados ao candidato ou à legenda; em ambos os casos, os votos passam a compor o montante total da votação obtida pelo partido. Já para a seleção dos candidatos efetivamente eleitos, os votos individuais são considerados para uma etapa de disputa interna. Assim, ainda segundo Renata Villela, essa dinâmica incentivaria o personalismo e o individualismo político, pois levaria os candidatos a competir não apenas com adversários de outros partidos, mas também com os colegas de partido, o que prejudicaria a coesão interna. Para conquistar votos nesse sistema, os candidatos optam por destacar as suas características pessoais na propaganda eleitoral, sem necessariamente vincular suas imagens ao partido. O resultado seria uma visibilidade muito maior dos candidatos em relação aos partidos, distorcendo a lógica do sistema representativo, pois os políticos individualmente, e não os partidos, passariam a ser os principais agentes de representação (Villela, 2014, p. 72).

Nesse contexto, muito embora as referidas decisões do STF e do TSE sejam alvo de críticas pontuais (Medeiros, 2024)⁵⁷, ao que parece, o entendimento sobre a fidelidade partidária faz parte de um contexto marcado por recentes esforços empreendidos no combate à personificação da política e à pluralidade excessiva de atores. Dentre outras disciplinas sob o mesmo intento, por exemplo, destaca-se a exigência de votação nominal mínima pelos candidatos (comumente descrita como uma “cláusula de barreira”)⁵⁸. Apesar de suas diversas implicações, a implementação de medidas como estas têm o objetivo de corrigir a individualização da atividade legislativa em prol do fortalecimento da política partidária e de

⁵⁷ No ponto, o autor destaca a crítica realizada por José Levi Mello do Amaral Júnior e João Marcos Amaral, que atribuem a crescente fragmentação política experimentada na democratização brasileira à jurisprudência do STF sobre fidelidade partidária. Segundo os autores, as decisões culminaram na posterior regulação da matéria pelo TSE, o que teria gerado um efeito colateral indesejável: o incentivo à criação de novos partidos políticos por parlamentares descontentes, fato que se confirmou na prática com o aumento significativo do número de legendas (Medeiros, 2024, p. 109-110).

⁵⁸ Instituída pela Lei nº 13.165/2015 e alterada pela Lei nº 14.211/2021, a exigência de uma votação nominal mínima, de forma individual ao candidato, no importe atual de 10% do quociente eleitoral, teve por objetivo corrigir distorções ocasionadas por eventos eleitorais guiados pelos “puxadores de votos”, ao que se convencionou chamar de “efeito Enéas” ou, ainda, de “efeito Tiririca”. Trata-se de um óbice que tem como objetivo dificultar a ascensão de candidatos que, apesar da votação inexpressiva, foram “puxados” por outras candidaturas.

um modelo que propicie a governabilidade. Trata-se de um recente ecossistema normativo que, em tese, visa potencializar os pilares do sistema proporcional voltado às agremiações, contra a banalização dos movimentos e interesses individuais que detêm o potencial de deturpar a atividade parlamentar e o próprio sistema democrático.

2.2 O ESTADO DE PARTIDOS

Por outro lado, assim como os demais sistemas eleitorais, a opção pelo modelo proporcional também possui consequências diretas sobre o cenário representativo, por vezes a partir de um custo institucional. No caso do Brasil, percebe-se o diagnóstico relacionado ao inchaço do quadro partidário. Essa dinâmica multifacetada não apenas reflete a diversidade de perspectivas na sociedade brasileira, mas também apresenta desafios para a governança e a estabilidade política. Nesse contexto, entende-se que a teoria do Estado de Partidos é capaz de oferecer uma lente analítica útil para compreender o complexo cenário político caracterizado pelo multipartidarismo. Afinal, o Estado moderno não é apenas um conjunto de instituições neutras, mas é profundamente moldado pelos partidos políticos que o compõem.

2.2.1. A teoria do Estado de Partidos e o fenômeno do multipartidarismo

Ao tratar sobre o “outro lado da moeda” do sistema proporcional, Isaac Medeiros dá destaque ao fenômeno do multipartidarismo como uma tendência lógica do próprio sistema proporcional. O autor entende que as clássicas leis de Duverger⁵⁹ podem ser bem visualizadas na realidade experimentada no Brasil, pois desde a sua redemocratização, o país conta “com um sistema multipartidário anômalo, atipicamente tumultuado por dezenas de legendas” (Medeiros, 2024, p. 100-107). De fato, os números trazidos no seu estudo chamam a atenção: ao computar apenas os partidos com representação parlamentar, percebe-se que o número de legendas saltou de 19 em 1990, até alcançar o seu auge em 2014, com 28 siglas (Medeiros, 2024, p. 107-108).

É verdade que este diagnóstico não passou despercebido pelo próprio parlamento que, na tentativa de evitar uma overdose do cenário partidário, passou a promover alterações na legislação. A Lei dos Partidos Políticos (Lei Federal nº 9.096/1995) até já continha um tipo

⁵⁹ De acordo com o autor, “São conhecidas as ‘leis’ segundo as quais um determinado sistema eleitoral resulta na conformação do sistema partidário. Sistema proporcional produz multipartidarismo, sistema majoritário de um turno produz bipartidarismo. Essas regras não são absolutas e podem ser testadas à luz de cada país, sua cultura e instituições próprias. São mais tendências do que propriamente regras” (Medeiros, 2024, p. 100).

de limitação em forma de cláusula de desempenho, de modo a exigir porcentagens mínimas de representação das greis pelo território nacional para que lhes fosse garantido o direito ao funcionamento parlamentar⁶⁰. Vale dizer que a "cláusula de desempenho", aqui, diferencia-se das "cláusulas de barreira", descritas no tópico anterior deste trabalho.

Essa ressalva também é feita por Medeiros a partir das lições de José Levi Mello do Amaral Jr. e João Marcos Amaral. De acordo com os autores, o dispositivo mencionado se constituiria em uma cláusula de desempenho, e não propriamente de barreira, na medida em que "os parlamentares eleitos pelas legendas que seriam afetadas não deixariam de ser investidos nos mandatos sufragados". Na prática, estas restrições seriam limitadas a alguns aspectos do funcionamento parlamentar, como a perda do direito à estrutura de liderança partidária (Amaral Júnior; Amaral, 2017, p. 357-358).

Esta distinção é relevante porque a "cláusula de barreira" propriamente dita já foi declarada inconstitucional pelo STF quando do julgamento da ADI nº 1.351/DF. Segundo os ministros, os dispositivos apontados representavam uma violação ao princípio do pluralismo político ao dificultar a organização de grupos minoritários, pelo que afetava diretamente a igualdade do processo eleitoral por acarretar na redução de recursos públicos aos menores partidos (Brasil, 2006). Anos mais tarde, tendo em vista a manutenção (ou o agravamento) deste cenário de inchaço partidário em prejuízo direto da governabilidade, o assunto voltaria ao debate público quando da Emenda Constitucional nº 97/2017.

Dentre outras alterações, o texto aprovado extinguiu a figura das coligações nas candidaturas proporcionais⁶¹ e instituiu uma cláusula de desempenho, que consiste na exigência de um desempenho eleitoral mínimo para que as legendas tenham acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao tempo de rádio e televisão. Caso o partido não preencha tais requisitos, passou-se a permitir que os seus eleitos migrem para outra sigla que tenha atingido a cláusula, sem perder o mandato por infidelidade. Na prática, Medeiros entende que regras

⁶⁰ Lei Federal nº 9.096/1995, Art. 13: "Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles."

⁶¹ Posteriormente, em substituição ao antigo modelo de coligações, a Lei nº 14.208/2021 instituiu as federações partidárias, sob o apelo de socorrer siglas menores. Diferentemente do formato anterior, marcado por seu viés exclusivamente eleitoral, as federações fazem que as siglas federadas passem a funcionar como uma única instituição, com reflexos desde as disputas eleitorais até o exercício do mandato eletivo. Nesse sentido, como já se teve a oportunidade de refletir quando da elaboração da proposta legislativa, o objetivo seria de "regular as alianças partidárias sob um viés político e programático, não somente para fins eleitorais, o que nos remeteria exatamente ao motivo pelo qual as coligações foram extintas. É que, por serem pensadas e formadas a partir de uma estratégia meramente eleitoral, em muitos casos as coligações causavam uma perceptível deturpação da vontade do eleitor, em decorrência da costumeira falta de identidade entre os coligados" (Silva, 2021).

como esta acabam por fomentar o esvaziamento de partidos menores, em adequação ao que parece propor a EC nº 97/2017 (Medeiros, 2024, p. 110-111).

Seja como for, ao identificar o “individualismo” e a “fragmentação” como fatores que prejudicam a governabilidade, confere-se maior protagonismo do Presidente da República na articulação política. Diante de um cenário disperso, cabe ao Chefe do Executivo centrar os seus esforços para promover a formação de coalizões em prol da sustentabilidade de seu governo, ainda que as alianças possam se revelar desconexas, ou seja, sendo “compostas por partidos ideologicamente diferentes entre si e [diferentes] até mesmo com o partido do presidente” (Villela, 2019, p. 50-51). Entre a máxima representativa e a governabilidade, é de se observar que elementos como estes (e seus reflexos no funcionamento das instituições democráticas) indicam, mais uma vez, tratar-se de um modelo inacabado, em constante aperfeiçoamento (Ferreira, 2001, p. 36).

Pode-se entender, assim, os movimentos recentes como uma tentativa de “controle quantitativo dos partidos” (Kfourri, 2018, p. 269-270), cuja ascensão é classicamente entendida como sendo resultado da crise de representatividade do modelo liberal, por não dispor de meios efetivos que se mostrassem aptos a proporcionar uma relação de identidade de interesses entre representante e representado (Kfourri, 2018, p. 104-105). Isso porque o modelo liberal clássico não remonta à manutenção de canais organizados para intermediar tal relação entre eleitos e eleitores (Medeiros, 2024, p. 88). Eis que então, segundo Orides Mezzaroba, surgiria o conceito de “Estado de Partidos”, justamente como forma de oposição a este modelo de representação liberal:

Tal evolução possibilitou a criação de novos sujeitos coletivos denominados partidos políticos, que passaram a aglutinar interesses individuais para formar a vontade partidária, não havendo, portanto, mais espaço para que vontades individuais ou facções prevaleçam na esfera do Estado. Os partidos surgiram, assim, como espaços públicos comprometidos em aglutinar, harmonizar, e canalizar democraticamente as vontades individuais, buscando transformá-las em princípios e programas que deverão ser compostos com as vontades dos demais partidos, para serem estabelecidas as políticas que serão implementadas pelo Estado (Mezzaroba, 2009, p. 53).

Neste ponto, Mezzaroba alerta para o problema da democracia representativa no que se refere à consolidação das vontades privadas dos mandatários diante da inexistência de um efetivo sistema de controle ou prestação de contas dos representantes. É por essa mesma razão que Marcelo Peregrino Ferreira também coloca a ascensão dos partidos políticos como “resposta à deficiência da democracia liberal-representativa” (Ferreira, 2019, p. 137). O autor destaca que as agremiações partidárias seriam o veículo capaz de projetar a vontade popular

na formação das políticas públicas. Mais do que isso, as legendas se revelam como alternativa plausível, enquanto entidade, diante da impossibilidade de conferir relevância às vontades individuais. Daí vem a proposta basilar da democracia de partidos sob o ideal de promover a “valorização do partido político como órgão de representação – um mandato partidário” (Ferreira, 2019, p. 137).

Ou seja, neste formato o sistema eleitoral não seria voltado aos eleitos e eleitores individualmente, mas consideraria os partidos políticos como representantes dos diferentes grupos sociais (Kfourri, 2018, p. 128). O político eleito estaria vinculado não à sua própria consciência, mas sim aos posicionamentos de seu partido político, já que a formação de vontade popular ocorreria dentro dos partidos. No fim, o debate entre partidos, mascarados no âmbito parlamentar, passariam a ser conflitos pelo poder político de definir a vontade (ou a razão) estatal (Kfourri, 2018, p. 129). Nota-se que este posicionamento se mostra alinhado ao que foi sedimentado na jurisprudência sobre fidelidade partidária, ou seja, que a garantia da soberania popular exige fidelidade à vontade do eleitor, cujo voto é direcionado ao partido no sistema proporcional (Brasil, 2007c).

Sob essa premissa, o “Estado de Partidos” é o modelo democrático no qual o povo se reúne de acordo com suas opiniões a fim de garantir sua influência sobre o governo (Kfourri, 2018, p. 123), por intermédio das agremiações partidárias enquanto “órgãos de formação da vontade do Estado” (Kelsen, 2000, p. 39), que detêm a capacidade de agrupar o povo em frações de acordo com suas pretensões, objetivos e ideologias, influenciando, dessa forma, na formação da vontade estatal (Kfourri, 2018, p. 124). A “racionalização do poder” baseada na democratização do Estado moderno se funda inteiramente na figura dos partidos políticos (Kelsen, 2000, p. 39). Seria impossível estabelecer a vontade estatal sem a influência das greis, através de manifestações de pensamento que moldam a vontade geral. É o meio pelo qual o cidadão pode interferir nesse processo (Kfourri, 2018, p. 125).

A influência individual, nesse contexto, não teria repercussão, por não possuir a organização partidária necessária para se alcançar os órgãos de governo. Sendo assim, o partido político se revela crucial para o desenvolvimento do debate parlamentar, fornecendo a estrutura para a articulação e representação dos interesses dos cidadãos em nível institucional. A ausência de um órgão partidário sólido tende a limitar sobremaneira a capacidade dos indivíduos de influenciar efetivamente as políticas públicas e as decisões governamentais, o que destaca ainda mais a importância das siglas como instrumentos de expressão democrática e organização política (Ferreira, 2019, p. 84).

Como visto nos tópicos anteriores, a participação dos governados no governo é a característica principal inerente a todos os tipos de democracia, sendo essencial para garantir a representatividade e a legitimidade das decisões políticas. No modelo liberal, as normas são produzidas por um corpo de indivíduos eleitos e que se faz valer de determinadas técnicas, a partir de um modelo de representação partidária (Kfourri, 2018, p. 28-35). É nesse formato que Hans Kelsen enxerga o Parlamento como o lugar em que o povo estabelece o debate público através de seus representantes. O autor cita a “superação da ficção representativa” em prol do reconhecimento da atuação de um parlamento eleito (Kelsen, 2000, p. 127), que seria o *locus* apropriado para deliberação pública. Ali, sob a condução dos partidos políticos, as correntes diversas poderiam se encontrar em um caminho intermediário (Kfourri, 2018, p. 35-36). Nestes moldes, a soberania popular, enquanto ficção, é suprida pela representação partidária, no exercício de um “governo para o povo” (Kelsen, 2000, p. 11-12).

No que diz respeito à representatividade, Marcelo Peregrino Ferreira destaca Richard Schmidt como um crítico da teoria da soberania popular em defesa ao papel das agremiações partidárias, elencando aqueles que acredita serem os falsos pressupostos da crise de representatividade da classe política. Na visão do autor, os partidos seriam as verdadeiras “forças formadoras do Estado” (Schmidt, 1980). A crença de que as greis seriam incapazes de canalizar a vontade popular por estarem distantes da prática política seria equivocada, apesar de ser uma alegação recorrente nas críticas daqueles que se opõem aos partidos. Isso porque o argumento advém de um raciocínio meramente abstrato, que pressupõe a existência de uma única “vontade latente” na sociedade.

Assim, Schmidt defende que a competição entre os partidos em busca da vitória é um elemento natural e essencial à formação do Estado, contrariando a ideia de que o conflito político deveria ser evitado por motivos éticos. Ele argumenta que a verdade não pode ser determinada por uma única perspectiva, mas deve resultar de um processo de negociação e equilíbrio entre diversas convicções políticas. Ainda assim, o autor reconhece a importância da existência de poucos partidos fortes contra a “atomização partidária” (Ferreira, 2019, p. 39-41). A ideia é de que a produção normativa seja originada a partir da concorrência dos diferentes posicionamentos políticos que existem na sociedade, através dos partidos políticos, peças “necessárias e fundamentais no processo de formação jurídica e política do Estado” (Mezzaroba, 2009, p. 124).

Segundo Kelsen, essa mediação entre indivíduo e o Estado é pressuposto de uma ordem democrática. Ao contrário, a tentativa de afastar os partidos políticos do Estado sob o argumento de existir de uma incompatibilidade entre ambos revelaria, na verdade, um ideal

antidemocrático. Por isso, o autor defende a necessidade de que a existência e atuação das greis sejam objetos de estatuto jurídico próprio, pelo que se posiciona de maneira favorável à constitucionalização dos partidos políticos para democratizar a formação da vontade geral. A partir daí, pode-se falar em um “Estado de Partidos” propriamente dito, posicionando as siglas como requisito expresso à existência da democracia (Kelsen, 2000, p. 40-42).

Os estudos selecionados sobre o tema também trazem J. Gerhard Leibholz como crítico ao modelo representativo liberal em prol do Estado de Partidos, sob o argumento de que seria a partir dos partidos políticos que o povo tem condições de formar racionalmente a vontade estatal dentro da democracia. Para ele, os partidos políticos são a única maneira de os cidadãos exercerem influência política sobre o Estado, dada a sua capacidade de unificar grandes massas de forma a exercer alguma articulação política (Kfoury, 2018, p. 141-142; Ferreira, 2019, p. 41-50).

A teoria de Leibholz estrutura o Estado de Partidos a partir de dois pressupostos necessários para sua implementação: institucionalização dos partidos políticos a partir de seu reconhecimento jurídico nas esferas constitucional e legal, acompanhado do reconhecimento da essencialidade democrática das legendas. O autor também elenca os critérios para que se determine a existência de um Estado de Partidos em determinada sociedade, que podem ser aferidos nos seguintes elementos: (i) papel ativo na formação política da vontade do Estado; (ii) limitação do financiamento público, por ser esta uma obrigação partidária que se justifica pelo maior controle da sigla sobre a atuação do representante eleito; (iii) reconhecimento de que os mandatos pertencem ao partido, sendo o representante eleito apenas um comissário da sigla, em contraponto ao modelo liberal; (iv) fidelidade e disciplina partidárias como forma de vinculação decisória do agente político às decisões da grei; e, por fim, (v) a realização de eleições plebiscitárias com a garantia de democracia interna partidária (Kfoury, 2018, p. 142-155).

2.2.2 A relação entre partidos políticos e o Estado: a aplicação da teoria no contexto brasileiro

Diante destes elementos, observa-se que o modelo brasileiro, embora não seja um Estado de Partidos em seu estágio mais avançado, apresenta os contornos de uma democracia representativa partidária. Apesar de seu assento constitucional, as agremiações não são, ainda, representantes do próprio Estado, tal como descrita na teoria de Leibholz. Nas palavras de Marcelo Ramos Peregrino Ferreira, “a democracia brasileira é uma democracia de partidos

que elegeu a representação organizada, por meio de grupos ideologicamente diferentes, como o meio pelo qual o sistema deve se organizar” (Ferreira, 2019, p. 131-132). O jurista ainda descreve os partidos políticos, no sistema brasileiro, como

instrumentos do regime democrático e da representação popular ao canalizarem as forças populares pela sua estrutura organizacional. Essas forças vivas e de ideais diversos dividem o espaço do mercado eleitoral em colisão e comunhão, por meio dos partidos políticos, todos almejando o poder e, por conseguinte, um quinhão na formação da vontade estatal (Ferreira, 2019, p. 133).

Observa-se aqui uma controvérsia doutrinária no que se refere à relação entre os partidos políticos e o Estado. Neste ponto, Otto Koellreutter faz uma análise da existência e atuação dos partidos a partir de um viés sociológico, ainda que sem previsão constitucional específica. O autor observa que a própria presença das agremiações partidárias no Estado deu origem ao “Estado de Partidos”, na medida em que o Estado dependeria da cooperação dos partidos para se organizar jurídico-politicamente. Essa seria a razão de sua crítica ao modelo representativo partidário e ao seu avanço em relação às forças do Estado, alertando para o risco de que a vontade das agremiações se sobreponha à vontade estatal, pelo que se posiciona em defesa da limitação da influência das greis. Como solução ideal, Koellreutter defende o fortalecimento de um Führer, eleito diretamente pelo povo, sem o intermédio dos partidos políticos e com independência do próprio Parlamento. Defende, ainda, a existência de um partido comunitário que faça frente ao debate parlamentar (considerado contraproducente) para fortalecer o Chefe de Estado, que concentraria a vontade geral enquanto expressão direta da maioria (Kfoury, 2018, p. 132-133).

Veja-se que, de uma forma geral, esta concepção de Estado representaria um contraponto à chamada Democracia de Partidos, modelo oriundo da República de Weimar e que, como dito, exalta a figura dos partidos políticos como centro de mediação dos interesses dos cidadãos governados, através de seus representantes eleitos, frente ao governo (Kfoury, 2018, p. 113). Na visão de Carl Schmitt, não há que se falar na dualidade entre Estado e sociedade ou entre governo e povo. Os conceitos não mais podem ser separados, uma vez que o Estado nada mais seria do que a própria sociedade auto-organizada. Cita-se, aqui, a figura do “Estado potencialmente total”, caracterizado pela total identidade entre Estado e sociedade (Schmitt, 2007, p. 115-117).

Os partidos políticos seriam tidos como os “titulares da auto-organização”. Ocorre que, segundo Schmitt, as greis partidárias teriam se mostrado “organizações sem sucesso e sem resultado”, pouco sólidas porque suscetíveis à pressão social e econômica, formadas em

uma opinião pública “indefinível e não-organizável”, razões pelas quais a sua figura teria sido ignorada pela Constituição do Reich (Schmitt, 2007, p. 121-122). Sob esta concepção que revela instabilidade, o Estado partidário-pluralista dificultaria a formação de um “Estado total” (Schmitt, 2007, p. 122-123), ou seja, o cenário em que o Estado já está incorporado à sociedade e não há mais a necessidade de existência do parlamento, pois a identidade totalizada do povo já teria se encontrado e se individualizado na figura do presidente do Reich (Kfoury, 2018, p. 138; Ferreira, 2019, p. 71-73).

Nesse ponto, enquanto Carl Schmitt parece valorizar o ideal de governabilidade a partir de uma unidade política sólida (Schmitt, 2007, p. 129-133), Hans Kelsen aponta uma contradição entre o “Estado total” e a noção de pluralismo político, que pressupõe a existência de “oposição real entre Estado e sociedade”. Este conflito acabaria por desaparecer no âmbito de um Estado total, de modo que ambos os conceitos se excluíam mutuamente. Dessa forma, para Kelsen, a teoria de Schmitt acabaria por “apresentar os partidos como formação estatal, não mais social”, o que anularia a própria ideia de pluralismo (Kelsen, 2003, p. 67-68).

Em defesa dos partidos políticos enquanto intermediação ideal para se alcançar a vontade coletiva, Richard Schmidt também é adepto do modelo pluralista, colocando as greis como parte inseparável do Estado. O autor não encara o fenômeno partidário a partir de um viés meramente político, mas também sob um ponto de vista jurídico e integrado à atividade estatal. Essa perspectiva ampliada destaca a importância dos partidos na estrutura jurídica e institucional do Estado, como agentes capazes de amoldá-lo politicamente, o que reforçaria a sua função essencial na expressão e condução dos interesses coletivos de uma sociedade (Mezzaroba, 2009, p. 123-124).

Por outro lado, contrariando outros autores de sua época, Heinrich Triepel separa completamente o partido político do Estado. O autor rejeita a ideia de um Estado construído sobre a própria ideia de partidos políticos, sob o entendimento de que a vontade política dos partidos não pode se misturar com a vontade estatal. Assim como Schmitt, ele nega que a vontade estatal possa depender de organizações sociais (partidos), por representarem ideias volúveis e transitórias, e critica o Estado de Partidos com base nisso (Ferreira, 2019, p. 80-81). Aliás, o próprio Schmitt destaca que Triepel teria mostrado a contradição do sistema partidário que, embora apresentado como meio de auto-organização da sociedade, resultaria em um novo problema por atuar em descompasso com os pressupostos do texto constitucional (Schmitt, 2007, p. 123-124).

De forma distinta, Johann Caspar Bluntschli ressalta que os partidos políticos não fazem parte do corpo estatal. Seriam grupos sociais livres, unidos por uma ação política

comum baseada em uma determinada ideologia, cuja composição é determinada pela entrada e saída de membros. Apesar de estabelecer uma clara distinção entre os partidos e o Estado, o pensamento de Bluntschli reflete uma abordagem liberal que valoriza o papel das legendas como instituições políticas essenciais para a representação popular. Ainda assim, o autor enfatiza que os partidos representam apenas uma “parte da totalidade mais ampla”, não a totalidade propriamente dita. Assim sendo, os partidos não devem subordinar os interesses do Estado aos seus próprios interesses particulares, pois isso os remeteria ao conceito de facção. As greis são instituições políticas, não instituições de direito público, razão pela qual se destaca a importância de manter a imparcialidade dos membros que eventualmente exerçam funções no Estado (Mezzaroba, 2009, p. 122).

Dentre as clássicas abordagens aqui trazidas, Marcelo Peregrino Ferreira aponta Carl Schmitt como um crítico ferrenho do ideal de Estado de Partidos. Como visto, o autor alemão questiona a forma de representação que os partidos políticos e o parlamento teriam em um Estado democrático. Para ele, a noção de representação estampada no parlamento e nos partidos políticos deveria dar lugar à identidade, fixada na ideia do chefe de Estado, que é o representante direto do povo. O parlamento, por limitar o poder do monarca, estaria servindo como um empecilho à formação da identidade do governo de forma centralizada na figura do representante do povo (Ferreira, 2019, p. 62). De acordo com Schmitt, as greis atuam no parlamento “como grupos de poder sociais ou econômicos, que calculam os interesses e as potencialidades de ambos os lados para, baseados nesses fundamentos efetivos, selarem compromissos e formarem coalizões”, sem que apresentem argumentos úteis para a atividade político-parlamentar (Schmitt, 1996, p. 8 *apud* Ferreira, 2019, p. 63).

Com base em elementos como este, observa-se também que Carl Schmitt revela uma perspectiva única sobre a democracia, dissociando-a do parlamento e até mesmo das eleições proporcionais. Sob essa perspectiva, a democracia não seria apenas um sistema de governo, mas sim uma forma de organizar o Estado em sua totalidade. Por isso o autor enfatiza a importância do princípio da identidade, que centraliza toda a unidade política do povo em uma única figura de autoridade. Essa figura política, segundo Schmitt, é essencial para exercer as atividades estatais de maneira eficaz e coerente. Ele exemplifica esse conceito com a figura do presidente do Reich – o Führer. Para Schmitt, essa figura centralizada de poder é crucial para garantir a estabilidade e a eficácia do Estado, permitindo a tomada de decisões ágeis e assertivas em nome do povo (Ferreira, 2019, p. 64-65).

Em suma, portanto, Carl Schmitt defende a figura do presidente como chefe de Estado e Guardião da Constituição, centrado na figura da identidade do povo em oposição à representação dada pelo parlamento, completamente neutro em relação aos partidos políticos, ideia adotada pela Constituição de Weimar. Assim o presidente reuniria, numa única figura, a vontade política de todo o povo, além de também atuar na defesa da unidade constitucional, uma vez que legitimado para tanto (Ferreira, 2019, p. 71).

No modelo brasileiro, esse protagonismo voltado à pessoa resulta na busca pelo “homem de bem”, o candidato ideal. Isso implica em uma série de empecilhos à elegibilidade dos candidatos, a partir do estabelecimento de uma régua moral em forma de princípios jurídicos, sobre o pretexto de “proteger o eleitor” (Ferreira, 2019, p. 41).

É o caso, por exemplo, da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), criada em um contexto de efervescência popular focada no combate à corrupção, com a proposta clara de afastar do processo eleitoral todos aqueles que porventura estivessem envolvidos em atos capazes de macular os preceitos da moralidade. A partir da completa reformulação de alguns dispositivos da Lei Complementar nº 64/90, com destaque à criação de um número significativo de novas causas de inelegibilidade, consagrou-se a ideia de que “a competição eleitoral não pode prescindir da observância de certos padrões mínimos de conduta por parte de seus *players* (e futuros agentes políticos)” (Fux; Frazão, 2016 *apud* Zilio, 2021, p. 16).

Na visão de Marcelo Peregrino Ferreira, esse ideal acarreta na interferência direta do ordenamento jurídico brasileiro na autonomia dos partidos políticos, a despeito do que prevê a Constituição Federal de 1988, que em tese garantiria a autonomia político-partidária (Ferreira, 2019, p. 134). Atualmente entendido como princípio de estatura constitucional, a autonomia partidária só foi plenamente assegurada no texto da Constituição de 1988, que passou a conceder aos partidos políticos uma “ampla liberdade para a regulamentação de suas questões *interna corporis* ou intrapartidárias”. Do ponto de vista histórico, seria uma resposta constitucional às “experiências traumáticas da indevida intervenção estatal na esfera interna das greis”, sobretudo ao longo da Era Vargas e da Ditadura Militar (Barros, 2021, p. 104).

Dessa forma, dada a relevância das agremiações partidárias para o funcionamento do Estado Democrático de Direito, mostra-se razoável adotar um entendimento equilibrado, que defenda a existência e autonomia das siglas, mas que igualmente estabeleça critérios para a sua atuação já na fase legislativa (Medeiros, 2024, p. 230).

Isso significa dizer que o funcionamento partidário ordinário, perante o eleitorado e enquanto organização (Key Jr, 1964)⁶², deve ser garantido em prol da maior pluralidade política inerente à lógica do regime democrático. Ainda assim, o ideal de governabilidade demandaria uma intervenção na etapa posterior dos partidos políticos no governo, no sentido de impor uma espécie de filtro para a atuação parlamentar às legendas que demonstrem uma representatividade mínima. Até porque a atuação demasiada a partir de múltiplos atores também afeta os demais Poderes de Estado, como adiante se verá.

2.3 PARTIDOS POLÍTICOS E O CONTROLE JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDADE

Em adequação ao recorte proposto na presente pesquisa, promove-se o estudo sobre a relação entre os partidos políticos e o controle judicial de constitucionalidade. A partir da base teórica desenvolvida ao longo do primeiro capítulo, onde foi apresentada a dinâmica do controle preventivo de constitucionalidade no contexto da jurisdição constitucional e da lógica de separação de poderes, este tópico busca inserir os partidos políticos no debate para demonstrar como as greis se utilizam deste instituto. Com vistas à melhor organização do raciocínio, o tópico foi subdividido em duas partes.

Em um primeiro momento, cuida-se da atuação dos partidos políticos perante os Poderes de Estado, com destaque aos elementos que evidenciam o uso estratégico das ações de controle abstrato de constitucionalidade por parte das legendas. Já na segunda metade deste tópico, volta-se o olhar à jurisprudência do STF para identificar os fundamentos que sugerem a aparente ilegitimidade ativa dos partidos políticos para impetrar mandados de segurança destinados ao controle preventivo de constitucionalidade, sendo este o objeto central da dissertação. Ou seja, aborda-se a atuação partidária desde a revisão judicial clássica, de viés repressivo, como parâmetro à investigação a ser realizada no último capítulo, especificamente voltada à modalidade preventiva de controle.

⁶² Resumidamente, muito embora a literatura liste uma série de funções partidárias, o entendimento de V.O. Key Jr. destaca as seguintes vertentes: “*parties in the electorate, parties as political organizations, and parties as governing institutions*” (Redondo, 2014, p. 153). Ao trazer essa dinâmica para o contexto brasileiro, Renata Rocha Villela adapta a conceituação estrangeira para “os partidos no eleitorado, os partidos como organização e os partidos no governo” (Villela, 2019, p. 47).

2.3.1 A atuação dos partidos políticos perante os Poderes de Estado: o uso estratégico das ações de controle abstrato de constitucionalidade

Como visto anteriormente, os partidos políticos ocupam uma posição de destaque no sistema representativo brasileiro, muito embora o país não se caracterize por ser um Estado de Partidos propriamente dito (Ferreira, 2019, p. 131). Esta relevância lhes confere certas prerrogativas no exercício de papéis dentro da ordem democrática e de suas instituições. Por isso, antes de tratar, especificamente, da relação entre os partidos e o controle judicial de constitucionalidade, convém verificar de que forma as siglas atuam perante os Poderes de Estado, com o objetivo de identificar as ferramentas (e as oportunidades) à sua disposição, por força constitucional.

No ponto, Renata Rocha Villela extrai da já mencionada doutrina de Key Jr. que a atuação partidária, para ser plenamente compreendida, deveria ser analisada sob uma perspectiva mais ampla, a partir de 3 (três) estágios distintos: os partidos no eleitorado, os partidos como organização e os partidos no governo. Dessa forma, a depender do momento, as funções partidárias podem variar desde a educação dos eleitores, de modo a incentivar a mobilização destes enquanto cidadãos; perpassando a etapa institucional do recrutamento e treinamento de lideranças políticas; até chegar na etapa de atuação prática no governo, contribuindo para a organização da base governista e/ou da oposição, com o gerenciamento das responsabilidades pelas ações do governo (Villela, 2019, p. 47-48). Para o recorte aqui proposto, que não tem a pretensão de percorrer todos os estágios da atividade partidária, interessa focar na fase decisiva de atuação dos partidos perante o governo, quando já superada a disputa eleitoral, para assim estabelecer uma relação entre as greis e as ações de controle de constitucionalidade.

Naturalmente, é razoável supor que o comportamento das agremiações partidárias tende a variar conforme a sua afinidade no governo de ocasião. Quando os partidos integram a base governista, articulam-se para a formação das coalizões partidárias em favor da máxima governabilidade. Por outro lado, quando compõem a oposição, as legendas centram seus esforços na obstrução e contestação das pautas de interesse do governo no âmbito da Câmara dos Deputados (Villela, 2019, p. 47-66). Vale ressaltar que, muito embora estas premissas se apliquem com maior clareza sobretudo aos Poderes Executivo e Legislativo, dada a sua formatação eminentemente política, estudos mais recentes e voltados ao tema demonstram também que o nível de judicialização de iniciativa partidária costuma variar, dentre outros critérios, de acordo com o governo (Medeiros, 2024, p. 165).

Seja na base governista ou na oposição, a atuação partidária na esfera parlamentar possui interferência direta no nível de governabilidade, ainda que a partir de missões distintas. De um lado, busca-se conferir sustentação ao Presidente da República no Congresso Nacional a partir do andamento de sua agenda de governo. De outro, cabe intensificar a fiscalização dos mandatários no exercício do cargo para impor uma parte de suas reivindicações. Em ambos os casos, não sendo possível que o Executivo trate diretamente com cada um dos parlamentares, os partidos mais uma vez assumem o papel de intermediadores, cujos líderes “figuram como atalhos informacionais e comunicacionais, que permitem que decisões sejam tomadas de forma mais ágil e sistematizada” (Vilella, 2019, p. 48).

Segundo a autora, a necessária construção de estratégias de governo resultaria na criação da figura do “partido cartel” (*the cartel party*), cuja teoria foi desenvolvida por Peter Mair e Richard S. Katz para explicar a simbiose entre os partidos políticos e o próprio Estado na luta pela sobrevivência. Para garantir participação no governo e, assim, obter recursos junto ao Estado, os partidos-cartel aceitam cooperar entre si independentemente de qualquer alinhamento no aspecto ideológico, com o objetivo de se manter no poder e atuar em forma de autoproteção para afastar a ascensão de outros grupos de fora do “cartel” (Katz; Mair, 1995, p. 16-17; 21-23). Seja como for, aos grupos que não integram a base governista é dado o exercício da oposição, que ganha especial destaque no âmbito do Parlamento.

Na concepção de Norberto Bobbio, o termo “oposição” remete ao exercício de resistência manifestada aos atos das autoridades políticas, de forma institucional, pelas vias constitucionais e legais disponíveis. Trata-se da função constitucional de “limitação e controle crítico do poder da maioria”, manifestada sobretudo no âmbito da atividade legislativa. Mas dada a sua amplitude, os partidos políticos têm o potencial de atuar para além da restrita ou limitada “oposição parlamentar”, de modo a conduzir movimentos sociais que questionam o *establishment* (Bobbio, Matteucci, Pasquino, 1998, p. 846-848).

A manutenção de um verdadeiro regime democrático exige mais do que a simples realização de eleições, na medida em que regimes autoritários também podem organizá-las, ainda que se possa questionar o resultado final. É preciso criar condições para a existência de uma oposição que seja livre para fiscalizar e atuar em contrariedade ao governo, com a possibilidade concreta de promover uma alternância no poder de tempos em tempos. Daí porque Robert Dahl coloca a realização de eleições livres, justas e frequentes como alguns dos pressupostos das instituições políticas na democracia representativa moderna (Dahl, 2001, p. 99-110). Em complemento, o autor também destaca a liberdade de expressão e o acesso às fontes de informação diversificadas como as exigências mínimas de uma democracia.

Nesse contexto, é indispensável ao regime democrático que os partidos políticos que não compõem a base governista tenham liberdade para discordar do governo e criticá-lo publicamente. Trata-se de manter viva uma alternativa política em defesa do direito das minorias dissidentes, de modo a limitar o poder da maioria dentro do parlamento (Villela, 2019, p. 55). Até por isso, Jeremy Waldron defende a normalização da competição partidária. Segundo o autor, para além da garantia de liberdade de atuação, uma “oposição leal” deve ser entendida como um princípio inerente ao próprio sistema político, institucionalizado pela constituição. Na prática, cabe ao partido político de oposição escrutinar o governo e torná-lo publicamente responsável por seus atos, na medida em que a fiscalização pela crítica pública tende a limitar o extremismo governamental e estimular comportamentos mais razoáveis. Essa “vigilância” pela oposição parte da premissa de que a vitória nas urnas não deve eximir o mandatário de apresentar e defender as suas políticas em um ambiente de debate “adversarial explícito” (Waldron, 2016, p. 99-102).

Essa dinâmica de debates entre grupos político-partidários com visões opostas não se refere unicamente à atividade legislativa, de modo a interferir no próprio equilíbrio entre os Poderes de Estado. A relevância dos partidos políticos nesse contexto, seus impactos na ideia de separação de poderes e no próprio sistema de freios e contrapesos é abordado por Daryl J. Levinson e Richard H. Pildes. Os autores defendem que a presença dos partidos no comando do Executivo e Legislativo acaba por alterar as teorias clássicas sobre a separação de poderes, na medida em que os mandatários passariam a agir de acordo com as orientações das próprias siglas ao realizar a contenção recíproca. Ou seja, na qualidade de oposição institucionalizada, os partidos passaram a atuar na forma idealizada para o sistema de freios e contrapesos, cuja influência é capaz de ditar o debate público. Dessa forma, poder-se-ia falar até mesmo em uma verdadeira “separação de partidos, não de Poderes” (Levinson; Pildes, 2006).

No âmbito do processo legislativo existem instrumentos próprios para o devido exercício de oposição, pelos quais é possível intervir no processo decisório, sobretudo no que toca à votação das propostas legislativas. À título de exemplo, Villela destaca a possibilidade de obstrução parlamentar legítima⁶³, requerimentos para a adoção do processo nominal de votação⁶⁴, para a verificação sobre o resultado final⁶⁵ e, ainda, para o destaque da matéria⁶⁶.

⁶³ A obstrução parlamentar legítima (art. 82, § 6º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) permite que os parlamentares compareçam às sessões plenárias simplesmente para fins de garantir a sua presença mínima constitucional (art. 55, III), mas que não será computada para fins de verificação do quórum mínimo exigido para a votação.

⁶⁴ A votação pelo processo nominal (art. 185, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) faz com que os deputados tenham que votar individualmente por meio do sistema eletrônico, o que costuma configurar uma estratégia para prolongar e dificultar a votação, apostando na lentidão e dispersão dos parlamentares.

Também podem ser formulados requerimentos diversos que alteram o próprio procedimento previsto, como a retirada da proposição da Ordem do Dia, adiamento da discussão, discussão por partes, adiamento da votação, votação individualizada de proposição artigo por artigo ou emenda por emenda, votação dos destaques em bloco e propostas de emendas aglutinativas. É dado aos parlamentares, ainda, suscitarem questões de ordem para esclarecimento de dúvidas sobre a interpretação do regimento da Casa, o que por vezes é usado de forma meramente protelatória, dentre outras hipóteses que visam obstar, alongar ou rediscutir as proposições legislativas (Villela, 2019, p. 57-63).

As ferramentas são diversas, com fundamentos constitucionais e regimentais. Nas palavras da própria autora, trata-se de “um arsenal considerável de instrumentos à disposição da oposição, que possibilitam às minorias contestar, emendar e, por vezes, até mesmo obstar as propostas da maioria governista” (Villela, 2019, p. 56). Estes elementos levam a crer que, muito embora não seja algo expresso no texto constitucional, haveria um claro Direito da Oposição no Brasil, “consistente num conjunto de regras constitucionais, legais e regimentais aptas a assegurar a participação da minoria no processo decisório e armá-la dos instrumentos necessários à contenção de eventuais abusos da deliberação majoritária” (Medeiros, 2024, p. 48). São dispositivos relevantes, que podem ser utilizados de forma estratégica:

O uso adequado desses instrumentos pelos opositoristas permite-lhes, ainda, manejar o tempo, recurso escasso e fundamental às estratégias de governo, haja vista que o momento em que determinado tema é discutido e votado pode ser fundamental para sua aprovação. Permite, ademais, influenciar o modo como a sociedade avalia a atuação do governo (que pode ser considerada negativa, na hipótese de atrasos na aprovação de leis e políticas públicas essenciais).

[...]

Na linha do exposto nos subtópicos anteriores, constata-se que os partidos políticos exercem relevante influência na aprovação dos atos normativos voltados a introduzir uma nova ação governamental, seja por meio da aquiescência aos projetos em trâmite no Poder Legislativo, seja por meio da discordância e da obstrução (Villela, 2019, p. 56-63).

No entanto, ainda que existam alternativas regimentais legítimas para tanto, os partidos políticos dispõem de uma possibilidade adicional: investir na atuação jurisdicional. O fenômeno da judicialização da política como um verdadeiro instrumento de oposição não

⁶⁵ Quando não adotada a votação pelo processo nominal, os deputados podem requerer a verificação do resultado obtido na votação simbólica (art. 186, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), o que implica na realização de uma nova votação, mas desta vez pelo processo nominal.

⁶⁶ O pedido de destaque (art. 161 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) é um recurso que permite a apreciação apartada de determinado artigo emenda após a votação do texto principal. Segundo Villela, trata-se de “uma forma de evitar que os pontos de um projeto sobre os quais não haja consenso impeçam a aprovação dos demais pontos” (Villela, 2019, p. 58).

passou despercebido pela academia, que tem se dedicado ao estudo específico do tema sob a ótica da ciência política (Taylor; Da Ros, 2008; Zuccolotto, 2016) e com base em dados empíricos (Villela, 2019, p. 73; Medeiros, 2024, p. 183). Embora os estudos abordem a problemática sob a perspectiva do controle abstrato de constitucionalidade, de viés repressivo, entende-se que as suas conclusões se credenciam como um bom parâmetro para a análise complementar do tema, voltado ao controle preventivo, que é o que propõe este trabalho.

A literatura demonstra que a judicialização da política no Brasil é influenciada por diversos fatores, incluindo o contexto político, os atores envolvidos, os interesses em jogo e as estratégias políticas adotadas. A utilização dos Tribunais como uma instância política bem reflete a dinâmica complexa das relações entre os poderes e os partidos políticos no sistema político brasileiro (Taylor; Da Ros, 2008, p. 848). Estrategicamente, as greis costumam se utilizar da via jurisdicional, como as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), não apenas para obter decisões judiciais em favor de seus interesses, mas especialmente para fins políticos. Os partidos buscam amplificar as suas vozes e marcar posição contrária às políticas públicas adotadas pelo governo, de forma pública, utilizando-se das Cortes como canais para denunciar práticas consideradas equivocadas. As chances de vitória, de fato, são pequenas e os políticos se beneficiam principalmente da visibilidade dada pelos meios de comunicação.

A estratégia por trás do ajuizamento de ações, portanto, não está atrelada somente ao êxito judicial. Dentre os possíveis objetivos partidários relacionados à judicialização de pautas políticas, as pesquisas selecionadas destacam a sua utilização como instrumento de oposição, defesa de interesses da classe política ou terceiros, arbitramento de conflitos, defesa de direitos fundamentais e minorias, intermediação de interesses privados, maior visibilidade da atuação político-partidária junto ao público e, ainda, como instrumento de negociação (Villela, 2019; Medeiros, 2024; Taylor; Da Ros, 2008).

O contexto histórico dá um panorama sobre o avanço da judicialização da política. Após a Segunda Guerra Mundial, as Constituições estabeleceram direitos fundamentais que limitavam o poder do Estado. Isso levou à necessidade de um Judiciário capaz de controlar a legislação, impulsionando um aumento global de litígios e transformando o acesso à justiça em uma prioridade política. Essa abordagem, chamada por Ran Hirschl de "judicialização de baixo para cima", reflete uma maior conscientização dos direitos por diversos grupos sociais, que passaram a confiar nas instituições judiciais por sua alegada integridade e imparcialidade, em contraste com a desconfiança na burocracia política (Medeiros, 2024, p. 135).

Outra teoria para o aumento da litigiosidade política nos últimos anos sugere que a prática do *judicial review* nas Constituições modernas não decorreria apenas do aumento da consciência sobre os direitos fundamentais, mas sim por motivos políticos relacionados às incertezas geradas pela democratização e às baixas expectativas de manutenção do poder no momento da elaboração constitucional. Tom Ginsburg sugere que os constituintes recorrem à revisão judicial para garantir a possibilidade de desafiar legislações simplesmente contrárias aos seus interesses, dependendo da probabilidade de manter ou perder o poder após a entrada em vigor da Constituição. Essa abordagem é chamada de "*insurance model of judicial review*" e coloca o Judiciário como um "fórum alternativo para a discussão das ações de governo" que "proporciona uma forma de seguro aos prospectivos perdedores eleitorais durante o processo de barganha constitucional" (Villela, 2019, p. 70-71).

De igual maneira, no caso do Brasil, o desenho institucional da Constituição de 1988 é apontado como um dos fatores para uma maior judicialização da política. Dado o contexto histórico, numa época em que o Estado há muito já era responsável por garantir o bem-estar social da população, o Poder Judiciário passou a ocupar um espaço central na garantia destes direitos sociais básicos, sendo alçado a um papel institucional de maior relevância social e atenção da mídia (Villela, 2019, p. 68-69). Pode-se dizer, assim, que a reabertura democrática pós-88 propiciou uma maior litigância política no STF, especialmente quanto às ações de controle concentrado de constitucionalidade (Zuccolotto, 2016, p. 53-54).

As ADIs são uma importante forma de contestação judicial de políticas e decisões dos órgãos do Estado, tanto pelo número considerável de legitimados ativos, mas também por questões processuais, como a irrecorribilidade de suas decisões, ocorridas em plano abstrato, sem discussões específicas das implicações práticas da decisão. Além disso, caso providas, são grandes as chances de alteração total ou parcial da legislação através das ações, seja por decisões definitivas ou liminares. As derrotas judiciais, por outro lado, também podem ser instrumentalizadas como forma de desmerecer ou declarar publicamente uma oposição direta à determinadas políticas públicas (Taylor; Da Ros, 2008, p. 830-831).

Ainda sob o enfoque processual, Villela (2019, p. 43) reforça a força e amplitude que as ações de controle concentrado de constitucionalidade têm no cenário político por seus efeitos vinculantes, com eficácia geral e retroativa, mesmo nas decisões liminares, que podem ser proferidas monocraticamente em casos específicos. Considerando que tais ações demoram anos para uma decisão final de mérito, é tempo mais que suficiente para que as liminares impliquem na perda da eficácia social da norma sendo impugnada. Em complemento, Medeiros (2024, p. 158) afirma que "os atores políticos não teriam o incentivo de contestar a

constitucionalidade de uma norma, não fosse a possibilidade de concessão de uma liminar ou pela simples atenção pública que ganham a partir do ajuizamento.”

As pesquisas observam que as ações de controle de constitucionalidade perante o STF são frequentemente utilizadas como uma estratégia de oposição parlamentar. Ao realizar um levantamento histórico, observa-se que os partidos de oposição são os principais atores na contestação judicial a cada governo, o que tende a se agravar em fases altamente polarizadas. Quando um novo governo é eleito, a dinâmica se inverte, independentemente de seu espectro político-ideológico. Por exemplo, foi o que ocorreu na dinâmica FHC-Lula, em que o PT e seus aliados no Congresso entravam com ações contra o governo do PSDB e seus aliados, e vice-versa. Os pesquisadores concordam que a esquerda tende a recorrer mais aos tribunais como forma de contestação, apesar de não ser uma generalização tão apropriada a ser feita, dada a necessidade de avaliar outras variáveis políticas (Medeiros, 2024, p. 158; p. 171).

De fato, a maioria das ADIs ajuizadas durante o período analisado por Taylor e Da Ros foram de iniciativa da oposição. Ou seja, os partidos políticos que estavam fora da coalizão governista utilizavam as ações principalmente como uma forma de contestar as políticas adotadas pelo governo (Taylor; Da Ros, 2008, p. 834). Já Renata Rocha Villela observa que o PT, em especial durante a era FHC, utilizou a ADI como forte estratégia para se opor às políticas públicas do governo, o que confirma a tese da judicialização como uma tática de oposição (Villela, 2019, p. 74). O mero oposicionismo, no entanto, não explica de maneira completa o uso estratégico do controle de constitucionalidade pelos políticos e partidos. Os atores envolvidos, o contexto político e as pautas discutidas também interferem na judicialização. A estratégia política adotada pelos diferentes atores em relação ao governo, juntamente com o teor das políticas adotadas e os interesses em jogo, influencia a decisão de contestar judicialmente determinadas políticas (Taylor; Da Ros, 2008, p. 829).

Somado ao caráter oposicionista, há também a “judicialização como arbitragem de interesses em conflito”, que envolve a proposição de ações quando estatutos legais afetam diretamente interesses de grupos específicos. O objetivo não é contestar a política pública, mas sim promover o gerenciamento de regras procedimentais que beneficiem determinados atores (Taylor; Da Ros, 2008, p. 840). Nesse ponto, Villela nega que seja a mediação de interesses em conflito, mas sim que se trata da defesa dos interesses da classe política, ou seja, uma categoria própria, autônoma. A autora afirma que os partidos políticos instrumentalizam em larga escala as ações constitucionais em defesa dos próprios interesses, sem realizar juízo de moral, pelo que alerta quanto ao problema de se esvaziar os interesses da coletividade neste processo (Villela, 2019, p. 119).

Mas para além dos interesses partidários, as ações de controle abstrato também costumam ser atreladas à defesa dos direitos fundamentais e das minorias. Nessa perspectiva, cuja visão é corroborada por Kelsen e Dworkin, entende-se que o STF tem a responsabilidade de garantir que os direitos fundamentais sirvam como um freio à maioria, invalidando atos que se mostrem contrários à Constituição. Por possibilitar a quebra da barreira majoritária do parlamento, a hipótese de acessar diretamente a Corte Constitucional por meio de ações de controle abstrato de constitucionalidade é considerada um instrumento relevante para a defesa das liberdades civis. Portanto, o uso dessas ações com esse propósito é visto pela autora como legítimo e em conformidade com a própria função inerente aos partidos políticos no sistema proporcional de representação (Villela, 2019, p. 122-123).

Uma outra hipótese levantada pela academia seria de que as ações declaratórias de constitucionalidade também seriam utilizadas como instrumento de governo para confirmar a constitucionalidade de uma lei essencial à implementação de uma política específica. Ao obter a declaração favorável pelo STF, a Administração teria mais segurança para executar projetos de alto custo ou reformas controversas sujeitas a contestações populares. Mas em atenção ao recorte desta pesquisa, convém ressaltar que esse uso se mostra menos frequente por parte dos partidos políticos, até porque o Presidente da República também é sujeito legitimado ativo no controle de constitucionalidade (Villela, 2019, p. 86).

No que toca às agremiações partidárias, conforme apontado pela literatura, uma hipótese marcante do uso político das ações de controle de constitucionalidade decorreria do interesse de atrair mais visibilidade do grande público e atenção do eleitorado, especialmente considerando a baixa taxa de procedência das ações (Villela, 2019, p. 82). Yoav Dotan e Menachem Hofnung apontam que os partidos são *players* racionais, que não recorreriam ao judiciário se não verificassem a presença de benefícios políticos na medida, apesar do grande risco de decisões desfavoráveis e da possível deterioração da efetividade dos atos realizados pelo Poder Legislativo. Os autores afirmam que o uso político das Cortes é impulsionado pelo próprio fenômeno da personalização da política, já aqui debatido, que acaba por incentivar os parlamentares a liderar ações judiciais que lhes confirmem destaque na mídia, com vistas a obter reconhecimento por sua atuação. Observa-se que essa análise também se aplicaria ao Brasil, onde as regras eleitorais favorecem o individualismo e a promoção dos candidatos em detrimento dos partidos, amplificado pela cobertura midiática em torno do STF (Villela, 2019, p. 82).

Até porque, dado o baixo custo de se judicializar a política, não haveria razão para não tentar. Do ponto de vista financeiro, sequer se exige o pagamento de custas processuais. Ao final, na pior das hipóteses, as derrotas judiciais podem ser transformadas em vitórias políticas. Mesmo ao perder uma ação judicial, os partidos podem obter ganhos políticos ao denunciar práticas do governo, amplificar suas vozes e marcar posição contrária, fortalecendo sua imagem perante seus eleitores e filiados. Os incentivos são diversos (Taylor; Da Ros, 2008, p. 828). Nesse cenário, Ran Hirschl destaca ainda que a judicialização da política depende necessariamente da concordância do estamento político, o que descreve como uma "judicialização vinda de cima". Isso ocorre quando autoridades eleitas optam por acionar os tribunais em meio às disputas pelo poder na sociedade.

Nessa perspectiva, a judicialização é resultado de escolhas estratégicas dos atores políticos. O autor sugere que uma justificativa seria a transferência de responsabilidade, na qual os políticos delegam aos tribunais decisões sobre questões moralmente controversas, evitando possíveis prejuízos eleitorais decorrentes da posição adotada. Essa estratégia pautada na "transferência de batatas quentes"⁶⁷, pode não refletir as dinâmicas de judicialização presentes no Brasil atual, onde a polarização política levaria os parlamentares a buscar soluções diretas, visando mais a resolução dos problemas do que a delegação de responsabilidades (Medeiros, 2024, p. 141).

Dadas as desproporções ocasionadas pela dinâmica transferência de poderes, com impacto no equilíbrio entre as instituições democráticas, os estudos mais recentes formulam propostas de intervenção no atual modelo judicial. Ao constatar a frequente judicialização dos embates políticos, Medeiros (2024, p. 177) é firme em defender a necessidade de restrição da legitimidade ativa dos partidos políticos em ações de controle de constitucionalidade. Na sua visão, a concessão da legitimidade ativa a uma fração da minoria parlamentar no Brasil tem o potencial de mudar a dinâmica da judicialização por parte dos atores políticos, uma vez que os partidos só poderiam ingressar com ações no STF em conjunto com outros, o que exigiria o apoio de um número significativo de parlamentares.

Na prática, o pesquisador argumenta que isso obrigaria os políticos opositoristas a negociarem a propositura de ações, de modo a reduzir drasticamente o incentivo à judicialização. Além disso, essa necessidade de encontrar pautas comuns e a atenção pública compartilhada com outras agremiações aliadas poderiam levar os partidos políticos a limitar a judicialização àquelas questões realmente importantes para a oposição, com amplo apoio.

⁶⁷ De maneira semelhante, a prática também é descrita por Ran Hirschl como sendo transferência de "abacaxis" políticos (Hirschl, 2009, p. 165).

Essa abordagem visa a controlar o nível de judicialização e focar em temas relevantes para a oposição como um todo (Medeiros, 2024, p. 198). A partir do direito comparado, com aplicação no contexto político brasileiro e em atenção aos instrumentos típicos do direito de oposição parlamentar, Isaac Kofi Medeiros chegou à conclusão de que seria adequado limitar a legitimidade ativa das ações de controle de constitucionalidade para exigir a mobilização de 1/4 de uma das Casas Legislativas (Medeiros, 2024, p. 227-229).

No mesmo sentido, Renata Rocha Villela também levanta a hipótese de se retirar a legitimidade ativa dos partidos políticos, comparando com o que já ocorre em outros países, e substituindo-a pela legitimidade de uma parcela mínima dos parlamentares. No entanto, de maneira diversa, sugere o quórum de 1/3 dos membros do Legislativo (Villela, 2019, p. 170-174). Ou seja, ao estudar recentemente o fenômeno da judicialização da política e o uso estratégico das ações de controle de constitucionalidade por parte das legendas, apesar das divergências pontuais, as pesquisas convergem na conclusão transformar a legitimação em um direito de minorias parlamentares, ainda que sob diferentes patamares de apoio, a partir de um processo idealmente negociado e programático (Medeiros, 2024, p. 233).

Esses elementos são relevantes para entender o jogo político que existe por trás da atuação partidária perante os Poderes de Estado, com impactos diretos no equilíbrio de forças entre as instituições democráticas. Especificamente, como já se esclareceu, a teoria referente à judicialização política estratégica e os dados que foram aqui selecionados e reunidos sobre o controle abstrato de constitucionalidade serão projetados ao modelo de controle preventivo, enquanto objeto central de análise, em tópico específico no capítulo final. Na sequência, em complemento ao que interessa ao presente estudo, mas ainda no que se refere à atuação dos partidos em sede judicial, passa-se a investigar entendimentos sobre a eventual legitimidade ativa dos partidos para desencadear a fiscalização prévia de constitucionalidade.

2.3.2 A aparente ilegitimidade ativa dos partidos políticos para a impetração do mandado de segurança destinado ao controle preventivo de constitucionalidade, de acordo com a jurisprudência do STF

A partir dos elementos trazidos, pode-se dizer que a judicialização da política no Brasil se apresenta como um fenômeno partidário, que decorre de uma atuação estratégica das siglas que passaram a identificar ganhos políticos relevantes, cujo comportamento parece ser incentivado pelo desenho institucional vigente (Medeiros, 2024, p. 175). Sob diferentes abordagens, foram destacados estudos recentes que se dedicaram a estudar a participação dos

partidos políticos no controle de constitucionalidade, como exposto no tópico anterior. Assim, antes de cogitar a legitimação das greis para atuarem na modalidade preventiva de controle de constitucionalidade, julgou-se pertinente observar como elas efetivamente se comportam na modalidade repressiva, para assim estabelecer um parâmetro concreto de comparação.

Por sua vez, este tópico se propõe a analisar o que talvez seja o primeiro aspecto de uma aparente dissonância entre as hipóteses de controle de constitucionalidade: a própria legitimação ativa dos partidos políticos. Se por um lado as agremiações são protagonistas do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade (Villela, 2019, vii; Medeiros, 2024, p. 16), de outro, sequer participariam do controle preventivo. Ou seja, apesar de serem taxativamente definidos pelo constituinte como legitimados para o ajuizamento de ações de controle repressivo de constitucionalidade⁶⁸, os partidos políticos parecem estar à margem da modalidade preventiva de controle que, por si só, já seria problemática. Pelo menos, é o que indica o entendimento mais difundido na literatura especializada (Salgado; Araújo, 2019; Nascimento, 2023) que, sob diferentes abordagens, comumente veicula em suas análises o seguinte excerto da jurisprudência:

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 (Brasil, 2004).

Daí porque o entendimento mais difundido destaca a legitimidade ativa exclusiva “dos congressistas, e só deles, não extensível aos partidos políticos, tampouco aos cidadãos não-parlamentares” (Nascimento, 2023, p. 71). Ao tratar do *judicial review* no âmbito do processo legislativo, a doutrina passou a lecionar que “O controle pode ocorrer antes mesmo de a emenda ser votada, por meio de mandado de segurança, reconhecendo-se legitimação para agir exclusivamente ao congressista” (Branco, 2012, p. 188). Ocorre que, conforme detalhado ao longo do primeiro capítulo, a hipótese aqui estudada de controle preventivo de constitucionalidade em sede judicial, uma vez que não tipificada no Brasil, constitui-se como uma ação que passou a ser admitida a partir de uma construção jurisprudencial do STF. Este ponto se mostra relevante na medida em que, diante do vácuo normativo, a matéria passou a ser regulada com base única e exclusivamente no entendimento da Corte, sem qualquer tipo de amparo legal ou constitucional.

⁶⁸ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

Nestes moldes, coloca-se em discussão até mesmo a legitimidade democrática do atual modelo, que parece conferir somente aos parlamentares, de maneira exclusiva, o direito subjetivo ao controle preventivo, em detrimento de outros relevantes *players* como os partidos políticos. É importante destacar, porém, que a legitimidade parlamentar também se mostraria restrita de certa forma, com a necessidade de estar embasada em hipótese ligada ao devido processo legislativo ou, ainda, a partir da demonstração de ofensa a direito subjetivo do próprio congressista que seja passível de reivindicação judicial.

Nesse sentido, aliás, o entendimento do Supremo “é no sentido de que o parlamentar individualmente não possui legitimidade para impetrar mandado de segurança para defender prerrogativa concernente à Casa Legislativa a qual pertence” (Brasil, 2011). Como parlamentar, obviamente, entende-se deputado federal ou senador, sem distinção, tal como já observou o ex-ministro do STF, Néri da Silveira (Brasil, 2002, p. 5). No ponto, cada congressista só poderá questionar o trâmite da sua própria Casa Legislativa: os deputados federais podem questionar a tramitação na Câmara dos Deputados, enquanto os senadores só podem impugnar o procedimento que foi adotado no Senado Federal (Salgado; Araújo, 2019, p. 91).

Feitas estas ressalvas, destacou-se ainda que o fundamento utilizado pelo Tribunal seria a proteção do direito líquido e certo dos parlamentares ao “devido processo legislativo”, a partir de entendimento inaugurado ainda no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1980). No âmbito deste *leading case*, inclusive, o Procurador-Geral da República à época, Dr. Firmino Ferreira Paz, já havia questionado o alegado direito subjetivo invocado pelos parlamentares:

Demais disso, o Senador, nas relações suas com o Senado, não age em nome e no interesse próprios. Os poderes, que exerce, não são dele, individualmente. São do Estado, de quem, em última análise, é órgão representativo. Poderes; não, direito subjectivo. Dentro nessa relação congressual, o Senador não é titular de direito individual, existente no seu próprio interesse.

Diz-se, na Constituição Federal, artigo 41, que "O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos e no exercício dos direitos políticos". Senador é, portanto, representante de Estado-membro da Federação brasileira, posto seja eleito pelo sufrágio popular ou do colégio eleitoral (Constituição Federal, artigos 13, § 2º, a), e 41, § 2º, combinados).^[69]

Representação é conceito em que figuram, quando menos, duas presenças de pessoas, em actos: uma direta (do representante); outra, indireta (do representado).

Sendo representante, o Senador da República, ao exercício do mandato, age em lugar, em nome e no interesse do Estado; não, em nome e no interesse próprio. Os

⁶⁹ Os dispositivos mencionados no excerto se referem à Constituição Federal de 1967/69, com texto alterado pela Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977.

poderes, que exerce o Senador, não são deles; são do Estado que representa. Não há, aí, direito individual. Cumpre distinguir. Direito Individual, objeto de proteção por via de mandado de segurança, é aquele de que entre outros bens da vida, se compõe o patrimônio individual. É esse o direito protegível por via de ação de segurança [...]. Ora, no caso, ainda que existisse "direito de não deliberar", não lhe seriam titulares, pessoalmente, os autores impetrantes. Esse direito, existisse, só pertenceria ao Estado, de quem os autores são representantes, no exercício limitado do mandato (Brasil, 1980, p. 9-10).

No entanto, embora tenha sido consignada no relatório do acórdão, a matéria não foi especificamente apreciada pelo Tribunal. Ainda assim, desde então, reitera-se o alegado “direito subjetivo ao devido processo legislativo”⁷⁰ como referência (Nascimento, 2023, p. 66) para firmar a tese de que os “membros do Congresso Nacional possuíam legitimidade ativa para provocar o Supremo Tribunal Federal para analisar, pela via do mandado de segurança, a constitucionalidade de projetos de lei ou de emendas à Constituição” (Oliveira; Conti; Medeiros, 2020, p. 169). O Ministro Alexandre de Moraes também se alinha ao entendimento sobre a legitimação exclusiva dos parlamentares:

Reitere-se que os únicos legitimados à propositura de mandado de segurança para defesa do direito líquido e certo de somente participarem de um processo legislativo conforme as normas constitucionais e legais são os próprios parlamentares, cujo prosseguimento do processo, até decisão final do Supremo Tribunal Federal dependerá da manutenção do autor de sua condição de membro do Congresso Nacional (“relação de contemporaneidade”) (Moraes, 2017a, p. 529).

De igual maneira, na forma da discussão ora trazida neste tópico, vale dizer que outros julgados emblemáticos também não trataram sobre o tema sob a ótica partidária. Por exemplo, mais de duas décadas depois, o clássico precedente inicialmente aqui reproduzido (Brasil, 2004), que assentou de forma taxativa a legitimidade ativa dos parlamentares – somente deles –, assim o fez ao apreciar um caso concreto que envolvia um mandado de segurança impetrado por servidores públicos federais inativos, sem qualquer tipo de envolvimento político-partidário ou vínculo com o Poder Legislativo. Naquele caso, os impetrantes se insurgiram contra ato de deliberação pelo Senado Federal sobre o Projeto de Emenda Constitucional nº 67/2003, que pretendia instituir na Constituição a cobrança de contribuição previdenciária de servidores inativos e pensionistas.

Nesse contexto, alegavam possuir direito líquido certo a ser protegido de não serem compelidos a pagar a referida taxa, dada a impossibilidade de ser objeto de deliberação

⁷⁰ Tal como mencionado ao longo do primeiro capítulo, rememora-se que, ao contrário do que passou a ser comumente veiculado na literatura, em momento algum dos votos, o *leading case* adota a expressão “devido processo legislativo” (Brasil, 1980).

uma proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais. Ao apreciar a demanda na via mandamental e depois em sede de agravo, o STF assentou a ilegitimidade do “simples cidadão” para a impetração do *mandamus*, por não possuírem direito subjetivo ao devido processo legislativo (o que seria restrito aos parlamentares, decorrente de sua função), mas sem abordar a situação específica dos partidos políticos (detentores do mandato eletivo no sistema proporcional), como dito (Brasil, 2004).

Observa-se a existência de outras ações que também foram impetradas por meros cidadãos na tentativa de discutir proposições referentes à matérias previdenciárias⁷¹ ou outras matérias de Direito⁷². Em todos esses casos, os ministros relatores negaram seguimento ao mandado de segurança por falta de legitimidade ativa dos impetrantes, considerando que não foram propostas por parlamentares. Nas palavras do então ministro Celso de Mello, relator de uma ação semelhante, “falece legitimidade ativa ao particular, como o ora impetrante, para questionar, em sede mandamental, a validade jurídico-constitucional de proposta de emenda à Constituição, em tramitação no Congresso Nacional” (Brasil, 1998b)⁷³. O então presidente do STF ainda foi além:

Titulares do poder de agir em sede jurisdicional, contudo, tratando-se de controvérsia constitucional instaurada ainda no momento formativo da proposta de emenda ou do projeto de lei, hão de ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídica imposta pela Constituição em sede de elaboração das espécies normativas.

O parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe do procedimento de formação das normas estatais, dispõe da prerrogativa de impugnar o eventual descumprimento, pela instituição parlamentar, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no plano material ou formal, a atividade de positivação das emendas à Constituição ou das regras legais.

Desse modo, é ao congressista - e não ao cidadão comum - que compete o direito subjetivo de não ver submetida, à apreciação parlamentar, proposta de emenda supostamente vulneradora do núcleo irreformável de nosso ordenamento constitucional. Não pode o cidadão, assim - invocando a sua potencial condição de destinatário da futura emenda à Constituição - investir-se na posição de parte interessada no controle jurisdicional prévio do processo de criação do direito

⁷¹ Mandado de Segurança nº 24.576, de relatoria da ministra Ellen Gracie, julgado em 27 de junho de 2003; e Mandado de Segurança nº 24.593, de relatoria do ministro Maurício Corrêa, julgado em 31 de julho de 2003. Impetrações contra a proposta de emenda constitucional (Reforma da Previdência – tributação dos inativos), cuja matéria seria vedada para deliberação diante de suposta violação de cláusula pétreia.

⁷² Em complemento, mas a partir de matéria distinta, identificou-se um curioso caso analisado pela Corte que, de maneira análoga aos precedentes já descritos, afastou a legitimidade ativa do “cidadão brasileiro, contra ato de Comissão da Câmara dos Deputados, tendente a possibilitar a adoção da pena de morte, mediante consulta plebiscitária”. Nesse contexto, entendeu-se pela falta de legitimidade ativa do impetrante, “por falta de ameaça concreta a direito individual, particularizado em sua pessoa” (Brasil, 1991).

⁷³ Eneida Desiree Salgado e Eduardo Araújo observam que, nesse caso concreto, a ação nem mesmo chegou a ser distribuída. O feito foi prontamente arquivado em razão da falta de recolhimento das custas de preparo do processo pela parte impetrante. Mesmo assim, o ministro Celso de Mello optou por abordar, subsidiariamente, a matéria relativa à ilegitimidade ativa *ad causam* do impetrante (Salgado; Araújo, 2019, p. 90).

positivo. O particular não dispõe, em consequência, do direito público subjetivo de supervisionar o processo de formação dos atos legislativos ou constitucionais. [...]. O eventual interesse do cidadão em não sofrer os efeitos derivados de norma constitucional ainda em fase de elaboração, e alegadamente ofensiva de qualquer das cláusulas pétreas, não se eleva à condição de direito líquido e certo para fins do processo mandamental (Brasil, 1998b).

O Mandado de Segurança nº 32.033/DF, por sua vez, conforme dita a regra geral, foi impetrado por parlamentar. Na decisão, foi atestado o histórico jurisprudencial da Corte a partir de “Inúmeros julgados”, que “há décadas” conferem ao parlamentar “legitimidade ativa para a ação mandamental com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais incompatíveis com o processo legislativo constitucional” (Brasil, 2013, p. 151).

Ao longo de seus votos, os ministros discorreram brevemente sobre esse tema em específico. Para o relator, Ministro Gilmar Mendes, a legitimidade “exclusiva dos parlamentares” decorre do seu “direito de não se submeterem à deliberação de propostas desse viés” (Brasil, 2013, p. 36). Já o Ministro Luiz Fux justificou a legitimação do “parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe do procedimento de formação das normas estatais”, pelo que lhes seria conferida a “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” (Brasil, 2013, p. 180).

De uma forma geral, apesar de atestar em diversas passagens que essa seria uma matéria que parece já estar sedimentada, o julgado revela existência de correntes minoritárias no âmbito do Tribunal. Naquela oportunidade, o saudoso Ministro Teori Zavascki manifestou “reservas pessoais quanto ao cabimento da medida [...], notadamente em face da reserva de iniciativa assegurada a parlamentar, a quem a Constituição sequer confere legitimidade para provocar o controle de constitucionalidade sucessivo, por ação” (Brasil, 2013, p. 143). A voz isolada do ex-ministro contra a iniciativa exclusiva de congressistas se relaciona, em certa medida, com o que foi registrado na ementa do acórdão:

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 (Brasil, 2013).

Observa-se neste ponto uma ponderação relevante a ser destacada. Conforme se extrai da decisão, não pareceria lógico ou razoável conferir a legitimidade exclusiva para o controle preventivo de constitucionalidade, enquanto hipótese criada mediante entendimento jurisprudencial, às partes que não são sequer autorizadas pela Constituição a ajuizar o controle abstrato repressivo, que é modalidade típica e constitucionalmente legítima de *judicial review* no ordenamento brasileiro (na qual os partidos são sujeitos legitimados, frisa-se).

Em verdade, essa correlação entre a fiscalização prévia e repressiva aparece em outros trechos do julgado, mas ainda sem abordar a situação específica dos partidos políticos, apesar de serem os protagonistas do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade (Villela, 2019, vii; Medeiros, 2024, p. 16), como já se disse. Também por isso, sob essa lógica processual adotada, vê-se que considerar o devido processo legislativo como um direito subjetivo dos parlamentares se revelaria como um entendimento inadequado (Nascimento, 2023, p. 71).

De acordo com Nascimento, o devido processo legislativo foi exposto de maneira mais clara como um direito pertencente aos parlamentares a partir do voto-vista do Ministro Celso de Mello no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.374 de 1992 (Brasil, 1992), que definiu os congressistas como titulares deste direito público subjetivo. Anos mais tarde, o conceito ainda seria alçado pelo Supremo à categoria de “direito fundamental de titularidade difusa”, cuja lógica do enquadramento seria “supérflua, problemática e incoerente”. A crítica decorre da falta de definição concreta acerca do “devido processo legislativo” e seus limites, em prejuízos do ideal de segurança jurídica (Nascimento, 2023, p. 66-71).

De acordo com Eneida Desiree Salgado e Eduardo Araújo, as questões referentes ao mandato parlamentar e as regras do processo legislativo não se limitam ao debate sobre os direitos das minorias parlamentares no exercício do mandato, mas dizem respeito à própria cidadania. Dada a sua relevância e abrangência, seria possível afirmar que a ampliação dos legitimados fomentaria a discussão política na sociedade, que passaria a dispor de meios para interferir diretamente no processo de deliberação política, em consonância com os ideais de uma “sociedade aberta de intérpretes da Constituição”, como teorizado por Peter Häberle⁷⁴.

⁷⁴ Nesse ponto, Eneida Desiree Salgado e Eduardo Araújo entendem que diante da ilegitimidade ativa do cidadão não-parlamentar, “restaria como possibilidade ainda em aberto – para provocar o Poder Judiciário a pronunciarse acerca de afronta ao devido processo legislativo – o exercício do direito de petição previsto na alínea a do inc. XXXIV do art. 5º da CRFB. Trata-se de fresta a ser explorada a favor da promoção e concretização do direito fundamental de participação e interferência dos cidadãos na tomada de decisão mediante a apresentação em órgãos públicos de “pedidos, reclamações, representações, sugestões, reivindicações em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, em favor de interesses particulares ou do interesse público” (Bonifácio, 2004, p. 24)” (Salgado; Araújo, 2019, p. 97).

Ao agir de maneira contrária, de modo a consolidar o entendimento histórico pelo monopólio parlamentar na legitimidade ativa destas ações, o STF revela uma “concepção privatística do mandato parlamentar” (Salgado; Araújo, 2019, p. 92-93).

Em tese, entender dessa forma iria de encontro ao que restou decidido no caso da fidelidade partidária, em que o Tribunal referendou a função pública do mandato eletivo para reconhecer os partidos políticos como seus detentores no sistema proporcional, em favor da soberania popular e contra a personificação da política (Brasil, 2007b). Acaso o tema fosse tido, de fato, como direito público difuso e não subjetivo dos parlamentares, uma alternativa seria a impetração de Mandado de Segurança Coletivo, para as quais os partidos políticos com representação no Congresso Nacional são legitimados ativos, por força de disposição legal⁷⁵ e constitucional⁷⁶, na defesa de interesses relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária.

Trata-se de um remédio que, embora não represente uma novidade instrumental, foi inserido no sistema jurídico brasileiro pelo texto da Constituição de 1988. O constituinte, à época, optou por ampliar a legitimação ativa do *mandamus* de titularidade individual para que passasse a abarcar o direito líquido e certo de pessoas coletivas, por intermédio de entidades de representação popular, tais como agremiações partidárias (Carvalho, 1994, p. 71). Em se tratando da tutela de direitos coletivos, a exigência de presença no Congresso Nacional⁷⁷ se justificaria para demonstrar uma representação mínima perante a sociedade. Argumenta-se que o escopo da impetração nestes moldes seria intervir no processo legislativo para assegurar o direito líquido e certo dos cidadãos contra eventuais propostas normativas tendentes a abolir seus direitos fundamentais (Salgado; Araújo, 2019, p. 92).

⁷⁵ Lei nº 12.016/2009, art. 21. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, 1 (um) ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

⁷⁶ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional;

⁷⁷ Nesse ponto, Ivan Lira de Carvalho faz uma ressalva. Apesar da expressa exigência constitucional no sentido de que os partidos políticos detenham representação no Congresso Nacional para que estejam aptos a impetrar o mandado de segurança coletivo, o autor observa que no caso de não cumprirem com esse requisito pontual, as agremiações partidárias ainda poderiam ser legitimadas enquanto “associação legalmente constituída”, nos termos do art. 5º, LXX, “b” da Constituição Federal. Para tanto, enquanto pessoa jurídica de direito privado, bastaria que a legenda estivesse regularmente registrada no Tribunal Superior Eleitoral, há pelo menos um ano e atuasse para postular direito de seus “membros e associados”, no caso, filiados (Carvalho, 1994, p. 74).

Ainda assim, diante de tantos aspectos controvertidos e passíveis de problemática no âmbito desta verdadeira construção jurisprudencial, Nascimento considera desnecessárias as tentativas de ampliar a prerrogativa dos parlamentares para estendê-la a outros atores como os partidos políticos ou cidadãos não-parlamentares, tendo em vista se tratar de leis ainda em curso de formação (Nascimento, 2023, p. 71).

No mesmo sentido, mas do ponto de vista prático e operacional, Eneida Desiree Salgado e Eduardo Araújo observam o formato vigente e consideram razoável supor que os sujeitos já autorizados pela Constituição para o manejo das ações de controle concentrado vem demonstrando a capacidade de “tornar desnecessária e ineficiente a admissão de um instrumento irrestrito e individual, cujo reflexo seria apenas o excesso de causas submetidas à Corte” (Salgado; Araújo, 2019, p. 92).

De toda a forma, para o escopo deste tópico, importa dizer que o estudo atual da legitimação ativa para a impetração do *mandamus* revela um cenário ainda nebuloso acerca dos limites desta hipótese construída no âmbito judicial, com significativas dúvidas quanto aos seus efetivos contornos. Para além da legitimidade dos congressistas, a única unanimidade percebida seria a ilegitimidade ativa *ad causam* do cidadão não-parlamentar (Salgado; Araújo, 2019, p. 97). Ademais, ainda que a controvérsia não tenha sido especificamente enfrentada sob a ótica dos partidos políticos (ao menos nos julgados paradigmáticos aqui examinados), pode-se constatar a existência de elementos concretos nas decisões para crer na aparente ilegitimidade partidária.

Esta hipótese será validada no capítulo final a seguir, a partir de um levantamento de dados próprios extraídos da jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal. Com isso, diante das dúvidas e indefinições que seguem a permear a matéria ao longo das décadas, pretende-se identificar e analisar julgados específicos que discutam a legitimação de demais atores políticos relevantes, sobretudo a partir da lógica partidária, ainda que para refutá-la na espécie, de forma definitiva.

Em complemento com a base teórica trazida, possibilita-se assim o debate sobre a eventual relação entre a participação dos partidos políticos e a própria legitimidade democrática do sistema brasileiro de controle preventivo de constitucionalidade, ao menos em busca de um modelo mais equilibrado, apesar do seu reconhecido déficit democrático. Ao final, neste ponto, pauta-se a discussão a partir da seguinte reflexão: é razoável defender os partidos como legitimados a desencadear o controle preventivo de constitucionalidade, considerando como atuam nas ações de controle abstrato?

2.4 SÍNTESE DO CAPÍTULO II

Este segundo capítulo foi dedicado à discussão de temas relacionados aos partidos políticos, seu potencial de representação e o seu papel nas democracias modernas. O objetivo foi de inseri-los ao debate para, em complemento à base teórica trazida no primeiro capítulo, subsidiar a investigação acerca da existência de uma relação direta entre a sua participação no controle preventivo de constitucionalidade e a própria legitimidade democrática do modelo. Ao final do trabalho, portanto, pretende-se avaliar de que forma a eventual participação dos partidos na hipótese poderia impactar, para o bem ou para o mal, na dinâmica vigente.

De início, buscou-se contextualizar a relevância das siglas para o funcionamento do Estado Democrático de Direito. A literatura estudada destaca as agremiações partidárias como atores imprescindíveis ao exercício da democracia no âmbito do constitucionalismo contemporâneo, de modo que a qualidade do próprio regime depende da qualidade das greis. Ainda assim, viu-se que os primeiros modelos de teorias constitucionais não previam a figura dos partidos políticos. As agremiações partidárias surgiram em momento posterior, de forma heterogênea, a partir da necessidade de estabelecer canais organizados entre os representantes do povo (eleitos) e os cidadãos representados (eleitores). Especificamente no Brasil, destacou-se os principais acontecimentos da conturbada trajetória partidária: criados em 1932, extintos em 1937 e renascidos em 1946, cuja atuação perpassa períodos de exceção. No formato atual, as siglas são constituídas como pessoas jurídicas de direito privado, que gozam de autonomia ampla na definição de sua estrutura interna, por força constitucional, resguardados a soberania popular e o regime democrático.

Por isso, já no tópico seguinte, buscou-se estabelecer a relação prática entre a democracia e a soberania popular, contexto no qual o processo eleitoral sólido e estruturado se revela como instrumento garantidor da legitimidade democrática do poder estatal. Nesse contexto, viu-se que a figura dos partidos políticos reflete o próprio ideal de soberania popular no âmbito da democracia constitucional brasileira, cuja atuação perpassa todas as etapas do processo democrático, desde a disputa eleitoral, com as consequentes articulações na composição de governos eleitos, até durante o mandato eletivo, seja no Executivo ou Legislativo.

Identificou-se, assim, a processualística como base sólida da democracia, cuja relevância se dá no sentido de conferir legitimidade democrática ao procedimento de disputa e, por via de consequência, à posterior atuação dos atores políticos eleitos na formação da vontade do Estado, sobretudo por meio da produção legislativa. Assim sendo, cumpre às

instituições resguardar e aprimorar o modelo vigente, respeitando-se a soberania popular confiada ao parlamento representativo e democraticamente legítimo.

A partir daí, passou-se a compreender a lógica por trás do sistema proporcional de representação, para dimensionar o efetivo impacto da participação dos partidos políticos no sistema eleitoral vigente e, assim, no atendimento ao ideal democrático de soberania popular. Como visto, o Brasil adota a fórmula proporcional de representação para eleger deputados e vereadores. A doutrina entende que esse sistema se mostra adequado às sociedades plurais e heterogêneas, pois costuma refletir as diferentes formas de pensar ao conferir espaços para a expressão de minorias, proporcionalmente, de acordo com o seu nível de representatividade na sociedade, o que tende a valorizar o pluralismo político e despolarizar disputas eleitorais.

E é justamente por conta de sua marcante capacidade de representação que as agremiações partidárias ocupam posição de destaque no sistema político brasileiro, opção que visa fomentar a valorização do ideal, não do indivíduo isoladamente. Verificou-se que este é o fundamento central para a consolidação da tese jurisprudencial sobre fidelidade partidária no Brasil, pela qual restou consolidado que o cargo eletivo no sistema proporcional pertence ao partido político, enquanto primeiro destinatário do voto, e não ao candidato em si. A distinção entre sistemas é relevante na medida em que a regra não se aplica à fórmula majoritária, cuja votação é muito mais centrada na figura do candidato do que na do partido. Percebe-se, assim, um vínculo mais tênue entre o partido e mandato.

Mas como todo sistema eleitoral, o modelo proporcional também possui efeitos que podem se mostrar negativos, com consequências diretas sobre o cenário representativo e à própria governabilidade. Dentre eles, destacou-se o fenômeno do multipartidarismo enquanto uma tendência lógica inerente ao modelo proporcional, que preza por fomentar a existência e a competitividade de partidos menores. Essa dinâmica remonta à formação de um “Estado de Partidos”, que coloca as greis no centro da vida pública, na condição de órgãos necessários à expressão democrática e organização política, por meio das quais o cidadão pode influenciar efetivamente na formação da vontade estatal. Este fenômeno e o seu embasamento teórico foi o objeto do item 2.2.

Na sequência, passou-se a analisar a atuação prática dos partidos políticos perante os Poderes de Estado. No que toca à sua performance jurisdicional, foram destacados estudos recentes que demonstram a opção pelo manejo estratégico das ações de controle abstrato de constitucionalidade, pelas quais os partidos transferem, deliberadamente, decisões políticas do parlamento para a arena judicial contramajoritária. Quando utilizada como instrumento de oposição, os incentivos são variados: desde o objetivo de barrar a agenda governista, superar

o obstáculo número das bancadas minoritárias, até mesmo se utilizar da ação judicial como instrumento de autopromoção, divulgação midiática e, assim, também, de negociação política.

Nesse contexto, considerando que a remessa de pautas políticas ao judiciário só é possibilitada a partir da anuência dos atores políticos envolvidos, este olhar voltado à postura partidária é relevante para que seja possível refletir, com base em elementos práticos, sobre a pertinência de defender a participação dos partidos no controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade, de modo a avaliar os riscos políticos e as oportunidades daí decorrentes.

Isso porque, ao que parece, embora sejam legitimados e os grandes protagonistas do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, os partidos sequer participariam do controle na modalidade preventiva. Pelo menos, é o que indica o estudo preliminar realizado no tópico 2.3.2, a partir de decisões paradigmáticas do STF que, em meio às dúvidas sobre os limites desta hipótese construída no âmbito jurisprudencial, confirmam a (i) legitimidade ativa dos congressistas para impetrar o mandado de segurança e a (ii) ilegitimidade ativa *ad causam* do cidadão não-parlamentar. No entanto, quanto ao objeto do estudo, a questão da legitimação ativa parece não ter sido especificamente enfrentada sob a ótica dos partidos políticos. Assim, existem razões para crer na sua ilegitimidade, sobretudo diante da taxatividade das decisões que reafirmaram a legitimação parlamentar.

Ainda assim, observa-se que para além de figurarem entre os legitimados ativos no controle abstrato, as legendas partidárias se afiguram como detentoras do mandato eletivo no sistema proporcional de representação. Dessa forma, em tese, seria possível entendê-las, também, como detentoras do direito subjetivo ao “devido processo legislativo”, que seria justamente o fundamento admitido para a impetração do mandado de segurança enquanto ferramenta para o controle preventivo. Portanto, existiriam elementos concretos para crer na plausibilidade da eventual legitimação ativa dos partidos, o que somente fortalece a proposta investigativa do estudo.

Por isso, em complemento ao referido estudo preliminar de julgados selecionados, o último capítulo apresenta um levantamento de dados próprios extraídos da jurisprudência histórica do Supremo Tribunal Federal. Mais que identificar julgados que tenham analisado a legitimação partidária e seus eventuais fundamentos, pretende-se examinar os dados obtidos sob diferentes óticas, desde o percentual de êxito das demandas até possíveis variações nos números a depender do ano e governo de ocasião. É com bases nestes elementos e em outras correlações possíveis que se pauta a crítica final, direcionada à legitimidade democrática do modelo brasileiro de controle preventivo de constitucionalidade, em especial sob a ótica dos partidos políticos.

CAPÍTULO III. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE E A ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS: A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM DEBATE À LUZ DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA

Desde o primeiro capítulo do trabalho, percorre-se uma trilha que perpassa temas e sujeitos caros ao estudo do constitucionalismo político contemporâneo. Primeiramente, foi apresentada a dinâmica do controle preventivo de constitucionalidade, sobretudo a partir das características de modelos internacionais paradigmáticos em comparação ao sistema adotado no Brasil. A partir daí, o segundo capítulo buscou inserir os partidos políticos ao debate sobre a jurisdição constitucional e a lógica da separação de poderes, com foco no seu potencial de representação e o seu papel nas democracias modernas.

Por sua vez, este último capítulo de desenvolvimento se presta a estabelecer uma relação entre o controle preventivo de constitucionalidade e a atuação dos partidos políticos, tendo como aspecto comum o debate à luz da legitimidade democrática do modelo atualmente vigente no Brasil. Para tanto, este estágio é voltado ao estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal como parâmetro de análise e validação das hipóteses. Entende-se que este elemento possui especial relevância no caso, sobretudo por se tratar de um modelo criado, moldado e consolidado pelo entendimento da Corte.

3.1 A JURISPRUDÊNCIA DO STF EM NÚMEROS: UMA APRESENTAÇÃO GERAL DOS PRECEDENTES

Para iniciar este capítulo final, destinado à análise específica de algumas das teses reunidas ao longo do estudo, apresenta-se um levantamento de dados primários, extraídos da jurisprudência do STF, acerca do objeto central do presente trabalho: o controle preventivo de constitucionalidade pela via judicial, exercido com a impetração de mandado de segurança. A partir da listagem geral dos precedentes localizados e suas respectivas informações, pretende-se agregar dados empíricos à pesquisa para, dessa forma, propiciar o debate sobre aspectos concretos da problemática, desde o próprio cabimento da ação mandamental na hipótese, até as discussões sobre a judicialização da política daí decorrente e a legitimidade democrática do modelo de controle preventivo de constitucionalidade.

O presente tópico é destinado à análise predominantemente quantitativa das ações dessa natureza identificadas na jurisprudência histórica do STF. A apresentação dos julgados em números tende a facilitar a visualização do tema na prática, a partir de dados sobre o

número global de ações dessa natureza, seus principais autores (quantas foram impetradas por parlamentares, cidadãos, partidos políticos e outros sujeitos), principais assuntos em discussão (regras *interna corporis*, matéria legislativa, por exemplo), verificar a ocorrência de análise de aspectos formais ou do teor material das normas em curso de formação, quantas demandas foram decididas por decisões monocráticas, quantas foram apreciadas pelo Plenário, o índice de êxito/procedência das ações, dentre outros quantitativos relevantes.

3.1.1 Levantamento de dados primários: metodologia de busca, número global de ações identificadas e informações gerais

De início, destaca-se que o levantamento aqui exposto abrange dados primários, ou seja, que foram mapeados, categorizados e analisados pelo autor do trabalho, a partir de informações colhidas diretamente no acervo do STF. Todas as informações tabuladas foram extraídas da base disponibilizada no portal “Corte Aberta”, alimentada pelo próprio Supremo Tribunal Federal⁷⁸. Por conta do formato em que a Corte apresenta as informações solicitadas, verificou-se que a investigação mais completa do tema demandaria a combinação manual de duas bases de dados distintas: “decisões” e “processos distribuídos”.

É que o teor decisório faz parte da análise proposta. E diante da possibilidade de existirem múltiplas decisões dentro do mesmo processo judicial, foi necessário o mapeamento específico a partir da base de “decisões”, que se presta a listá-las individualmente. Ocorre que a referida listagem, por si só, não fornece a identificação das partes, elemento que se mostra igualmente relevante ao estudo, sobretudo para a análise sobre os sujeitos legitimados. Esta informação, por sua vez, pode ser extraída da base de “processos distribuídos”. Ou seja, estas bases de dados trazem informações que se complementam entre si. E assim foi feito.

Inicialmente, foram levantadas as informações da base de “decisões”⁷⁹. A busca foi realizada sob filtros específicos e envolveu as decisões proferidas em ações cadastradas na classe “Mandado de Segurança (MS)” e nos assuntos “Controle de Constitucionalidade” e “Processo Legislativo”, cumulativamente. A opção por incluir o duplo filtro por assunto se deve à constatação de que os tópicos, isoladamente, acabavam por atrair uma diversidade de demandas não relacionadas ao processo legislativo ou ao controle de constitucionalidade, que são os objetos centrais desta pesquisa. Ressalta-se que, neste primeiro momento, não foi realizada a filtragem dos dados por nenhum critério de data, justamente com o objetivo de captar todas as decisões proferidas em sede de controle de constitucionalidade do processo

⁷⁸ Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/corte_aberta/corte_aberta.html

⁷⁹ Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/decisooes/decisooes.html>

legislativo via mandado de segurança, ao menos desde o primeiro precedente identificado na pesquisa bibliográfica (Brasil, 1980).

Verificou-se que algumas das ações apareciam em mais de uma linha da planilha-base. Isso porque a busca resulta na listagem das decisões proferidas sob os filtros indicados, ou seja, o número dos autos se repete na lista tantas vezes quantas forem as decisões proferidas em seu bojo. Por isso, o número de linhas foi considerado ao verificar a quantidade total de decisões proferidas sob este escopo, mas foi desconsiderado para o cômputo do total de ações ajuizadas.

Em complemento à base de decisões, a informação sobre o número total de ações ajuizadas foi extraída da base “processos distribuídos”, novamente do portal “Corte Aberta”⁸⁰. Esta nova busca também foi realizada sob filtros pela classe “Mandado de Segurança (MS)” e nos assuntos “Controle de Constitucionalidade” e “Processo Legislativo”, cumulativamente. Como já se disse, esta base de dados passou a trazer a identificação das partes. Assim sendo, os campos relativos ao “polo ativo” e “polo passivo” foram transpostos da base de “processos distribuídos” para a base de “decisões”, com o objetivo de identificar as partes envolvidas em cada decisão listada inicialmente.

Verificou-se, ainda, que diversos processos não continham informação acerca dos respectivos polos ativo e passivo, razão pela qual tais dados foram colhidos manualmente via “consulta processual” no portal do STF⁸¹ e, quando necessário, na consulta à íntegra dos processos. Os autores (impetrantes) das ações identificadas passaram a ser classificados nas seguintes categorias: “Parlamentar”, “Partido Político”, “Parlamentar / Partido Político”, “Cidadão”, “Entidade representativa / associação privada”, “Deputada Distrital”, “Vereadora”, “Ministério Público” ou “Ente Federativo”. Esses grupos abrangem a totalidade das ações identificadas.

Em alguns casos, pontualmente, os resultados obtidos nos campos “Andamento decisão” e “Observação do andamento” foram igualmente complementadas, de forma manual, com informações extraídas da consulta direta aos processos no portal do STF. A partir daí, as decisões proferidas pela Corte passaram a ser categorizadas nos seguintes grupos: “Liminar deferida”, “Liminar indeferida”, “Extinção sem resolução de mérito”, “Improcedência” e “Interlocutória comum”. Essas categorias passaram a ser indicadas no campo “Categoria da Decisão”. Chegou-se, assim, à primeira base de dados consolidada.

⁸⁰ Disponível em: <https://transparencia.stf.jus.br/extensions/distribuidos/distribuidos.html>

⁸¹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

Por fim, para fins de conferência e validação dos resultados obtidos, esta base de dados consolidada com informações extraídas do portal foi cotejada com a lista de decisões já citadas ao longo dos capítulos da dissertação em forma de precedentes, para assim identificar casos eventualmente ausentes e, se fosse o caso, buscar justificativas para tanto. No ponto, cabem duas importantes ressalvas. Dentre todos os processos mencionados de forma expressa no corpo do texto ao longo do trabalho, verificou-se que, de fato, alguns não constam na base de “processos distribuídos”, tampouco na base de “decisões”, sendo ambas extraídas do portal “Corte Aberta”. Tratam-se das seguintes ações:

- Mandado de Segurança nº 20.257/DF (BRASIL, 1980);
- Mandado de Segurança nº 20.248/DF (BRASIL, 1980, p. 17);
- Mandados de Segurança nº 20.247, 20.464, 20.452, 20.471, 21.239, 23.565⁸²;
- Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 21.303/DF (BRASIL, 1991);
- Mandado de Segurança nº 21.374/DF (BRASIL, 1992);
- Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 21.754/RJ (BRASIL, 1993); e
- Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 23.087/SP (BRASIL, 1998b).

Especificamente para esses casos⁸³, entende-se que uma possível explicação para a ausência na lista seria a própria antiguidade dos processos. Todas as ações acima listadas foram autuadas antes do ano 2000 (incluindo o *leading case*, datado de 1980), pelo que seria razoável supor que não teriam sido adequadamente registradas no sistema informatizado da Corte. Diante da suspeita, o questionamento foi submetido aos servidores responsáveis pelo gerenciamento dos dados do portal.

Em contato por e-mail com a Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação (SAE)⁸⁴ e a Secretaria de Gestão Estratégica (SGE)⁸⁵, o supervisor do Núcleo de Análise de Dados e Estatística (NUADE) confirmou a informação de que o banco de dados do portal “Corte Aberta” abrange apenas os processos que registraram alguma tramitação a partir do ano 2000, ainda que tenham sido autuados nos anos anteriores.

⁸² Precedentes citados a partir de Nascimento, 2023, p. 66.

⁸³ A mesma observação de antiguidade se aplica aos seguintes precedentes que, embora não tenham sido citados pelo autor ao longo do trabalho, foram identificados no voto do Ministro Marco Aurélio Mello, nos autos do Mandado de Segurança nº 32.033/DF; MS nº 21.642/DF; MS nº 22.503/DF; e MS nº 21.311/DF (Brasil, 2013, p. 229-232).

⁸⁴ Endereço de e-mail: sae@stf.jus.br.

⁸⁵ Endereço de e-mail: sges@stf.jus.br.

Esta linha de corte temporal justifica a ausência dos processos listados acima na base de dados, uma vez que todos tiveram a sua baixa ao arquivo da Corte registrada antes de 2000. Ou seja, aqueles processos não existem perante os registros do portal, muito embora possam ser localizados na busca processual individualizada no site da Corte, mediante “classe e número”. Mas além dos referidos casos, nota-se que outras ações citadas no estudo também não foram localizadas na base de dados consolidada, apesar de registrarem alguma movimentação já após o ano 2000. Nesses casos, as ausências na lista se justificam não mais pela limitação temporal da plataforma, mas sim por conta dos critérios cadastrais adotados pelo portal “Corte Aberta”. Tratam-se aqui das seguintes ações:

- Mandado de Segurança nº 22.487/DF: cadastrado no sistema com os assuntos “Processo Legislativo”, “Emenda à Constituição”, “Emenda Aglutinativa - *quorum* mínimo de assinaturas”;
- Mandado de Segurança nº 23.334/RJ: cadastrado no sistema com os assuntos “Processo Legislativo”, “Projeto de Lei Complementar”, “Prosseguimento – impugnação”;
- Mandado de Segurança nº 24.138/DF (BRASIL, 2002): cadastrado no sistema com os assuntos “Processo Legislativo”; “Projeto de Lei”, “CLT - dispositivo – alteração”;
- Mandado de Segurança nº 24.576/DF (BRASIL, 2013, p. 231): cadastrado no sistema com assuntos “Direito tributário”, “Contribuições”, “Contribuições previdenciárias”, “Servidores inativos”;
- Mandado de Segurança nº 24.593/DF (BRASIL, 2013, p. 232): sem assuntos cadastrados no sistema;
- Mandado de Segurança nº 32.033/DF (BRASIL, 2013): cadastrado no sistema com os assuntos “Direito Eleitoral e Processo Eleitoral do STF”, “Partido Político”, “Criação do Partido Político”.

Desta vez, verificou-se que os referidos processos não constam da base de dados consolidada porque não estão cadastrados com os assuntos “Controle de Constitucionalidade” e “Processo Legislativo”, cumulativamente, mas sim por termos diversos que envolvem desde a própria matéria em discussão nas propostas normativas até alguma tramitação específica do processo legislativo. Dessa forma, muito embora tenha se verificado que estes processos se adequam ao escopo da pesquisa, servindo como parte do embasamento teórico desenvolvido nos capítulos anteriores, nota-se que acabam por destoar do padrão de busca definido para a coleta de dados realizada nesta parte final. Assim, por motivos de coerência metodológica, os processos não foram computados porque, formalmente, extrapolam o recorte proposto.

Diante dessas constatações, com o objetivo de assegurar a maior confiabilidade dos dados e mitigar a falta de correspondência dos resultados aos precedentes paradigmáticos, promoveu-se uma adequação à metodologia inicialmente proposta: optou-se pela definição de um recorte temporal mais restrito, de modo a delimitar a pesquisa para abranger somente os processos autuados neste século, ou seja, entre os anos de 2001 e 2024⁸⁶.

Nestes moldes, a partir dos parâmetros de busca descritos, que envolvem a coleta e o respectivo tratamento dos dados, bem como feitas aqui as ressalvas necessárias, chegou-se à versão final da base de dados consolidada, agora já delimitada pelo novo recorte temporal proposto (2001-2024). Entende-se que a delimitação se credencia ao estudo aprofundado do tema, sobretudo por abranger uma amostragem significativa de ações e decisões, que se amoldam à limitação temporal do portal, bem como por representar um período de alternância entre governos de grupos políticos distintos, o que possibilita a análise sob esse viés.

Historicamente, ou seja, sem a imposição manual de qualquer critério temporal por parte do pesquisador⁸⁷, os registros da lista consolidada inicial apontavam a existência de 209 ações, nas quais haviam sido proferidas 350 decisões, entre monocráticas e colegiadas, com ou sem resolução de mérito. Finalmente, já sob o escopo atualizado e reduzido da pesquisa, foram identificados 206 mandados de segurança impetrados neste século perante o Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de questionar a constitucionalidade do processo legislativo. Neste recorte, por sua vez, foram proferidas 345 decisões ao todo, dentre decisões interlocutórias, monocráticas ou colegiadas, com ou sem resolução de mérito. Este, portanto, é o universo da amostragem a ser considerada para fins de análise.

Para fins de acesso e consulta, o levantamento completo com os dados compilados sob esta amostragem é disponibilizado nos arquivos anexos ao final do presente estudo. O Apêndice I se dedica à listagem das ações identificadas, com o detalhamento sobre o número do processo, datas de autuação e baixa, autores da ação com o seu enquadramento para fins da análise proposta e a identificação das autoridades incluídas no polo passivo da demanda. Já o Apêndice II apresenta a relação completa de decisões proferidas naquelas ações, o ministro relator⁸⁸, data em que foi proferida, classificação entre decisões monocráticas ou colegiadas e a categorização do objeto decisório.

⁸⁶ Especificamente, a busca jurisprudencial contempla os processos autuados entre 01/01/2001 e 31/03/2024, que já haviam sido registrados no portal “Corte Aberta” em 10/04/2024.

⁸⁷ Mesmo sem a aplicação manual de filtros relacionados à data, frisa-se que o primeiro registro disponibilizado no portal é datado de 05/11/1997, quando foi autuado o Mandado de Segurança nº 22.972/DF, inicialmente distribuído ao relator Min. Néri da Silveira.

⁸⁸ A identificação do relator consta no Apêndice II, porque aquela base de dados de “decisões” indica o ministro responsável por proferi-las. A informação não consta no Apêndice I porque a base de “processos distribuídos”

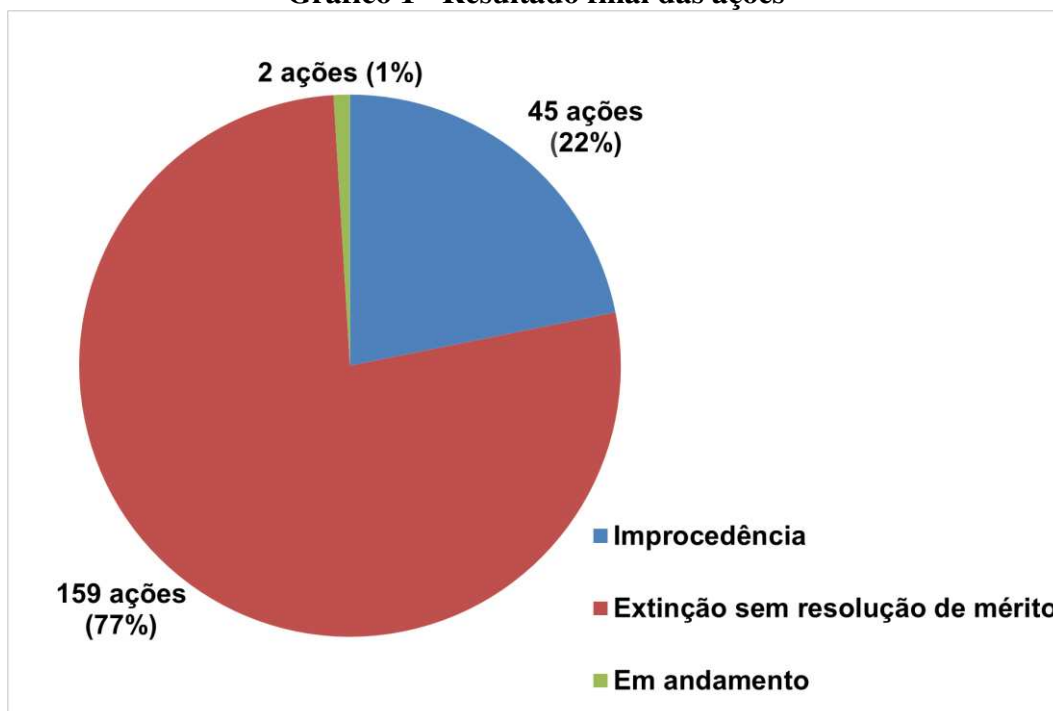
Na sequência, promove-se a abertura de subtópicos com análises direcionadas em frentes distintas: a partir do resultado final das ações, identificação dos impetrantes e, por fim, verificação acerca de um padrão de judicialização de acordo com o ano e governo.

3.1.2 Resultado final das ações identificadas

Primeiramente, quando se analisa demandas judiciais, comumente marcadas pelo embate entre visões distintas, as atenções costumam se voltar ao resultado final dos feitos. Os estudos trazidos já destacavam o baixo índice de êxito (provimento total ou parcial) das ações de controle abstrato/repressivo de constitucionalidade. Mas no âmbito do controle preventivo, observa-se que a negativa judicial se revela de uma forma ainda mais marcante: dentre as 206 ações mapeadas, ao final da tramitação, nenhuma delas resultou na concessão da segurança.

Em verdade, o próprio julgamento de mérito do *mandamus* já é uma questão problemática a ser perseguida pelos impetrantes. No referido universo formado por 206 ações dessa natureza, 2 ainda estão em andamento e apenas 45 tiveram o mérito analisado pela Corte, sendo que todas as decisões resultaram na improcedência das demandas. Os outros 159 processos foram extintos sem resolução de mérito.

Gráfico 1 - Resultado final das ações



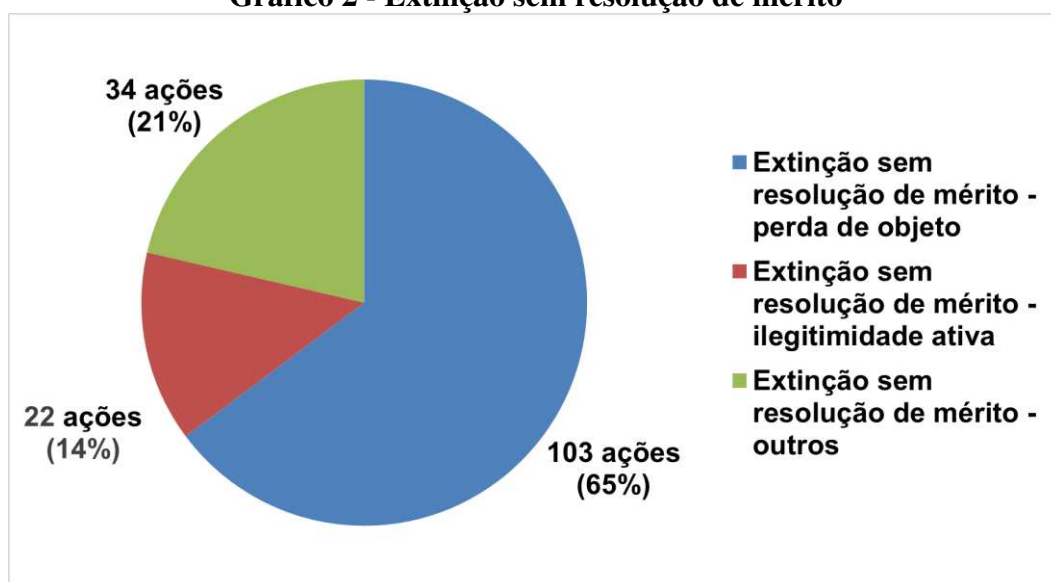
Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

considera um novo relator a cada redistribuição interna. Ou seja, a mesma ação pode ter, historicamente, mais de um relator.

As razões são diversas, atreladas sobretudo ao não preenchimento de requisitos formais da ação, de modo a impedir a análise de suas teses. Em regra, as causas mais comuns de extinção sem resolução de mérito das ações mapeadas foram a perda superveniente de objeto da ação e a ilegitimidade ativa dos impetrantes, nesta ordem. Em números absolutos, elas representam a metade de todas as demandas identificadas (103 de 206) e, ainda, cerca de 65%, ou seja, praticamente 2/3 de todas as extinções sem resolução de mérito (103 de 159).

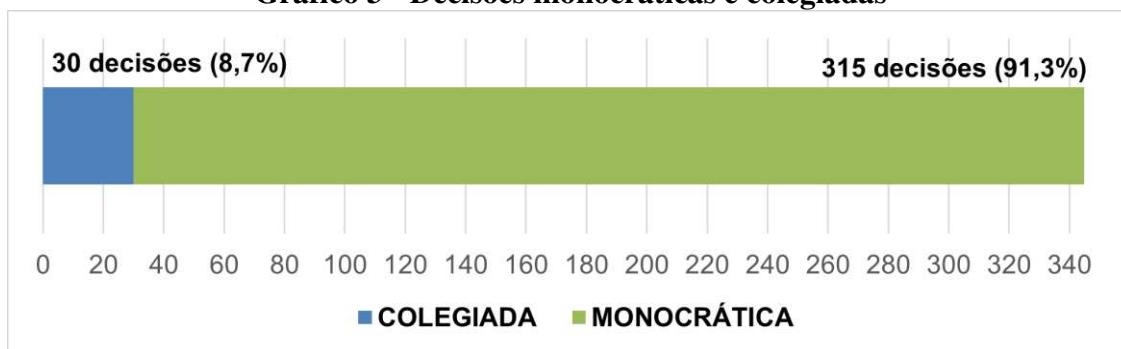
As outras causas de extinção identificadas, ainda que em menor número, referem-se à incompetência da Corte para processar e julgar demandas que se referem à outras esferas de poder, não cabimento da ação mandamental na hipótese, falta de recolhimento de custas processuais, desistência pelo autor, ausência de interesse processual, dentre outras questões especificadas no Apêndice II.

Gráfico 2 - Extinção sem resolução de mérito



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ademais, como dito, os números demonstram que, neste século, foram proferidas 345 decisões pelo STF em sede de controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo via mandado de segurança. A estatística envolve a soma de decisões liminares, interlocutórias e definitivas, ordinárias ou recursais (no caso de agravo regimental), com ou sem resolução de mérito. Destas, veja-se que grande parte é formada por decisões monocráticas: 315 decisões (aproximadamente 91,3%), enquanto apenas 30 (cerca de 8,7%) foram submetidas ao Plenário. Dentre estas, apenas 13 chegaram a examinar, definitivamente, a questão de mérito defendida na ação. Todas pela improcedência, frisa-se.

Gráfico 3 - Decisões monocráticas e colegiadas

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Dentre as ações conhecidas, como dito, não há registros de provimento da ação, a partir da concessão da segurança pleiteada. Porém, é de se ressaltar a existência de liminares deferidas em alguns dos processos. Ao todo, foram identificadas 9 decisões monocráticas que concederam as medidas liminares requeridas pelos impetrantes.

Tabela 1 - Liminares concedidas

Processo	Ministro Relator	Objeto da liminar (ordem judicial)	Data da decisão	Situação final
MS 31.816	Luiz Fux	Determinar que a Mesa Diretora se abstenha de deliberar	17/12/2012	Liminar revogada
MS 33.659	Marco Aurélio	Suspender a eficácia de ato do CNJ que obsteu deliberação de anteprojeto de lei	23/06/2015	Extinto sem resolução de mérito
MS 33.837	Teori Zavascki	Suspender a eficácia de decisão em “Questão de Ordem” da Câmara dos Deputados	13/10/2015	Extinto sem resolução de mérito
MS 33.838	Rosa Weber	Suspender a eficácia de decisão em “Questão de Ordem” da Câmara dos Deputados	13/10/2015	Extinto sem resolução de mérito
MS 33.889	Luís Roberto Barroso	Suspender o trâmite do Projeto de Lei de Conversão nº 17/2015	19/11/2015	Extinto sem resolução de mérito
MS 34.530	Luiz Fux	Suspender atos praticados no processo legislativo do Projeto de Lei nº 4.850/2016	14/12/2016	Extinto sem resolução de mérito
MS 34.907	Luís Roberto Barroso	Suspender a aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2017	20/06/2017	Extinto sem resolução de mérito
MS 36.063	Cármen Lúcia	Tornar sem efeito o ato de encaminhamento do Projeto de Lei Complementar nº 73/2018 à sanção presidencial	27/10/2018	Extinto sem resolução de mérito
MS 37.665	Nunes Marques	Determinar que a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados delibere sobre a Consulta formulada pelo impetrante	01/02/2021	Denegada a segurança

Apesar de também representarem um baixíssimo índice de aproveitamento no que se refere ao provimento liminar, algumas observações se fazem necessárias. Observa-se que, via de regra, os pedidos liminares buscavam suspender os efeitos de alguma etapa do processo legislativo ou da tramitação da proposta como um todo, diante de alegadas ofensas ao texto constitucional. Mas existem também as ações que buscavam uma intervenção judicial mais direta sobre a atividade parlamentar, no sentido de determinar que a Casa Legislativa em questão venha ou se abstenha de deliberar sobre determinadas matérias.

Vale destacar que duas delas se referiam ao mesmo objeto: impugnar a resposta da Questão de Ordem nº 105/2015 da Câmara dos Deputados, por meio do qual o Presidente da Casa Legislativa teria decidido sobre o “trâmite de eventual processo e julgamento por crime de responsabilidade contra a Presidente da República”. Questionava-se o modo e a forma com que a matéria foi disciplinada na Câmara dos Deputados (por decisão individual do Presidente da Casa, mediante resposta à Questão de Ordem). As ações foram autuadas na mesma data e tiveram liminares concedidas também no mesmo dia (13/10/2015), com a ordem judicial para suspender os efeitos do ato impugnado, que não teria respeitado o devido processo legal, em ofensa ao parágrafo único do artigo 85 da Constituição Federal⁸⁹. Apesar de terem sido distribuídos a diferentes ministros relatores, ambas as ações tramitaram conjuntamente e, ao final, foram extintas sem resolução de mérito por conta da perda superveniente de seu objeto, ocasionada pela revogação integral do ato impugnado mediante deliberação interna da Casa Legislativa, de modo a esvaziar a pretensão judicial.

Dentre todas as liminares concedidas, apenas uma se tratava de ação ajuizada por uma parte não-parlamentar. No MS 33.659, impetrado pelo Estado da Bahia, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, o Ente Federativo questionava a constitucionalidade de ato praticado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, após provocação da Associação de Magistrados da Bahia (AMAB), obstou a deliberação de anteprojeto voltado a alterar preceitos da Lei de Organização Judiciária. Buscava-se, com a medida, retomar a deliberação legislativa sobre a matéria. O ministro relator concedeu a liminar para determinar a suspensão da eficácia do ato, sob o entendimento de que o controle exercido pelo CNJ, qualificado como órgão de índole eminentemente administrativa, extrapola suas competências constitucionais⁹⁰. Ao final, o feito

⁸⁹ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...]. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

⁹⁰ Com fundamento nos parâmetros estabelecidos no § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal, que define as competências do Conselho Nacional de Justiça.

foi extinto sem resolução de mérito, ante a perda superveniente de seu objeto, decorrente de um novo pronunciamento do CNJ que modificou o ato praticado.

É de se destacar, ainda, o fato de que nenhuma das medidas liminares inicialmente concedidas em decisões monocráticas do relator, veio a ser referendada pelo Plenário ao final, mediante decisão colegiada, para os fins de confirmar o seu teor. De certa maneira, registra-se que esta informação já era esperada, considerando que não foram localizadas decisões que deram provimento ao *mandamus* para, assim, conceder a segurança em definitivo.

Por outro lado, dentre todas as liminares concedidas, apenas uma delas chegou a ser, formalmente, revogada pela Corte. No âmbito do MS 31.816/DF, foi concedida a liminar para determinar que a Mesa Diretora do Congresso Nacional se abstinhasse de deliberar sobre o veto presidencial em exame⁹¹, até que fossem apreciados todos os vetos anteriores, até então pendentes, cujo prazo constitucional de apreciação já tinha expirado. A decisão monocrática do relator reputou necessária a deliberação dos vetos em ordem cronológica, ou seja, de modo que seria inconstitucional a deliberação aleatória de vetos presidenciais pendentes de análise legislativa. A Mesa do Congresso Nacional interpôs agravo regimental, onde alegou o desvio de finalidade do mandado de segurança, que buscava subverter a maioria parlamentar no caso, em ofensa ao poder de agenda política e à autonomia do Poder Legislativo. O recurso da parte agravante foi acolhido pelo colegiado da Corte, que determinou a revogação da liminar.

Em todos os outros casos, a extinção do feito sem resolução de mérito ocorreu pela perda superveniente do objeto da impetração. Isso significa que, após a concessão das liminares, alguma tramitação legislativa ou mesmo o próprio decurso do tempo fez com que aquelas demandas judiciais não tivessem mais razão de existir. Foi o que ocorreu inclusive no MS nº 37.665/DF, de relatoria do Ministro Nunes Marques, que embora tenha denegado a segurança ao final, assim o fez com fundamento na perda superveniente de seu objeto. No caso, por exemplo, a parte impetrante questionava o procedimento que definia as regras das eleições para a presidência da Câmara dos Deputados. Uma vez passadas as eleições antes do julgamento definitivo do feito, reconheceu-se a perda de objeto da ação.

O mesmo ocorreu no MS 36.063, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Naquele caso, questionava-se a tramitação do Projeto de Lei nº 73/2018 que, após ser aprovado pela Câmara dos Deputados, foi encaminhado ao Senado Federal, que teria promovido alterações de mérito no texto. Essa situação ensejaria a devolução da proposta alterada à Casa iniciadora,

⁹¹ No caso, a parte impetrante buscava provimento jurisdicional para impedir o Congresso Nacional de deliberar sobre o Veto Parcial nº 38/2012, apostado pela Presidente da República ao Projeto de Lei n.º 2.565/2011, antes da votação de todos os demais vetos anteriormente apresentados (mais de 3.000), alguns com prazo vencido há mais de 13 (treze) anos.

o que não ocorreu. A relatora concedeu a liminar, por visualizar ofensa ao sistema bicameral, em afronta ao parágrafo único do artigo 65 da Constituição Federal⁹². Na prática, tornou sem efeito o ato de encaminhamento do PLC à sanção presidencial, determinando o seu retorno ao Senado Federal onde deveria aguardar o julgamento final do mandado de segurança. Acontece que sobreveio a informação da Presidência do Senado Federal de que teria sido reanalisado o mérito daquela emenda de redação, de modo a rejeitá-la. Assim, por não mais existir o próprio ato impugnado, a pretensão mandamental restou esvaziada.

Na prática, a depender do caso concreto, é possível observar que o êxito político da ação não depende necessariamente de seu provimento judicial. Este seria apenas a variável mais clara e lógica de análise. No entanto, por vezes, a simples impetração (ou até mesmo a concessão da liminar) pode gerar reflexos políticos favoráveis aos interesses do impetrante. É o caso, por exemplo, do MS 34.530, de relatoria do Ministro Luiz Fux, que concedeu liminar para suspender os atos praticados no processo legislativo do Projeto de Lei nº 4.850/2016; e do MS 34.907, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, que concedeu liminar para suspender a aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 12/2017. Ambas as ações foram extintas, sem resolução de mérito, diante do cumprimento da ordem liminar pelas autoridades impetradas. Diante do atendimento à pretensão dos impetrantes antes das decisões definitivas, restou configurada a perda superveniente do objeto das ações.

De certa forma, casos como estes revelam uma espécie de êxito da judicialização. Tratam-se de relevantes vitórias políticas dos impetrantes que, apesar da extinção dos feitos em sede judicial, na prática conseguiram impor os seus interesses no âmbito do parlamento em face de seus adversários políticos. Ainda assim, por terem sido julgadas sem resolução de mérito, casos como este não atendem aos critérios da pesquisa no que se refere sucesso da ação judicial, que considera o provimento da ação ou concessão definitiva da segurança como parâmetro a ser computado.

Ainda assim, estes dados remetem aos estudos sobre o uso estratégico das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Naquela hipótese, os números indicavam que a opção por judicializar pautas políticas iria muito além do êxito final nas demandas judiciais, consolidando-se como um instrumento de oposição, cuja influência serviria até mesmo como elemento de negociação política (Villela, 2019; Medeiros, 2024; Taylor; Da Ros, 2008). Ao

⁹² Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora.

que parece, a taxa de êxito insignificante em sede de mandado de segurança parece confirmar essa tendência também no âmbito do controle preventivo.

Registra-se, por fim, a existência de 1 (um) único processo que, embora tenha sido autuado em 16/05/2023 (ou seja, antes de 31/03/2024, dentro do recorte metodológico), não registrou nenhuma decisão proferida em seu bojo. Trata-se do MS 39.169/DF, de relatoria do Ministro Flávio Dino. No caso, vale dizer que ao consultar manualmente a ação no site do STF⁹³, a movimentação processual revela a existência de 2 (dois) despachos, proferidos por ministros distintos, mas ambos para dar simples andamento ao feito⁹⁴. Aproveita-se, assim, para esclarecer que decisões como esta, que não possuem carga decisória, mas sim de mero expediente, não são consideradas pelo portal “Corte Aberta” e, por consequência, não foram listadas no Apêndice II desta pesquisa.

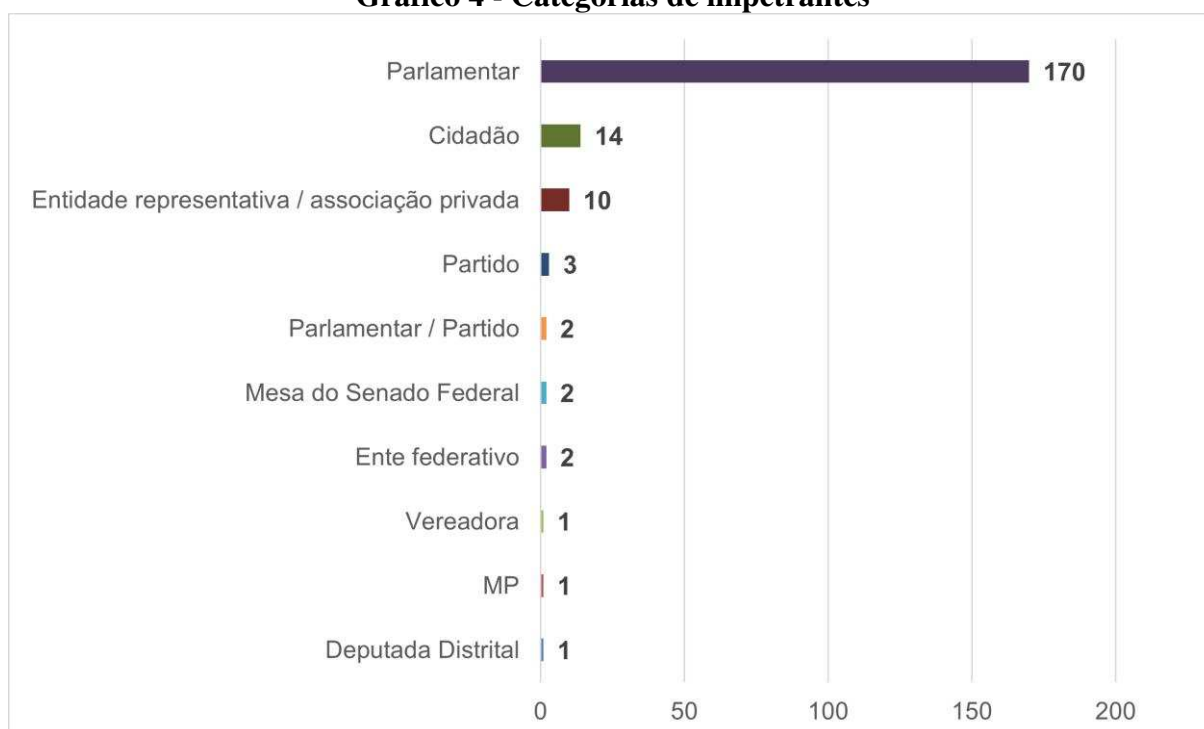
3.1.3 Legitimação ativa: quem são os impetrantes

Como visto ao longo dos capítulos anteriores, a jurisprudência do STF parece ter se consolidado no sentido de reconhecer a “legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança [...]”, quando destinado à fiscalização da constitucionalidade no processo legislativo (Brasil, 2004). Assim, o presente subtópico se propõe a verificar se os dados colhidos realmente confirmam o entendimento mais difundido na literatura sobre a legitimação exclusiva dos parlamentares, tal como sugerem os elementos indiciários trazidos no segundo capítulo (tópico 2.3.2).

É que, por se tratar de um modelo criado pela jurisprudência, mostra-se relevante investigar se os critérios impostos pelo STF estão em consonância com as modalidades típicas de controle, definidas pelo constituinte. No universo de ações mapeadas a partir do recorte proposto, foram identificados impetrantes de diferentes grupos, que foram categorizados pelo autor da seguinte maneira: “Parlamentar”, “Partido Político”, “Parlamentar / Partido Político”, “Frente Parlamentar”, “Cidadão”, “Entidade representativa / associação privada”, “Deputada Distrital”, “Vereadora”, “Ministério Público” ou “Ente Federativo” (Apêndice I). Mas embora não sejam os únicos, os parlamentares são, de fato, os principais impetrantes dos mandados de segurança destinados ao controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade.

⁹³ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/>

⁹⁴ O despacho proferido pelo Min. Luís Roberto Barroso em 18/05/2023 determinou a notificação da autoridade impetrada para prestar informações dentro do prazo legal, bem como a intimação da Advocacia-Geral da União para, querendo, ingressar ao feito. Já o despacho proferido pelo Min. Flávio Dino em 15/03/2024, por sua vez, determinou a intimação da Procuradoria-Geral da República para emitir parecer opinativo.

Gráfico 4 - Categorias de impetrantes

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Os dados aqui obtidos confirmam as impressões expostas no estudo preliminar do tema realizado no tópico 2.3.2, a partir de decisões paradigmáticas do STF. Lá se demonstrou que, em diversas passagens, o STF confirma a (i) legitimidade ativa dos congressistas para impetrar o mandado de segurança e, ainda, a (ii) ilegitimidade ativa *ad causam* do cidadão não-parlamentar. Estas tendências se repetiram nas ações identificadas.

Ao todo, dentro do recorte proposto, foram localizados 14 mandados de segurança impetrados por “cidadãos comuns”, ou seja, sujeitos não-parlamentares. Inclusive, observa-se que o número é superior às ações de iniciativa de partidos políticos. Em 9 destes casos, o feito foi extinto sem resolução de mérito, reiterando-se o entendimento pela ilegitimidade ativa *ad causam* do simples particular.

De fato, o entendimento por não admitir a participação de cidadãos comuns seria acertada, inclusive do ponto de vista prático-operacional. É que admitir a participação de todo e qualquer indivíduo acabaria por ampliar sobremaneira a fiscalização de constitucionalidade, cujo cabimento é questionável por si só. Essa é uma ressalva já feita pelo ex-Ministro Celso de Mello, inclusive ao questionar a legitimidade do próprio tipo de controle prévio:

Admitir-se a legitimidade ativa *ad causam* do ora impetrante equivaleria, em última análise, a permitir que se instaurasse, por iniciativa de simples particular, verdadeiro controle preventivo de constitucionalidade *in abstracto* dos atos inerentes ao

processo de formação das espécies normativas, o que se revela inviável em nosso sistema institucional, na medida em que essa técnica de fiscalização constitucional em tese sequer é prevista pelo ordenamento jurídico brasileiro, consoante já proclamou o Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADIn nº 466-DF (Brasil, 1998b).

Como esclarecido anteriormente, o referido julgado não consta no levantamento de dados porque extrapola o recorte temporal da pesquisa (2001-2024). O feito não é sequer mapeado no portal “Corte Aberta”, já que a sua baixa ao arquivo do Tribunal foi registrada antes de 2000. Ainda assim, seus termos servem para ilustrar o entendimento da Corte sobre o a ilegitimidade ativa dos cidadãos não-parlamentares.

Os números relevam que, em consonância com o entendimento histórico da Corte já exposto ao longo dos capítulos anteriores, a imensa da maioria das ações foi proposta por parlamentares. De uma forma geral, para além de serem os principais impetrantes das ações, é de se observar que os congressistas são também aqueles que mais obtiveram êxito liminar. Em verdade, dentre todas as liminares concedidas (Tabela 1), apenas uma se deu em mandado de segurança impetrado por sujeito não-congressista. Foi o caso do MS 33.659, impetrado pelo Estado da Bahia, de relatoria do Min. Marco Aurélio Mello, destacado no subtópico anterior. No ponto, aliás, cabe uma ressalva quanto à presença de Entes Federativos como impetrantes.

É que tanto o MS 33.659, impetrado pelo Estado da Bahia (cuja liminar chegou a ser concedida), quanto o MS 37.387, impetrado pelo Estado de Sergipe (cuja petição inicial foi indeferida), versavam sobre matérias do processo legislativo estadual. Estas são as únicas ações listadas que foram impetradas por Entes Federativos, sendo também as únicas em que se identificou a impugnação de atos à nível estadual, no âmbito das respectivas Assembleias Legislativas, não no Congresso Nacional.

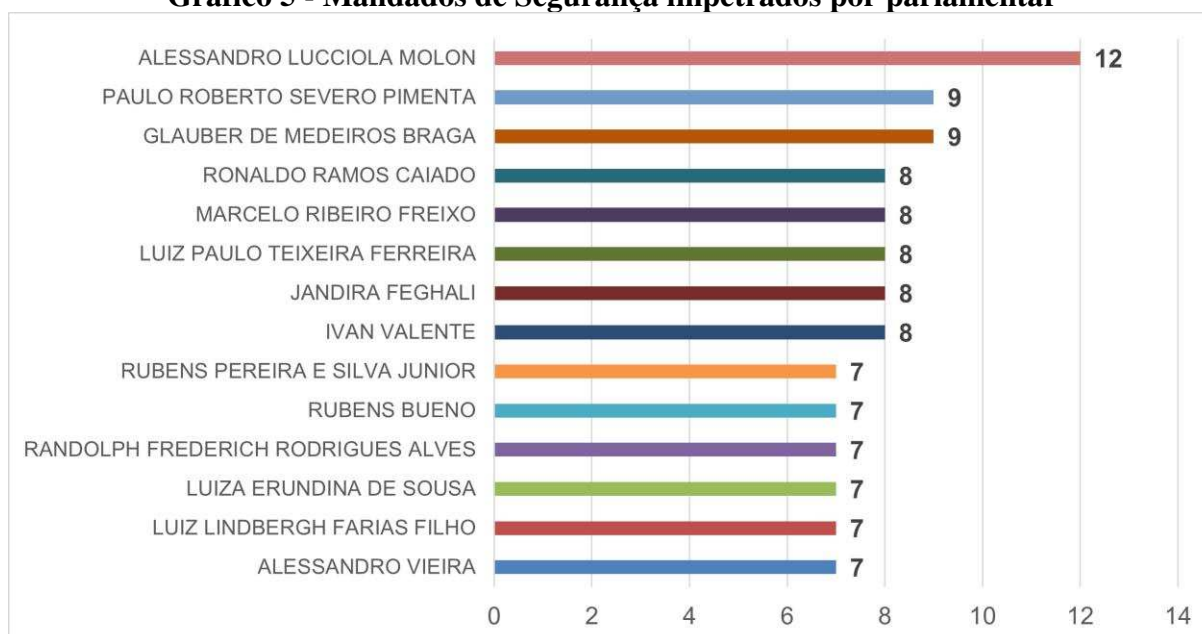
Trata-se de uma variação interessante do tema que, apesar de não serem o ponto central de análise desta pesquisa, ainda assim, amoldam-se ao recorte metodológico proposto e, por isso, foram mantidas na listagem final de ações identificadas. Ademais, entende-se que casos como estes, com suas especificidades, contribuem para a construção de uma visão panorâmica sobre a problemática em exame e suas possíveis variações, ainda que a questão da legitimidade ativa dos Entes não tenha sido discutida nas principais decisões dos casos.

Reitera-se que todas as outras medidas liminares localizadas foram concedidas em ações ajuizadas por congressistas. Por sua vez, o parlamentar que, historicamente, mais vezes integrou o polo ativo da demanda é Alessandro Molon, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), que foi o líder da oposição na Câmara dos Deputados durante o segundo biênio do governo Bolsonaro (2021-2022). O parlamentar participou da impetração de 12 ações, em conjunto ou

isoladamente, sendo que 2 foram julgadas improcedentes e 10 foram extintas sem resolução de mérito. Dentre elas, Molon obteve a concessão de uma liminar no MS 31.816, em decisão proferida pelo Ministro Luiz Fux, mas que ao final foi revogada pelo colegiado.

No ponto, um dado que chama a atenção é a recorrência em impetrações por uma parcela dos congressistas. Dito em outras palavras, observa-se que grande parte das demandas são impetradas pelos mesmos parlamentares, que se alternam no polo ativo das ações a partir de diferentes composições. Os dados revelam que 99 parlamentares impetraram ao menos 3 mandados de segurança destinados ao controle preventivo do processo legislativo. De igual maneira, 14 parlamentares foram os responsáveis por impetrar 7 ou mais ações:

Gráfico 5 - Mandados de Segurança impetrados por parlamentar



Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Ou seja, os parlamentares parecem se utilizar desse mecanismo de controle prévio com certa frequência e recorrência, aproveitando-se de sua legitimação ativa que, em tese, seria exclusiva. Por outro lado, quanto ao objeto central do presente estudo, destacou-se preliminarmente que o tema da legitimação ativa parece não ter sido enfrentada, de maneira específica, quanto aos partidos políticos, seja para confirmá-la ou afastá-la definitivamente. Ou seja, apesar da taxatividade das decisões que reafirmaram a legitimação exclusiva do parlamentar, não haviam sido localizadas decisões que analisassem a (i)legitimidade ativa das legendas. Agora, em complemento àqueles elementos indiciários, confirma-se a inexistência de pronunciamento específico do STF sobre a matéria, ao menos dentro do recorte proposto.

Dentre todas as 206 ações localizadas, apenas 5 foram impetradas por partidos políticos, sendo que 2 delas foram ajuizadas em conjunto com parlamentares:

Tabela 2 - Mandados de segurança impetrados por partidos políticos

Processo	Ministro Relator⁹⁵	Polo ativo (impetrantes)	Análise da (i)legitimidade	Resultado final da ação
MS 27.170	Edson Fachin	PSOL	Nada consta	Improcedência
MS 31.184	Ayres Britto	PSD	Nada consta	Extinção sem resolução de mérito (perda de objeto)
MS 33.474	Luiz Fux	DEM, Ronaldo Caiado	Nada consta	Improcedência
MS 36.313	Edson Fachin	PDT	Nada consta	Improcedência
MS 39.173	Luís Roberto Barroso	NOVO, Eduardo Ribeiro, Adriana Ventura, Marcel Van Hattem e Gilson Marques	Nada consta	Improcedência

Ao todo, portanto, dentro do recorte definido para a pesquisa, foram identificados apenas 3 mandados de segurança que foram impetrados unicamente pelas siglas partidárias. Esta distinção é relevante porque a jurisprudência do Supremo entende que a mera presença do parlamentar no polo ativo, enquanto sujeito legitimado, já seria o suficiente para conferir legitimidade à pretensão e admitir o seu conhecimento, ainda que o congressista esteja acompanhado de outra parte eventualmente ilegítima:

Decido. Examinado a preliminar da perda superveniente do objeto da impetração, entendendo irrelevante outra preliminar, referente à legitimidade do partido político para impetrar o mandado de segurança, pois o mandado de segurança é subscrito por deputado federal que, isoladamente, seria legitimado, segundo a jurisprudência desta Corte (MS 20.257, rel. min. Moreira Alves, Pleno, 08.10.1980; MS 21.648, rel. min. Ilmar Galvão, Pleno, 05.05.1993) (Brasil, 2005b)⁹⁶.

Nota-se que este fundamento é utilizado, inclusive, para justificar a ausência de análise sobre a eventual legitimação das agremiações partidárias. Até por isso, acreditava-se

⁹⁵ Nos casos que foram objeto de redistribuição, considerou-se como relator o Ministro responsável por proferir a decisão inaugural.

⁹⁶ Trata-se do MS 24.851/DF impetrado pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em conjunto com os Deputados Federais Bismack Costa Lima Pinheiro Maia e Ronaldo Dimas Nogueira Pereira, contra ato da Mesa da Câmara dos Deputados. Apesar de estar dentro do recorte temporal descrito, o julgado não consta no levantamento de dados da presente pesquisa por não ter sido formalmente cadastrado como “Controle de Constitucionalidade” na base de dados do portal “Corte Aberta”, não atendendo ao duplo filtro de assunto. As informações foram colhidas manualmente via “consulta processual” no portal do STF.

que os mandados de segurança impetrados por partidos, isoladamente, seriam o principal alvo para validar a constatação preliminar de que o STF não teria se debruçado sobre a questão da legitimidade ativa das greis. No entanto, de fato, constata-se que a questão não foi analisada em nenhum dos casos listados, seja em sede liminar ou definitiva, por decisões monocráticas ou colegiadas.

A preliminar de ilegitimidade ativa do impetrante até chegou a ser ventilada pelo Presidente do Senado Federal, ao prestar informações na qualidade de autoridade coatora nos autos do MS 36.313. Com base em precedentes da Corte, argumentou-se que “a agremiação partidária, que não participa em sua pluralidade do processo legislativo, não tem legitimidade para propositura da impetração, prerrogativa reservada aos parlamentares”. Ainda assim, a decisão final de mérito não analisou a matéria, decidindo por negar seguimento ao mandado de segurança por se tratar de matéria *interna corporis*, imune à intervenção judicial.

Assim como este caso, observa-se que quase a totalidade dos casos resultaram na improcedência da ação, de modo que o mérito foi analisado. O único caso de extinção do feito sem resolução de mérito decorreu da perda superveniente do objeto da ação. Ou seja, pode-se afirmar que a (i)legitimidade partidária não foi um obstáculo ao processamento e julgamento dos mandados de segurança impetrados pelas greis. Em nenhum deles o feito foi extinto sem resolução de mérito, especificamente, em virtude da ilegitimidade ativa do impetrante, como seria de se esperar, considerando a jurisprudência histórica da Corte que confere a legitimação exclusiva dos parlamentares. Sob o recorte proposto, confirma-se a suspeita de que a matéria não foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, observa-se ainda que estas 5 ações identificadas foram impetradas por 5 partidos políticos diferentes. Diferentemente do que ocorre no controle repressivo, portanto, não é possível apontar um maior litigante histórico dentre as siglas. Vale dizer que naquela hipótese de controle *a posteriori*, pesquisas recentes apontam que PDT e PSOL figuram entre os maiores litigantes em números absolutos e relativos, que considera a média geral de ações ajuizadas por ano de registro do partido (Medeiros, 2024, p. 167-169). As siglas marcam presença também no controle prévio, inclusive isoladamente, o que indica se tratar de uma postura institucional que já considera a judicialização como parte da estratégia de atuação política, durante e depois do processo legislativo.

Por outro lado, é de se registrar a ausência da Rede Sustentabilidade entre o seletivo grupo de impetrantes. No âmbito das ações de controle abstrato, pesquisas apontam que a grei é a maior autora histórica de ADPFs (Santos, 2022, p. 20), sendo também a campeã de judicialização em números relativos, na média de ações ajuizadas por ano desde a sua criação,

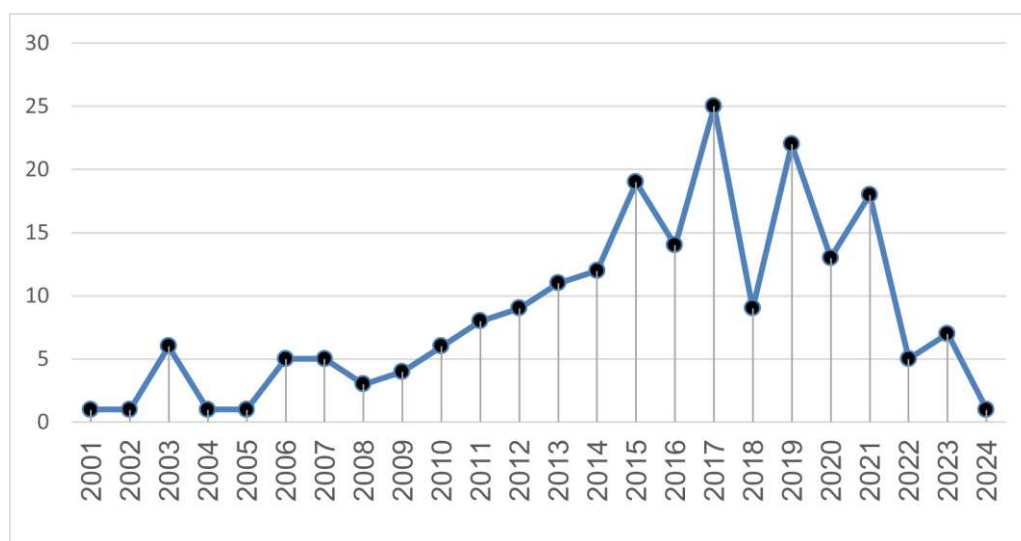
quando consideradas todos os tipos de controle abstrato (Medeiros, 2024, p. 169). Mas se nas ações de controle abstrato, de viés repressivo, costuma-se destacar a “inclinação judicial” da Rede (Medeiros, 2024, p. 169), no controle preventivo o partido parece adotar uma postura diversa.

Apesar da ausência de uma amostragem robusta no âmbito do controle preventivo que permita a análise mais aprofundada do comportamento partidário na hipótese, sobretudo a partir de possíveis correlações com o controle abstrato repressivo, entende-se que os dados trazidos servem para identificar algumas tendências no comportamento das siglas. Isso fica ainda mais claro ao analisar as impetrações por ano e governo, como se verá adiante.

3.1.4 Judicialização por ano e por governo

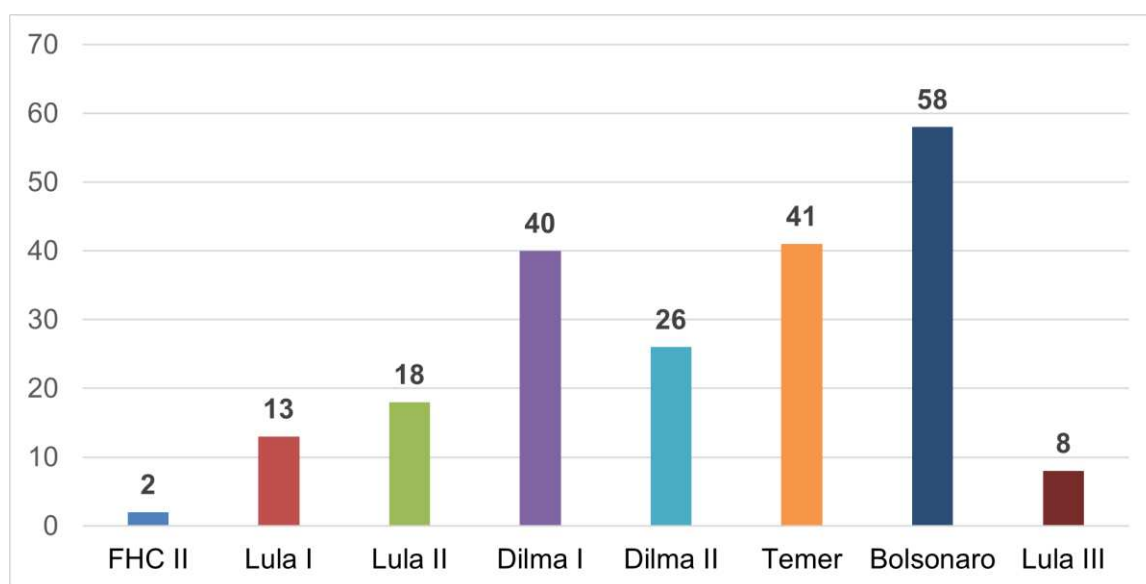
Por fim, os dados coletados propiciam também uma análise temporal do tema, a fim de investigar a eventual existência de um padrão no fenômeno da judicialização da política ao longo dos anos. Mais do que isso, o recorte proposto abrange (ainda que de forma parcial) 7 mandatos presidenciais, com 5 diferentes Chefes do Executivo, de grupos políticos opostos que se alternaram no poder. Foram colhidos dados que vão desde a segunda metade do último mandato de Fernando Henrique Cardoso, até o início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva: FHC II (2001-2002); Lula I (2003-2006); Lula II (2007-2010); Dilma I (2011-2014); Dilma II (2015-2016); Temer (2016-2018); Bolsonaro (2019-2022); e Lula III (2023-2024).

As pesquisas recentes apontam que o maior índice de ajuizamento de ações de controle abstrato foi registrado nos anos de 2020 e 2021 (Medeiros, 2024, p. 166). Para além da elevada tensão entre o governo de ocasião e o legislativo, é de se registrar que o fator pandemia parece ter influenciado parte do crescimento nas ações (as ADPFs, em especial) que também buscavam contestar a constitucionalidade dos atos do Executivo. Por sua vez, o ano de 2017 foi o auge da judicialização do processo legislativo via mandado de segurança. Trata-se do ano em que, possivelmente, a disputa no parlamento alcançou o ápice da tensão política, logo após o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff e a consequente ascensão de Michel Temer à Presidência da República.

Gráfico 6 - Judicialização por ano

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

A partir deste marco, sedimentou-se o quadro de extrema polarização entre Lula e Jair Bolsonaro, que disputaria a sua primeira eleição presidencial no ano seguinte pelo PSL. Neste período, no âmbito das ações de controle abstrato de constitucionalidade, observou-se que “O aumento da judicialização no Governo Bolsonaro é único na história brasileira” (Medeiros, 2024, p. 166-167). Os números revelam que a tendência parece ter se repetido também em sede de controle preventivo pela via mandamental:

Gráfico 7 - Judicialização por governo

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Portanto, seja no controle preventivo ou repressivo, o mandato de Jair Bolsonaro (2019-2022) pode ser considerado o período histórico em que se registrou a maior taxa de judicialização advinda da classe política, ao menos em números absolutos. É de se ponderar, contudo, que alguns mandatos foram parcialmente considerados por conta do recorte temporal definido para a pesquisa. É o caso dos governos FHC II e Lula III. O mandato compartilhado entre Dilma e Temer também representou uma outra espécie de governos com tempo reduzido para fins de análise. Dentre os mandatos completos, o governo Lula I foi aquele com a menor taxa de judicialização.

Apesar de ser uma análise mais comum no campo da ciência política, a percepção sobre a crescente judicialização política e as tendências de seu comportamento por ano e por governo são relevantes da parte jurídica para compreender o fenômeno e as suas motivações, em busca de alternativas para a mitigação dos danos identificados. Até porque, a legitimidade dos atos normativos demanda, dentre outros fatores, da atuação de um Poder Legislativo com autonomia e independência do Poder Judiciário, em prol da harmonia democrática pautada no equilíbrio entre os Poderes de Estado.

No entanto, observa-se que a realização desse tipo de análise em sede de controle preventivo se mostra mais complexa, justamente porque a jurisprudência confere legitimação exclusiva aos parlamentares, individualmente. Assim sendo, qualquer estudo que tenha a pretensão de avaliar a utilização política das ações (por exemplo, o seu uso como instrumento de oposição), deveria incluir no levantamento não apenas o nome do impetrante, mas também o seu partido à época, com a informação sobre o seu posicionamento político (se fazia parte da base governista ou de oposição).

Vale esclarecer que o presente trabalho não considerou o partido político ao qual o parlamentar impetrante era filiado. Compreende-se que este tipo de análise fugiria do escopo da pesquisa, que é voltada à atuação das legendas enquanto instituição, não dos congressistas de maneira isolada. Especialmente neste ponto, o estudo se propôs a estabelecer padrões entre os modelos preventivo e repressivo de controle, de modo a acompanhar a evolução do fenômeno da judicialização para perceber e identificar os períodos de maior variação.

Ainda assim, algumas constatações foram observadas nesse sentido. Considerando que “A troca dos partidos políticos protagonistas no controle de constitucionalidade a cada governo evidencia o uso das ações diretas como instrumento de oposição” (Medeiros, 2024, p. 171), parou-se para analisar, pontualmente, os períodos de maior e menor índice de judicialização em sede de controle preventivo.

Observa-se que a informação sobre o governo Bolsonaro ter registrado o número mais elevado de ações, de certa forma, complementa a estatística sobre o parlamentar mais litigante. Como dito no subtópico anterior, Alessandro Molon (PSB) foi o líder da oposição na Câmara dos Deputados durante o governo Bolsonaro, período no qual impetrou 4 dos seus 12 mandados de segurança (1/3 do total). A legenda, por sua vez, pertence ao espectro político do campo progressista, que reúne as maiores litigantes históricas e que compõem a oposição mais marcante de Bolsonaro (Medeiros, 2024, p. 165-167). Este fato também explicaria a baixa judicialização via mandado de segurança durante o governo Lula I. Isso porque, para além de ser um período de menor polarização nacional, o mandatário do PT integrava o grupo político historicamente mais litigante, que passou a adotar uma postura autocontida durante o mandato, contando com o apoio da maioria do Parlamento.

É o que Medeiros chama de “judicialização oposicionista”, que “consiste no uso do controle principal de constitucionalidade para contestar e contrastar medidas do governo” (Medeiros, 2024, p. 175). Como visto no capítulo anterior, trata-se de um comportamento estratégico, utilizado de acordo com o governo de ocasião, que parece se repetir em ambas as modalidades de controle. Até por isso, o tópico seguinte se presta a analisar o mandado de segurança enquanto meio processual hábil ao controle preventivo de constitucionalidade, de modo a investigar se as características específicas da ação possibilitam o seu manejo para fins de estratégia política, tal como ocorre nas ações diretas de controle abstrato.

3.2 MANDADO DE SEGURANÇA COMO INSTRUMENTO PARA O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

A análise dos dados levantados possibilita uma visão mais ampla sobre a hipótese em exame, sob diferentes perspectivas e a partir de correlação com parâmetros distintos que, cada qual a sua maneira, propiciam explicações políticas para fenômenos jurídicos. Dentre as controvérsias que permeiam a matéria do presente estudo, verificou-se ainda que algumas se referem ao próprio aspecto processual da medida, o que demanda uma análise de fundamentos das decisões selecionadas. Daí porque dedicar um tópico ao exame das questões processuais mais recorrentes no debate, desde a própria admissão do mandado de segurança como via adequada ao exercício do controle preventivo de constitucionalidade, até a possível utilização do *mandamus* como uma opção política estratégica pelos *players* legitimados.

3.2.1 Admissão do mandado de segurança na hipótese

O mandado de segurança, enquanto remédio constitucional, representa um dos institutos mais difundidos no ordenamento jurídico brasileiro, tendo por objeto principal a tutela de direitos dos cidadãos contra arbítrios praticados pela Administração Pública. No entanto, para além das garantias comumente tuteladas, o instituto passou a representar uma relevante alternativa de atuação política, quando impetrados por parlamentares, com vistas à garantia do direito líquido e certo ao devido processo legislativo.

Desde os primeiros precedentes nesse sentido, o STF discute se o mandado de segurança seria instrumento hábil ao controle preventivo de constitucionalidade. O debate gira em torno das próprias características processuais das ações mandamentais, como o direito a ser protegido e as partes legitimadas para pleiteá-lo. Mais do que isso, se o rito do *mandamus* seria compatível ao controle judicial de constitucionalidade, comumente realizado pela Corte pela via concentrada, de forma abstrata e considerando a norma vigente, *a posteriori*, como dita o texto constitucional. Até porque, ao menos em tese, “o mandado de segurança não é sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade e não se presta ao controle concentrado de constitucionalidade” (Brasil, 2013, p. 8; 215). Nesse sentido, por representar hipótese diversa para a fiscalização da constitucionalidade, a análise sobre o cabimento da ação mandamental deve considerar um breve retrospecto histórico.

A doutrina diverge quanto a origem do Mandado de Segurança. Dentre períodos e nomenclaturas diversas, aponta-se com maior precisão a origem na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, já com o uso da expressão “Mandado de Segurança”⁹⁷. A partir daí, o instrumento passou por diversas alterações legais até que se chegasse ao atual formato. Em um primeiro momento, para o que importa ao presente estudo, destaca-se a Lei nº 191/1936, que restringia o cabimento da ação mandamental ao prever a proibição expressa de sua concessão em questões puramente políticas⁹⁸ (Brasil, 1936). Em tese, caso estivesse vigente nos dias atuais, o referido dispositivo poderia impactar na jurisprudência do Supremo sobre a hipótese de controle de constitucionalidade do processo legislativo.

⁹⁷ Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] 33) Dar-se-á mandado de segurança para a defesa de direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por acto manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do habeas-corpus, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as acções petitorias competentes.

⁹⁸ Art. 4º. Não se dará mandado de segurança quando se tratar: [...] III - de questão puramente política;

Após não ser incluído no texto da Constituição de 1937, constando apenas dentre os procedimentos especiais do Código de Processo Civil de 1939, o expediente só voltaria a ostentar envergadura constitucional na década seguinte, com a promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. É relevante destacar que o *status* constitucional do Mandado de Segurança foi confirmado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, seguida da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Eis que assim, já se aproximando do cenário vigente, a instituição da via mandamental foi aprimorada pela Lei nº 12.016/2009, em consonância com os termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sobretudo no que toca ao artigo 5º, inciso LXIX (Brasil, 1988).

Na concepção moderna, o Mandado de Segurança revelou significativa mudança de paradigma, na medida em que, atualmente, uma de suas características mais marcantes é a proteção de garantias fundamentais. No constitucionalismo primitivo, de maneira diversa, o instituto obedecia à estrutura voltada para assegurar o interesse público em sobreposição ao interesse privado, ainda que de forma velada, em nítido desequilíbrio de uma organização que se promovia como democrática. Assim sendo, o papel do expediente na Constituição Federal em vigor passou a ser instituído em inserção às garantias fundamentais lá contidas, de modo a equilibrar as relações e proteger os cidadãos de qualquer abuso e/ou ilegalidade público-administrativa (Theodoro Júnior, 2014, p. 12-13).

Logo, no atual formato, o Mandado de Segurança ganha o conceito de ação e/ou remédio constitucional, que objetiva assegurar o direito líquido e certo não contemplado por *habeas corpus* ou *habeas data*, de acesso obstado, abusiva ou ilegalmente, por ato de uma autoridade público-administrativa (autoridade coatora), incluindo sujeitos privados de função pública (Theodoro Júnior, 2014). A doutrina majoritária, representada pelas palavras de Alfredo Buzaid, disciplina a instituição do direito líquido e certo da seguinte forma:

[...] o conceito de direito líquido e certo é a ideia de sua incontestabilidade, isto é, uma afirmação jurídica que não pode ser séria e validamente impugnada pela autoridade pública, que pratica um ato ilegal ou de abuso de direito. Ele tem, na realidade, dois polos: um positivo, porque se funda na Constituição ou na lei; outro negativo, porque nasce da violação da Constituição ou da lei. Ora, a norma constitucional ou legal há de ser certa em atribuir à pessoa o direito subjetivo, tornando-o insuscetível de dúvida. Se surgir a seu respeito qualquer controvérsia, quer de interpretação, quer de aplicação, já não pode constituir fundamento para a impetração de mandado de segurança (Buzaid, 1989, p. 88).

Nestes moldes, a ilegalidade que reveste o ato coator passível da impetração de mandado de segurança é caracterizada como a transgressão do agente público-administrativo àquilo que a lei determina ou prevê expressamente (Andrade, 2010, p. 254). Da mesma forma,

o ato praticado em abuso ou desvio de poder pela autoridade coatora, é aquele que, por conveniência do domínio da competência, é executado em desacerto para com a finalidade a qual é destinado (Bueno, 2002, p. 15-16). Via de regra, esta seria uma ordem repressiva, ou seja, quando já consumado o ato abusivo ou ilegal da autoridade coatora, com o objetivo de lhe restaurar a legalidade. Mas o expediente pode ter caráter preventivo, dada a possibilidade de ser impetrado ainda quando em justo receio de violação. Na hipótese em exame, o tipo de controle de constitucionalidade é prévio, porque ocorre em momento anterior à promulgação da norma; mas a impetração do *mandamus* tende a ser repressiva, porque costuma decorrer de ato abusivo já praticado pela autoridade competente no âmbito do processo legislativo.

Veja-se que o Mandado de Segurança é apto a tutelar tanto direitos individuais, ou seja, particulares a cada indivíduo em sua proporção, tais como direito à vida, privacidade, igualdade e liberdade, assim como também é cabível na defesa de direitos coletivos, por um grupo de indivíduos, como é o caso dos direitos de reunião, associação, propriedade, herança e propriedade imaterial. Dessa forma, o *mandamus* pode ser impetrado tanto individualmente, por apenas um sujeito, quanto coletivamente, por vários autores que objetivam a mesma tutela jurisdicional, sejam elas pessoas físicas e/ou jurídicas (Theodoro Júnior, 2014).

Muito embora a atual estrutura do Mandado de Segurança seja, essencialmente, discriminada em legislação própria, pode-se dizer que o instituto assume significativo papel na Constituição Federal. O entendimento doutrinário mais recente acompanha as anotações de Pontes de Miranda, que discrimina a natureza desta ação como uma combinação de vertentes. Primeiramente, no plano constitucional, o mandado de segurança está inscrito no rol de garantias fundamentais, com relevante papel de proteção e efetivação dos direitos previstos na Constituição Federal. Já no aspecto processual, o expediente pode ser adaptado aos vieses condenatório, declaratório e/ou constitutivo, ainda que denote uma eficácia mandamental, na medida em que implicará em uma ordem à autoridade coatora para a prática ou a abstenção de determinado comportamento (Pontes de Miranda, 1974, p. 206; Theodoro Júnior, 2014, p. 11). Noutras palavras, o *mandamus* pode ser analisado sob uma dúplici perspectiva: constitucionalmente, tem natureza de remédio constitucional cuja finalidade é impedir ou evitar ou impedir ilegalidades ou abuso de poder e, processualmente, transcorre na forma de ação cível (Câmara, 2014, p. 18).

Este breve apanhado demonstra se tratar de um instituto que carrega consigo uma relevância constitucional, já consolidado há muito no ordenamento jurídico brasileiro. Ainda assim, apesar das hipóteses mais comumente veiculadas pela literatura, é de se observar certa divergência quanto à compatibilidade do mandado de segurança com o controle preventivo de

constitucionalidade. O próprio *leading case* discutiu, ainda que brevemente, o cabimento do *mandamus* em hipóteses de inconstitucionalidade direcionada ao próprio processamento da lei ou emenda (Brasil, 1980). Na oportunidade, o então Procurador-Geral da República, Dr. Firmino Ferreira Paz, pronunciou-se pelo não conhecimento da ação, justamente por não vislumbrar direito individual passível de proteção pela via mandamental:

“Direito Individual, objeto de proteção por via de mandado de segurança, é aquele de que, entre outros bens da vida, se compõe o patrimônio individual. É esse o direito protegível por via de ação de segurança [...] Ora, no caso, ainda que existisse "direito de não deliberar", não lhe seriam titulares, pessoalmente, os autores impetrantes. Esse direito, existisse, só pertenceria ao Estado, de quem os autores são representantes, no exercício limitado do mandato. Seria, ainda, indisponível, intransferível. À presença desses pressupostos, não poderia ser – esse direito de não deliberar – objeto de proteção por via de ação de mandado de segurança” (Brasil, 1980, p. 10-11).

A Corte, ao final, a partir de voto conduzido pelo relator Ministro Moreira Alves, considerou cabível, em tese, o mandado de segurança, que foi julgado improcedente no mérito por não ter sido constatada inconstitucionalidade naquele caso concreto (Brasil, 1980). Em verdade, como já se destacou, a jurisprudência do STF passou a definir os congressistas como titulares do direito subjetivo ao devido processo legislativo (Brasil, 1992), o que seria um entendimento inadequado, como alerta a doutrina. Em 2015, o conceito ainda seria elevado à categoria de “direito fundamental de titularidade difusa” quando do julgamento da ADI 5.127. Esse novo *status* se revelaria ainda mais problemático, cuja lógica do enquadramento seria “supérflua, problemática e incoerente” (Nascimento, 2023, p. 70).

A preocupação exposta pela autora seria relacionada à ampliação da titularidade do direito, sem que fosse delimitada a real definição do “devido processo legislativo” e o seu alcance. O desenho institucional da Constituição de 1988 optou por concentrar no STF o julgamento de ações judiciais que se prestam a discutir matérias de cunho eminentemente político. Ao difundir essa competência para os juízes em todo o território nacional, via ação coletiva sob o pretexto de proteger direito de titularidade difusa, representaria a “deturpação do controle dos agentes políticos e dos mais altos representantes dos Poderes da República” (Nascimento, 2023, p. 71). A incerteza atentaria contra o ideal de segurança jurídica e poderia acarretar em uma série de problemas processuais daí decorrentes (Nascimento, 2023, p. 66-71). À título de exemplo:

Ainda que se pretendesse, com esse novo *status* de direito difuso, permitir o controle popular do devido processo legislativo – via, por exemplo, ação civil pública para impugnar a própria elaboração legislativa –, ter-se-ia uma ação natimorta ou, pelo

menos, inócua, porque seria ajuizada junto ao primeiro grau de jurisdição, tendo a União Federal como ré, sendo de competência de um juiz federal nos termos do art. 109, inciso I, da CF.

Ocorre que, em se tratando de projetos de leis em trâmite no Congresso Nacional, a mesma pretensão com vistas a assegurar o devido processo legislativo também poderia ser veiculada por parlamentar através de mandado de segurança, tendo como autoridade coatora o presidente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, o que atrairia a competência do STF, nos termos do art. 102, inciso I, alínea d, da CF (Nascimento, 2023, p. 70).

Para além da dissonância na própria natureza do direito perseguido nas duas vias processuais (*mandamus* e controle concentrado), a admissão da ação de segurança para essas hipóteses ainda poderia ocasionar outras questões prejudiciais de mérito, como a ilegitimidade ativa *ad causam* superveniente, nos casos em que o julgamento se prolongue no tempo e o impetrante não seja reeleito, assim como nos casos em que a proposição normativa seja aprovada no Poder Legislativo ainda no curso no julgamento, situação que resultaria na perda superveniente de objeto da ação, diante da falta de interesse de agir. Nesses casos, a ação seria extinta sem resolução de mérito (Nascimento, 2023, p. 69). De fato, os números trazidos no tópico 3.1.2 confirmam esse risco, na medida em que 77% das ações identificadas foram extintas sem resolução de mérito (vide Gráfico 1).

Outro ponto processual controverso ocasionado pela utilização do *mandamus* para o controle de constitucionalidade diz respeito à participação de outros sujeitos processuais que são admitidos nas ações típicas de controle concentrado, como é o caso do *amicus curiae* (do latim, “amigo da corte”). Como ressalta Cássio Scarpinella Bueno, trata-se de um instituto que embora seja bastante difundido no direito brasileiro, não possui qualquer correspondência expressa na legislação (Bueno, 2006, p. 126). A doutrina diverge sobre a sua origem exata, mas há tempos a figura processual já era admitida pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, antes mesmo de sua previsão expressa na legislação específica sobre o processo e julgamento destas ações⁹⁹ (Lima, 2013, p. 75).

Em pesquisa voltada aos instrumentos de participação democrática no controle de constitucionalidade brasileiro, Barbara Scavone de Lima conclui que a figura processual do *amicus curiae* é uma prerrogativa que se aplica a todas as ações voltadas ao controle abstrato de forma concentrada perante o STF, desde a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a Ação Declaratória de

⁹⁹ O instituto passou a integrar o ordenamento jurídico brasileiro a partir da Lei nº 9.868/1999 (que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade) e, posteriormente, na Lei nº 9.882/1999 (que dispõe sobre o procedimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental). Ambas sem qualquer referência à expressão *amicus curiae*.

Constitucionalidade (ADC)¹⁰⁰, até a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)¹⁰¹, por meio de uma interpretação sistemática (Lima, 2013, p. 79-80). O Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal reitera a possibilidade de participação do *amicus curiae* nas referidas ações, a partir de decisão do Ministro relator de cada caso¹⁰², com a faculdade de realizar sustentação oral¹⁰³.

A matéria parece bem consolidada em sede do controle repressivo. Por outro lado, a discussão sobre o tema na modalidade preventiva ocorreu, de forma emblemática, logo no início do julgamento do Mandado de Segurança nº 32.033/DF. Considerando que as decisões proferidas em sede mandamental não possuem efeito vinculante, tal como ocorre nas ações diretas de inconstitucionalidade, a Advocacia-Geral da União suscitou questão de fato para questionar a admissão de *amicus curiae* ao feito, objeto da interposição de seu agravo. Nas palavras do Advogado-Geral, “nós temos, aqui, não caracterizado amigos da Corte, mas, de fato, amigos do impetrante”, diante das manifestações constantes nos autos, uníssonas em favor da parte autora. Em resposta, o ministro Gilmar Mendes, relator do caso, reconheceu expressamente que na forma admitida pelo Tribunal, o *mandamus* “tem esta feição ampla de controle preventivo”, razão pela qual “Poderíamos admitir até litisconsortes, ou assistentes litisconsorciais, se fosse o caso [...], se recomenda que haja sim a defesa e a presença de *amicus curiae* de todos os lados” (Brasil, 2013, p. 13-14). A maioria da Corte acompanhou este posicionamento (Brasil, 2013, p. 3).

No caso, o Plenário iniciou julgamento daquele mandado de segurança preventivo e, preliminarmente, por maioria de votos, negou provimento ao agravo regimental interposto pela União que impugnava a admissão dos *amici curiae* na espécie. A Corte reafirmou que admite o ingresso do *amicus curiae* não apenas em processos objetivos de controle abstrato de constitucionalidade, mas também em outros feitos “cuja controvérsia transcende os limites subjetivos do processo” (Brasil, 2013, p. 10). O relator, ante a ampla repercussão do tema e a

¹⁰⁰ Lei nº 9.868/99. Artigo 7º, § 2º. O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

¹⁰¹ Lei nº 9.882/99. Artigo 6º, § 2º. Poderão ser autorizadas, a critério do relator, sustentação oral e juntada de memoriais, por requerimento dos interessados no processo.

¹⁰² Art. 21. São atribuições do Relator: [...] XVIII – decidir, de forma irrecorrível, sobre a manifestação de terceiros, subscrita por procurador habilitado, em audiências públicas ou nos processos de sua relatoria; [...]. O inciso XVIII do artigo 13 reproduz a matéria dentre as atribuições do Presidente, em processos de sua competência.

¹⁰³ Art. 131. Nos julgamentos, o Presidente do Plenário ou da Turma, feito o relatório, dará a palavra, sucessivamente, ao autor, recorrente, peticionário ou impetrante, e ao réu, recorrido ou impetrado, para sustentação oral. [...]§ 3º. Admitida a intervenção de terceiros no processo de controle concentrado de constitucionalidade, fica-lhes facultado produzir sustentação oral, aplicando-se, quando for o caso, a regra do § 2º do art. 132 deste Regimento.

feição de controle preventivo do *writ*, afirmou que a participação de alguns parlamentares e partidos políticos, nessa qualidade, não feriria a dogmática processual, pelo que consideraria viável, inclusive, a sua admissão como litisconsortes (2013, p. 13-14). Vencido na discussão, o Ministro Teori Zavascki se opôs à admissão do *amicus curiae*, em atenção aos contornos processuais da via do mandado de segurança:

Assim, há dois óbices à admissão de *amicus curiae*: se se considerar um simples mandado de segurança, há a impossibilidade de *amicus curiae* ante a incompatibilidade com o mandado de segurança no seu sentido estrito, de tutela de direitos subjetivos individuais ameaçados ou lesados. E, em se tratando de ação direta de inconstitucionalidade, há o óbice, previsto na lei que regulamenta a ação direta de inconstitucionalidade, de admissão de terceiros e de assistentes. Aqui, conforme expressou o Ministro Relator, a razão para admitir o *amicus curiae* decorre da sua condição de estar legitimado a figurar como litisconsorte ativo ou como assistente litisconsorcial. Ora, nessa condição, o seu ingresso é para defender direito próprio, e, não para ser “amigo da Corte”. A Corte continuará sem amigo! Se não se admite assistente ou litisconsorte na ação direta de inconstitucionalidade não há como admitir essas figuras no presente mandado de segurança. Nessa linha, voto no sentido de indeferir a participação (Brasil, 2013, p. 15).

Também entre os vencidos, o Ministro Marco Aurélio considerou não ser possível invocar a legislação específica sobre o processo objetivo do controle abstrato para permitir o ingresso do “amigo da Corte” em sede de mandado de segurança, que é voltado à proteção de direito individual. No caso, destacou a vedação legal da participação do terceiro juridicamente interessado pela norma de regência do *mandamus* (Brasil, 2013, p. 26-27). De acordo com o próprio ministro, trata-se, aqui, de garantir vigência à legislação aprovada pelo Congresso Nacional, que atuou no âmbito de sua competência atuou para fixar as balizas procedimentais a serem seguidas na via mandamental. Vale dizer que o Ministro Marco Aurélio continuou a adotar este posicionamento em outros casos de sua relatoria, para assim indeferir o ingresso de terceiros como *amicus curiae*:

Ausentes os pressupostos para a formação de litisconsórcio, percebe-se que, na realidade, pretende-se a instituição de assistência simples, modalidade de intervenção inadequada em sede de mandado de segurança, consoante o disposto no artigo 24 da Lei nº 12.016/09 (Mandado de Segurança nº 33.659/DF, decisão monocrática de 08/09/2015, p. 5).

Em obra voltada ao *amicus curiae* no processo civil brasileiro, Cássio Scarpinella Bueno aborda também a relação entre a intervenção de terceiros e a jurisdição constitucional concentrada. O autor faz a ressalva de que o STF, “no exercício do controle concentrado de constitucionalidade, não ‘julga’ nenhum interesse ou direito subjetivado, isto é, concretizado em uma específica relação jurídica que dá ensejo, por definição, ao nascimento de pretensões

concretas” (Bueno, 2006, p. 135). Por conta disso, a lei não autorizaria a intervenção de terceiros nessas ações. É que, ao admitir a intervenção de terceiros tal como conhecida no processo civil, restaria prejudicado o caráter abstrato destas ações (Lima, 2013, p. 77). Mas a hipótese não se confunde com o “amigo da Corte”.

Diferentemente da intervenção de terceiros, o *amicus curiae* é instituto que não se caracteriza pelo sentido “individualístico e privatístico” típicos do processo civil. Dado o viés constitucional da figura, a sua presença nas ações diretas é marcada pelo intento contributivo ao debate. Ou seja, a proibição expressa na lei é direcionada às formas de intervenção de terceiros conhecidas do “processo civil tradicional”, como o assistente e o litisconsorte, e não quanto ao *amicus curiae* enquanto “terceiro especial, de natureza excepcional”, cuja admissão se dá a critério do relator (Lima, 2013, p. 77). A autora destaca ainda a conclusão de Cássio Scarpinella Bueno sobre o tema, no sentido de que: “‘Terceiro’ ele [*amicus curiae*] é, mas não aquele terceiro que o Supremo Tribunal Federal sempre negou [para] intervir nas ações voltadas ao controle concentrado de constitucionalidade” (Bueno, 2006, p. 136).

No caso em exame, os votos dos ministros vencidos até chegaram a cogitar o debate sobre a distinção entre as figuras do *amicus curiae* (admitido no controle concentrado), o assistente e o litisconsorte (que não seriam admitidos naquelas ações), dado o seu interesse particular no desfecho da causa (Brasil, 2013, p. 15-16). Como já alertava o Ministro Teori Zavascki, “essa questão põe em foco a própria natureza do presente mandado de segurança. Ele, no meu entender, contém uma pretensão de controle preventivo de constitucionalidade de norma, pois objetiva o controle da constitucionalidade de um projeto de lei” (Brasil, 2013, p. 15). No entanto, apesar das considerações técnicas, de ordem processual, prevaleceu o entendimento do relator pela admissão atípica do *amicus curiae* no caso.

De fato, a questão é complexa. Ainda mais problemático que inaugurar uma via atípica para o controle de constitucionalidade à revelia dos mecanismos definidos na própria Constituição, é fazê-lo sem qualquer compromisso com a forma e requisitos que assegurem a participação democrática na revisão judicial. O que se percebe é que, de forma seletiva, acaba-se por fixar legitimados e alguns sujeitos processuais, mas excluir a participação de outros atores políticos relevantes. Além da ilegitimidade das greis, é o caso dos *amici curiae*, enquanto instituto que detém o potencial de permitir a participação popular e acarretar no acréscimo de legitimidade democrática às decisões do STF (Lima, 2013, p. 106) mas que, em tese, não se amoldaria ao rito próprio da ação de segurança. O reconhecimento da via mandamental na hipótese não pode prescindir do efetivo preenchimento de seus pressupostos

autorizadores, como a invocação de um direito subjetivo, líquido e certo, acompanhado de provas pré-constituídas da violação de norma expressa do processo legislativo, por exemplo.

Elementos como este evidenciam a incompatibilidade do *mandamus*, sua natureza e rito ao exercício do controle jurisdicional de constitucionalidade. Em parte, porque a ação é fruto de uma construção jurisprudencial do STF, uma vez que a fiscalização preventiva não é tipificada no Brasil, de modo que a hipótese passou a ser historicamente regulada com base única e exclusivamente no entendimento da Corte a partir da aplicação analógica de outros mecanismos do ordenamento jurídico.

O presente tópico foi pensado para selecionar e analisar fundamentos invocados pela Corte quando do conhecimento do mandado de segurança, relacionados ao seu possível cabimento em hipótese de controle preventivo de constitucionalidade. Constatou-se que os contornos da ação ainda se mostram nebulosos. Este tipo de “ADI anômala, preventiva e com iniciativa excepcional” (Nascimento, 2023, p. 69) causa reflexões em algumas vozes isoladas do STF, tal como a Ministra Rosa Weber, cuja controvérsia que pode ser ilustrada na percepção de que “[...] estamos com um mandado de segurança travestido, com uma ação de controle preventivo de constitucionalidade de norma que está a ser construída no âmbito do Congresso” (Brasil, 2013, p. 17).

3.2.2 Ação mandamental como uma opção política estratégica

No segundo capítulo (2.3.1), ao tratar da atuação dos partidos políticos perante os Poderes de Estado, foram analisados estudos recentes que demonstram o uso estratégico das ações de controle abstrato de constitucionalidade. Com base em números históricos, destacou-se que esse comportamento é estratégico e costuma não ter como objetivo, simplesmente, o êxito nas demandas judiciais. Pelo contrário, dentre outras possibilidades, a clara opção por judicializar pautas políticas poderia revelar um instrumento de oposição ou simplesmente uma forma de ampliar a visibilidade da atuação político-partidária junto ao grande público, cuja influência serviria até mesmo como elemento de negociação (Villela, 2019; Medeiros, 2024; Taylor; Da Ros, 2008).

Como já se esclareceu, os estudos abordam a problemática sob a perspectiva do controle abstrato de constitucionalidade, de viés repressivo. Dessa forma, especificamente, o presente tópico se presta a projetar as percepções destacadas por outros estudos à realidade do controle preventivo, por entendê-las como um parâmetro útil à análise complementar do tema. Busca-se, assim, validar ou afastar a sua aplicação na hipótese em exame, de acordo com a

modalidade que abrange o recorte deste trabalho. Ou seja: as características do mandado de segurança permitem ou incentivam o seu manejo estratégico, tal como ocorre nas ações para o controle concentrado?

Sobre a instrumentalização do controle de constitucionalidade, aponta-se que as greis recorrem ao Judiciário por conta de sua maior proximidade com o Estado, de modo que a função representativa dos partidos tem dado lugar à função governativa. Essa mudança de paradigma fez com que os partidos passassem a lidar com as normas do processo decisório e a utilizar táticas para alcançar seus objetivos perante os três Poderes de Estado, valorizando o acesso direto ao Supremo Tribunal Federal. Apesar do aumento no número de ações propostas pelos partidos, a baixa taxa de sucesso não acompanhou esse crescimento, o que revela mais um indício concreto de que a judicialização não se baseia apenas na expectativa de vitória judicial, como já se destacou. Mais que a declaração de constitucionalidade das leis, é certo que os Tribunais Constitucionais têm outras formas de exercer a sua influência política, daí porque se insiste no ajuizamento de ações perante o STF, ainda que judicialmente inexitosas (Villela, 2019, p. 72).

Na prática, o manejo das ações de controle de constitucionalidade por partidos e parlamentares para autopromoção foi intensificado no Brasil devido à transmissão televisiva e a ampla publicidade das sessões do STF, cenário que se iniciou com o *impeachment* de Collor e se desenvolveu com a criação da TV Justiça e o emblemático julgamento do Mensalão. O interesse crescente nos julgamentos do STF resultou em um aumento da cobertura jornalística sobre as decisões dos ministros, com a criação de canais no *YouTube* e perfis no *Twitter* para divulgar notícias e transmitir sessões. As discussões e polêmicas do STF se tornaram temas de comentário entre os cidadãos comuns, deixando de ser restritas ao meio jurídico.

As notícias sobre a Corte frequentemente mencionam os proponentes das ações, associando seus nomes à promoção ou oposição a determinados aspectos dos processos em curso, o que permite aos partidos fazer propaganda indireta, demonstrar suas posições sobre temas específicos e prestar contas de sua atuação pública (Villela, 2019, p. 83). Ainda assim, a autora discorda que essa seja uma categoria própria dos possíveis usos estratégicos do controle de constitucionalidade pelos partidos políticos, por se tratar de um efeito colateral de todas as ações propostas, mesmo aquelas que eventualmente não teriam o objetivo central de angariar visibilidade e atenção (Villela, 2019, p. 115).

A última categoria trazida por Villela é do uso das ações como instrumento de negociação política. Muitas ações de controle de constitucionalidade são encerradas após a edição de leis ou atos normativos que modificam o dispositivo impugnado, o que demonstra

que a remessa judicial pode ser utilizada como meio de iniciar um diálogo entre os Poderes. A simples ameaça de uma ação ao Judiciário pode ser um instrumento de pressão eficaz, desde que seja estrategicamente utilizada pelos partidos em conjunto com a negociação de acordos no âmbito do Legislativo (Villela, 2019, p. 124-125).

Essa breve contextualização inicial a respeito das ações de controle concentrado tradicional, *a posteriori*, é relevante para assentar, também neste ponto, alguns dos possíveis benefícios políticos que decorrem da judicialização da política. Veja-se, assim, que o espaço midiático dos julgamentos, a repercussão política das ações perante o eleitorado e a eventual negociação daí decorrente são valências cujos graus se assemelham em ambas as modalidades de controle, seja de viés ou repressivo preventivo.

Isso significa dizer que, ao menos em tese, seja por uma ação direta ou pela impetração de mandado de segurança, os atores políticos legitimados podem exercer oposição na frente judicial, marcar posicionamentos relevantes de sua agenda política, alcançar ampla visibilidade midiática por meios próprios de divulgação ou mesmo pela estrutura da Corte e, ainda, utilizar-se do ajuizamento como instrumento de pressão ou barganha nas negociações políticas. Como o êxito judicial ou o resultado do julgamento não se revelam como principais preocupações na hipótese, entende-se que os benefícios acima listados tendem a variar mais de acordo com o apelo popular e repercussão que permeia a matéria em debate do que por conta da via processual adotada. Ou seja, apesar de possíveis efeitos jurídicos diferentes entre as ações, os efeitos políticos podem ser igualmente explorados.

Por outro lado, do ponto de vista processual, a academia destaca as características das ações de controle abstrato que as credenciam como meios estratégicos de atuação política, como o efeito *erga omnes* e vinculante das decisões, com eficácia geral, imediata e retroativa, que são irrecorríveis e prolatadas em plano abstrato, sem a necessidade de discussões sobre as implicações práticas da decisão. No mais, além de não se exigir o recolhimento de valores em forma de custas processuais, considera-se a possibilidade de obtenção de liminares, proferidas monocraticamente em casos específicos e que, por vezes, acabam por adiantar o mérito da demanda (Taylor; Da Ros, 2008; Villela, 2019).

Fica clara, portanto, a força e amplitude que as ações de controle concentrado de constitucionalidade têm no cenário jurídico-político brasileiro. Por sua vez, também podem ser observados atrativos processuais relacionados à impetração do mandado de segurança. Em primeiro lugar, o *mandamus* também comporta a possibilidade de pronunciamento liminar do magistrado (no caso, do ministro). Mais do que isso, a ferramenta é marcada por sua notória celeridade, decorrente de um procedimento simplificado, amparado em direito supostamente

líquido e certo do impetrante. O rito dispensa a fase de instrução processual e impossibilita a dilação probatória, de modo que a propositura é acompanhada de provas já pré-constituídas. Nos exatos termos da própria jurisprudência do STF, “O mandado de segurança exige a comprovação de plano do quanto alegado, mediante provas pré-constituídas. Não se admite dilação probatória incidental nessa via processual” (Brasil, 2016).

Nessa dinâmica, logo após a impetração, o relator já está em condição de proceder a análise do feito para se pronunciar *in limine*, desde já, evocando em procedimento sumário, uma cognição plena (Theodoro Júnior, 2014, p. 235). Ou seja, para além da brevidade presumida pela dispensa da fase de instrução e a impossibilidade de dilação probatória, o viés constitucional da ação ressalta, ainda mais, a sua celeridade ante a oportunidade de pedido liminar na ação. No ponto, a doutrina define que “Dentro da configuração constitucional do justo processo, em qualquer situação de perigo, em qualquer momento processual, o direito material deve ser garantido por uma medida de urgência, seja ela cautelar ou antecipatória” (Andrade, 2010, p. 258).

Observa-se, aqui, outro elemento processual atrativo do instituto: a condição de autoexecutividade da sentença. Essa peculiaridade diz respeito à expedição direta da ordem à autoridade coatora, quando concedida a segurança em definitivo ou em sede liminar, de modo a exigir o cumprimento imediato do comando judicial para fazer cessar o abuso ou ilegalidade perpetrada em desfavor do impetrante (Theodoro Júnior, 2014, p. 275). Dessa forma, ao que importa para o presente estudo, entende-se que estas e outras características detêm o potencial de colocar o mandado de segurança também como relevante instrumento de atuação política, na forma do entendimento firmado pelo STF, com a possibilidade de transferência de debates legislativos diretamente para a arena da mais alta cúpula do Poder Judiciário.

Igualmente certo é que o contexto político interfere diretamente na judicialização, seja ela preventiva ou repressiva, pois as estratégias políticas adotadas pelos diferentes atores envolvidos, juntamente com o teor dos debates públicos de momento, influenciam a decisão de contestar judicialmente determinadas pautas. Noutras palavras, a opção pela via judicial sobretudo pelos opositores é condicionada à conjuntura política de momento, ao teor das políticas emanadas pelo governo de ocasião e à estratégia dos diferentes sujeitos organizados (Taylor; Da Ros, 2008, p. 846-847).

Na hipótese de controle prévio, o cenário não é diferente. Novamente com base nos apontamentos de Matthew Taylor, Eneida Desiree Salgado e Eduardo Araújo (2019, p. 80) observam que os *players* políticos da minoria, ao serem derrotados no processo legislativo pela maioria parlamentar, “encontram no Poder Judiciário um possível *veto point* para

retardar, obstaculizar, criticar ou firmar posição contrária a determinada política pública com base em fundamentos legais ou estratégicos.” Assim como ocorre na modalidade repressiva com os partidos, nesse caso os congressistas acionam o Supremo em busca de dividendos políticos, ainda que com chances diminutas de êxito judicial. À título de exemplo, os autores comentam o seguinte caso, já mencionado como paradigma neste estudo:

Foi justamente no intuito de assegurar uma vitória política sem alcançar propriamente a vitória judicial que o então senador Rodrigo Rollemberg, ao lançar dúvidas sobre a efetividade e a constitucionalidade de uma política, impetrou o Mandado de Segurança (MS) nº 32.033/DF (BRASIL, 2013d) no Supremo Tribunal Federal (STF) e obteve do ministro Gilmar Mendes medida liminar a fim de suspender a tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 4.470/2012 (BRASIL, 2012), que dificultava a criação de novas agremiações políticas, ao restringir seu acesso aos recursos do Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito. Parlamentares voltariam a se socorrer do STF por ocasião das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nº 182/2007 (BRASIL, 2007a) e nº 171/1993 (BRASIL, 1993a), que respectivamente tratavam da reforma política e da maioria penal (Salgado; Araújo, 2019, p. 80).

Dentre tantos outros casos identificados no levantamento de dados, o exemplo reproduzido sintetiza a remessa deliberada de matérias do parlamento, diretamente à arena contramajoritária do Supremo Tribunal Federal, para lá buscar vitórias políticas. É possível estabelecer, assim, uma correlação direta com os estudos trazidos no capítulo anterior, quando foi destacado de maneira específica o uso estratégico das ADIs por parte dos partidos políticos. Assim como as ações de controle concentrado de constitucionalidade, a impetração do mandado de segurança se insere na dinâmica inerente ao *judicial review* e possibilita o manejo estratégico do feito, desde a sua tramitação no processo legislativo.

Não se ignora a existência do princípio constitucional da autonomia partidária, pela qual é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir a sua estrutura interna e regulamentar outras matérias *interna corporis*. Ademais, como grupos de opinião que são, é de se assegurar a independência das agremiações no desempenho de seu papel como agentes intermediários entre a sociedade civil e o Estado (Barros, 2021, p. 105). Nesse sentido, pode-se argumentar inclusive que as linhas ideológicas e programáticas adotadas pelas siglas seriam uma “espécie” própria inserida no “gênero” da autonomia, sendo abarcadas, pois, em seu conceito (Barros, 2021, p. 107). Portanto, em última análise, as estratégias de atuação política seriam matéria *interna corporis* dos partidos políticos, cuja opção estaria a cargo de suas lideranças sem qualquer tipo de ingerência externa. Inclusive, até mesmo em virtude de tal autonomia, não parece demais presumir que as ações judiciais são manejadas, de fato, com objetivos estratégicos que por vezes se sobrepõem ao próprio mérito.

Assim, em complemento às características processuais do Mandado de Segurança, tanto em sua vertente legal quanto constitucional, na forma apresentada no tópico anterior, foi possível destacar apontamentos que convergem ao viés já percebido no âmbito das ações de controle abstrato, qual seja a judicialização da política como estratégia de atuação. Denota-se que, processualmente, a via mandamental também dispõe de características próprias que lhe conferem o potencial para ser utilizada de forma estratégica pelos sujeitos legitimados. Na forma do entendimento historicamente adotado pelo STF, representaria, portanto, mais uma opção disponível para a judicialização de pautas políticas, dessa vez pelos parlamentares de forma isolada, à revelia do texto constitucional.

3.3 ANÁLISE SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO MODELO BRASILEIRO DE CONTROLE PREVENTIVO

Após analisar o cabimento da ferramenta utilizada para promover a fiscalização da constitucionalidade do processo legislativo, volta-se o olhar analítico aos atores envolvidos nestes processos. Como visto, a jurisprudência do STF costuma reafirmar o entendimento histórico de que somente os parlamentares possuem legitimidade para impetrar mandado de segurança destinado ao controle jurisdicional do processo legislativo. A tese da legitimação dos congressistas foi confirmada no presente estudo: primeiramente com base nos indícios trazidos ainda no capítulo anterior, onde foram analisadas decisões paradigmáticas, cujo teor foi posteriormente corroborado no início deste capítulo, a partir de dados empíricos extraídos da jurisprudência da Corte.

Mas o foco do debate aqui instaurado é a possível legitimação partidária, sob uma perspectiva que leva em consideração o papel das agremiações e, por isso, busca inseri-las na discussão. Ao que parece, com base nos julgados identificados no Apêndice I, constata-se ainda que o tema não foi objeto de uma análise específica por parte do STF. E diante desse cenário ainda marcado por conceitos inexatos, entende-se que o estudo acerca da restrição da sujeição ativa para a fiscalização da constitucionalidade do processo legislativo se credencia como um possível desafio à legitimidade democrática do mecanismo de controle preventivo.

Uma vez confirmada esta lacuna jurisprudencial, defende-se a necessidade de um enfrentamento específico do tema, com vistas ao aprimoramento do modelo, justamente para promover o mais preciso balizamento das ações de controle preventivo. Para tanto, convém cotejar a tese jurisprudencial que limita a impetração do *mandamus* aos parlamentares, com a teoria que confere ampla legitimidade democrática às greis partidárias no Estado Democrático de Direito, de modo a problematizar os possíveis fundamentos desta restrição da legitimidade ativa na hipótese.

Por isso, dedica-se o presente tópico à exposição dos fundamentos favoráveis e contrários à legitimação ativa dos partidos políticos no controle de constitucionalidade do processo legislativo. A análise proposta busca envolver tanto critérios teóricos relacionados à função representativa das greis no sistema proporcional adotado no Brasil, quanto aspectos de ordem prática, em especial no que se refere ao ideal de governabilidade, frente aos fenômenos do multipartidarismo e da judicialização da política.

3.3.1 Argumentos favoráveis à legitimação ativa dos partidos políticos: fundamentos jurídicos e as possíveis contribuições das legendas ao modelo

Primeiramente, dentre os argumentos que poderiam justificar a legitimação ativa dos partidos políticos na espécie, destaca-se aqui a sua (i) condição de detentores do mandato eletivo no sistema proporcional de representação; a (ii) aparente dissonância da sujeição ativa em comparação com as ações típicas de controle abstrato/concentrado de constitucionalidade; assim como o (iii) potencial efeito contraproducente da legitimação parlamentar individual, em detrimento de esforços recentes contra a personificação da política e em primazia ao ideal de governabilidade.

A doutrina aponta que o principal fundamento utilizado na jurisprudência do STF para reconhecer a legitimidade ativa exclusiva dos parlamentares para desencadear o controle preventivo de constitucionalidade via mandado de segurança seria o seu direito subjetivo, líquido e certo ao “devido processo legislativo” (Moraes, 2017a; Salgado; Araújo, 2019; Nascimento, 2023; Pinheiro, 2024). No entanto, como visto no capítulo anterior, a lógica do sistema proporcional de representação remete ao entendimento de que o mandato eletivo exercido pelos deputados federais pertence aos seus respectivos partidos políticos. Por isso, ao menos em tese, seria razoável supor que as legendas possuiriam direito líquido e certo ao “devido processo legislativo”, porquanto detentoras do próprio mandato eletivo no sistema proporcional de representação, por meio do qual se dá o exercício da atividade parlamentar.

As agremiações partidárias parecem se moldar a este fundamento. Pelo menos é o que se verifica no âmbito da Câmara dos Deputados, que costuma ser o recorte definido nas pesquisas que abordam sistema político brasileiro e seus efeitos. De forma diversa, por serem eleitos sob a fórmula majoritária, cujo modelo é naturalmente voltado aos votos obtidos por cada indivíduo, os senadores são realmente considerados detentores do mandato eletivo por eles exercido, razão pela qual, tecnicamente, disporiam também do direito ao devido processo legislativo. Daí porque a distinção se faz relevante na análise.

Em um modelo de democracia representativa partidária, como adotado no Brasil, cabe aos partidos políticos o papel de reunir eleitores dispersos e articulá-los politicamente em primazia a efetiva representação do sujeito coletivo (Mezzaroba, 2012, p. 44-47). Eis de onde se extrai a fundamentalidade das instituições partidárias para a manutenção da ordem democrática, notadamente em decorrência da vinculação direta de sua agenda política ao fortalecimento deste regime, não havendo que se falar, pois, em democracia sem a consolidação de um Estado de partidos (Kelsen, 1993, p. 38-39). Não parece exagero classificar os partidos políticos, inclusive, como os verdadeiros “guardiões da democracia”, dado o potencial que seu comportamento tem de reforçá-la ou até mesmo ameaçá-la (Levitsky; Ziblatt, 2018, p. 33).

A partir da mesma lógica democrático-partidária fundada em um “Estado de partidos”, tal como visto no segundo capítulo, Jürgen Habermas argumenta que a vontade global do povo corresponde à vontade da maioria dos cidadãos politicamente ativos, os quais, por sua vez, são representados pelas agremiações partidárias. Noutras palavras, pode-se dizer que “a vontade dos partidos é idêntica à dos cidadãos ativos, de tal modo que, em cada caso, o partido da maioria representaria a opinião pública” (Habermas, 2003, p. 277). Caberia às greis, a partir daí, promover o alinhamento interno de seus ideais, uma vez que “O princípio básico do Estado de partidos é o de proporcionar, na medida do possível, que cada partido se preocupe em tornar hegemônicas suas idéias e concepção de mundo” (Mezzaroba, 2001, p. 34). E é justamente com base nesse objetivo que os principais partidos aceitam as regras do jogo para manter a unidade política do Estado e, com isso, preservar o *status quo* que sustenta os seus próprios projetos políticos (Oliveira, 2022, p. 171).

Mas dentro das regras do jogo, o conflito político também perpassa pelos limites da jurisdição constitucional. Até por isso, leva-se em consideração o argumento de que a própria natureza política das Cortes Constitucionais poderia justificar a legitimidade ativa dos partidos políticos, conforme já existem estudos específicos sobre o tema, mas relacionados ao controle repressivo. Mais do que simples legitimados, parte-se da premissa fundada em dados de que as agremiações partidárias são as principais proponentes de ações de controle abstrato de constitucionalidade (Villela, 2019; Medeiros, 2024).

Para fins de legitimação, aplica-se a lógica de que “Se a decisão sobre matérias constitucionais carrega algum grau de politicidade, parece natural que os principais atores da política possam participar oferecendo argumentos no controle de constitucionalidade” (Medeiros, 2022, p. 5). Seja por conta da participação ativa dos partidos nas ações típicas de controle ou pela sua relevância ao Estado Democrático de Direito enquanto “elemento

expressivo e agregador do ideário político dos cidadãos” (Brasil, 2007), entende-se como relevante refletir sobre o seu direito ao devido processo legislativo para, assim, questionar sua ausência entre os legitimados ativos para impetração do mandado de segurança para este fim.

Até porque, muito embora se saiba que “Os partidos políticos são instituições cujo objetivo primordial é a conquista e o exercício do poder” (Villela, 2014, p. 67), verificou-se aqui que as agremiações também são as principais responsáveis por garantir, defender e promover a representatividade popular no processo democrático (e legislativo). Veja-se que, ao limitar a sujeição ativa na hipótese somente aos parlamentares, o mecanismo acaba por excluir grande parte dos sujeitos legitimados das ações típicas de controle abstrato de constitucionalidade¹⁰⁴. Dentre eles, frisa-se mais uma vez, estão os partidos políticos, aqui destacados dos demais por se tratar de um importante *player* do jogo democrático, pilar do sistema representativo.

Para além da ampla legitimidade para propor ações destinadas à fiscalização da constitucionalidade *a posteriori*, as greis partidárias também são legitimadas para atuar em outras matérias relevantes no processo constitucional, tal como a impetração de mandado de segurança coletivo¹⁰⁵ e a provocação de sustação de processo criminal instaurado contra parlamentar¹⁰⁶. Assim, seria possível defender que os partidos deveriam ser legitimados ativos ao controle preventivo até mesmo por analogia às modalidades típicas de controle concentrado de constitucionalidade, de modo a garantir uma mínima coerência da hipótese às disposições do texto constitucional.

No formato vigente, este ponto revela uma dissonância entre a legitimidade ativa constitucionalmente conferida para o ajuizamento de ações de controle de constitucionalidade e àquela criada mediante entendimento jurisprudencial. Assim, existem indícios para observar uma postura ativista por parte do Supremo Tribunal Federal que, ao decidir pela restrição da legitimidade ativa para o controle preventivo pela via mandamental, atua em dissonância com as ações típicas de controle repressivo, nas quais os partidos políticos são legitimados ativos

¹⁰⁴ Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...]

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

¹⁰⁵ Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por: a) partido político com representação no Congresso Nacional;

¹⁰⁶ Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. [...] § 3º. Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

por força constitucional. A contradição é de conhecimento da própria Corte, que já consignou não fazer sentido inovar para atribuir tal prerrogativa ao parlamentar, em detrimento de outras instituições e Poderes de Estado:

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 (Brasil, 2013).

Mas os possíveis reflexos deste entendimento vão além do ativismo judicial. Ao assim agir, para além de promover uma subversão das maiorias parlamentares, de modo a atentar contra o ideal majoritário de deliberação, a restrição postulatória nestes termos parece ir na contramão dos recentes esforços empreendidos no combate à personificação da política e à pluralidade excessiva de atores. Neste contexto que envolve o entendimento sobre o dever de fidelidade aos partidos, já se demonstrou que o objetivo é de fortalecer a política partidária em prol da governabilidade, como antídoto à individualização da atividade parlamentar. Ao revés, o entendimento pela legitimação exclusiva dos congressistas em sede de controle preventivo acabaria por exaltar a atuação individual em detrimento de grupos políticos. Abre-se, dessa forma, a via judicial para uma pluralidade excessiva de atores, em um sistema fragmentado e de baixa densidade ideológica, pelo que a hipótese se mostra até mesmo contraproducente ao funcionamento da atividade legislativa.

Em verdade, a atuação de um só parlamentar nestes moldes acaba por esvaziar o próprio conceito por trás da concepção dos partidos políticos. A partir de elementos da ciência política e com base no modelo teórico da escolha racional, aponta-se que o foco principal dos congressistas está em garantir a sua reeleição, razão pela qual a sua postura ao longo do mandato é voltada às regras eleitorais:

Quanto mais individualizadas e personalistas forem as campanhas eleitorais, os candidatos dependerão menos dos partidos políticos para obter sucesso eleitoral. Isso cria incentivos para que, uma vez eleitos, os parlamentares tenham sua ação fragmentada na busca de aproximação com seu eleitorado por meio de uma atuação individualizada e pouco articulada com seu partido (Pinheiro, 2024, p. 52).

Como decorrência do sistema eleitoral adotado, a Câmara dos Deputados tenderia a apresentar um cenário descentralizado e individualizado, com pouca influência dos partidos políticos. Mas a prática brasileira, moldada pelo modelo constitucional vigente, revela um alto índice de disciplina partidária, com uma concentração significativa de poderes nas mãos das lideranças partidárias (Pinheiro, 2024, p. 52-53). Ou seja, amparados por disciplinas legais, regimentais e constitucionais, observa-se que os partidos políticos dispõem de condições para conduzir o processo legislativo e blindá-lo contra movimentos individuais.

Neste ponto, poder-se-ia argumentar que o aumento dos sujeitos legitimados, com o ingresso das legendas ao modelo, tenderia a fomentar a judicialização da política, inclusive em decorrência do fenômeno do multipartidarismo e da fragmentação das casas legislativas. É de se destacar, no entanto, que a competência concentrada nos partidos políticos pressupõe, ao menos em tese, a anuência da diretiva nacional e seus representantes. Ou seja, seria assim uma decisão institucional, debatida no mínimo entre os líderes da cúpula partidária. Por isso é que, apesar da desconfiança existente sobre a relação entre o ingresso das siglas e o aumento dos índices de judicialização, parecer ainda mais problemático manter a legitimidade ativa de forma individual a cada um dos 513 parlamentares da Câmara dos Deputados, por exemplo. O cenário atual somente incentiva movimentos e interesses individuais, em prejuízo da atividade legislativa e o sistema democrático como um todo.

A academia inclusive costuma estabelecer uma relação direta entre a admissão de legitimados aos feitos constitucionais e o aumento da legitimidade democrática das decisões do STF (Lima, 2013). Este raciocínio que se aplicaria sobretudo para a admissão de sujeitos específicos na condição de *amicus curiae*, sob critérios de pertinência temática, poderia ser estendido também para defender a presença de atores políticos relevantes na fiscalização do processo legislativo, tal como as agremiações partidárias. Entretanto, denota-se que o modelo de controle preventivo de constitucionalidade construído no Brasil não prevê nenhuma dessas figuras, o que denota um prejuízo à legitimidade e participação democrática.

Isso porque, mais do que verificar se a intervenção preventiva do STF em pautas políticas prejudicaria o equilíbrio democrático, mostra-se relevante analisar a forma pela qual este mecanismo de controle vem sendo admitido, em especial quando considerado um cenário em que uma instituição contramajoritária – não eleita –, passa a decidir questões propriamente políticas no lugar dos representantes legitimados pela escolha popular. Por isso, em que pese os preceitos da autonomia parlamentar, a admissão dos partidos políticos poderia representar uma forma de mitigar os impactos na representatividade democrática. Daí porque associar os pressupostos do papel representativo das legendas com a dinâmica do controle preventivo do processo legislativo, em especial diante de uma dinâmica de transferência de poderes, objeto de crítica na parte final deste trabalho.

3.3.2 Argumentos contrários à legitimação ativa dos partidos políticos: os riscos políticos da participação das siglas

Por outro lado, muito embora possa se mostrar tecnicamente defensável com base nos argumentos expostos no subtópico anterior, a legitimação ativa dos partidos políticos na hipótese deve ser sopesada com elementos práticos do funcionamento político-parlamentar da Casa Legislativa em questão. Dentre outros pontos descritos, a análise sugere uma maior adequação da hipótese preventiva ao modelo das ações típicas de controle concentrado de constitucionalidade. Ocorre que, na prática, o próprio modelo constitucionalmente previsto, de viés repressivo, também apresenta vícios que poderiam acabar sendo replicados no modelo preventivo, de modo a contribuir para o seu déficit democrático. É de se destacar aqui o risco de aumento da judicialização da política.

Apesar da argumentação realizada no tópico anterior, que coloca a admissão das siglas como alternativa contra a personificação da atividade legislativa, a judicialização é um fator que ainda costuma ser objeto de alerta no meio acadêmico. Os estudos selecionados no segundo capítulo apontam os partidos políticos como os principais proponentes das ações de controle concentrado de constitucionalidade. Mais do que isso, demonstram a opção partidária pelo manejo estratégico das demandas judiciais, por meio das quais as legendas transferem, deliberadamente, decisões políticas do parlamento para a arena judicial contramajoritária.

No ponto, rememora-se que os partidos políticos figuram como atores centrais na mobilização do Poder Judiciário como arena política. Veja-se que as agremiações podem se movimentar em diversas direções, o que acaba por incluir a arena judicial. Pode-se dizer que as lideranças partidárias desempenham um papel fundamental na atuação dos partidos como agentes coletivos, articulando estratégias e objetivos. Inclusive, é por meio do Diretório Nacional, enquanto órgão legitimado para propor ações de índole constitucional, que as greis efetivamente exercem sua prerrogativa de acesso ao Poder Judiciário (Zuccolotto, 2016, p. 63). No formato atual, a legitimidade partidária para a propositura de ações de controle concentrado decorre da representação parlamentar simples, o que permite que siglas menores, por vezes com um único parlamentar, acessem diretamente a mais alta Corte do país.

O uso mais comum é o da “judicialização como tática de oposição”, em que os tribunais são acionados para declarar oposição ou fragilizar políticas públicas do governo. As Cortes passam a ser mais uma instância política, onde se promove a contestação judicial das políticas majoritárias pelos oponentes como estratégia para amplificar suas vozes minoritárias e influenciar o debate político (Taylor; Da Ros, 2008, p. 845). Portanto, normalmente as ações

são instrumentalizadas pelos partidos de fora da coalizão governista, independente do espectro ideológico: o padrão costuma se repetir de forma geral entre os partidos de oposição (Taylor; Da Ros, 2008, p. 838-839; Zuccolotto, 2016, p. 84).

Na prática, os opositoristas têm algum sucesso em adiar a aprovação de políticas governamentais no Congresso Nacional, mas raramente conseguem impedir sua aprovação de forma definitiva por ambas as Casas, diante da força majoritária. Após a conversão do projeto em lei, somente o Congresso poderia revogá-la. Por se tratar de uma possibilidade remota, outra vez pelo óbice da maioria, restaria buscar a declaração de sua inconstitucionalidade. Por isso, recorrer às Cortes Constitucionais é a última oportunidade para a oposição se manifestar expressamente para marcar a sua contrariedade ao tema e contestá-lo para tentar impedir ou atrasar a implementação de políticas públicas (Villela, 2019, p. 73).

Ao assim agir, os partidos atraem para o STF uma atenção pública frequente sobre temas controversos, o que gera um debate polarizado entre governo e oposição e reflete uma sensação de perda democrática. O problema está na natureza das decisões do Tribunal, que se pronuncia sobre questões puramente políticas levadas à sua apreciação pelas siglas. Embora seja natural contestar decisões em uma democracia plural regidas por uma Constituição forte e com instituições ativas, o excesso de judicialização pode deteriorar a necessária imagem de imparcialidade da Corte, de modo a gerar desconfiança entre atores políticos e ministros. Essa dinâmica levanta a preocupação de que a politização da Justiça comprometa sua neutralidade e a qualidade da democracia constitucional, ecoando-se as preocupações de Carl Schmitt em relação ao tribunal constitucional de Hans Kelsen (Medeiros, 2024, p. 186-187).

O uso desmedido da Corte Constitucional como uma espécie Casa Legislativa de revisão é objeto recorrente de críticas na literatura, sobretudo quando a legislação é submetida à apreciação do Judiciário logo após a sua promulgação. Em casos como este, afirma-se que “além de representar a não aceitação pela minoria das decisões oriundas do processo político, põe o Poder Judiciário na posição de censor dos atos do Poder Legislativo (subvertendo a lógica da presunção de sua constitucionalidade)” (Villela, 2019, p. 75-76). Nota-se que o próprio manejo das ações de controle já é uma questão capaz de influenciar o equilíbrio entre os Poderes de Estado, de modo a ampliar o debate político para além das Casas Legislativas.

Mas embora a adoção das ações de controle como instrumento de oposição seja apontada como a principal estratégia partidária identificada nas pesquisas analisadas, existem outras finalidades problemáticas que podem ser elencadas como riscos à atuação dos partidos na hipótese. Já se contextualizou no trabalho o papel das legendas como corpos intermediários entre a sociedade civil e o Estado, o que justifica a sua ampla legitimidade para questionar a

constitucionalidade das normas em abstrato, resguardando os direitos da sociedade e também das minorias. No entanto, os estudos observam que, por vezes, os partidos se utilizam da via do controle abstrato para impugnar questões afetas à apenas uma categoria reduzida, o que se daria em busca de benefícios pessoais, favores ou doações eleitorais. Essa prática, chamada de "mercantilização" das ações de controle abstrato, pode levar as legendas à representação de interesses particulares em detrimento do bem comum, aproximando-se do conceito de facções que defendem objetos privados, "egoísticos e não políticos" (Villela, 2019, p. 123-124).

No mesmo sentido, Medeiros (2024, p. 159) também menciona o uso do controle de constitucionalidade como meio de os partidos políticos patrocinarem interesses de terceiros perante o STF. De acordo com o pesquisador, seria como se os partidos "emprestassem" sua legitimação ativa às instituições que os utilizam como um "canal de lobby jurídico". Seria, portanto, uma verdadeira "judicialização corporativa", que pode ou não corresponder aos ditames do programa ideológico da agremiação. O fenômeno também é descrito na academia a partir do conceito de "barriga de aluguel", cunhado por Bogéa Soares para descrever o ajuizamento de ações "gestadas" fora do partido, mas por ele adotada em decorrência de sua legitimação privilegiada (Medeiros, 2024, p. 161).

O fato é que, quando optam por investir e focar na atuação jurisdicional, de modo a utilizar dos Tribunais como mais uma instância política, os partidos acabam por inaugurar uma nova via para superar o obstáculo número de suas bancadas minoritárias do parlamento, utilizando-se do processo como um instrumento de autopromoção, divulgação midiática e, assim, também, de negociação política (Taylor; Da Ros, 2008; Zuccolotto, 2016; Villela, 2019; Medeiros, 2024). Ao projetar as referidas análises ao modelo preventivo, identificou-se aqui que o mandado de segurança também dispõe de características processuais próprias que possibilitariam a sua impetração estratégica por parte dos sujeitos legitimados. E é essa a principal preocupação exposta neste tópico.

É que, de uma forma ou de outra, seja no modelo preventivo ou repressivo, não se pode perder de vista que a remessa de pautas políticas ao judiciário só é possibilitada a partir da anuência dos atores políticos envolvidos. Por essa razão, a análise da postura partidária no controle abstrato é relevante nesta reflexão sobre a pertinência de defender a participação das greis no controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade. Dentre os riscos políticos da legitimação das agremiações na hipótese, para além da pouca efetividade do mecanismo de controle prévio, marcado por uma admissibilidade complexa e de baixíssimo êxito, o possível aumento da judicialização da política vem à tona, ocasionado pela admissão de mais um ator político como legitimado.

Nesse contexto, existem estudos que analisam o comportamento parlamentar no processo de tomada de decisão legislativa. Afirma-se que a postura dos congressistas e a sua atuação são moldadas pelo sistema partidário e eleitoral, sopesados os incentivos decorrentes desses ecossistemas. Ou seja, o próprio desenho institucional acaba por criar vias diretas de conexão das arenas legislativas, partidárias e eleitorais, com uma influência mútua entre elas (Pinheiro, 2024, p. 51-54). Essa dinâmica seria até certo ponto natural e esperada sob uma perspectiva política. O ponto capaz de ocasionar desequilíbrio é a transferência de debates em conexão com uma nova arena: a judicial.

Assim, apesar do papel representativo das greis, não se pretende ignorar o fato de que muitos partidos políticos passaram a priorizar a atuação jurisdicional, por onde buscam reverter decisões majoritárias tomadas no âmbito dos Poderes Legislativo e/ou Executivo. De uma forma geral, as agremiações acabam por revelar um comportamento contraditório: por vezes, apresentam-se como críticos à atuação política do STF, sobretudo quando o resultado judicial lhes é negativo, momento em que destacam a postura ativista da Corte; em outras oportunidades, no entanto, também quando lhes é conveniente, optam por acionar a jurisdição constitucional para reverter suas próprias derrotas legislativas. Esta incoerência partidária não passa despercebida pela academia, ao examinar as nuances do controle de constitucionalidade pela via abstrata (Santos, 2022; Medeiros, 2022; 2024).

Trata-se, como dito, de um comportamento passível de ser replicado em sede de controle preventivo, com todos os seus efeitos nocivos daí decorrentes, tal como já se expôs no tópico 3.2.2 deste estudo. A sistemática ainda pouco clara do controle judicial do processo legislativo segue a fortalecer um contexto de elevada insegurança jurídica, sobretudo diante da possibilidade de abrir um novo espaço de protagonismo do STF às custas do desgaste das arenas majoritárias de deliberação, ainda que os dados revelem poucos casos de intervenção direta da Corte. Até por isso, uma das discussões propostas no presente estudo, objeto deste tópico, refere-se justamente a compreensão dos critérios utilizados para o atual entendimento quanto à ilegitimidade ativa das agremiações, sem perder de vista a forma estratégica com que os atores políticos envolvidos aderem e desfrutam desse fenômeno.

O que se pretende com este tipo de exposição é fomentar aqui a racionalização do debate no sentido de que, apesar da ampla legitimidade democrática conferida às greis, existe um risco político decorrente de sua admissão, cujos efeitos colaterais já foram verificados em sede de controle repressivo. É justamente por conta disso que, naquele cenário, rememora-se que alguns dos estudos mencionados defendem a própria restrição dos legitimados ativos para a propositura das ações de controle abstrato de constitucionalidade. Diante do fenômeno da

judicialização da política e por constatar o uso estratégico das ações por parte das siglas, as referidas pesquisas convergem na conclusão transformar a legitimação em direito de minorias parlamentares que demonstrarem um apoio mínimo, não mais como uma prerrogativa da simples presença partidária no parlamento (Vilella, 2019; Medeiros, 2024).

Em paralelo às teses propostas em meio acadêmico, é de se destacar que a própria classe política já começou a debater o tema para se mobilizar contra o avanço do Judiciário e o seu crescente protagonismo frente aos demais Poderes. Os movimentos crescentes dão conta de que, em breve, deve ser apresentada uma proposta legislativa com o objetivo de restringir a legitimidade ativa para o ajuizamento das ações diretas de inconstitucionalidade¹⁰⁷. Na prática, a preocupação exposta pelos congressistas é de que maiorias parlamentares sejam subvertidas por decisões judiciais, por vezes a partir de demandas propostas por partidos políticos com pouca ou nenhuma carga representativa.

Para o que interessa ao objeto do presente estudo, as pesquisas têm se posicionado pela necessidade de se estabelecer balizas exatas à modalidade de controle preventivo, mas sem que isso reflita na expansão do rol de autorizados a intervir em normas ainda em curso de formação. Nessa fase anterior à promulgação da lei, defende-se que o foco seja restabelecido à definição da natureza e significado concreto de um “devido processo legislativo”, pelo que “é preciso abandonar as tentativas de ampliar a prerrogativa – criada judicialmente, insista-se – dos congressistas, e só deles, não extensível aos partidos políticos, tampouco aos cidadãos não-parlamentares, por se tratar de leis *in fieri*” (Nascimento, 2023, p. 71).

Até porque, o controle jurisdicional da constitucionalidade das normas seria uma ferramenta já disponível no momento posterior, com sujeitos legitimados para tanto e cujos vícios já são de conhecimento da literatura e da própria classe política. Noutras palavras, vê-se que “os agentes já autorizados pelo art. 103 da CRFB a manusear as ações de controle concentrado têm o condão de tornar desnecessária e ineficiente a admissão de um instrumento irrestrito e individual, cujo reflexo seria apenas o excesso de causas submetidas à Corte” (Salgado; Araújo, 2019, p. 92). A vivência prática, portanto, parece afastar a replicação do modelo repressivo ao preventivo.

¹⁰⁷ Com base na fala do Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, em novembro de 2023 e em abril de 2024. Disponível em: <https://shorturl.com/66395f126006d> e <https://shorturl.com/66395f64b100f>.

3.4 UMA CRÍTICA À LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO MODELO BRASILEIRO DE CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

Como já se adiantou logo de início, a presente pesquisa se propôs a avaliar uma possível relação entre a participação dos partidos políticos e a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade, quando exercido pelo Supremo Tribunal Federal via mandado de segurança. Para tanto, em busca de atingir satisfatoriamente este objetivo, o trabalho foi pensado de modo a considerar, neste último capítulo, 3 (três) variáveis de análise distintas e identificadas como problemáticas na hipótese em exame.

Após a apresentação geral dos dados levantados, os tópicos subsequentes foram dedicados às análises (i) quanto ao meio utilizado, discutindo-se a admissão do mandado de segurança como instrumento hábil ao controle preventivo de constitucionalidade e os aspectos processuais que possibilitam o seu manejo estratégico, e (ii) quanto aos sujeitos legitimados, sob a perspectiva dos partidos políticos, nas vantagens e desvantagens de sua admissão aos feitos dessa natureza. Chega-se, assim, ao tópico derradeiro do estudo, por meio do qual se busca analisar (iii) a legitimidade democrática deste modelo que, em tese, pode abranger a fiscalização formal e material das normas em curso de formação.

Já se discorreu sobre a construção jurisprudencial que culminou na consolidação da “doutrina brasileira do mandado de segurança”, expressão utilizada na literatura para se referir ao meio admitido para o controle do processo legislativo (Pinheiro, 2024, p. 327). O mecanismo foi alçado à essa categoria por refletir um entendimento consolidado há décadas, considerado pelo próprio STF como parte da “tradição constitucional brasileira” (Brasil, 2013, p. 41). Mas muito embora represente um entendimento sedimentado desde a década de 1980, já se observou neste estudo que o modelo de fiscalização prévia ainda apresenta contornos que carecem de maior clareza dogmática.

A análise do teor das decisões mais emblemáticas sugere que a referida “doutrina brasileira sobre controle preventivo de constitucionalidade” costuma convergir para assentar a legitimidade da revisão judicial do processo legislativo. Ainda assim, porém, verifica-se uma multiplicidade de fundamentos invocados pelos ministros da Corte ao exercê-lo (Salgado; Araújo, 2019, p. 97).

Via de regra, rememora-se que a jurisprudência do STF se consolidou para admitir, excepcionalmente, o controle preventivo de constitucionalidade pela via judicial, a partir de duas hipóteses específicas¹⁰⁸:

(i) controle material, quando verificado o processamento de proposta de emenda constitucional que exorbite dos limites do poder reformador em violação às cláusulas pétreas (artigo 60, § 4º, da CF); e

(ii) controle de vícios formais, quando verificada a prática de atos procedimentais incompatíveis com o que o texto constitucional disciplina para o processo legislativo (artigos 59 e 60 da CF).

É comum identificar nos julgados da Corte a ressalva expressa no sentido de que “Apenas nessas duas excepcionais situações é que se tem admitido, portanto, o controle da legitimidade constitucional de projetos de lei ou de emenda à Constituição, controle que se viabiliza por mandado de segurança, de iniciativa exclusiva de membro do Parlamento” (Brasil, 2013, p. 142-143). A divisão é justificada tanto do ponto de vista jurisprudencial, quanto acadêmico.

Para fins de análise e crítica neste estudo, classificou-se a primeira hipótese como um tipo de controle material, enquanto a segunda representaria um controle de cunho formal, tal como será discutido nos subtópicos adiante, de maneira apartada. Esta dicotomia se baseia na percepção do próprio Supremo Tribunal Federal sobre a existência de objetos distintos no exame da constitucionalidade (Brasil, 2013), o que não passou despercebido pela academia em trabalhos científicos dedicados ao tema (Salgado; Araújo, 2019; Molon, 2021; Nascimento, 2023; Pinheiro, 2024, p. 325). Ao analisar a questão no âmbito do STF, a Ministra Rosa Weber também expôs a subdivisão conceitual do modelo, igualmente quanto ao controle da forma e de mérito:

Volto à proposição de que o controle judicial preventivo de constitucionalidade, assim entendida a fiscalização da constitucionalidade dos atos e comportamentos do processo legislativo, comporta exame por duas vertentes: (i) a exposição, à jurisdição constitucional, da conformidade dos atos legislativos à forma prescrita no texto constitucional; e (ii) o exame do próprio mérito constitucional da iniciativa legislativa em gestação (Brasil, 2013, p. 152-153).

¹⁰⁸ Apesar de envolver múltiplos fundamentos, verificou-se que estas hipóteses se mostram aptas a resumir os principais grupos de controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal, pelo que são também comumente citados pela literatura. Em pesquisa dedicada ao tema, Eneida Desiree Salgado e Eduardo Araújo tratam dessa divisão: “Com base nas decisões analisadas, talvez seja possível arriscar que haja consenso sobre a possibilidade de fiscalização quando o trâmite de proposta de emenda ou projeto de lei desrespeitar os ritos expressamente delineados nos arts. 59 a 69 da CRFB. Esse consenso já não existe no que diz respeito ao controle por violação a cláusula pétrea, já que alguns dos integrantes da Corte, a exemplo de Rosa Weber, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso, entendem que examinar a eventual ofensa ao art. 60, § 4º, da CRFB exigiria um juízo de valor sobre o conteúdo da proposta de emenda” (Salgado; Araújo, 2019, p. 97).

Este é o parâmetro de recorte que será adotado. Metodologicamente, optou-se por estabelecer a dualidade entre as hipóteses de fiscalização material e formal, por entender que seus objetos tendem a revelar abordagens críticas distintas. Esta distinção teórica é novamente exposta para esclarecer que a presente pesquisa foi pensada tendo como objeto específico de crítica a primeira hipótese, sobretudo quanto à legitimidade democrática da fiscalização de teor material das normas ainda em curso de formação. Em complemento, é ressaltado o controle judicial do processo legislativo em si, quando limitado ao aspecto formal, na forma de um contraponto à intervenção material. Busca-se, assim, analisar o caso brasileiro sob uma perspectiva ampla, a partir das diferentes hipóteses identificadas, cada qual com um impacto diferenciado quanto à sua legitimidade democrática.

3.4.1 Controle preventivo de constitucionalidade: uma crítica à fiscalização material das normas em curso de formação

Primeiramente, aborda-se o que seria a hipótese de controle que melhor representa a controvérsia em torno da legitimidade da fiscalização prévia: o possível controle material, quando verificado o processamento de proposta de emenda constitucional que exorbite dos limites do poder reformador em violação às cláusulas pétreas (artigo 60, § 4º, da CF). Ou, tal como descrito pela Min. Rosa Weber, trata-se do “exame do próprio mérito constitucional da iniciativa legislativa em gestação” (Brasil, 2013, p. 152-153). Mas como Salgado e Araújo (2019, p. 97) já alertavam, a ministra integra uma ala da Corte que costuma se manifestar com desconfiança sobre a possibilidade de incursão no mérito dos debates legislativos.

O voto da Ministra à época revela a preocupação em estabelecer uma distinção mais clara das hipóteses, para não ultrapassar a linha tênue que existe entre exercer um filtro de constitucionalidade dos atos normativos e avançar sobre a atividade legislativa:

Quanto à primeira vertente [controle formal], reitero firme a jurisprudência desta Corte no sentido de admitir o controle preventivo, mediante mandado de segurança de iniciativa parlamentar.

Resta a indagação: afirmada a adequação do mandado de segurança, quando impetrado por parlamentar, para resguardo da regularidade jurídico-constitucional do processo legislativo, em verdadeiro controle prévio de constitucionalidade, cabe alargar o foco de modo a reputá-lo cabível também para o controle prévio da constitucionalidade do mérito do projeto de lei? Dito de outra forma: só eventual afronta às normas constitucionais conformadoras do devido processo legislativo é que abre a via do mandado de segurança ao parlamentar?” (Brasil, 2013, p. 153).

Isso porque, na prática, para verificar se uma proposta de emenda constitucional tende a abolir cláusulas pétreas, é necessário que o Tribunal promova uma verdadeira análise do teor material da proposta legislativa de modo a obstar o seu processamento, sob o pretexto de agir em defesa do texto constitucional. Daí porque se entende que esta hipótese de revisão judicial se mostra especialmente problemática. A possibilidade não apenas denota o potencial do Judiciário de invadir a autonomia parlamentar e assumir o controle da atividade legislativa, como também extrapola as típicas competências constitucionais de controle recíproco entre os Poderes, em afronta à sua separação e harmonia.

Ora, admitir mandado de segurança com essa finalidade significa alterar radicalmente o entendimento até aqui adotado, a respeito do controle da atividade parlamentar pelo Supremo Tribunal Federal. A mais notória e evidente consequência será a universalização do controle preventivo de constitucionalidade, em manifesto desalinhamento com o sistema estabelecido na Carta da República, abonado, nesse aspecto, por antiga e pacífica jurisprudência da Corte, como ao início ficou demonstrado. Ao modelo constitucional de exclusivo controle de normas (= controle sucessivo-repressivo), exercido com exclusividade pelos órgãos e instituições arrolados no art. 103 da CF, mediante ação própria ali indicada, admitir-se-á, caso acolhido o pedido formulado nesta impetração, um controle jurisdicional, por ação, da constitucionalidade material de projetos de normas (= controle preventivo), a ser exercido por qualquer parlamentar, e exclusivamente por parlamentar, mediante utilização, com essa exótica finalidade, da via do mandado de segurança, sob o artificioso pretexto de tutelar direito líquido e certo de não participar da votação do projeto (Brasil, 2013, p. 144).

Afinal, ao tratar do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, o constituinte assim o fez a partir de ações marcadas por um viés repressivo, que propõem retirar do ordenamento jurídico as normas que não se adequem aos ditames da Carta Magna. Por outro lado, optou-se por não incluir no texto constitucional qualquer hipótese de intervenção judicial no momento anterior à promulgação da norma, ainda durante o curso da produção legislativa. Parte-se da premissa de que, para ser objeto de controle judicial, a norma impugnada já deveria integrar o ordenamento jurídico, após o devido trâmite legislativo.

É o que se propõe desde os primeiros precedentes de *judicial review*, ainda sob a vigência do sistema departamentalista norte-americano. A hipótese de fiscalização preventiva de constitucionalidade, por sua vez, surge em um momento posterior, já em um contexto de Estado em que se percebe a maior projeção do Poder Judiciário em pautas políticas, a partir de uma postura mais ativista. Por definição, ao contrário da lógica de atuação *a posteriori* que marca as ações típicas de controle, “o controle preventivo incide já no processo legislativo, enquanto o projeto de lei ou a proposta de emenda ainda são objeto de deliberação para votação e promulgação pelo Poder Legislativo [...]” (Salgado; Araújo, 2019, p. 82-83).

O objeto de controle, nesses casos, sequer teria eficácia no ordenamento jurídico, mas paradoxalmente já seria passível de revisão judicial. Este ponto que revela a controvérsia teórica da concepção do modelo é bem abordado em um dos votos do Min. Teori Zavascki, que destaca a amplitude demasiada da fiscalização judicial nestes casos, cuja dinâmica não encontra correspondência em outras democracias internacionais:

Tal elastério – que consagraria um modelo de controle jurisdicional preventivo sem similar no direito comparado, porque direcionado a meros projetos, antes mesmo de qualquer deliberação definitiva do Legislador a respeito (o exemplo, sempre referido de controle preventivo, exercido pelo Conselho Constitucional na França, tem por objeto leis ainda não promulgadas, mas já aprovadas pelo Parlamento) - certamente ultrapassa os limites constitucionais da intervenção do Judiciário no processo de formação das leis, judicializando-o excessiva e injustificadamente (Brasil, 2013, p. 144-145).

Observa-se que a crítica se relaciona com uma tendência moderna, marcada pelo aumento na judicialização da atividade político-legislativa. Neste ponto, a literatura clássica fornece elementos interessantes para a análise do modelo sob a ótica da teoria constitucional, em especial a partir da natureza das Constituições e do caráter político da jurisdição exercida. Historicamente, percebe-se a dificuldade de se estabelecer um único conceito ligado à ideia de Constituição. De acordo com Carl Schmitt (1996), a definição da “Constituição de Estado” revela uma diversidade de sentidos que podem ser atribuídos ao termo, mas sem que seja possível afastar o seu forte viés político. O conceito absoluto de Constituição resultaria do conjunto entre a unidade política e a ordenação social. Trata-se, nas palavras do autor, da “alma” do Estado, em uma relação tão íntima que se pode dizer que um Estado não “tem” uma constituição, mas sim que o Estado “é” Constituição (Schmitt, 1996, p. 30).

O conceito positivo de Schmitt define a Constituição como uma decisão conjunta de modo e forma da unidade política, que surge mediante ato do Poder Constituinte. Nesse sentido, portanto, a “constituição positiva” pressupõe a existência de uma prévia unidade política, prestando-se o ato constituinte a conferir concretude quanto à forma e modo pelas quais esta será regulada. É aqui onde se apresenta a Constituição como “decisão política do titular do poder constituinte”, sendo este um pressuposto básico de toda norma positivada (Schmitt, 1996, p. 47). Dentro de um contexto único de cada povo, a Constituição seria fruto da influência política de partidos a partir de suas próprias convicções, manifestadas por sua força política em posicionamentos gerais de Estado, tais como liberdade, ordem pública e segurança, mediante o exercício da representação popular. Segundo o autor, norteadas pelo

ideal de “distinção” de Poderes, caracteriza-se por ser uma garantia orgânica contra o abuso de poder estatal e o absolutismo (Schmitt, 1996, p. 60).

Em sua teoria, aliás, Schmitt destaca a existência de uma vontade política cujas decisões não poderiam ser limitadas por nenhuma forma de direito positivo. Mais do que isso, para fazer valer essa vontade política, o autor sustenta que o poder constituinte poderia ser exercido a qualquer momento após a formação de uma constituição. A vontade emanada pelo sujeito constituinte seria, assim, uma “vontade não mediada”, capaz de formar a existência política sempre que decidir pela necessidade de tal ação. No entanto, vale destacar que essa decisão política (que, no final das contas, acabaria por significar a própria constituição), não pode ter um efeito reverso sobre seu sujeito e eliminar sua existência política. Essa vontade política permanece “ao lado e acima da Constituição” (Schmitt, 1996, p. 94).

Neste ponto, defende-se que a leitura mais adequada da lógica defendida por Carl Schmitt depende da compreensão sobre a diferença entre a competência para realizar “direito de exame judicial material” e ser o “Guardião da Constituição”. O alemão defende que são ideias que não se confundem, de modo que a decisão política permanece situada na legislação, à qual a Justiça se encontra vinculada (Schmitt, 2007, p. 28-31). Como exposto ao longo do capítulo inicial, a intervenção por parte do Tribunal em matérias políticas tem o potencial de causar o desequilíbrio entre os poderes, uma vez que “o juiz se verá na situação de tomar medidas políticas ou de as evitar de modo a se tornar politicamente ativo, tornando-se um fator poderoso de política interna estatal” (Schmitt, 2007, p. 46-47). E assim, “o resultado não seria uma juridificação da política, mas uma politização do judiciário” (Schmitt, 2016, p. 22).

Diante da manifesta preponderância do texto constitucional e da unidade política ali consolidada, a sua alteração exige cautela. A academia discute, inclusive, os limites (e a legitimidade democrática) do próprio poder de emenda. Em seus estudos mais recentes, Yaniv Roznai (2015) busca trazer a reflexão sobre como emendas constitucionais podem se revelar inconstitucionais. A partir dessa situação paradoxal, já embasado nas ideias de limitação do poder reformador, sua natureza e o seu real alcance, o autor busca desenvolver uma teoria geral sobre a ideia de *unamendability* (não-emendamento) aplicável ao texto constitucional. A teoria nos remete à noção de poder constituinte derivado, motivo pelo qual o autor faz uma distinção entre o poder constituinte originário (ou “primário”) e o derivado propriamente dito (ou “secundário”).

No ponto, Jeremy Waldron também aborda os preceitos da reforma constitucional e a sua relação com a atividade política. De acordo com o autor, no final das contas, a vontade de uma sociedade estampada no texto constitucional seria fruto de “desacordos” políticos, que

são submetidos à julgamentos por seus representantes. E a política seria sempre uma questão de julgamento. A própria noção por trás da ideia de julgamento pressupõe a existência de uma divergência a ser resolvida no âmbito político, diante do caráter representativo envolvido, que deriva da legitimidade da escolha popular. A transferência da matéria para a esfera judicial, ao contrário, representaria uma espécie de renúncia aos poderes democraticamente constituídos, fazendo com que o Judiciário se sobreponha ao “juízo do povo” sobre uma mesma matéria (Waldron, 1999, p. 264).

Isso porque, nas sociedades democráticas, os desacordos sobre direitos devem ser solucionados a partir de suas instituições legislativas. Por outro lado, transferir essa atribuição para a Corte gera um déficit de legitimidade política (Waldron, 2016, p. 203), manifestada em forma da renúncia aos poderes outorgados pelo povo. Mas Jeremy Waldron faz algumas ponderações. O autor argumenta que o simples fato de haver amplo apoio popular à determinada proposta de alteração não necessariamente a tornaria mais democrática. Para melhor ilustrar o seu ponto, Waldron se utiliza de um exemplo extremo: se um determinado povo votar para experimentar um regime ditatorial, os princípios democráticos poderiam justificar a sua adoção. Mas isso não significaria que a ditadura seja uma opção democrática (Waldron, 1999, p. 255).

O exemplo se presta a demonstrar uma distinção prática entre os conceitos de democracia e soberania popular: enquanto esta seria uma questão de julgamento (*matter of judgement*), que nos remete ao pensamento liberal, sob a premissa de que ao povo seria conferido o poder de escolha (mesmo que entre uma opção democrática e antidemocrática), aquela representaria um modelo político próprio e organizado (Waldron, 1999, p. 256). Por isso, na visão do autor, uma Constituição não se tornaria mais democrática simplesmente por ser fruto da escolha popular, assim como uma ditadura não se torna uma forma de democracia mesmo sendo a opção manifestada pelo povo.

Neste ponto, o debate entre Ronald Dworkin e Jeremy Waldron serve para expor alguns dos questionamentos sobre a legitimidade do controle judicial de constitucionalidade. Para Dworkin, o *judicial review* se justificaria para a construção de um modelo mais sólido de democracia, resultante de uma postura ativa dos tribunais para a concretização dos valores constitucionais. Já segundo Waldron, a revisão judicial seria até mesmo incompatível com a lógica de uma sociedade verdadeiramente democrática, “que pressupõe que os desacordos morais sejam resolvidos por decisões dos próprios cidadãos e não por magistrados que não são eleitos” (Oliveira; Conti; Medeiros, 2020, p. 159). E o *locus* de representação da

sociedade, por excelência, são as Casas Legislativas que, justamente por isso, ocupam posição de destaque na análise da doutrina.

É que existiria uma diferença entre a revisão judicial exercida sobre atos do Executivo e do Legislativo. Ao definir o Estado de Direito como um “ideal político”, Waldron reconhece que a sua proteção demanda, em certa medida, um modelo de supervisão dos atos do Executivo e de sua discricionariedade, de modo a enquadrá-la sob as balizas normativas vigentes. Já no que toca à revisão judicial da legislação, por outro lado, o autor parte da premissa de que ao legislador deve ser garantido o livre poder de legislar, revogar ou alterar leis, seguindo seus critérios, desde que não violem direitos fundamentais (ou cláusulas pétreas) (Waldron, 2021, p. 92).

Em verdade, a valorização da atividade legislativa e de sua autonomia se alinha ao próprio ideal de independência e harmonia entre os poderes. Daí porque o exercício do poder político no âmbito do Estado, para fins de resolução de “desacordos” morais (Waldron, 1999), acaba por se manifestar no próprio processo legislativo, que demanda a existência de um meio propício, dotado de ampla legitimidade democrática (Pinheiro, 2024, p. 109-184), com respaldo da soberania popular enquanto garantidora da “autonomia pública” (Paulino, 2018, p. 7).

Nesse ponto, vê-se que a perspectiva de Waldron também pode ser projetada de maneira específica ao objeto do presente estudo. É que, muito embora a revisão judicial represente um mecanismo que tende a destoar do clássico ideal de democracia, especialmente ao considerar a soberania popular como forma de garantir a legitimidade democrática, é de se destacar a relevância que uma atuação jurisdicional típica, respaldada pela Constituição, possui para lhe tornar mais legítima. É o que ocorre no controle repressivo. Como dito, sabe-se que esta não seria a única variável capaz de chancelar a legitimidade democrática de um modelo – tal como já alertava Waldron ao trazer o exemplo da ditadura (Waldron, 1999, p. 255-256) –, mas entende-se que a previsão constitucional representa algum tipo avanço à tentativa de fiscalização judicial, a depender de seus requisitos.

Este raciocínio se mostra aplicável ao controle preventivo de constitucionalidade porque, ao menos em tese, a hipótese carece de previsão expressa no texto constitucional, o que lhe afasta ainda mais de auferir algum grau de validade e/ou legitimidade. Não se ignora, ainda assim, a existência de um déficit democrático que é inerente à própria lógica por trás da concepção do *judicial review*, em uma espécie de *trade-off* entre o Estado de Direito e a

democracia (Waldron, 2021, p. 94)¹⁰⁹. Sob essa perspectiva, ao questionar se a revisão judicial da legislação poderia ser uma contribuição positiva para o Estado de Direito, o autor defende que a prática do *judicial review* poderia, inclusive, gerar outros problemas. É que, ao colocar o Poder Judiciário no topo do sistema constitucional, de modo a conferir aos juízes a revisão plena de atos dos outros poderes, para além de cumprir as leis, o sistema pode fazer com que juízes também tenham que fazer a lei (Waldron, 2021, p. 95).

Afinal, defende-se que os riscos políticos são inevitáveis pois inerentes à própria atuação legislativa, pelo que pareceria mais adequado a adoção de uma postura própria do “constitucionalismo de otimização”: ou seja, uma vez que seria impossível alcançar uma situação de risco político “zero”, busca-se evitar que as medidas de enfrentamento do risco político acabem por acarretar, elas próprias, no advento de novos riscos políticos, por vezes ainda mais graves (Vermeule, 2014). E esse seria justamente o que ocorreria no caso do controle do processo legislativo, enquanto manifestação de vontade política do parlamento.

Na prática, por abranger uma proposta legislativa, inserida em um procedimento de elaboração de normas, concorde ou não com seus termos ou consequências, não deveria ser admitida a revisão do seu conteúdo pelo Poder Judiciário. Como dito, agir dessa forma tenderia a se mostrar contraproducente sob a ótica de otimização, na medida em que a busca pelo controle dos riscos políticos inerentes à tramitação do projeto acabaria por criar um risco político ainda mais grave, consubstanciado no desequilíbrio entre os poderes de Estado pela demasiada politização do Supremo. No final das contas, portanto, a fiscalização preventiva poderia se revelar autodestrutiva, pois as precauções exacerbadas poderiam potencializar os riscos que pretendiam evitar. Dentre as vozes isoladas da Corte, o Ministro Teori Zavascki já alertava sobre essas “consequências transcendentais” na relação entre os Poderes:

Já a discussão sobre a legitimidade do controle jurisdicional preventivo da constitucionalidade de propostas legislativas, essa tem natureza institucional de consequências transcendentais, com reflexos não apenas para o caso em pauta, mas principalmente para o futuro, já que definirá um marco permanente nas relações entre os Poderes da República” (Brasil, 2013, p. 138).

Por questões semelhantes, Waldron questiona o papel atribuído aos tribunais na proteção do Estado de Direito. Passa a discutir, inclusive, se realmente o modelo de Estado contemporâneo exigiria uma autoridade por parte dos tribunais sobre os demais poderes. Em

¹⁰⁹ Especificamente, Jeremy Waldron (2021) destaca a existência de um *trade-off* entre o Estado de Direito e a democracia para a efetivação do *judicial review*. Isso porque, apesar de admitir a existência de alguma revisão judicial por parte do Estado, entende-se que esta prática careceria da necessária legitimidade democrática.

tese, segundo Waldron, ao conferir maior grau de poder e autoridade ao judiciário, passa-se a promover uma forma de supremacia judicial semelhante àquela que o Estado de Direito deveria impedir. Por isso é que a atuação das Cortes deve ser limitada à garantia de que as restrições constitucionais impostas ao governo sejam mantidas. Ao Judiciário, portanto, não caberia ser guiado por nenhum programa político (Waldron, 2021, p. 91).

De maneira diversa, Luís Roberto Barroso defende o caráter representativo das Cortes. Com base na doutrina de Robert Alexy, o constitucionalista brasileiro justifica que a atuação judicial é necessária para proteção de direitos fundamentais, pelo que é comumente trazido pela literatura ao abordar o tema (Paulino, 2018, p. 51). Em suas obras, o ministro do Supremo defende que a legitimidade dos tribunais constitucionais é assentada justamente em sua condição de ambiente dotado de princípios e razão pública, cuja pauta se dá a partir de valores constitucionais e não políticos, dada a independência de seus membros do processo eleitoral e da necessidade de que suas decisões sejam embasadas em argumentos normativos e racionais (Barroso, 2018, p. 2198-2199).

Noutras palavras, sob essa ótica, “o exercício legítimo do poder é embasado em votos e razões” (Paulino, 2018, p. 51). O argumento utilizado seria de que o emprego da razão (em detrimento da política) seria justificado a partir de uma visão iluminista, em que as cortes teriam o papel de conduzir o processo civilizatório no fluxo contínuo da história, rumo ao progresso social e liberação de seus cidadãos (Barroso, 2018, p. 2208).

Esta perspectiva se baseia na supremacia do direito (racional) sobre a política (viciada) para, assim, opor-se ao arbitrário “governo dos homens”. Trata-se da corrente majoritária, que defende a ampla legitimidade do controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário. Formada por nomes como Kelsen, Dworkin, Alexy e Barroso, passa-se a conceber uma imagem idealizada das Cortes como alheias à política e capazes de domá-la. Aqui, convém registrar que Carl Schmitt (2016, p. 3) já alertava ser “um truque especificamente político apresentar a própria visão como apolítica e colocar as perguntas e opiniões do oponente como políticas.”.

A ideia de discursos como este seria conferir caráter “técnico e impessoal” às decisões políticas (em tese, viciadas), simplesmente em virtude do fato de que tais decisões passariam a ser tomadas por tribunais (em tese, impessoais). Até por isso, pode-se dizer que a judicialização da política corresponde a uma tentativa de “despoliticização” desses atos (Oliveira, 2020). Ocorre que, no final das contas, todo governo se caracteriza por ser um “governo de homens” racionais, formado por sistemas subordinados, inclusive políticos (Hobbes, 2003, p. 190-200). Assim, a política é marcada por ser uma atividade inerente aos

homens, de modo que a lei é fruto de sua racionalidade. Por essa razão, quando muito, movimentos como este acabam por eliminar somente um tipo de política (a partidária), formalmente exercida no âmbito do parlamento, pois “[...] a política [em si] é inevitável e impossível de erradicar” (Schmitt, 2016, p. 11).

Portanto, trata-se de um “formalismo” pouco útil, uma vez que essa expansão da justiça para domínios essencialmente políticos não altera a natureza do conflito, tampouco a qualidade das decisões. Pelo contrário, as matérias permanecem políticas, só que agora objeto de decisão pela “justiça” (Oliveira, 2020). O raciocínio se aplica sobretudo em casos politicamente complexos, de modo que as decisões judiciais ali tomadas, em última análise, também seriam revestidas do viés político que é inerente à própria jurisdição constitucional (Oliveira, 2022).

Já se destacou que as ações de controle abstrato buscam submeter ao Judiciário a análise material de uma legislação vigente, para questioná-la do ponto de vista constitucional. O controle preventivo, por sua vez, pode antecipar o posicionamento judicial antes mesmo da norma entrar em vigor. De uma forma ou de outra, observa-se que a polêmica em torno do controle de constitucionalidade remete ao clássico debate já exposto ao longo do primeiro capítulo, sobre os limites da jurisdição constitucional frente ao seu caráter político. As principais críticas ao *judicial review* são direcionadas justamente à ideia de intervenção demasiada da corte em matérias políticas que, em tese, seriam próprias dos poderes eleitos (Bolonha; Faroni; Rangel, 2013, p. 263). De acordo com o Ministro Gilmar Mendes, a politização da justiça seria um mal necessário:

Sobre a jurisdição constitucional já se disse praticamente tudo, seja para defendê-la, seja para criticá-la. Para o bem ou para o mal, parece que não podemos viver sem ela, pelo menos enquanto não descobirmos alguma fórmula mágica que nos permita juridificar a política sem ao mesmo tempo, e em certa medida, politizar a justiça (Mendes, 2009, p. 155).

Este viés político das Cortes Constitucionais explica algumas das tendências mais marcantes do Poder Judiciário contemporâneo, que se revelam a partir de fenômenos que se relacionam entre si, mas cujos conceitos não se confundem. É o caso da judicialização da política, comumente atrelada ao ativismo judicial, mas que apresenta diferenças significativas. De um lado, a judicialização da política se configura pela transferência deliberada do poder de decisão dos Poderes Executivo e Legislativo para o Judiciário. De outro, o ativismo judicial se refere à postura dos magistrados perante suas competências, de modo que, a depender do seu grau de compromisso com as normas vigentes, podem transbordar a função jurisdicional para, então, legislar (Moraes, 2017b, p. 51-52).

Percebe-se, portanto, que uma diferença fundamental entre os conceitos estaria no próprio comportamento dos sujeitos envolvidos. Enquanto o ativismo judicial remete ao nível de autorrestrrição das Cortes, a judicialização da política é marcada pela anuência dos atores políticos, que optam por transferir debates legislativos ao Judiciário a partir de uma análise estratégica dos “determinantes políticos da judicialização” (Hirschl, 2009, p. 164). Neste cálculo, passa-se a sopesar a transferência direta dos debates políticos, inicialmente conferidos aos parlamentares democraticamente eleitos, para os ministros da mais alta Corte do país.

Quando o debate é transferido das Casas Legislativas para o Judiciário, “significa que os juízes das cortes superiores, que jamais receberam um voto popular, podem sobrepor a sua interpretação da Constituição à que foi feita por agentes políticos investidos de mandato representativo e legitimidade democrática” (Barroso, 2018, p. 2197). Essa seria justamente a “dificuldade contramajoritária” (*counter-majoritarian difficulty*) das cortes constitucionais, em expressão cunhada por Alexander Bickel para criticar a possibilidade de tribunais, formados por agentes públicos não eleitos, invalidarem decisões dos demais poderes, estes compostos por representantes eleitos pela maioria (Bickel, 1986, p. 16-23).

Ronald Dworkin invoca o direito das minorias para justificar a ocorrência de intervenções judiciais eventuais, exercidas de forma contramajoritária. Para o autor, o debate legislativo tende a ser viciado justamente por conta de interesses políticos e eleitorais que permeiam a atuação dos parlamentares, de modo que os juízes, por estarem alheios às variáveis majoritárias descritas, não seriam por elas afetados (Dworkin, 1999, p. 448-449). Portanto, no que se refere a legitimidade democrática da medida, segundo Dworkin, a revisão judicial de atos do Legislativo inclusive tenderia a aprimorar a própria democracia, sem que existisse tensão, mas sim um viés de complementaridade (Oliveira; Conti; Medeiros, 2020, p. 160). Tanto assim o é, que a última Assembleia Nacional Constituinte deliberou por proporcionar a participação direta dos partidos políticos nas modalidades típicas de controle.

À época, a ampliação significativa do rol de legitimados ativos para a propositura de ações de controle abstrato de constitucionalidade, no qual foram incluídas as agremiações partidárias, teve por objetivo a democratização da jurisdição constitucional. Em verdade, buscava-se um contraponto ao contexto histórico do regime militar, período marcado pela centralização dos atos perante o Procurador-Geral da República (Kaminski, 2013, p. 21). O monopólio do PGR criava um “ponto cego” no acionamento da jurisdição constitucional, na medida em que o Procurador costumava não questionar atos do Poder Executivo, ao qual era institucionalmente subordinado, o que limitava sobremaneira o potencial deste mecanismo de fiscalização (Medeiros, 2024, p. 61-62).

Acontece que, muito embora a revisão judicial tenha sido pensada inicialmente como exceção, a experiência brasileira tem revelado uma estratégia política centrada na transferência deliberada dos debates do parlamento para o judiciário, com vistas ao avanço de suas próprias pautas. Há tempos esse fenômeno já havia sido percebido pela literatura que, como dito, ressalta a legitimação constitucional dos partidos sem grandes exigências formais, bastando a sigla dispor de um representante eleito no Congresso Nacional (art. 103, VIII, da Constituição Federal). Essa simples condição “abre à oposição congressual a possibilidade de questionar perante o Supremo Tribunal Federal, com a celeridade e eficácia próprios do controle abstrato de normas, a constitucionalidade de medidas aprovadas pelo governo” (Ramos, 2008, p. 59).

As oportunidades de se transferir o debate político para o STF são claras e, em alguns casos, tende a criar uma relação viciosa que se mostra benéfica para os envolvidos. A classe política pode superar o obstáculo numérico de bancadas minoritárias com a decisão de 11 ministros, enquanto o Supremo passa a expandir sua jurisdição constitucional e, por via de consequência, o seu controle sobre a política nacional (Medeiros, 2020b). Cada passo é politicamente articulado e tem o condão de provocar a assimetria de competências entre os Poderes de Estado.

Em decorrência dos atributos expostos ao longo deste trabalho, as ações típicas de controle passaram a ser vistas como valiosas ferramentas políticas à disposição das legendas partidárias, o que contribuiu para que seu manejo se tornasse bastante recorrente nos últimos anos. Mas muito embora o uso estratégico das ações de controle abstrato sejam a pauta das recentes pesquisas acadêmicas voltadas às tendências políticas da judicialização, é possível afirmar que a transferência dos embates políticos para o STF se mostra ainda mais evidente ao tratar do controle preventivo, que autoriza uma intervenção direta ainda no curso do processo legislativo. Por envolver discussões puramente políticas, sem repercussões jurídicas, em tese, sequer teria sido materializada qualquer inconstitucionalidade, o que tornaria a fiscalização material ainda prematura. Essa discussão existe desde o precedente inaugural:

Não admito mandado de segurança para impedir tramitação de projeto de lei ou proposta de emenda constitucional com base na alegação de que seu conteúdo entra em choque com algum princípio constitucional. E não admito porque, nesse caso, a violação à Constituição só ocorrerá depois de o projeto se transformar em lei ou de a proposta de emenda vir a ser aprovada. Antes disso, nem o Presidente da Casa do congresso, ou deste, nem a Mesa, nem o Poder Legislativo estão praticando qualquer inconstitucionalidade, mas estão, sim, exercitando seus poderes constitucionais referentes ao processamento da lei em geral. A inconstitucionalidade, nesse caso, não será quanto ao processo da lei ou da emenda, mas, ao contrário, será da própria lei ou da própria emenda, razão por que só poderá ser atacada depois da existência de uma ou de outra (Brasil, 1980, p. 26-27).

Ao defender a restrição da intervenção judicial e a conseqüente ilegitimidade do controle de constitucionalidade, Jeremy Waldron valoriza sobremaneira o processo legislativo e seus debates amparados pela regra majoritária. Em especial com base nessa premissa, o autor aponta o caráter antidemocrático da revisão judicial (Nogueira, 2016, p. 168). No sentido contrário, como se viu anteriormente, a teoria defendida por Ronald Dworkin é pautada por princípios igualitários, de modo que o Poder Judiciário, por não responder eleitoralmente à maioria, atuaria sobre pautas polêmicas com maior aptidão e imparcialidade (Nogueira, 2016, p. 169). Além de refletir o relacionamento institucional entre os poderes, a diferença entre os referidos modelos teóricos tem o potencial de impactar diretamente na própria cultura legislativa.

É que a partir do momento em que um sistema “forte” concede ao Judiciário pleno protagonismo nas revisões judiciais em detrimento dos demais poderes de Estado, corre-se o risco de fomentar a acomodação dos demais atores políticos envolvidos, sobretudo dos parlamentares. Para Alexander Bickel (1986), “o Legislativo passa a escamotear a defesa de direitos fundamentais, deixando de se fundar do próprio processo de racionalidade e discursividade para simplesmente confiar no trabalho do Judiciário” (*apud* Salomão; Marques, 2014, p. 6). Sob essa perspectiva, por vezes o neoconstitucionalismo acaba por legitimar a “ideia de constitucionalização do direito e disfuncionalidade dos demais poderes”, o que “impõe ao poder legislativo uma limitação maior na liberdade de conformação na elaboração das leis” (Medeiros, 2020a, p. 40-44).

Em cenários como esse, Mark Tushnet observa que legisladores tendem a aprovar textos manifestamente inconstitucionais, por já prever que a matéria será posteriormente submetida à apreciação do Judiciário. O objetivo com a prática é transferir a responsabilidade diretamente para a Corte Constitucional, cujos integrantes passariam a ser os principais culpados por barrar a referida norma (Tushnet, 2008, p. 101). Este “redirecionamento da culpa” ocorre a partir de um cálculo estratégico por parte dos atores políticos que buscam minimizar o desgaste eleitoral perante a opinião pública.

Trata-se de uma alternativa conveniente aos *players* legislativos, também descrita por Ran Hirschl como uma transferência de “abacaxis” políticos (Hirschl, 2009, p. 165). Por consequência, os estímulos gerados nesse modelo acabariam por moldar legisladores tecnicamente irresponsáveis, os quais tenderiam a optar por uma atuação parlamentar que, embora menos efetiva à sociedade, seja mais atrativa politicamente. Seria o uso consciente da “desobediência antecipada” (*anticipatory disobedience*), em expressão cunhada pelo próprio autor para retratar este possível da dinâmica do *judicial review* na atividade legiferante como

um todo (Tushnet, 2008, p. 100-101). Trata-se de um prejuízo quanto a responsabilidade moral do Parlamento por suas decisões, elemento que faz parte de seu caráter democrático:

Concordando com Thomas Bustamante (2016a, p. 61), a principal virtude dos sistemas de controle de constitucionalidade fraco, no qual a última palavra é alocada no Legislativo, seria o fato de que eles não retiram dos cidadãos e de seus representantes a responsabilidade moral pela interpretação dos direitos que possuem, ao permitir que permaneçam com o seu direito de compartilhar de forma equânime o poder de tomada de decisão. Em um contexto de desacordo de direitos, mesmo a justificação instrumental das cortes em desempenhar um importante papel de promover a discussão com base em direitos, não consiste em um fundamento suficiente para ela substituir a autoridade final de uma legislatura, pelo caráter democrático desta (Paulino, 2018, p. 131).

Assim sendo, para além de uma preocupação quanto a legitimidade democrática do modelo, entende-se que, na prática, a mera transferência dos debates políticos ao Judiciário representaria um simples deslocamento das discussões, sem que seja corrigido o alegado problema moral, fruto de desacordos políticos. Por esse motivo, em última análise, o autor defende que as decisões políticas relevantes de um Estado devem ser tomadas pelo povo ou por seus representantes democraticamente eleitos (Waldron, 2021, p. 95). Ou seja, noutras palavras, “Waldron defende que o *locus* ideal para a solução de desacordos sobre os direitos que os membros de uma sociedade têm são suas instituições legislativas, e não seus tribunais, nem mesmo para que estes revejam as decisões daquelas” (Molon, 2021, p. 49).

De acordo com Waldron, aliás, a dinâmica de transferência de competências seria uma consequência direta da ideia de supremacia judicial, entendida de forma ampla como a superioridade do Judiciário sobre os demais poderes. Como destaca Lucas Azevedo Paulino, tal “superioridade judicial no arranjo constitucional” provocaria ao menos três tipos de efeitos colaterais diretos: “a) o deslocamento do autogoverno do povo para a autoridade judicial; b) a soberania judicial e a hegemonia sobre o direito; c) a usurpação do poder constitucional com o poder de definir e redefinir a Constituição” (Paulino, 2018, p. 95).

Do mesmo modo, seria ilusória a impressão de que as Cortes erram menos do que as legislaturas (Oliveira; Conti; Medeiros, 2020, p. 166). Para Waldron, nenhum tipo de processo decisório é perfeito. Os erros estarão presentes tanto quando a última palavra for dada pelo Parlamento, quanto quando for dada pelo Judiciário. Diante da inexistência de qualquer vantagem ou garantia de que o Judiciário tenderia a acertar mais que o Parlamento na resposta sobre o conteúdo dos direitos, “o correto é deixá-la a cargo do primeiro, onde

atribui-se igual oportunidade e peso nas decisões a todas as pessoas graças à representação” (Molon, 2021, p. 49-50). Nas palavras de Jeremy Waldron:

O controle de constitucionalidade baseado em direitos é normalmente defendido apontando-se a probabilidade de que o procedimento democrático da maioria leve a resultados injustos. E assim eles podem. Mas assim pode qualquer procedimento que procura solucionar o problema da escolha social em face do desacordo sobre o que é injustiça ou tirania. A prática americana de permitir que a Suprema Corte dê a última palavra (pelo voto da maioria dos seus membros) em temas de direitos fundamentais já produziu decisões flagrantemente injustas (Waldron, 1999, p. 247).

Por isso, seria preciso desassociar o controle de constitucionalidade da supremacia judicial, em primazia ao verdadeiro equilíbrio entre as instituições (Paulino, 2018, p. 113-116). É que, por acarretar na simples transferência das pautas políticas ao Poder Judiciário, em prejuízo da atuação majoritária, a ideia de supremacia judicial, no final das contas, “serviria apenas para enfraquecer a participação dos indivíduos” (Oliveira; Conti; Medeiros, 2020, p. 166).

Nestes termos, portanto, autorizar a revisão judicial do mérito legislativo significa deslocar o debate sem razão de ser, na medida em que ambos os casos seriam, de uma forma ou de outra, decisões políticas proferidas por homens, com todos os seus vícios e virtudes. Por isso é que, ao pensar sobre um modelo constitucional que contorne a lógica absolutista de Hobbes, Waldron sustenta a ideia de que aos tribunais compete, tão somente, a verificação e contenção dos legisladores, não lhe sendo atribuída a função de legislar em si. Isso porque “a supremacia judicial é tão ofensiva ao estado de direito quanto qualquer outra forma de hegemonia irrevogável em um regime constitucional”, uma vez que “Um judiciário que se considera um legislador corre o risco de se tornar um soberano” (Waldron, 2021, p. 99-100). Sob a perspectiva hobbesiana, portanto, “um judiciário supremo que detém o poder de rever à legislação e definir o que é o direito incorreria no risco de se tornar esse soberano ilimitado” (Paulino, 2018, p. 95).

Nesse contexto que considera a crescente judicialização das pautas políticas como sendo resultado da participação ativa dos *players* envolvidos, seria de se esperar uma postura autocontida dos Tribunais, sem ativismos, para o bom desempenho de seu verdadeiro papel constitucional. Para Dieter Grimm, os “tribunais constitucionais só podem cumprir sua função fiscalizadora a partir de uma posição de distância da política. A vinculação constitucional a que a política está submetida no Estado democrático é uma vinculação jurídica”. Do contrário, corre-se o risco de sucumbir à instrumentalização política da fiscalização jurídica, concebida justamente como controle autônomo e externo ao parlamento (Grimm, 2006, p. 169-170).

No controle preventivo de constitucionalidade, a confusão entre os seres político e jurídico se revela ainda mais evidente. Entende-se que, na prática, a ação mandamental em exame “apenas encobre uma ‘ADI anômala’, preventiva e com iniciativa excepcional – tem o simples efeito de transferir para o STF a decisão sobre os rumos da lei *in fieri* ou, na melhor hipótese, de criar uma supervisão judicial da elaboração legislativa” (Nascimento, 2023, p. 69). Ou ainda, nas palavras da Ministra Rosa Weber, seria “um mandado de segurança travestido, com uma ação de controle preventivo de constitucionalidade de norma que está a ser construída no âmbito do Congresso” (Brasil, 2013, p. 17).

A própria Corte não ignora o caráter político da jurisdição constitucional por ela exercida de forma prematura, sobretudo ao citar que o *mandamus* possibilita a participação de “atores centrais da vida política brasileira”, como parte de uma “rotina do sistema político-constitucional”:

A jurisprudência clara, uníssona e antiga da Corte, somada ao comprovado conhecimento que dela possuem os atores centrais da vida política brasileira, tem o condão de demonstrar que a impetração de mandado de segurança com vistas ao trancamento do trâmite de proposta legislativa ofensiva à cláusula pétrea da Constituição é algo que está inserido na tradição constitucional brasileira, por fazer parte da rotina do nosso sistema político-constitucional há mais de 30 anos. Por essa razão, em ocasiões anteriores tive a oportunidade de consignar que tal utilização do mandado de segurança, por parlamentar, a fim de obstar a deliberação de proposição legislativa ofensiva às cláusulas pétreas significa uma verdadeira doutrina brasileira do mandado de segurança (MS 24.356, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ 12.09.2003) (Brasil, 2013, p. 41).

Em verdade, a própria ideia por trás da concepção do controle preventivo parece ir na contramão do necessário distanciamento das Cortes ao tratar de matérias políticas. Aqui, as destacadas lições de Dieter Grimm (2006), ex-juiz do Tribunal Constitucional Alemão, ecoam na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

Ora, inserir os tribunais na fiscalização do conteúdo material de projetos de leis significa transportá-los para o próprio âmago do debate político, o que compromete o distanciamento que se recomenda. E se recomenda, quanto mais não seja, até para preservar as Cortes Constitucionais de sua reconhecida inaptidão “para resolver, por via de ação, os conflitos carregados de paixões políticas” [...] (Brasil, 2013, p. 146).

Do ponto de vista político, inclusive, entende-se que a possibilidade de o STF exercer o controle preventivo de constitucionalidade ainda no âmbito do processo legislativo teria o potencial de representar uma das formas mais amplas de interferência em pautas políticas, próprias das Casas Legislativas (Oliveira; Conti; Medeiros, 2020, p. 158). De igual maneira, entende-se que o controle preventivo tem o potencial de representar um impacto

político muito superior ao do controle *a posteriori*, “que ocorre quase sempre muito tempo após a entrada em vigência das normas questionadas, incidindo não raro sobre situações já consumadas e irreversíveis na prática” (Gomes, 2003, p. 98-99).

Note-se, assim, que o aparente conflito entre a legitimidade democrática conferida aos atores políticos e o papel contramajoritário desempenhado pela Corte constitucional têm o potencial de criar uma relação viciosa, nociva à ordem democrática e aos preceitos basilares da representatividade, a partir da inversão da lógica inerente à separação dos poderes. Estes são alguns dos efeitos da “Ministrocracia” sobre o processo político decisório, especialmente quando fruto de decisões monocráticas e isoladas (Arguelhes; Ribeiro, 2018). O ponto é ainda mais sensível quando se trata de um controle preventivo:

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 (Brasil, 2013, p. 2).

Outra relevante consequência da prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento é a de subtrair, dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de, eles próprios, exercerem o controle preventivo da legitimidade das normas. Convém enfatizar que a manutenção e a preservação do Estado Constitucional de Direito é poder-dever comum aos três Poderes, a ser exercido e exaurido no âmbito das suas correspondentes atividades, no seu devido tempo e segundo seus métodos e sua pauta. Não há dúvida que a antecipada intervenção do Judiciário no processo de formação das leis, ressalvadas as excepcionais hipóteses antes indicadas e justificadas, retira do Poder Legislativo a prerrogativa constitucional de ele próprio, através do debate parlamentar, aperfeiçoar o projeto e, quem sabe, sanar os seus eventuais defeitos. Reside justamente nesse debate a tipicidade e a essência da atividade parlamentar, com sua lógica e sua logística peculiares, que, embora diferentes das do Judiciário, devem ser igualmente respeitadas e preservadas. Não se pode desacreditar ou dispensar, por antecipação, a eficácia depuradora e enriquecedora da função parlamentar. O mesmo se diga, aliás, da prerrogativa de controle de constitucionalidade que a Constituição atribui ao Presidente da República, investido que está do poder, do qual não pode ser destituído por antecipação, de apor vetos a projetos inconstitucionais (CF, art. 66, § 1º) (Brasil, 2013, p. 147-148).

E, por mais paradoxal que possa parecer, estes gravosos efeitos seriam uma consequência justamente da atuação dos “guardiões da democracia” e dos “guardiões da

Constituição”. Mas para finalizar, apesar das críticas à teoria por trás da concepção de um modelo de controle prévio e o alerta para os riscos dali decorrentes, a literatura reconhece também que o STF costuma adotar uma postura conservadora e autocontida¹¹⁰:

Cabe salientar, entretanto, que em todas as ocasiões em que Supremo se viu provocado a declarar, de forma preventiva, a inconstitucionalidade de um projeto de lei ou emenda constitucional jamais o fez, ainda que tenha admitido cabível o mandado de segurança. Assim, a Corte Constitucional brasileira adotou sempre um perfil marcadamente conservador, desconfiando da intervenção direta em outro Poder. Essa postura pode ser bem demonstrada pelo teor do voto do Ministro Paulo Brossard, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº21.648:[...]. (Oliveira; Conti; Medeiros, 2020, p. 169).

Ainda assim, é papel da academia permanecer vigilante e, por meio da pesquisa, aprofundar o debate sobre os riscos decorrentes do modelo. Cuida-se, aqui, especificamente, “para não transformar a revisão judicial do processo legislativo em uma manobra que sagre como vencedores os parlamentares que perderam, na votação da Casa Legislativa, a discussão legislativa e resistem a aceitar a decisão soberana do Poder Legislativo” (Nascimento, 2023, p. 72). Mais do que garantir a autonomia do Parlamento representativo, trata-se, por via de consequência, de resguardar o ideal de soberania popular ali presente. Eis a relevância da legitimidade democrática para o funcionamento das instituições.

3.4.2 Controle jurisdicional de constitucionalidade do processo legislativo: a atuação do STF na fiscalização procedimental

Por outro lado, para além do controle preventivo de constitucionalidade, cuja ideia remete à uma fiscalização de cunho material dos projetos normativos, existe ainda a hipótese de controle judicial de constitucionalidade do processo legislativo propriamente dito que, via de regra, volta-se especificamente à adequação formal do procedimento adotado às regras constitucionais vigentes, a partir de suas etapas ao longo da tramitação legislativa. Como já se argumentou no início deste capítulo, trata-se de uma distinção relevante que revela resultados distintos, na medida em que, neste ponto, “não se discute o conteúdo em si da decisão, mas a forma pela qual se tenta chegar a ela” (Molon, 2021, p. 86). Os modelos não se confundem.

¹¹⁰ A própria Corte defende a postura adotada: “Se é certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a possibilidade de exercer essa espécie de controle prévio de constitucionalidade de propostas legislativas que atentem contra as cláusulas pétreas da Constituição, também é verdade que a Corte é extremamente prudente na utilização dessa competência, visto que a mantém como uma espécie de competência reserva, a ser utilizada apenas quando a proposição for realmente ofensiva às cláusulas pétreas” (Brasil, 2013, p. 37).

Nesse sentido, vale dizer que a base teórica trazida ao longo do trabalho remete à premissa de que não seria toda forma de revisão judicial que se mostraria ilegítima, do ponto de vista democrático. Quando realizada nos limites do texto constitucional, de forma razoável e autocontida, trata-se de ferramenta inerente ao próprio equilíbrio entre os Poderes, pelo que compõe a dinâmica natural do Estado Democrático de Direito, balanceado sob a lógica de freios e contrapesos. Entende-se que a referida premissa também se aplica à fiscalização da forma adotada no processo legislativo, muito embora nestes casos a intervenção judicial exija ainda mais cautela em comparação com ao *judicial review* tradicional, de viés repressivo.

Por ser realizada ainda no processo legislativo, de uma forma institucionalmente precoce, o seu bom funcionamento deve respeitar certas balizas, limitando-se às intervenções pontuais e justificadas, que não comprometam a autonomia do Parlamento. Historicamente, extrai-se da jurisprudência do Supremo a possibilidade de controle de vícios formais, quando verificada a prática de atos procedimentais incompatíveis com o que o texto constitucional disciplina para o processo legislativo (artigos 59 e 60 da Constituição Federal).

Com relação a este tipo, como já se disse, seria possível argumentar até mesmo que, tecnicamente, o controle judicial não seria sequer realizado de forma preventiva, mas sim de maneira concomitante ou até mesmo repressiva ao curso do processo legislativo. Por isso, em meio às críticas à legitimidade do controle preventivo de constitucionalidade, abre-se o presente subtópico para fazer esta breve distinção que se considera relevante na hipótese em exame, sobretudo para ponderar e, de certa forma, racionalizar a crítica elaborada ao longo do subtópico anterior.

A academia tenta fornecer elementos que permitam diferenciar tais hipóteses de controle. Tal como ocorre na presente pesquisa, busca-se definir parâmetros mais objetivos ao analisar cada tipo de ação, seja ela voltada ao controle material ou formal, cada qual com seus vícios e virtudes. Em sua recente tese de doutorado, o deputado federal Alessandro Lucciola Molon – que, aliás, foi apontado como o maior litigante neste século – passa a defender o conceito de “legitimidade constitucional procedimental” como parâmetro para o controle jurisdicional do processo legislativo (Molon, 2021). Entende-se que este trabalho é bastante útil ao abordar este contexto nebuloso, não apenas por representar a visão de um congressista sobre o tema, mas também por propor um marco interessante na definição da legitimidade democrática da fiscalização preventiva, digno de ressalva à crítica aqui realizada.

Rememora-se que Alessandro Molon (PSB) foi o líder da oposição na Câmara dos Deputados durante o segundo biênio do governo Bolsonaro (2021-2022), sendo o parlamentar que mais vezes integrou o polo ativo das ações voltadas ao controle preventivo do processo

legislativo neste século, como demonstram os dados levantados no início deste capítulo. Já no âmbito acadêmico, dedicou-se ao estudo da hipótese com o objetivo de categorizar violações procedimentais submetidas ao STF e, assim, estabelecer balizas ao controle judicial.

De acordo com o referido estudo, nem toda a produção legislativa seria legítima, por si só. Nas palavras de Molon, “para que seja legítima uma decisão tomada pelo Poder Legislativo, ela deve ser tomada por meio do processo disciplinado pelas regras regimentais, à luz dos princípios e valores que as inspiraram e fundamentam” (Molon, 2021, p. 40). Isso significa dizer o procedimento adotado tem o potencial de afetar diretamente a legitimidade das leis e demais atos normativos, de modo que “a forma como o Poder Legislativo a produz importa para a legitimidade dela, sendo fundamental não apenas o respeito aos ritos procedimentais, mas igualmente a observância dos valores e princípios que os inspiraram” (Molon, 2021, p. 46). De certa forma, esta perspectiva se coaduna com a doutrina de Jürgen Habermas, quando defende que a legitimidade das leis é resultado de “um processo legislativo que, por sua vez, se apoia no princípio da soberania do povo” (Habermas, 1997, p. 114). Trata-se de colocar a processualística como base sólida da democracia, tal como foi exposto ao longo do segundo capítulo.

As conclusões daquela tese têm como base o questionamento de Jeremy Waldron sobre os critérios avaliação da produção por parte do Poder Legislativo. Ao tratar das “regras da regulamentação”¹¹¹, o autor promove uma reflexão a respeito da necessidade de se analisar a forma pela qual a lei produzida ou se, ao contrário, bastaria atestar a qualidade do resultado final (Waldron, 2003, p. 374-375). De acordo com Molon, a verificação da qualidade de uma lei demanda a confirmação de que tal produção perpassou por todas as etapas necessárias até chegar ao resultado final. Somente assim, seria possível atestar a correspondência do que foi produzido, com a vontade soberana do povo, materializada pelas normativas produzidas por seus próprios representantes eleitos. Desta forma, atesta-se que “Não apenas se fez o que era certo, mas se o fez da forma certa” (Molon, 2021, p. 36). Esta premissa também é posta por J. J. Gomes Canotilho:

O que importa num Estado Constitucional não será tanto saber se o que o legislador, o governo ou o juiz fazem são atos legislativos, executivos ou jurisdicionais em sentido formal ou material, mas se o que eles fazem pode ser feito e se é feito de forma legítima (Canotilho, 1983, p. 63-64).

¹¹¹ Tradução livre deste autor. No original, em inglês, “*The rules of rulemaking*” (Waldron, 2003, p. 374).

Nesse ponto, Alessandro Molon critica a existência de uma “certa tolerância com o descumprimento de regras do processo legislativo”. Argumenta que a banalização desse tipo de comportamento não faria sentido, sobretudo porque “essas regras podem ser modificadas pelos mesmos atores que as transgrediram” (Molon, 2021, p. 37). Esta aparente contradição ficaria ainda mais evidente ao tratar das maiorias que, caso assim desejasse, poderia utilizar de sua força e apoio para propor a alteração normativa que venha a considerar pertinente aos seus interesses, ao invés de utilizá-lo para desobedecer ao procedimento vigente. O Estado de Direito as instituições democráticas pressupõem o contínuo aperfeiçoamento das normas, por meio do procedimento previsto para tanto, em primazia à transparência do debate público que fundamenta a atividade parlamentar, não havendo espaço para a mera transgressão das regras postas (Molon, 2021, p. 37-38).

Dessa forma, para que lhe seja conferida a necessária legitimidade democrática, o processo legislativo deve respeitar certos princípios e valores. Destaca-se, aqui, o princípio da publicidade, que pressupõe que todo tipo de alteração normativa deve se dar de forma aberta, explícita e transparente; deve corresponder ao ideal de representatividade e igualdade política, para que o procedimento adotado reflita a vontade popular, de forma proporcional, por meio do debate de opiniões distintas, como reflexo direto das regras eleitorais (Molon, 2021, p. 40-42). Debates estes que, repita-se, devem ficar à cargo do parlamento.

O Judiciário, noutro tanto, até poderia atuar no processo legislativo para evitar que “os direitos da minoria parlamentar sejam atropelados pelas maiorias que comandam as casas legislativas”. E sob a ótica do procedimentalismo, enquanto teoria constitucional, esta atuação da jurisdição constitucional deveria se dar de forma pontual, modesta e autocontida, de modo que a proteção da Constituição pela Corte seria materializada pela defesa das regras do jogo democrático (Molon, 2021, p. 55-56). Assim sendo, quando necessárias, conclui-se que as excepcionais intervenções dos Tribunais Constitucionais no âmbito processo legislativo têm por objeto vícios de forma, não de conteúdo político. É possível encontrar tal entendimento consignado em emendas de casos já citados nesta pesquisa:

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 (Brasil, 2013, p. 2).

A pesquisa de Molon apresenta algumas contribuições de autores como John Hart Ely e Jürgen Habermas para a definição deste modelo teórico, pautado na ideia de que caberia ao texto constitucional tratar de questões procedimentais, por meio das quais se daria a efetiva proteção de valores específicos da sociedade. Noutras palavras, o papel das constituições seria focado em “prescrever processos legítimos em vez de resultados legítimos”. E a partir daí, no que toca à jurisdição constitucional, caberia ao Tribunal zelar pelo devido funcionamento do processo decisório (Molon, 2021, p. 56-57).

Por mais que aparente ser uma linha objetiva em certa medida, marcada por uma aparente dualidade entre forma e conteúdo, passível ou não de intervenção judicial, os marcos podem se confundir quando remetido à análise da Corte. Trata-se de uma demarcação sinuosa, que ainda gera dúvidas significativas. Por exemplo, cita-se mais uma vez o caso de mandado de segurança impetrado contra o processamento de uma PEC cujos termos, supostamente, tenderiam a abolir cláusulas pétreas. Para promover tal fiscalização, seria necessário que o Tribunal examinasse o teor material da proposta legislativa, sob o pretexto de atuar em defesa do texto constitucional.

De igual maneira, no que toca à forma, não há consenso na doutrina tampouco na jurisprudência sobre quais as etapas seriam, de fato, indispensáveis à garantia de um “devido processo legislativo” (Nascimento, 2023), que seria objeto de controle judicial. No ponto, já se expôs que, diante da incerteza quanto à extensão ou significado efetivo do conceito, a academia tem se dedicado a estudar o tema para oferecer uma teorização própria, de viés complementar ao entendimento judicial (Pinheiro, 2024). Ocorre que, na prática, esta falta de clareza resulta na divergência ainda existente no Tribunal, sobre quais normas podem ser objeto de análise judicial para garantir a preservação, em tese, do presumido “devido processo legislativo” que, por vezes, pode ser utilizado como “mero pretexto para a viabilizar o seu controle judicial” (Nascimento, 2023, p. 69).

Nesse ponto, constata-se que os posicionamentos da doutrina variam desde a sua forma mais restritiva, focada apenas na fiscalização das exigências constitucionais para os trâmites legislativos, até uma interpretação ampliativa, no sentido de incluir também as normas regimentais (*interna corporis*) como objeto passível de controle procedimental. Essas variações interpretativas derivam do debate em torno da doutrina *interna corporis*, segundo a qual as normas regimentais seriam matérias de competência exclusiva do Congresso e, por isso, via de regra, insuscetíveis ao controle judicial em respeito aos ideais de harmonia e separação entre os poderes, bem como da soberania do Parlamento (Pinheiro, 2024, p. 341; Nascimento, 2023, p. 90; 95-96).

Como representante da primeira corrente, que se posiciona pelo controle judicial restrito às disposições do texto constitucional, Manoel Gonçalves Ferreira Filho defende que “no caso das normas regimentais, o Judiciário só pode verificar se a violação desta impediu a manifestação da vontade da Câmara. Nesse caso, então, deverá reconhecer a invalidade das regras assim editadas” (Ferreira Filho, 1995, p. 243). O Ministro Alexandre de Moraes se filia à este entendimento baseado na doutrina *interna corporis*, mas defende a possibilidade de realização do controle de constitucionalidade sobre a forma da produção legislativa. Para ele, seria “indiscutível a realização de controle de constitucionalidade difuso ou concentrado em relação a normas elaboradas em desrespeito ao devido processo legislativo, por flagrante inconstitucionalidade formal” (Moraes, 2017a, p. 529). Ele ainda faz uma ressalva específica quanto ao controle preventivo, que abrange o processo legislativo ainda em trâmite:

Importante, porém, analisar-se a possibilidade de o controle jurisdicional incidir sobre o processo legislativo em trâmite, uma vez que ainda não existiria lei ou ato normativo passível de controle concentrado de constitucionalidade.

Assim, o controle jurisdicional sobre a elaboração legiferante, inclusive sobre propostas de emendas constitucionais, sempre se dará de forma difusa, por meio do ajuizamento de mandado de segurança por parte de parlamentares que se sentirem prejudicados durante o processo legislativo. [...].

Os parlamentares, portanto, poderão propiciar ao Poder Judiciário a análise difusa de eventuais inconstitucionalidades ou ilegalidades que estiverem ocorrendo durante o trâmite de projetos ou proposições por meio de ajuizamento de mandados de segurança contra atos concretos da autoridade coatora (Presidente ou Mesa da Casa Legislativa, por exemplo), de maneira a impedir o flagrante desrespeito às normas regimentais ao ordenamento jurídico e coação aos próprios parlamentares, consistente na obrigatoriedade de participação e votação em um procedimento inconstitucional ou ilegal.

Não raro o Poder Judiciário deverá analisar a constitucionalidade, ou não, de determinada sequência de atos durante certo processo legislativo tendente à elaboração de uma das espécies normativas primárias, uma vez que é a própria Constituição Federal que, com riqueza de detalhes, prevê as normas básicas e obrigatórias do devido processo legislativo (CF, arts. 59 a 69).

Quando assim atuar, o Judiciário estará realizando controle difuso de constitucionalidade, para poder – no mérito – garantir aos parlamentares o exercício de seu direito líquido e certo a somente participarem da atividade legiferante realizada em acordo com as normas constitucionais (Moraes, 2017a, p. 529).

Em complemento, o autor defende que o descumprimento de normas regimentais durante o processo legislativo representaria uma ilegalidade, tendo em vista que os regimentos internos das Casas Legislativas são resoluções, na forma do inciso VII do artigo 59 da CF¹¹². E assim sendo, Moraes entende que tal ilegalidade também estaria sujeita ao controle judicial, via mandado de segurança, fundado no alegado direito líquido e certo dos parlamentares de não participarem “de um processo legislativo viciado, quer pela inconstitucionalidade, quer pela flagrante ilegalidade” (Moraes, 2017a, p. 529).

¹¹² Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: [...]. VII - resoluções.

Ainda assim, Alexandre de Moraes faz uma ressalva expressa quanto ao controle jurisdicional acerca da interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas. Nesses casos, Moraes entende que não cabe à Corte “dizer qual o verdadeiro significado da previsão regimental, por tratar-se de assunto *interna corporis*, sob pena de ostensivo desrespeito à separação de Poderes (CF, art. 2º), por intromissão política do Judiciário no Legislativo” (Moraes, 2017a, p. 529-530).

No caso brasileiro, a partir de um movimento acentuado nas últimas décadas, os dados trazidos apontam que o STF tem sido chamado repetidas vezes a se pronunciar sobre uma variada gama de supostas violações ao devido processo legislativo. No levantamento de dados trazido, foram identificadas ações impetradas para impugnar violações procedimentais de dispositivos regimentais das Casas Legislativas, violações a dispositivos constitucionais expressos e cláusulas pétreas, bem como violações a princípios constitucionais.

Nesses casos, a literatura costuma atestar que, no geral, o Supremo consolidou a sua jurisprudência no sentido de não adentrar na análise de supostas violações regimentais, a partir de fundamentação alinhada à doutrina *interna corporis* (Salgado; Araújo, 2019; Molon, 2021; Nascimento, 2023; Pinheiro, 2024, p. 341). Noutras palavras, o STF costuma adotar o entendimento mais restritivo, ou seja, com certa resistência em examinar as alegadas violações aos regimentos internos das Casas Legislativas.

No ponto, convém citar um voto proferido pelo ex-Ministro Celso de Mello, no qual as matérias *interna corporis* são mencionadas como exceções à intervenção judicial destinada a garantir a supremacia da Constituição, por conta da discricionariedade conferida ao Parlamento, tal como ocorre com as *political questions*:

É certo, ainda que em caráter excepcional, que o processo de formação das espécies normativas revela-se suscetível de controle pelo Poder Judiciário, sempre que houver possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional. Esse processo de positivação do direito subordina-se a esquemas rigidamente previstos e disciplinados na Constituição. Em consequência, a estrita observância das normas constitucionais condiciona a própria validade dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo [com base nas lições de Schmitt, Di Riffua, Laferrière, Esmein, Galeotti]. Desse modo, e em princípio, torna-se possível o controle jurisdicional do processo de criação dos atos normativos, desde que instaurado para viabilizar o exame de sua compatibilidade com o texto da Constituição da República. A possibilidade dessa intervenção jurisdicional, ainda que no próprio momento de elaboração das normas pelo Congresso Nacional, tem por finalidade garantir a efetiva supremacia da Constituição, respeitados os aspectos discricionários concernentes às *political questions* e aos atos *interna corporis* (Brasil, 1998b).

Em termos semelhantes, observa-se que a jurisprudência do Tribunal reafirma o entendimento de que as deliberações congressuais como a interpretação de normas do Regimento Interno, na condição de atos *interna corporis* que são, estariam imunes à análise judiciária (Brasil, 1993). Trata-se da concepção de que não caberia à Corte proceder com o exame de violações exclusivamente regimentais. Este é, como dito, entendimento majoritário do Supremo Tribunal Federal, ainda que existam “vozes isoladas dissonantes”, que rejeitam a ideia de que normas regimentais sejam imunes à apreciação judicial (Nascimento, 2023, p. 41; p. 67).

É o caso, por exemplo, do Ministro Luiz Fux que, quando do julgamento do MS 31.816, sobre a ordem cronológica para a apreciação de vetos, questionou o “mito sobre a insindicabilidade de normas regimentais das Casas do Parlamento”. Naquela ocasião, Fux considerou que “o Regimento complementa aquilo que estabelece a Constituição Federal”, de modo que estariam igualmente sujeitas à fiscalização jurisdicional (Brasil, 2012, p. 24).

Na mesma linha, os críticos da doutrina *interna corporis* apontam que os próprios regimentos internos das Casas legislativas decorrem de um fundamento constitucional (artigos 51, III e 52, XII da CF), de modo que a sua interpretação e aplicação devem se dar, invariavelmente, em plena consonância com o texto constitucional. O caráter complementar dos regimentos é abordado por Leonardo Barbosa:

As normas regimentais referentes ao processo legislativo funcionam como parâmetros necessários para a aferição do cumprimento das disposições constitucionais acerca da produção válida das normas jurídicas. Por essa razão, sua violação pode levar à inconstitucionalidade do provimento legislativo resultante do processo viciado. Nessa hipótese, as normas regimentais funcionam como normas interpostas [...] (Barbosa, 2010, p. 191).

Considera-se, assim, a existência de “normas constitucionais interpostas”, que estariam situadas entre a lei e a Constituição. Sob essa perspectiva, as normas regimentais são examinadas com viés de complementariedade às previsões constitucionais (Pinheiro, 2024, p. 348). A teoria ganhou espaço no Supremo Tribunal Federal no MS 26.915/DF, em decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes, que se baseou na obra do constitucionalista italiano Gustavo Zagrebelsky:

A doutrina tradicional da insindicabilidade das questões *interna corporis* sempre esteve firmada na ideia de que as Casas Legislativas, ao aprovar os seus regimentos, estariam a disciplinar tão-somente questões internas, de forma que a violação às normas regimentais deveria ser considerada apenas como tais (ZAGREBELSKY, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna, Mulino, 1979, p. 36).

Muito embora minoritária hoje, não se pode negar que tal postura contempla uma preocupação de ordem substancial: evitar que a declaração de invalidade de ato legislativo marcado por vícios menos graves, ou adotado em procedimento meramente irregular, mas que tenha adesão de ampla maioria parlamentar, seja levada a efeito de forma corriqueira e, por vezes, traduzindo interferência indevida de uma função de poder sobre outra. (ZAGREBELSKY, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna, Mulino, 1979, p. 37).

Ainda Zagrebelsky afirma, por outro lado, que se as normas constitucionais fizerem referência expressa a outras disposições normativas, a violação constitucional pode advir da violação dessas outras normas, que, muito embora não sejam formalmente constitucionais, vinculam os atos e procedimentos legislativos, constituindo-se normas constitucionais interpostas. (ZAGREBELSKY, Gustavo. *La giustizia costituzionale*. Bologna, Mulino, 1979, pp. 40-41) (*apud* Pinheiro, 2024, p. 348-349).

Esse contexto revela a lógica do “processo legislativo constitucional”, estruturado sob a ótica da supremacia da Constituição. Veja-se, portanto, que posicionamentos neste sentido afastam a doutrina *interna corporis*, no sentido de que as normas regimentais não podem ser entendidas simples atos isolados, pertencentes ao Poder Legislativo e imunes ao Judiciário. Pelo contrário, deveriam ser igualmente passíveis de controle judicial, justamente para, no final das contas, evitar casos de afronta ao texto constitucional. O argumento desta corrente minoritária considera que, no âmbito de um Estado Democrático de Direito, as etapas atinentes ao processo legislativo (ainda que dispostas em normas regimentais internas) não podem se desenvolver em desacordo com os princípios constitucionais vigentes, sendo papel do STF tutelar as regras do jogo democrático (Salgado; Araújo, 2019, p. 93-95).

Daí porque seria temerário permitir uma espécie de “blindagem” do legislativo na elaboração de suas normativas internas (Starke, 2021, p. 30). O raciocínio aqui empregado seria no sentido de que “para que qualquer espécie normativa ingresse no ordenamento jurídico, deverá submeter-se a todo o procedimento previsto constitucionalmente” (Moraes, 2017a, p. 522). Sobretudo quando verificadas distorções procedimentais significativas, estar-se-ia diante da violação direta de princípios do devido processo legislativo e, portanto, uma inconstitucionalidade formal (Pinheiro, 2024)¹¹³.

Do ponto de vista constitucional, a partir de uma forma conceitual mais ampla, argumenta-se que o processo legislativo seria o instrumento apto a “assegurar a observância dos princípios democrático-constitucionais do contraditório e da simétrica e simultânea paridade entre os destinatários normativos (cidadãos) e seus representantes (partidos

¹¹³ Victor Marcel Pinheiro apronta os princípios centrais do devido processo legislativo em uma democracia: a (1) igualdade política entre os parlamentares, (2) participação social, (3) publicidade dos trabalhos legislativos, (4) deliberação marcada pela produção de argumentos, com a exigência de que as proposições têm que ser discutidas, não simplesmente votadas; e (5) eficiência. Os limites da discricionariedade procedimental do legislador seriam definidas a partir destes princípios (Pinheiro, 2024, p. 117).

políticos)” (Del Negri, 2011, p. 49). E seria justamente por isso que “pactuar com a concepção do processo legislativo como matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, infensa ao conhecimento judicial, deixa[ria] desprotegido o direito [do cidadão] de ser regido por leis promulgadas ao fim de um processo legislativo adequado” (Salgado; Araújo, 2019, p. 97). Sob este prisma, não restaria configurado um reprovável controle preventivo de constitucionalidade das normas em curso de formação, mas sim um meio de fiscalização que se volta unicamente ao procedimento a ser adotado, com base nos regimentos internos enquanto “atos normativos administrativos, sujeitos ao escrutínio da suprema corte brasileira” (Starke, 2021, p. 30). Como explica o Ministro Celso de Mello:

O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo. - Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional (Brasil, 2005a).

Até por isso, cabe a ressalva de que, em que pese as circunstâncias das críticas formulada, não haveria “uma interdição completa do exercício da jurisdição constitucional e uma deferência cega do juiz constitucional com relação às opções políticas feitas pelo legislador (*judicial self-restraint*)” (Brasil, 2015a, p. 35). Como aponta Barroso, no mesmo sentido da ressalva acima realizada, o papel contramajoritário das cortes superiores faz mais sentido quando assentado na proteção dos direitos fundamentais das minorias, em forma de proteção das regras do jogo democrático, de modo a afastar o risco da “tirania das maiorias” (Barroso, 2018, p. 2198-2199).

Mas ainda que venha a se adotar essa possibilidade, o equilíbrio entre os poderes tende a revelar a igual necessidade de um contrapeso fundado no entendimento de que este controle judicial deve se limitar ao procedimento legislativo, sem incursionar no mérito das discussões parlamentares (Molon, 2021). De igual maneira, garantindo-se a autonomia do Parlamento e suas atividades, devem ser criticadas as tentativas de exercer “um controle judicial da regimentalidade estrita, pautado em normas tão-somente regimentais não previstas na Constituição”, o que seria igualmente problemático (Nascimento, 2023, p. 72). Eis onde reside a problemática examinada neste subtópico, cuja distinção entre as hipóteses se faz necessário para fins de crítica.

No final das contas, sopesadas as diferentes fontes procedimentais e suas nuances, a tese de Alessandro Molon se alinha aos demais posicionamentos acadêmicos aqui citados, quando propõe que “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal avance para controlar não apenas violações de disposições expressas da Constituição Federal, mas também violações de dispositivos regimentais” (Molon, 2021, p. 187). De acordo com a sua tese, ainda é preciso consolidar uma distinção existente entre as violações de normas regimentais que se mostram constitucionalmente relevantes e a aquelas que, de fato, são irrelevantes, “de forma a separar as situações em que deve haver intervenção judicial daquelas em que não deve” (Molon, 2021, 187). É o que o pesquisador e congressista define como sendo a “legitimidade constitucional procedimental” da decisão político-legislativa, que, de acordo com a sua tese, deveria ser o parâmetro a ser observado para o controle jurisdicional do processo legislativo.

Como dito, no geral, observa-se que o Supremo costuma adotar uma postura mais conservadora e autocontida ao examinar o processo legislativo, fato que foi corroborado pelos números trazidos. Historicamente, a postura mais intervencionista do STF pode ser percebida nos casos em que a alegada violação procedimental decorre de dispositivos constitucionais expressos ou cláusulas pétreas e, mais recentemente, quando as discussões perpassam princípios e valores constitucionais (Molon, 2021, p. 68). Entende-se que a hipótese mais sensível reside neste último ponto, diante de seu caráter abstrato. Em casos como estes, inclui-se a ressalva quanto a ocorrência de uma “afrenta ao direito subjetivo dos parlamentares”, hipótese aceita como apta a justificar a impetração do *mandamus* (Velloso, 2004, p. 277).

Cuida-se, aqui, mais uma vez, do alegado direito subjetivo ao “devido processo legislativo” que, apesar de sua definição ainda incerta, deve ser compreendido como parte de uma atividade dinâmica, “para evitar armadilhas formalistas e tecnicismos procedimentais”. Justamente por isso é que existe uma preocupação de parte da literatura à qual se filia aqui, “para não transformar a revisão judicial do processo legislativo em uma manobra que sagre como vencedores os parlamentares que perderam, na votação da Casa Legislativa, a discussão legislativa e resistem a aceitar a decisão soberana do Poder Legislativo” (Nascimento, 2023, p. 71-72).

Neste ponto, importa destacar que o trabalho se alinha ao entendimento de que por mais manifesta que seja a inconstitucionalidade material da proposta legislativa (inclusive aquelas alegadamente aptas a violar cláusulas pétreas), não se poderia simplesmente sustar o debate parlamentar para proceder com a fiscalização judicial acerca de seu teor, sob pena de contribuir para a gravosa redução da autonomia e da responsabilidade política e moral do Parlamento. Restaria comprometida, portanto, a legitimidade de tal intervenção da Corte no processo legislativo (Oliveira; Conti; Medeiros, 2020, p. 173; p. 184). É dizer que, em tese, a revisão dos atos legislativos seria restrita à vícios de forma e procedimento.

CONCLUSÃO

O presente trabalho se propôs a avaliar a possível relação entre a participação dos partidos políticos e a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade, exercido pelo Supremo Tribunal Federal via mandado de segurança. Ou seja, para além de discutir o modelo em si, busca-se inserir as legendas partidárias nesse debate. Amparado em dados estatísticos que lhe conferem atualidade e relevância, o presente estudo visa contribuir de alguma maneira para o aprimoramento da jurisprudência, a partir da definição de balizas exatas ao procedimento de controle preventivo, de forma harmônica ao modelo de controle constitucional vigente e alinhada aos esforços que visam reduzir a atuação pautada em interesses individuais, em detrimento dos grupos representativos. Daí porque considerar o relevante papel dos partidos políticos no Estado Democrático de Direito, cuja atuação é destacada de forma complementar à problemática central desta pesquisa.

Em resposta ao problema de pesquisa, conclui-se que a participação dos partidos políticos poderia contribuir, em certa medida, para a legitimidade democrática do controle preventivo de constitucionalidade. A conclusão é fruto da confirmação da hipótese levantada ainda na introdução, no sentido de que o reconhecimento da legitimidade ativa das greis para a impetração de mandado de segurança destinado ao controle prévio de constitucionalidade do processo legislativo seria justificável pelo fato de que as siglas são as detentoras do mandato eletivo no sistema proporcional de representação.

Em complemento, outros argumentos se mostraram plausíveis e ganharam forma ao longo da pesquisa, tal como a aparente dissonância da sujeição ativa em comparação com as ações típicas de controle abstrato/concentrado de constitucionalidade e o potencial efeito contraproducente da legitimação parlamentar individual, que aumentaria as possibilidades de judicialização e acabaria por esvaziar o próprio conceito por trás da concepção dos partidos políticos. Ou seja, ao menos em tese, a concentração da legitimidade ativa às legendas poderia contribuir para a racionalização de um sistema criado pela jurisprudência e ainda marcado por conceitos inexatos. No entanto, desde logo, cabem algumas ressalvas importantes.

A primeira delas é no sentido de que os fundamentos desta conclusão se aplicam de forma mais precisa à realidade da Câmara dos Deputados, onde os parlamentares são eleitos sob a fórmula proporcional de representação e, portanto, cujos mandatos eletivos pertencem aos partidos políticos. Por se tratarem de lógicas distintas, haveria alguma restrição em estender categoricamente as conclusões ao Senado Federal, eleito de forma majoritária.

Outra ressalva a ser feita é de que o controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo, sobretudo de cunho material, é algo problemático e temerário por si só. Este ponto também foi objeto de crítica e é considerado nesta conclusão. Ainda assim, por se tratar de um entendimento já consolidado há décadas pelo STF, entende-se mais proveitoso não apenas criticar o modelo, mas direcionar o estudo a partir de uma delimitação mais precisa, ainda passível de discussão na prática. Dessa forma, em que pese a crítica direta ao próprio modelo vigente, o presente estudo se voltou à definição dos sujeitos legitimados ativos para a impetração do *mandamus*, em especial sob a perspectiva dos partidos políticos. Eis o foco da resposta à problemática, que considerou a existência de algum ganho, em tese, na legitimidade das ações já existentes, sem cancelar o formato como um todo.

Inclusive, observa-se que o trabalho desenvolveu a crítica em duas frentes, sendo que ambas convergem ao déficit de legitimidade democrática do modelo vigente: (i) por ser uma construção jurisprudencial que inova ao criar um procedimento diverso, que se mostra incompatível com o texto constitucional e ao sistema típico de controle concentrado e abstrato (conforme capítulo 1); e (ii) que afasta do procedimento atores políticos relevantes e vai na contramão da lógica do sistema proporcional e representativo (conforme capítulo 2).

Com base em elementos como estes, seria possível afirmar que o formato atual do mecanismo tenderia até mesmo a aumentar a fragmentação do parlamento, pois acabaria por valorizar a atuação individual em detrimento de grupos políticos organizados, de modo a abrir a via judicial para uma pluralidade excessiva de atores. Este ponto é o que justificou, desde o início, a discussão sobre a participação dos partidos políticos no caso, com a exposição de seus argumentos positivos e negativos, em busca de um modelo mais equilibrado que possa, ao menos, reduzir o déficit democrático inerente à dinâmica do *judicial review*.

Mas isso não significa defender a legitimidade democrática do modelo atual (que foi objeto de crítica no tópico 3.4), tampouco equivaleria a afirmar que a admissão das greis seria benéfica no geral, especialmente quando sopesados outros fatores de análise como os fenômenos da judicialização da política e multipartidarismo (analisadas no tópico 3.3.2), bem como o potencial de manejo estratégico das ações, analisado de forma comparativa às ações de controle abstrato (conforme item 3.2.2). Tais questões de cunho prático não podem ser deixadas de lado na busca por soluções.

Por isso, muito embora existam argumentos técnicos para sustentar a legitimidade ativa dos partidos políticos para o controle preventivo de constitucionalidade, entende-se que a pertinência de sua aplicação dependeria, ainda, do seu alinhamento à outras medidas que busquem mitigar as consequências de um sistema multipartidário e fragmentado, tais como a

possível definição de critérios mínimos de representatividade para a impetração do mandado de segurança com este fim específico, por exemplo.

Trata-se de um alinhamento de esforços em diferentes frentes para a construção um modelo mais racional e equilibrado, entre a legitimação individual dos parlamentares e a participação qualificada das legendas partidárias. Em última análise, seria razoável supor que a admissão de siglas com um mínimo de representatividade representaria até mesmo uma espécie de incentivo ao fortalecimento das próprias agremiações em busca desta prerrogativa, o que perpassaria pelo aprimoramento dos procedimentos relacionados à democracia interna partidária. Seja como for, noutras palavras, conclui-se que a participação dos partidos políticos até poderia contribuir para o modelo, mas sob certas condições a serem avaliadas.

A definição concreta destes critérios, à seu turno, demandaria pesquisa própria a considerar outros estudos recentes sobre o aprimoramento do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade (Villela, 2019; Medeiros, 2024) e como funcionam outros modelos ao redor do mundo. Por isso, recomenda-se a realização de estudos complementares para promover a mais precisa teorização acerca do controle preventivo de constitucionalidade praticado no Brasil, a partir dos parâmetros de diferenciação técnica com o controle do processo legislativo, bem como para assim propor adequações concretas ao modelo vigente, sobretudo no que toca ao procedimento, requisitos, objeto e sujeitos legitimados.

Entende-se que as pesquisas para a formulação de um modelo como este acabaria por extrapolar o escopo desta dissertação. Mas considerando que o objetivo geral da presente pesquisa envolvia, como dito, a investigação sobre a existência de uma relação direta entre dois fatores previa e expressamente determinados (partidos políticos e legitimidade democrática), conclui-se que a meta foi alcançada. Mas para além da resposta ao problema de pesquisa em si, outras conclusões se mostraram dignas de destaque. Conforme adiantado na introdução, a estrutura do trabalho foi pensada para, ao final, analisar (i) o meio utilizado (3.2), (ii) os sujeitos legitimados (3.3) e as impressões sobre a própria (iii) legitimidade democrática do modelo em si (3.4).

No que se refere ao (i) meio utilizado, apresentou-se a concepção do mandado de segurança no ordenamento jurídico brasileiro, na qualidade de remédio constitucional apto a tutelar o direito líquido e certo, individual ou coletivo. Observou-se, no entanto, que ainda existe uma certa divergência quanto à compatibilidade do *mandamus* como instrumento hábil ao controle preventivo de constitucionalidade. Até porque, não é demais lembrar que se trata de um cabimento moldado pela jurisprudência, à revelia do texto constitucional.

Formalmente, questiona-se a abstração de um “devido processo legislativo”, sem contornos estabelecidos, como sendo um direito subjetivo dos parlamentares, ou, ainda mais complexo, como direito fundamental de titularidade difusa. O próprio conhecimento da ação nestes moldes gera outros debates, tais como a dúvida sobre a admissão de terceiros ao feito, notadamente os *amici curiae*, frequentemente presentes nas ações diretas de controle abstrato. Os dados revelam que as controvérsias formais resultam em um elevado índice de extinção sem resolução de mérito, sobretudo pela perda de objeto e ilegitimidade ativa.

Materialmente, como um reflexo direto da aparente ampliação da titularidade do direito, alertou-se para o fato de que a ação mandamental se credencia como mais uma opção disponível para a judicialização de pautas políticas, a ser utilizada pelos parlamentares de forma individual. Isso porque, tal como observado nas ações de controle abstrato, o mandado de segurança reúne características processuais que o tornam atrativo politicamente. Concluiu-se, assim, pela incompatibilidade do *mandamus*, sua natureza e rito ao exercício do controle jurisdicional de constitucionalidade.

Quanto aos (ii) sujeitos legitimados, confirmou-se a admissão dos parlamentares e a ilegitimidade ativa *ad causam* dos cidadãos comuns. Os números revelam que estas parecem ser matérias consolidadas, corroborando o que é comumente veiculado pela literatura, seja em precedentes judiciais ou pesquisas acadêmicas. Por outro lado, verificou-se que a legitimação ativa dos partidos políticos parece não ter sido enfrentada pela Corte, de maneira específica, seja para confirmá-la ou afastá-la definitivamente.

Dentro do recorte metodológico definido na presente pesquisa, filtrado por assunto, classe e data, não foram localizadas decisões que tenham analisado o tema, nem mesmo nas ações impetradas unicamente pelas greis. Inclusive, em nenhum desses casos o processo foi extinto sem resolução de mérito em decorrência da ilegitimidade ativa do impetrante, o que seria de se esperar. Ao contrário, destacou-se que quase a totalidade dos casos resultaram na improcedência da ação, de modo que o mérito foi analisado. Diante deste quadro, por razões de segurança jurídica, defende-se a necessidade de enfrentamento específico do tema pelo Supremo Tribunal Federal.

Por fim, ao analisar (iii) a legitimidade democrática do modelo que, optou-se por estabelecer uma distinção entre as hipóteses de fiscalização material e formal, com o objetivo de racionalizar e direcionar a crítica. Neste ponto, filia-se ao entendimento de que por mais manifesta que seja a inconstitucionalidade material da proposta legislativa (inclusive aquelas alegadamente aptas a violar cláusulas pétreas), não se poderia simplesmente sustar o debate parlamentar para proceder com a fiscalização judicial acerca de seu teor, sob pena de

contribuir para a redução da autonomia e da responsabilidade política e moral do Parlamento. Conclui-se que, em tese, o controle judicial dos atos legislativos deveria se limitar aos vícios de forma e procedimento, somente quando realizados em flagrante desacordo com o texto constitucional ou normas interpostas.

Ainda assim, de toda a forma, convém reforçar o entendimento de que este poder de revisão não pode ser confundido com a afirmação de um cenário de supremacia judicial. Em verdade, a hipótese representa mais um mecanismo de controle recíproco entre os Poderes de Estado para o equilíbrio e harmonia de suas instituições, algo natural em uma democracia. Por isso, mais do que expor os elementos que evidenciam o déficit democrático que permeia o modelo, registra-se que esta hipótese excepcionalíssima demanda cautela, sob pena de gerar novas tensões institucionais. Até porque, as divergências sempre vão existir, no Judiciário ou no Parlamento.

Por isso, a transferência dos debates da arena representativa para um Tribunal contramajoritário representaria um simples deslocamento das discussões legislativas, sem que seja corrigido o alegado problema moral, fruto de desacordos políticos. Além disso, não se pode perder de vista que eventual ampliação do entendimento, de modo a admitir o controle prévio, em nada agregaria ao modelo constitucional brasileiro, tampouco representaria eventual limitação dos direitos dos impetrantes, tendo em vista que para fins de impugnação material das normas já haveria o controle *a posteriori* (difuso ou concentrado). Ao contrário, quando acionado para exercer o controle preventivo de constitucionalidade, o STF passa a interferir diretamente no âmago do processo legislativo, ampliando o protagonismo político da Corte e fomentando uma relação viciosa que se mostra benéfica aos envolvidos, de modo a comprometer a legitimidade democrática desse mecanismo de controle.

Metodologicamente, entende-se que o procedimento adotado na presente pesquisa se mostrou válido e suficiente para alcançar os fins pretendidos, desde a revisão bibliográfica até o levantamento de dados empíricos. Os números trazidos, aliás, possibilitaram a melhor visualização do tema na prática do STF, de modo a conferir concretude ao estudo e suas conclusões. Neste ponto, é de se ressaltar uma certa dificuldade enfrentada no gerenciamento dos dados, em virtude das limitações impostas pelo portal “Corte Aberta”, seja em aspectos temporais ou de cadastro das ações.

É que mesmo a partir de filtros básicos, como na classe “Mandado de Segurança (MS)” e assuntos “Controle de Constitucionalidade” e “Processo Legislativo”, verificou-se de início que o sistema excluía algumas das principais ações históricas, que haviam sido tratadas na revisão bibliográfica para discorrer sobre a hipótese em exame. Coube ao pesquisador

definir um padrão de busca para a coleta de dados, que melhor refletisse o objeto do estudo e, por motivos de coerência metodológica, explicar a ausência de todas as ações consideradas mais relevantes, individualmente (3.1.1). Como um possível aprimoramento a ser realizado, recomenda-se ampliar o escopo de busca, para além do portal “Corte Aberta”, com o objetivo de abranger o maior número possível de precedentes desde o *leading case* de 1980.

Apesar dos desafios enfrentados, entende-se que a delimitação temporal proposta, que acabou por abranger os processos autuados neste século (2001-2024), propiciou a análise sobre uma amostragem adequada e robusta de ações e decisões, compiladas nos Apêndices I e II, respectivamente. Além de se amoldar à restrição temporal do banco de dados, mitigando as ausências justificadas de uma boa parte das ações paradigmáticas, o período representa um marco interessante de análise, marcado pela alternância entre governos de grupos políticos distintos.

Neste ponto, quando analisados por ano e governo (3.1.4), verificou-se que o ano de 2017 foi o auge da judicialização do processo legislativo via mandado de segurança. Por outro lado, o governo Bolsonaro representa o mandato com o maior número de impetrações em números absolutos. De certa maneira, portanto, os dados levantados acerca do controle preventivo seguiram parte das tendências recentemente verificadas nas ações diretas ajuizadas em sede de controle abstrato/concentrado (Medeiros, 2024). Inclusive quanto ao aparente viés oposicionista, já que o congressista que mais ajuizou ações era líder da oposição durante o governo de maior judicialização de pautas políticas.

Quanto à identificação dos sujeitos impetrantes, aliás, já se disse que os dados serviram para confirmar as principais tendências cogitadas nos capítulos iniciais: legitimidade ativa dos parlamentares, ilegitimidade dos cidadãos comuns e a ausência de pronunciamento sobre a (i)legitimidade dos partidos políticos, responsáveis pela impetração de 5 mandados de segurança desde 2001, sendo 2 delas ajuizadas em conjunto com parlamentares. No entanto, por se tratar de uma amostragem bastante reduzida, não foi possível realizar uma correlação do comportamento partidário em sede de controle prévio com as ações de controle repressivo. Entende-se que o baixo número de ações ajuizadas por partidos (5) frente àquelas impetradas por congressistas (170) seja um reflexo das balizas impostas pela jurisprudência da Corte ao longo dos anos.

Por fim, é de se destacar a postura autocontida da Corte, que foi confirmada pelos dados levantados. Em um universo de 206 ações, não foi localizada nenhuma que tenha sido julgada procedente ao final de sua tramitação. Ademais, foram concedidas apenas 9 liminares. Ainda assim, em alguns dos casos, percebeu-se uma espécie de êxito da judicialização, uma

vez que, apesar da extinção dos feitos em sede judicial, os objetivos políticos foram efetivamente alcançados na prática.

Mas ainda que se faça a ressalva no sentido de que, por vezes, o êxito político decorrente da impetração não depende necessariamente de seu provimento judicial, trata-se de um índice baixíssimo. Deve-se enaltecer a autocontenção do Supremo Tribunal Federal, mas sem perder de vista os vícios de um modelo que pode ser aprimorado em prol da segurança jurídica e do equilíbrio entre as instituições democráticas.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- AGRA, Walber de Moura. A quarentena do novo Código Eleitoral para membros da magistratura e do MP. **Consultor Jurídico [online]**, 30 ago. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3kv50Nw>. Acesso em: 17 out. 2023.
- ALVIM, Frederico Franco. O Direito Eleitoral como elo entre a democracia e a representação política. **Revista Eletrônica da EJE**, Brasília, ano IV, n. 4, p. 27-31, jun./jul. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3kAalHP>. Acesso em: 11 nov. 2023.
- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; AMARAL, João Marcos. Multipartidarismo atomístico e (semi)presidencialismo de coalizão. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v. 9, n. 3, p. 355-365, set./dez. 2017.
- ANDRADE, Érico. **O Mandado de Segurança: a busca da verdadeira especialidade** (proposta de reeleitura à luz da efetividade do processo). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ANDRIGHETTI, Leandro. **A teoria normativa da democracia de Norberto Bobbio**. 2009. 98 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Filosofia, Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/handle/1/9062>. Acesso em: 10 nov. 2023.
- ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria da Segurança Jurídica**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- BARBER, Nicholas. Self-Defence for Institutions. **Cambridge Law Journal**, p. 558-577, nov. 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2520027>. Acesso em: 13 mar. 2023.
- BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- BARROS, Ezikelly Silva. **Autonomia partidária: uma teoria geral**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2021.
- BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, 2018, p. 2171-2228.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1-42, abr./jun. 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no Direito brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

BENTES, Fernando Ramalho Ney Montenegro. **A separação de poderes da revolução americana à constituição dos Estados Unidos**: o debate entre os projetos constitucionais de Jefferson, Madison e Hamilton. Dissertação (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BICKEL, Alexander. **The Least Dangerous Branch**: The Supreme Court at the bar of politics. 2nd. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 11. ed. Coord. Trad. João Ferreira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e a lição dos clássicos. Trad. Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOLONHA, Carlos; FARONI, Fabrício; RANGEL, Henrique. A Supremacia Judicial em sua essência: para além do casuísmo teórico. **Seqüência**. Florianópolis, n. 66, p. 261-282, jul. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2013v34n66p261>.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. O Superpoder exercido pelo STF pode ser considerado uma tirania do Judiciário? **Revista Direito.UnB**, v. 4, n. 3, p. 183-202, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/26962/28475>. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Organização dos Poderes: Poder Legislativo. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 895-946.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Poder Constituinte. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional [versão eletrônica]**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 156-202.

BRANDÃO, Rodrigo. **Supremacia judicial versus diálogos constitucionais**: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989 [Regimento Interno da Câmara dos Deputados]**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2023.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil [1988]**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937.

BRASIL, **Lei nº 191, de 16 de janeiro de 1936**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1936.

BRASIL, Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970 [Regimento Interno do Senado Federal]**. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.351**, do Distrito Federal. Relator: Min. Marco Aurélio Mello. Tribunal Pleno. Brasília, 07 dez. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=416150>. Acesso em 15 fev. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650**, do Distrito Federal. Relator: Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. Brasília, 17 de setembro de 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/3AddLkq>. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.081**, do Distrito Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, 27 de maio de 2015b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9175293>. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 21.303**, do Distrito Federal. Relator: Min. Octavio Gallotti. Tribunal Pleno. Brasília, 19 de junho de 1991. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=325598>. Acesso em: 09 abr. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 21.754**, do Rio de Janeiro. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Brasília, 07 de outubro de 1993. Disponível em: <https://bit.ly/2XDiD4A>. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 32.954**, do Distrito Federal. Relator: Min. Dias Toffoli. Segunda Turma. Brasília, 29 de abril de 2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur346822/false>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 28.251**, do Distrito Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Segunda Turma. Brasília, 22 de novembro de 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3DQKA8N>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.257**, do Distrito Federal. Relator: Min. Décio Miranda. Relator para acórdão: Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. Brasília, 08 de outubro de 1980. Disponível em: <https://bit.ly/3lobHAM>. Acesso em: 16 nov. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.374**, do Distrito Federal. Relator: Min. Moreira Alves. Tribunal Pleno. Brasília, 13 de agosto de 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85505>. Acesso em: 09 abr. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 23.047**, do Distrito Federal. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Brasília, 11 de fevereiro de 1998a. Disponível em: <https://bit.ly/3IE0BHu>. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.138**, do Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Brasília, 28 de novembro de 2002. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14745824>. Acesso em: 09 abr. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.667**, do Distrito Federal. Relator: Min. Carlos Velloso. Tribunal Pleno. Brasília, 23 de abril de 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3nuXoN7>. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.849**, do Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Brasília, 22 de junho de 2005a. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur87711/false>. Acesso em: 10 mai. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24.851**, do Distrito Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, 28 de março de 2005b.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.602**, do Distrito Federal. Relator: Min. Eros Grau. Tribunal Pleno. Brasília, 04 de outubro de 2007a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=555539>. Acesso em 21 fev. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.604**, do Distrito Federal. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Brasília, 04 de outubro de 2007b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>. Acesso em 21 fev. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 38.216**, do Distrito Federal. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, 13 de outubro de 2021a. Disponível em: <https://bit.ly/3BNALHM>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 32.033**, do Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. Redator do acórdão: Min. Teori Zavascki. Tribunal Pleno. Brasília, 20 de junho de 2013. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5290006>. Acesso em: 18 nov. 2023.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 23.087/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Presidência do Supremo Tribunal Federal. Brasília, 30 de junho de 1998b. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/19162665>. Acesso em: 09 abr. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Secretaria de Gestão Estratégica**, em resposta a solicitação de Acesso à Informação. Acesso restrito via Central do Cidadão [online], em 13 out. 2021b.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Consulta nº 1.398**, Distrito Federal (Brasília). Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha. Consulente: Partido da Frente Liberal (PFL). Julgamento em: 27 mar. 2007c.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus curiae no processo civil brasileiro: um terceiro enigmático**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Mandado de segurança**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUZUID, Alfredo. **Do mandado de segurança**. São Paulo: Saraiva, 1989.

CABRAL, Ana Luiza Novais; RIBEIRO, Sidiney Duarte. Por que haveria no Brasil um sistema de revisão judicial superforte? A análise do controle de constitucionalidade e o protagonismo do Poder Judiciário. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, Florianópolis, e-ISSN: 2525-961X, v. 6, n. 1, p. 41-56, jan./jun. 2020.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk de. **O diálogo democrático**: Alain Touraine, Norberto Bobbio e Robert Dahl. 2001. 327 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3uOV0G9>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CALDWELL, Peter C. **Popular Sovereignty and the Crisis of German Constitutional Law: The Theory and Practice of Weimar Constitutionalism**. Duke University Press Books: North Carolina, 1997.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual do Mandado de Segurança [E-book]**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra Ed. Ltda., 1983.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Ivan Lira de. O mandado de segurança coletivo e os partidos políticos. **Revista de Informação Legislativa**: Brasília, v. 31, n. 123, jul./set. 1994. p. 67-84.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

COSTA, Taiz Marrão Batista da. **Jurisdição Constitucional: Poder Constituinte, Controle de Constitucionalidade e força vinculante dos precedentes judiciais**. São Paulo: Juruá, 2014.

- DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001.
- DEL NEGRI, André. **Processo constitucional e decisão *interna corporis***. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- DUVERGER, Maurice. **As Modernas Tecno-democracias**. Trad. Max da Costa Santos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- DWORKIN, Ronald. **O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi. **Poderes salvajes: La crisis de la democracia constitucional**. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez. Madrid: Minima Trotta, 2011.
- FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Org. Secretaria de Documentação e Informação do TSE. Brasília: Senado Federal, 2001.
- FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino. **Da democracia de partidos à autocracia judicial: o caso brasileiro no divã**. 2019. 314 f. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito), Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2019.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012 [versão digital].
- FRANÇA. Constituição (1958). **Constituição da República Francesa**, trad. Conseil Constitutionnel. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf.
- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Evolução do controle de constitucionalidade de tipo francês**. Revista de Informação Legislativa: Brasília, v. 40, n. 158, abr./jun. 2003. p. 97-125.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- GONÇALVES, Felipe Souza. **Controle preventivo de constitucionalidade: o mandado de segurança como meio para intervenção da Corte nas atividades do Parlamento**. 2015. 68f. Monografia (Graduação em Direito), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba,

2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/42181>. Acesso em: 22 nov. 2023.

GRESTA, Roberta Maia. **Teoria do processo eleitoral democrático**: a formação dos mandatos a partir da perspectiva da cidadania. 2019. 501 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2Q8QeiO>. Acesso em: 11 nov. 2023.

GRIMM, Dieter. **Constituição e Política**. Trad. Geraldo de Carvalho. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução: Fábio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The federalist papers**. Pennsylvania: Pennsylvania State University, 2001.

HIRSCHL, Ran. Comparative Methodologies. In: Masterman R.; Schütze R. (Eds.), **The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, p. 139-178, 1 maio 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HORBACH, Carlos Bastide. O direito comparado no STF: internacionalização da jurisdição constitucional brasileira. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2. 2015.

KAMINSKI, Jessika Torres. **Judicial review, instituições políticas e processo decisório**: o STF e o controle concentrado de constitucionalidade como poder de veto no processo legislativo estadual. 2013. 120 f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3wwjf8w>. Acesso em: 09 jun. 2022.

KATZ; Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

KELSEN, Hans. **A democracia**. 2. ed. Trad. Ivone Castilho Benedetti, Jefferson Luiz Camargo, Marcelo Brandão Cipolla e Vera Barkow. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 8 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KEY JR., V.O. **Politics, Parties and Pressure Groups**. 5. ed. New York: Crowell, 1964.

KFOURI, Gustavo Swain. **A reconfiguração do modelo representativo brasileiro originalmente fixado pela Constituição Federal de 1988 diante da atuação jurisdicional e a possível realização de um estado de partidos no Brasil**. 2018. 604 f. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito), Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2018.

KRAMER, Larry. **The people themselves: popular constitutionalism and judicial review**. New York: Oxford University Press, 2004a.

KRAMER, Larry. Understanding Marbury v. Madison. In: **Proceedings of the American Philosophical Society**, v. 148, n. 1, p. 14-26. 2004b.

LEVINSON, Daryl J.; PILDES, Richard H. Separation of parties, not powers. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 119, n. 8, p. 2.311-2.386, jun. 2006.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. 1. ed. [versão online]. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LIMA, Bárbara Scavone Bellem de. **Participação democrática no controle de constitucionalidade brasileiro**. 2013. 165 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002436019>. Acesso em: 11 dez. 2023.

LIMA, Jairo Néia; BEÇAK, Rubens. Emenda Constitucional e Constitucionalismo Político: a potencial moderação das críticas ao controle judicial de constitucionalidade. **Conpedi Law Review: Uruguai**, v. 2, n. 4, jul./dez. 2016, p. 275-296.

LITWINSKI, Fernanda Fortes. **O Conselho Constitucional Francês é uma verdadeira jurisdição constitucional?** 2017. 241 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito), Universidade Federal de Sergipe (UFS), São Cristóvão, 2017. Disponível em: https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/4377/1/FERNANDA_FORTES_LITWINSKI.pdf. Acesso em: 19 nov. 2023.

LOBATO, Anderson Cavalcante. Para uma nova compreensão do sistema misto de controle de constitucionalidade: a aceitação do controle preventivo. **Revista de Informação Legislativa: Brasília**, v. 31, n. 124, out./dez. 1994. p. 169-178.

LOEWENSTEIN, Karl. Militant Democracy and Fundamental Rights. **The American Political Science Review**, 1937.

LOEWENSTEIN, Karl. **Political power and the governmental process**. Chicago: The University of Chicago Press, 1965.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalistas (1787-1788)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MEDEIROS, Isaac Kofi. **Ativismo Judicial e princípio da deferência à Administração Pública**. 2020. 233 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2U2UFxW>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MEDEIROS, Isaac Kofi. O papel dos partidos e do STF na judicialização da política. **Consultor Jurídico [online]**, 20 set. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/2SuR5fu>. Acesso em: 11 jun. 2022.

MEDEIROS, Isaac Kofi. **Partidos políticos no Supremo Tribunal Federal: teoria, crítica e alternativas institucionais**. 2024. 329 f. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2024.

MELO, Gabriela Perrelli de. **Democracia, Representação e Controle de Constitucionalidade: As reações do Supremo Tribunal Federal às ações diretas de inconstitucionalidade propostas por partidos políticos de pequenas bancadas**. 2017. 126 f. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito), Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), Recife, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/35omkvk>. Acesso em: 09 jun. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade. *In*: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1049-1382.

MENDES, Gilmar. **O controle de constitucionalidade no Brasil**. Repositório Digital do Supremo Tribunal Federal, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/36YEvIG>. Acesso em: 25 de jul. 2022.

MEZZAROBA, Orides. A democracia, os partidos políticos e o Estado. **Revista Sequência 43 [online]**, v. 22, n. 43, p. 29-44, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15364>. Acesso em: 02 jun. 2021.

MEZZAROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. **Paraná Eleitoral [online]**, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42729/25887>. Acesso em: 02 jun. 2022.

MEZZAROBA, Orides. **Introdução ao direito partidário brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MEZZAROBA, Orides. O estado de partidos como alternativa para a crise do modelo liberal de representação política. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, n. 18, p. 116-126, jul./dez. 2009.

MEZZAROBA, Orides. **Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais**, Lei n. 9.096/95, anotações jurisprudenciais. Curitiba: Juruá, 2008.

MOLON, Alessandro Lucciola. **Legitimidade constitucional procedimental: parâmetro para o controle jurisdicional do processo legislativo**. 2021. 214 f. Tese (Doutorado em

Direito), Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017a [versão digital].

MORAES, Leonardo Bruno Pereira de. **Processo e Julgamentos dos Crimes de Responsabilidade: A Judicialização da Política**. 2017. 172 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2017b. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/94926642.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2024.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Estudos de Direito Constitucional Parlamentar**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

NICOLAU, Jairo. **Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

NOGUEIRA, Carolina Flávia Freitas de Alvarenga. O controle de constitucionalidade no Brasil e as teses defendidas por Jeremy Waldron e Ronald Dworkin. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 32, n. 2, p. 163-176, jul./dez. 2016.

NÚÑEZ, Claudio Felipe Alexandre Magioli; QUINTANA, Fernando. Repúblicas em conflito: A separação dos poderes *made in America*. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 51, n. 204, p. 139-161, out./dez. 2014.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira; CONTI, Luiz Eduardo Lapolli; MEDEIROS, Isaac Kofi. Sobre a legitimidade democrática da intervenção judicial no processo legislativo: uma crítica ao controle preventivo de constitucionalidade pelo STF. **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional [online]**, v. 12, n. 22, p. 157-188, jan./jul., 2020. Disponível em: <http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/238>. Acesso em: 03 abr. 2024.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Judicialização da Política, Auto-restrição judicial e a Defesa da Constituição: algumas lições de Carl Schmitt em *Der Hüter der Verfassung*. **Dois Pontos [UFPR]**, v. 17, n. 2, p. 63-84, dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/doispontos/article/view/74191/42311>. Acesso em: 15 mar. 2023.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. O STF entre a politização da Justiça e o suicídio institucional. **Consultor Jurídico [online]**, 21 fev. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-21/ladeira-entre-politizacao-suicidio-institucional>. Acesso em: 17 jun. 2022.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. O caráter político da jurisdição constitucional: uma abordagem a partir de Carl Schmitt. **Princípios: Revista de Filosofia (UFRN)**, Natal, v. 29, n. 60, p. 163-189, set./nov. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/29091>. Acesso em: 29 maio 2023.

PAULINO, Lucas Azevedo. **Jurisdição Constitucional sem Supremacia Judicial: A reconciliação entre a proteção de direitos fundamentais e a legitimidade democrática no constitucionalismo.** 2016. 178 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito), Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2016.

PAULINO, Lucas Azevedo. **Jurisdição Constitucional sem Supremacia Judicial: entre a legitimidade democrática e a proteção de direitos fundamentais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PEREIRA, Antonio Kevan Brandão. A concepção democrática de Bobbio: uma defesa das regras do jogo. **Revista Estudos de Política - Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)**, ISSN 2316-4743, Campina Grande, v. 1, n. 1, p. 53-67, 2012. Semestral. Disponível em: <http://revistas.ufcg.edu.br/ch/index.php/REP/article/view/9>. Acesso em: 10 nov. 2023.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Devido processo legislativo: elaboração das leis e seu controle judicial na democracia brasileira.** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2024.

PINHEIRO, Victor Marcel. **Devido processo legislativo: princípios, elaboração das leis ordinárias no Congresso Nacional e controle judicial.** 2022. Tese (Doutorado), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Controle judicial da discricionariedade administrativa: dos conceitos jurídicos indeterminados às políticas públicas.** 4. ed. São Paulo: Elsevier, 2020.

PITKIN, Hanna Fenichel. **The Concept of Representation.** Berkeley: University of California, 1967.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários ao Código de Processo Civil.** Volume 8. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

PORTUGAL. Constituição (1976). **Constituição da República Portuguesa.** Lisboa: Assembleia da República [online]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 13 nov. 2023.

POSNER, Eric A.; VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: after the Madisonian Republic.** Oxford: Oxford University Press, 2010.

PRZEWORSKI, Adam. Divided we stand? Democracy as a method of processing conflicts. **Scandinavian Political Studies**, v. 34, n. 2, p. 168-182, 2011.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **O controle judicial de atos poder legislativo.** Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

RAMOS, Elival da Silva. O delineamento do estatuto dos partidos políticos na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo (FGV)**, v. 248, p. 54-72, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v248.2008.41526>. Acesso em: 29 jun. 2023.

REDONDO, Ronald Alfaro. Are political parties in decline? Recent contributions in the field. **Revista Derecho Electoral [Tribunal Supremo de Elecciones]**, San José, v. 1, n. 18, p. 150-163, jul./dez. 2014.

RÊGO, Eduardo de Carvalho; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Democracia defensiva na Alemanha e no Brasil na prática de hoje: paralelos entre o Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) e a Procuradoria Nacional da União de defesa da democracia. **Sequência**, Florianópolis, v. 44, n. 94, p. 1-29, 2023. DOI: 10.5007/2177-7055.2023.e95761. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/95761>. Acesso em: 11 mar. 2024.

ROUSSEAU, Dominique. Do Conselho Constitucional ao Tribunal Constitucional? **Revista de Direito Público (IDP)**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 89-98, jan./mar. 2004. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1389>. Acesso em: 13 nov. 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

ROZNAI, Yaniv. Towards a Theory of Unamendability. **Public Law & Legal Theory Research Paper Series [NYU School of Law]**, New York, n. 15-12, p. 1-60, fev. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2569292>. Acesso em: 11 fev. 2024.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: Mudanças e Reformas. **Estudos Avançados**, v. 18, n. 51, p. 79-101. São Paulo, 2004. Disponível em: <https://bit.ly/3izdgeK>. Acesso em: 08 jun. 2022.

SALGADO, Eneida Desiree; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Controle judicial do processo legislativo: do minimalismo à garantia do devido procedimento legislativo. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, v. 56, n. 224, p. 79-104, out./dez. 2019.

SALGADO, Eneida Desiree; HUALDE, Alejandro Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 15, n. 60, p. 63-83, abr./jun. 2015.

SALGADO, Eneida Desiree. Notas sobre el sistema electoral de Brasil. **Sufragio**, Ciudad de México, v. 6, p. 205-227, 2011. Disponível em: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/6/ens/ens15.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2024.

SALOMÃO, Kátia; MARQUES, Douglas Maranhão. Dificuldades contramajoritárias: critérios legitimadores da jurisdição constitucional. **E-Civitas - Revista Científica dos Cursos de Direito e Relações Internacionais do UNIBH**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, 2014. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/view/1322>. Acesso em: 23 jul. 2022.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O Processo Legislativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SANTOS, Igor Irani Merit Bernardo dos. **A Rede vai ao Supremo: estudo da ADPF nº 913 à luz da otimização dos riscos políticos.** 2022. 87 f. Monografia (Graduação em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/237863>. Acesso em 20 fev. 2024.

SANTOS, Samuel Martins dos. **Jurisdição Constitucional e Processo Legislativo: uma análise interinstitucional entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional (2011-2019).** 2021. 225 f. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/229824/PDPC1567-T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 dez. 2023.

SCHMIDT, Richard. Los Partidos como Fuerzas Formadoras del Estado. In: LENK, Kurt; NEUMANN, Franz (org.). **Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos.** Barcelona: Anagrama, 1980.

SCHMITT, Carl. **Der Hüter der Verfassung.** 5. ed. Berlim: Duncker & Humblot, 2016.

SCHMITT, Carl. **O Conceito do Político.** Trad. Alvaro L. M. Valls. Petrópolis: Vozes, 1992.

SCHMITT, Carl. **O Guardiã da Constituição.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SCHMITT, Carl. **Teología Política.** Madrid: Trotta, 2009.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución.** Madrid: Alianza, 1996.

SILVA, André Luiz Will da. Reflexões sobre a proposta de federação partidária que tramita na Câmara. **Consultor Jurídico [online]**, 24 jun. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jun-24/opiniaao-reflexoes-proposta-federacao-partidaria/>. Acesso em: 11 jan. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007a.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007b.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

STARKE, Daniel Ricardo. **O controle de constitucionalidade dos atos políticos.** 2021. 144 f. Dissertação (Mestrado – Direito Constitucional), Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal, 2021. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/handle/10316/97534>. Acesso em: 18 nov. 2023.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano. Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 825-864, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei do Mandado de Segurança comentada**: artigo por artigo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TUSHNET, Mark V. Alternative forms of judicial review. **Michigan Law Review**, v. 101, n. 8, p. 2781-2808, 2003. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1247&context=facpub>. Acesso em: 12 dez. 2023.

TUSHNET, Mark V. Popular Constitutionalism As Political Law. **Chicago-Kent Law Review**, Chicago, v. 81, 2006, p. 991-1006. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1238&context=facpub>. Acesso em: 19 dez. 2023.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution away from the Courts**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

TUSHNET, Mark. **Weak Courts, Strong Rights**: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law. Princeton: Princeton University Press, 2008.

UNITED STATES. Supreme Court. **Marbury v. Madison**, 5 U.S. 137 (1803). First Party: William Marbury. Second Party: James Madison, Secretary of State. February 23, 1803. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/5/137/>. Acesso em: 09 dez. 2023.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O controle do devido processo legislativo pelo Supremo Tribunal Federal. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Crise e desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 269-279.

VERMEULE, Adrian. **The Constitution of Risk**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

VIEIRA, José Ribas; EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant; BARREIRA, Jônatas Henriques. Constitucionalismo popular: modelos e críticas. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 3, p. 277-302, set./dez. 2018.

VILLELA, Renata Rocha. **Partidos políticos e controle de constitucionalidade: o uso estratégico das ações de controle abstrato**. 2019. 249 f. Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2019.

VILLELA, Renata Rocha. **Partidos políticos e regulamentação**: limites e benefícios da legislação partidária no Brasil. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.

WALDRON, Jeremy. A essência da oposição ao judicial review. *In*: BIGONHA, Antonio; MOREIRA, Luiz. **Legitimidade da jurisdição constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

WALDRON, Jeremy. Judicial review and Judicial Supremacy. **Public Law & Legal Theory Research Paper Series [NYU School of Law]**, New York, n. 14-57, p. 1-43. nov. 2014. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2510550. Acesso em: 30 jan. 2024.

WALDRON, Jeremy. **Law and Disagreement**. New York: Oxford University Press, 1999.

WALDRON, Jeremy. Legislating with integrity. **Fordham Law Review**, Nova York, v. 72, n. 2, p. 373-394, 2003.

WALDRON, Jeremy. O cerne da posição contrária à revisão judicial. Tradução: OLIVEIRA, Bruno da Cunha; WANG, Daniel Wei Liang; GHIRARDI, José Garcez. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 1-63, abr. 2022.

WALDRON, Jeremy. **Political political theory: essays on institutions**. New York: Harvard University Press, 2016.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 115, n. 6, p. 1346-1406, abr. 2006.

WALDRON, Jeremy. **The rule of law and the role of courts**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

ZAGREBELSKY, Gustavo; MARCENÒ, Valeria. **Justicia Constitucional**. Vol. I: Historia, principios e interpretaciones, Trad. César E. Moreno More. Puno: Zela, 2018.

ZILIO, Rodrigo López. Detração da inelegibilidade: entre a raposa e o porco-espinho. **Revista do TRE-RS**, Porto Alegre, v. 25, n. 49, p. 11-44, jul./dez [2020]. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3txKDAU>. Acesso em: 10 abr. 2024.

ZUCCOLOTTO, Vinicius Rodrigues. **O Judiciário como arena estratégica para a atuação dos partidos políticos**. 2016. 117 f. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Vitória, 2016.

APÊNDICE I – Lista de ações identificadas

Processo	Data de Autuação	Data de Baixa	Polo Ativo	Tipo de polo ativo	Polo Passivo	Situação em 31/03/2024
MS 24104	18/10/2001	07/10/2015	Rodrigo Monteferrante Ricupero	Cidadão	Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 24207	05/03/2002	13/06/2002	João Arantes Filho	Cidadão	Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso e Prefeito do Município de Barra do Bugres	Extinção sem resolução de mérito - incompetência
MS 24609	05/08/2003	13/11/2003	Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 24616	07/08/2003	20/01/2004	Arnaldo Faria de Sá	Parlamentar	Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 24637	28/08/2003	22/06/2004	Arnaldo Faria de Sá e Alceu de Deus Collares	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 24642	02/09/2003	05/08/2004	Onyx Lorenzoni	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 24666	02/10/2003	24/02/2010	José Almeida Lima	Parlamentar	Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal	Improcedência
MS 24667	07/10/2003	12/05/2004	Alaor Barbosa dos Santos e Outro(A/S)	Cidadão	Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 25144	06/12/2004	12/04/2018	João Correia Lima Sobrinho	Parlamentar	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 25443	04/07/2005	26/02/2010	Arnaldo Faria de Sa	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 25917	29/03/2006	15/09/2006	José Mohamed Janene	Parlamentar	Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 25939	10/04/2006	02/06/2006	Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia	Parlamentar	Presidente da Mesa do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 25964	04/05/2006	03/09/2010	Ivan Valente	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 26113	18/08/2006	24/02/2010	Marcelino Ayub Fraga	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - desistência

MS 26136	31/08/2006	16/02/2007	João Batista Ramos da Silva, José Divino Oliveira de Souza, Jorge dos Reis Pinheiro e Marcos Antônio de Barros	Parlamentar	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 26600	03/05/2007	15/05/2009	João Herrmann Neto	Cidadão	Mesa do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 26763	28/06/2007	18/09/2012	Carlos Fernando Coruja Agustini ou Fernando Coruja	Parlamentar	Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 26915	19/09/2007	08/11/2012	Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado e Antônio Carlos Pannunzio	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 26920	21/09/2007	03/04/2012	José Almeida Lima	Parlamentar	Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal e Renato Casagrande	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 26931	27/09/2007	08/05/2014	Raul Belens Jungmann Pinto	Parlamentar	Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 27097	11/01/2008	18/08/2010	Mesa do Senado Federal	Mesa do Senado Federal	Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 27170	28/02/2008	11/10/2016	Partido Socialismo e Liberdade - Psol	Partido	Presidente do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar do Senado Federal	Improcedência
MS 27807	19/12/2008	17/04/2009	Mesa do Senado Federal	Mesa do Senado Federal	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 27931	18/03/2009	09/11/2020	Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado e José Aníbal Peres De Pontes	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 27971	23/04/2009	16/08/2011	Flávio Dino de Castro e Costa	Parlamentar	Presidente do Senado Federal e Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 28005	12/05/2009	19/08/2016	Florisvaldo Fier (Dr. Rosinha)	Parlamentar	Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa

MS 28493	09/12/2009	30/08/2013	Geraldo Roberto Siqueira de Souza	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados, União, Presidente da Câmara dos Deputados, Comissão Especial Criada Em 16.09.2009 Para Analisar A Mensagem do Presidente da República Que Altera A Lei 9.478/97, Câmara dos Deputados, Deputado Arlindo Chinaglia, Relator da Comissão Especial Criada Em 16.09.2009 Para Analisar A Mensagem do Presidente da República Que Altera A Lei 9.478/94, Presidente da Comissão Especial Criada Em 16.09.2009 Para Analisar A Mensagem do Presidente da República Que Altera A Lei 9.478/94	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 28590	28/01/2010	22/09/2010	Eduardo Cosentino da Cunha	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - ausência de interesse processual
MS 28689	16/03/2010	31/08/2010	Associação de Vereadores e Camaras Municipais do Estado do Rio de Janeiro	Entidade representativa / associação privada	Presidente da Comissão Especial criada para analisar a mensagem do Exmo. Sr. Presidente da República que altera a Lei 9.748/94, Presidente da Câmara dos Deputados, Relator da Comissão Especial criada para analisar a mensagem do Exmo. Sr. Presidente da República Que Altera A Lei 9.748/94	Improcedência
MS 28705	19/03/2010	07/05/2014	Eduardo Cosentino da Cunha	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 28756	08/04/2010	02/09/2013	Marcelo Zaturansky Nogueira Itagiba	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, União	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 28900	21/06/2010	30/08/2013	Rita de Cássia Paste Camata, Luiz Paulo Vellozo Lucas	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Câmara dos Deputados, União	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 30051	30/11/2010	23/09/2016	Hugo Leal Melo da Silva	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, União, Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 30495	25/03/2011	26/11/2014	Carlos Henrique Focesi Sampaio	Parlamentar	União, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 30589	04/05/2011	07/05/2013	José Luiz de França Penna, Jose Sarney Filho	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 30614	16/05/2011	07/06/2011	Antonio Carlos Peixoto de Magalhães Neto	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 30956	04/11/2011	15/03/2012	Magno Pereira Malta, Sueli Rangel Silva Vidigal, Lauriete Rodrigues de Almeida, Filippe Pereira de Almeida	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa do Senado Federal	Improcedência
MS 30959	07/11/2011	19/09/2016	Ana Rita Esgario	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, União, Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 30977	09/11/2011	02/03/2012	Antônio Duarte Nogueira, Vanderlei Macris, Antonio Carlos Peixoto de Magalhães Neto, Ronaldo Ramos Caiado, Onyx Dornelles Lorenzoni, Rubens Bueno	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31031	29/11/2011	25/09/2013	Filipe de Almeida Pereira, Alexandre José Santos, Benedita Souza da Silva Sampaio, Nelson Roberto Bornier de Oliveira, Cesar Humberto Mannato, Miro Teixeira, Sueli Rangel Silva Vidigal, Edson Santos de Souza, Rosilda de Freitas, Wanderley Alves de Oliveira, Cesar Colnago, Liliam Sá de Paula, Audifax Charles Pimentel Barcelos, Francisco José D'angelo Pinto, Stepan Nercessian, Felipe Leone Bornier de Oliveira, Fernando Antônio Ceciliano Jordão, Marcelo Viviani Gonçalves, Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira, Paulo Feijó, Romário de Souza Faria, Hugo Leal Melo da Silva, Otávio Santos Silva Leite, Arolde de Oliveira, Washington Reis de Oliveira, Adilson Soares, Edson Ezequiel de Matos, Andréia Almeida Zito dos Santos, Camilo Cola, Walney da Rocha Carvalho, Ricardo de Rezende Ferração, Jorge de Oliveira, Neilton Mulim da Costa, Jandira Feghali, Paulo Roberto Foletto, Lauriete Rodrigues de Almeida, Cesar Roberto Colnaghi, Eduardo Cosentino Cunha, Francisco Floriano de Souza Silva, Aluizio dos Santos Junior, Welington Coimbra, Jorge Silva, Glauber de Medeiros	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Câmara dos Deputados, Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

			Braga, Paulo Cesar da Guia Almeida, Rodrigo Felinto Ibarra Epitácio Maia, Aureo Lidio Moreira Ribeiro, Adrian Mussi Ramos, Simão Sessim, Jair Messias Balsonaro			
MS 31034	30/11/2011	11/03/2013	Carlos Humberto Mannato, Rosilda de Freitas, Fernando Antônio Ceciliano Jordão, Felipe Leone Bornier de Oliveira, Audifax Charles Pimentel Barcelos	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, União, Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31184	27/02/2012	04/10/2016	Partido Social Democratico - Psd	Partido	Presidente da Câmara dos Deputados, União	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31188	29/02/2012	28/11/2014	João Eduardo Dado Leite de Carvalho	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31326	25/04/2012	18/02/2014	José Luiz de França Penna, Jose Sarney Filho	Parlamentar	Paulo Piau, Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31397	06/06/2012	07/10/2016	Jeronimo Pizzolotto Goergen, Nelson Marquezelli, Alceu Moreira da Silva, Ronaldo Ramos Caiado, Domingos Sávio Campos Resende	Parlamentar	União, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31444	25/06/2012	18/09/2012	Jose Pedro Gonçalves Taqes	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - desistência

MS 31814	12/12/2012	27/09/2013	Luiz Lindbergh Farias Filho, Leonardo Carneiro Monteiro Picciani	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional, Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31816	13/12/2012	27/09/2013	Alessandro Lucciola Molon	Parlamentar	Congresso Nacional, Presidente do Congresso Nacional	Liminar revogada / Perda de objeto
MS 31828	17/12/2012	16/09/2013	Magno Pereira Malta, Carlos Humberto Mannato, Sueli Rangel Silva Vidigal, Iriny Nicolal Corres Lopes, Ana Rita Esgario, Audifax Charles Pimentel Barcelos, Lauriete Rodrigues Pinto, Ricardo de Rezende Ferraço, Cesar Roberto Colnaghi, Paulo Roberto Foletto, Wellington Coimbra, Jorge Silva	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31832	19/12/2012	16/09/2013	Magno Pereira Malta, Sueli Rangel Silva Vidigal, Lauriete Rodrigues Pinto	Parlamentar	Mesa Diretora do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31938	06/03/2013	19/09/2013	Ricardo de Rezende Ferraço, Luiz Lindbergh Farias Filho	Parlamentar	Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31939	06/03/2013	30/09/2013	Ricardo de Rezende Ferraço, Luiz Lindbergh Farias Filho	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31944	08/03/2013	23/09/2013	Alfredo Helio Syrkis, Anthony Garotinho, Miro Teixeira, Cesar Colnachi, Eduardo Benedito Lopes, Edson Santos de Souza, Liliam Sá de Paula, Sérgio Zveiter, Alessandro Lucciola Molon, Fernando Antônio Ceciliano Jordão, Felipe Leone Bornier de Oliveira, Francisco Rodrigues de Alencar Filho, Hugo Leal Melo da Silva, Otavio Leite, Stepan Necessiam, Jandira Feghali, Rose de Freitas, Ricardo de Rezende Ferraço, Walney da Rocha Carvalho, Paulo Roberto Foletto, Wellington Coimbra, Jorge Silva, Jorge Ricardo Bittar, Leonardo Carneiro Monteiro Picciani, Aureo Lidio Moreira Ribeiro, Luiz Lindbergh Farias Filho, Simão Sessim	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 31951	12/03/2013	07/10/2016	Janete Rocha Pietá, Mariton Benedito de Holanda, Érica Kokay, Luiza Erundina de Sousa, Jean Wyllys de Matos Santos, Domingos Francisco Dutra Filho, Janete Maria Góes Capiberibe, Nilmário de Miranda	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 32018	17/04/2013	05/03/2014	Paulo Pereira da Silva	Parlamentar	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 32036	25/04/2013	10/11/2016	Carlos Henrique Focesi Sampaio	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados, União	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 32070	16/05/2013	06/09/2013	Aloysio Nunes Ferreira Filho, José Agripino Maia, Randolph Frederick Rodrigues Alves	Parlamentar	União, Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 32224	17/07/2013	14/08/2019	Jair Messias Bolsonaro	Parlamentar	União, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 32238	24/07/2013	06/04/2021	Associação Médica Brasileira	Entidade representativa / associação privada	Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 32257	06/08/2013	30/06/2016	Marcos Rogerio da Silva Brito	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, União	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 32262	08/08/2013	08/08/2023	Luci Teresinha Koswoski Choinacki, Luiz Alberto Couto, Janete Rocha Pietá, Dionilso Mateus Marcon, Maria Margarida Martins Salomão, Mariton Benedito de Holanda, Alessandro Lucciola Molon, Valmir Carlos da Assunção, João Paulo Lima e Silva, Francisco Rodrigues de Alencar Filho, João Carlos Siqueira, Sebastião Sibá Machado Oliveira, Luiza Erundina de Sousa, Erika Jucá Kokay, Amauri Santos Teixeira, Elvino José Bohn Gass, Janete Maria Góes Capiberibe, Luiz Paulo Teixeira Ferreira, Anselmo de Jesus Abreu, Luiz Alberto Silva dos Santos, Artur José Vieira Bruno, Henrique Fontana Junior, Cláudio Alberto Castelo Branco Puty, Luiz Albuquerque Couto	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 32861	01/04/2014	17/06/2014	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte	MP	Conselho Nacional do Ministério Público	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33195	08/09/2014	13/10/2016	José Reginaldo Inacio, Josemar Vieira dos Santos, Adriana de Carvalho Barbosa Ramos Barretto, Antônio Canuto, Flávia Camargo de Araújo, Leonardo Jose Borges de Amorim, Isabela Maria dos Santos da Silva, Márcio José Brando Santilli, Aldem Bourscheit Cezarino, Eugênia Christina Alves Ferreira, Márcia Hora Acioli, Alessandra Cardoso, Rosa Diná Gomes Ferreira, Caio Augusto Zouain Bexiga, Leonardo Graciliano da Cruz, Jean Francois Timmers, Lourival Araújo Andrade, Jarbas Vieira da Silva, Adalberto Vieira dos Santos, Evandro Nesello, Ari Antônio dos Reis, Ticiane Lopes Pontes Bourrscheit, Frederico Soares Machado	Cidadão	Presidente da Câmara dos Deputados, Leonardo Lemos Barros Quintão	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 33225	22/09/2014	25/05/2015	Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário Federal da Bahia - Sindjufe, Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário Federal Em Goiás - Sinjufego, Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério Público da União - Sinasempu, Sind dos Trab do Poder Jud Federal No Estado de Mg	Entidade representativa / associação privada	Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33244	30/09/2014	25/05/2015	Sindicato dos Servidores Das Justiças Federais No Estado do Rio de Janeiro (Sisejufe/Rj)	Entidade representativa / associação privada	Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33311	04/11/2014	05/11/2015	Paulo Roberto Severo Pimenta	Parlamentar	Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33312	05/11/2014	04/12/2014	Paulo Roberto Severo Pimenta	Parlamentar	Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - litispendência
MS 33345	25/11/2014	23/04/2015	Carlos Henrique Focesi Sampaio	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa do Congresso Nacional, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Congresso Nacional,	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

					Presidente do Senado Federal, Mesa do Senado Federal	
MS 33353	26/11/2014	27/02/2015	José Mendonça Bezerra Filho, Ronaldo Ramos Caiado, Luiz Roberto Albuquerque, Antônio José Imbassahy da Silva, Rubens Bueno	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 33351	26/11/2014	23/04/2015	José Mendonça Bezerra Filho, Ronaldo Ramos Caiado, Antônio José Imbassahy da Silva, Luiz Roberto de Albuquerque, Rubens Bueno	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados, Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa do Congresso Nacional, Presidente do Congresso Nacional, União, Mesa do Senado Federal, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 33352	26/11/2014	26/08/2015	José Mendonça Bezerra Filho, Ronaldo Ramos Caiado, Antônio José Imbassahy da Silva, Rubens Bueno	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Improcedência
MS 33356	28/11/2014	27/02/2015	Antônio José Imbassahy da Silva	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 33366	02/12/2014	22/12/2014	Celina Leão Hizim Ferreira	Deputada Distrital	Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal	Extinção sem resolução de mérito - incompetência
MS 33474	10/02/2015	29/05/2017	Democratas - Dem, Ronaldo Ramos Caiado	Parlamentar / Partido	Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33492	26/02/2015	22/05/2015	Carlos Henrique Focesi Sampaio	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33556	08/04/2015	14/05/2019	Luiz Gionilson Pinheiro Borges	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33575	17/04/2015	13/09/2019	Rubens Pereira e Silva Junior	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 33615	21/05/2015	25/06/2015	Rubens Bueno	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência

MS 33630	30/05/2015	13/03/2020	<p>Arnaldo Jordy Figueiredo, Dionilso Mateus Marcon, Eliziane Pereira Gama Ferreira, Júlio César Delgado, Carmen Emília Bonfá Zanotto, Waldenor Alves Pereira Filho, Paulo Fernando dos Santos, Ivan Valente, Maria Margarida Martins Salomão, Valtemir Luiz Pereira, João Derly de Oliveira Nunes Júnior, Adelmo Carneiro Leão, Moema Isabel Passos Gramacho, Edmilson Brito Rodrigues, Alessandro Lucciola Molon, Valmir Carlos da Assunção, Rodrigo Rodrigues de Souza Martino, Assis Miguel do Couto, Paulo Roberto Severo Pimenta, Alex Spinelli Manente, José Orcírio Miranda dos Santos, Wadiah Nemer Damous Filho, Alice Mazzuco Portugal, Francisco José D'Angelo Pinto, Luizianne de Oliveira Lins, Francisco Rodrigues de Alencar Filho, Marcivânia do Socorro da Rocha Flexa, Afonso Bandeira Florence, Rubens Pereira e Silva Junior, João Carlos Siqueira, Pedro Francisco Uczai, Vicente Paulo da Silva, Raimundo Angelim Vasconcelos, José Carlos Becker de Oliveira e Silva, Heitor José Schuch, Ana Lúcia Lippaus Perugini, Erika Jucá Kokay, Givaldo Vieira da Silva, Jandira Feghali, Moses Haendel Melo Rodrigues, Reginaldo Lazaro de Oliveira Lopes, Sandro Alex Cruz de Oliveira, Raul Belens Jungmann Pinto, Elvino José Bohn Gass, Jean Wyllys de Matos Santos, Francisco Lopes da Silva, Jorge José Santos Pereira Solla, Glauber de Medeiros Braga, Luiz Paulo Teixeira Ferreira, Francisco de Assis Carvalho Gonçalves, Arlindo Chinaglia Júnior, Wandson Nathaniel Ribeiro, Adalberto Souza Galvao, João Somariva Daniel, Henrique Fontana Junior, Iolanda Keiko Miashiro Ota, Maria do Rosário Nunes, Luiz Albuquerque Couto,</p>	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
----------	------------	------------	--	-------------	------------------------------------	--

			Decio Nery de Lima, Rubens Bueno, Helder Ignácio Salomão			
MS 33659	12/06/2015	10/10/2017	Estado da Bahia	Ente federativo	Relatora do Pca Nº 0002137- 57.2015.2.00.0000 do Conselho Nacional de Justiça	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 33697	09/07/2015	20/04/2017	<p>Darci Pompeo de Mattos, Francisco Tadeu Barbosa de Alencar, Eliziane Pereira Gama Ferreira, Rubens Otoni Gomide, Luiz Odorico Monteiro de Andrade, Júlio César Delgado, Arnaldo Jordy Figueiredo, Paulo Fernando dos Santos, Osmar Gasparini Terra, Ivan Valente, Carmen Emília Bonfá Zanotto, Maria Margarida Martins Salomão, José Geraldo Torres da Silva, Carlos Cesar Correia de Messias, Fábio Augusto Ramalho do Santos, Antonio Sergio Alves Vidigal, Adelmo Carneiro Leão, Moema Isabel Passos Gramacho, André Peixoto Figueiredo Lima, Waldenor Alves Pereira Filho, Jarbas de Andrade Vasconcelos, Assis Miguel do Couto, José Leonardo Costa Monteiro, Andrés Navarro Sanchez, Darcisio Paulo Perondi, Valmir Carlos da Assunção, Jose Luiz Stédile, José Luiz de França Penna, Flávio Augusto da Silva, Alessandro Lucciola Molon, Edmilson Brito Rodrigues, Paulo Roberto Severo Pimenta, Maria Auxiliadora Seabra Rezende, Valmir Prascidelli, Francisco José D'Angelo Pinto, José Carlos Nunes Júnior, Daniel Gomes de Almeida, Afonso Bandeira Florence, Luizianne de Oliveira Lins, Marcivânia do Socorro da Rocha Flexa, Wadih Nemer Damous Filho, Maria do Socorro Jô Moraes, Alice Mazzuco Portugal, Aiel Machado Bark, Francisco Rodrigues de Alencar Filho, Marco Aurelio Spall Maia, Heitor José Schuch, Raimundo Angelim Vasconcelos, Domingos Gomes de Aguiar Neto, Sílvio Serafim Costa, Eduardo Luiz Barros Barbosa, Luiza Erundina de Sousa, Hugo Leal Melo da Silva, José Carlos Becker de Oliveira e Silva, Saguas Moraes Sousa, Jose Leonidas de Menezes Cristino, Adalberto Souza Galvão, Zenaide Maia</p>	Parlamentar	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Improcedência
----------	------------	------------	--	-------------	---------------------------------------	---------------

			<p>Calado Pereira dos Santos, Givaldo de Sá Gouveia Carimbão, João Carlos Siqueira, Rubens Pereira e Silva Junior, Pedro Francisco Uczai, Reginaldo Lazaro de Oliveira Lopes, Givaldo Vieira da Silva, Simone Maria Morgado Ferreira, Leonardo Cunha de Brito, Fernando Stephan Marroni, José Roberto Oliveira Faro, Josiniane Braga Nunes, Nilto Ignacio Tadoo, Jandira Feghali, Marcelo Costa e Castro, Enio José Verri, Erika Jucá Kokay, José Alberto Fogaça de Medeiros, Afonso Antunes da Motta, Weverton Rocha Marques de Sousa, Jean Wyllys de Matos Santos, Glauber de Medeiros Braga, Elvino José Bohn Gass, Francisco Lopes da Silva, Luiz Carlos Caetano, Luiz Paulo Teixeira Ferreira, Carlos Alberto Rolim Zarattini, Jorge José Santos Pereira Solla, Raul Belens Jungmann Pinto, Roberto Salame Filho, Janete Maria Góes Capiberibe, Uldurico Alencar Pinto, Miguel Corrêa da Silva Júnior, Ronaldo Augusto Lessa Santos, Luciana Barbosa de Oliveira Santos, Decio Nery de Lima, Henrique Fontana Junior, Luiz Albuquerque Couto, João Somariva Daniel, Helder Ignácio Salomão, Maria do Rosário Nunes, João Fernando Pontual Coutinho, Rubens Bueno, Felix de Almeida Mendonça Júnior</p>		
--	--	--	--	--	--

MS 33705	14/07/2015	03/05/2016	Fórum Nacional Pela Democratização da Comunicação, Conselho Curador da Empresa Brasil de Comunicação, Intervenções - Coletivo Brasil de Comunicação Social, Maria Margarida Martins Salomão, Associação Brasileira de Televisão Universitária - Abtu, Alessandro Molon, Francisco Rodrigues de Alencar Filho, Federação Inter estadual dos Trabalhadores Em Empresas de Rádio, Televisão Aberta Ou Por Assinatura - Fitert, Associação Brasileira de Canais Comunitários - Abccom, Central Unica dos Trabalhadores-Cut, Luiza Erundina de Sousa, João Alberto Rodrigues Capiberibe, Erika Jucá Kokay, Glauber de Medeiros Braga, Jean Wyllys de Matos Santos, Centro de Estudos da Mídia Alternativa Barão de Itararé, Janete Maria Góes Capiberibe, Randolfê Rodrigues	Parlamentar	Mesa do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 33797	21/09/2015	19/08/2016	Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União No Df- Sindjus/Df	Entidade representativa / associação privada	Presidente da Mesa Diretora do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33833	07/10/2015	10/08/2017	Benevenuto Daciolo Fonseca dos Santos	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 33837	10/10/2015	16/05/2016	Wadih Nemer Damous Filho	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33838	10/10/2015	12/02/2016	Rubens Pereira e Silva Junior	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33866	31/10/2015	13/09/2019	Waldir Soares de Oliveira	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 33889	18/11/2015	22/06/2018	Alvaro Fernandes Dias	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33900	20/11/2015	17/12/2015	Onyx Dornelles Lorenzoni	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 33903	21/11/2015	15/06/2016	Onyx Dornelles Lorenzoni	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 33920	03/12/2015	12/02/2016	Rubens Pereira e Silva Junior	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 33921	03/12/2015	05/08/2016	Paulo Roberto Severo Pimenta, Wadih Nemer Damous Filho, Luiz Paulo Teixeira Ferreira	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 34040	24/02/2016	06/05/2016	Manoel Alves da Silva Junior, André Luís Dantas Ferreira, Carlos do Carmo Andrade Melles, Janete Maria Góes Capiberibe, Ronaldo Augusto Lessa Santos, João Fernando Pontual Coutinho	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora do Congresso Nacional, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34063	10/03/2016	07/11/2016	Benevenuto Daciolo Fonseca dos Santos	Parlamentar	Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34099	05/04/2016	22/11/2018	Benevenuto Daciolo Fonseca dos Santos	Parlamentar	Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34115	11/04/2016	21/06/2016	Weverton Rocha Marques de Sousa	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34120	12/04/2016	20/05/2016	Leonardo Carneiro Monteiro Picciani	Parlamentar	Presidente da Comissão Especial da Câmara dos Deputados - Denúncia Contra A Presidente da República Por Crime de Responsabilidade	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 34127	14/04/2016	03/02/2017	Weverton Rocha Marques de Sousa	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34128	14/04/2016	03/02/2017	Rubens Pereira e Silva Junior	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34328	04/08/2016	20/03/2017	Luiz Odorico Monteiro de Andrade, Humberto Sérgio Costa Lima, Zenaide Maia Calado Pereira dos Santos, Jorge José Santos Pereira Solla	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Improcedência
MS 34439	29/09/2016	23/02/2018	Sindicato dos Servidores Públicos Federais No Df, Sindicato Nacional dos Técnicos do Banco Central do Brasil - Sintbacen	Entidade representativa / associação privada	Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34448	07/10/2016	01/06/2017	Afonso Bandeira Florence, Daniel Gomes de Almeida, Alice Mazzuco Portugal, Maria do Socorro Jô Moraes, Jandira Feghali, Francisco Lopes da Silva, Angela Albino, Luciana Barbosa de Oliveira Santos	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa

MS 34474	21/10/2016	01/06/2017	João Somariva Daniel	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 34518	22/11/2016	26/10/2017	Senador Ricardo Izar Junior	Parlamentar	Senador Ivo Cassol, Senador Paulo Rocha, Senador José Medeiros, Senador Pedro Chaves, Senador Raimundo Lira, Senador Jorge Viana, Senador José Maranhão, Senador Antônio Carlos Valadares, Senador Randolfe Rodrigues, Senador Elmano Férrer, Senador Otto Alencar, Senador Garibaldi Alves Filho, Senador Valdir Raupp, Senador Fernando Bezerra Coelho, Senador Lindbergh Farias, Senador Armando Monteiro, Senador Cidinho Santos, Senador Flexa Ribeiro, Senador Pastor Valadares, Senador Magno Malta, Senador José Agripino, Senador Davi Alcolumbre, Senador Telmário Mota, Senadora Lídice da Mata, Senadora Ana Amélia, Senador Roberto Muniz, Senador Benedito de Lira, Senadora Vanessa Grazziotin	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34530	02/12/2016	26/04/2017	Eduardo Nantes Bolsonaro	Parlamentar	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34566	26/12/2016	06/03/2017	Fernando Ferreira Calazans	Cidadão	Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 34635	13/02/2017	26/10/2020	Robinson Santos Almeida, Weliton Fernandes Prado, Dionilso Mateus Marcon, Rubens Otoni Gomide, Paulo Fernando dos Santos, Waldenor Alves Pereira Filho, Maria Margarida Martins Salomão, Adelmo Carneiro Leão, Edmilson Brito Rodrigues, Luizianne de Oliveira Lins, Valmir Prascidelli, Afonso Bandeira Florence, José Carlos Nunes Júnior, Gilberto Jose Spier Vargas, João Carlos Siqueira, Arlindo Chignalia Junior, Vicente Paulo da Silva, Pedro Francisco Uczai, José Mentor Guilherme de Mello Netto, Reginaldo Lazaro de Oliveira Lopes, Givaldo Vieira da	Parlamentar	Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Presidente da Comissão Especial Destinada A Proferir Parecer À Proposta de Emenda À Constituição nº 287/2016, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento

			Silva,Enio José Verri, Leonardo Cunha de Brito, Francisco de Assis Carvalho Gonçalves, Carlos Alberto Rolim Zarattini, Arnaldo Faria de Sa, Luiz Albuquerque Couto, Helder Ignácio Salomão			
MS 34637	15/02/2017	30/09/2020	Arnaldo Faria de Sa	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34652	01/03/2017	15/06/2020	Sergio Olimpio Gomes	Parlamentar	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34665	09/03/2017	13/05/2019	Arnaldo Faria de Sa	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 34670	10/03/2017	22/05/2017	Jose Luiz da Silva	Cidadão	Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 34708	22/03/2017	02/06/2017	Andre Peixoto Figueiredo Lima	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34711	27/03/2017	02/06/2017	Alessandro Lucciola Molon, Aliel Machado Bark, Randolph Frederich Rodrigues Alves	Parlamentar	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34714	27/03/2017	09/06/2017	Carlos Alberto Rolim Zarattini	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34723	31/03/2017	02/06/2017	Weliton Fernandes Prado, Robinson Santos Almeida, Joao Carlos Siqueira, Patrus Ananias de Sousa, Paulo Roberto Severo Pimenta, Jose Roberto Oliveira Faro, Jose Carlos Nunes Junior, Valmir Prasidelli, Raimundo Angelim Vasconcelos, Pedro Francisco Uczai, Valmir Carlos da Assuncao, Leonardo Cunha de Brito, Enio Jose Verri, Luiz Carlos Caetano, Maria do Rosario Nunes, Adelmo Carneiro Leao, Jose	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

			Carlos Becker de Oliveira e Silva, Luiz Albuquerque Couto			
MS 34722	31/03/2017	25/10/2019	Patrus Ananias de Sousa	Parlamentar	Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente da Comissão Especial Destinada A Proferir Parecer A Proposta de Emenda À Constituição nº 287/2016, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34764	24/04/2017	22/06/2017	Glauber de Medeiros Braga	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34767	25/04/2017	11/02/2020	Fernando Destito Francischini	Parlamentar	Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, União, Relator dos PL nº 280/2016 e PL nº 85/2017 do Senado Federal, Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 34773	26/04/2017	14/11/2017	Marcivania do Socorro da Rocha Flexa, Assis Flavio da Silva Melo, Moises Diniz Lima, Maria do Socorro Jo Moraes, Orlando Silva de Jesus Junior, Daniel Gomes de Almeida, Alice Mazzuco Portugal, Rubens Pereira e Silva Junior, Davidson de Magalhaes Santos, Jandira Feghali, Francisco Lopes da Silva, Luciana Barbosa de Oliveira Santos	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34802	10/05/2017	14/08/2017	Marcelo Henrique Teixeira Dias	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 34825	19/05/2017	03/08/2018	Arlindo Chignalia Junior	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente da Comissão Especial da Medida Provisória nº 766 de 2017, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 34907	12/06/2017	14/11/2017	Joao Somariva Daniel, Maria de Fatima Bezerra, Afonso Bandeira Florence, Humberto Sergio Costa Lima, Gleisi Helena Hoffmann, Luiz Paulo Teixeira Ferreira, Paulo Renato Paim, Luiz Lindbergh Farias Filho, Paulo Roberto Galvao da Rocha, Maria Regina Sousa, Jose Barroso Pimentel	Parlamentar	Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34929	19/06/2017	20/10/2017	Luiz Cesar Barbosa Lopes, Junio Alves Araujo, Jonathan Gleik Vieira	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 34970	29/06/2017	08/10/2019	Alessandro Lucciola Molon, Aliel Machado Bark, Julio Cesar Delgado, Henrique Fontana Junior	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34989	06/07/2017	28/09/2017	Maria de Fatima Bezerra, Humberto Sergio Costa Lima, Gleisi Helena Hoffmann, Paulo Renato Paim, Maria Regina Sousa, Luiz Lindbergh Farias Filho, Paulo Roberto Galvao da Rocha, Jose Barroso Pimentel	Parlamentar	Presidente do Senado Federal	Improcedência
MS 35127	24/08/2017	15/02/2018	Carlos Alexandre Klomfahs	Cidadão	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 35258	11/10/2017	30/11/2017	Jorge Tadeu Mudalen, Marcos Bezerra Ribeiro Soares, Luciano Fred Braga Penha	Parlamentar	Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - indeferimento da inicial
MS 35305	30/10/2017	20/02/2018	Roberto Requião de Mello e Silva	Parlamentar	União, Presidente do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 35307	30/10/2017	20/02/2018	Peter Helvecio Cardoso	Cidadão	Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 35371	22/11/2017	18/05/2018	Jose Carlos Aleluia Costa	Parlamentar	Presidente da Comissão Mista da Medida Provisória nº 791/2017, Presidente da Comissão Mista da Medida Provisória nº 789/2017, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Congresso Nacional, Presidente da Comissão Mista da Medida Provisória nº 790/2017, Presidente do Senado Federal, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 35423	12/12/2017	04/04/2018	Jair Jose Pilonetto	Cidadão	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 35537	19/02/2018	15/05/2020	Ivan Valente	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 35535	19/02/2018	24/08/2021	Paulo Renato Paim, Arnaldo Faria de Sa	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 35577	13/03/2018	15/05/2018	Erika Juca Kokay	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 35581	14/03/2018	17/08/2018	Danilo Jorge de Barros Cabral	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 35586	17/03/2018	14/05/2018	Roberto Requiao de Mello e Silva, Paulo Renato Paim, Luiz Lindbergh Farias Filho	Parlamentar	Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 35827	10/07/2018	27/02/2020	Evandro Herrera Bertone Gussi	Parlamentar	Comissão Mista da Medida Provisória Nº 832 de 2018	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 35826	10/07/2018	26/11/2018	Evandro Herrera Bertone Gussi	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados, Mesa do Congresso Nacional, Comissão Mista da Medida Provisória Nº 832 de 2018, Mesa do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - litispendência
MS 36063	26/10/2018	20/03/2019	Rogério Mendonca, Jose Ricardo Alvarenga Tripoli, Alex Canziani Silveira, Dagoberto Nogueira Filho	Parlamentar	Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36090	08/11/2018	27/02/2019	Francisco Rodrigues de Alencar Filho	Parlamentar	Presidente da República, Presidente do Senado Federal	Improcedência
MS 36313	19/02/2019	09/10/2019	Partido Democrático Trabalhista	Partido	Presidente do Senado Federal	Improcedência
MS 36397	04/04/2019	05/06/2019	Jose Leonardo Costa Monteiro, Luiza Erundina de Sousa, Glauber de Medeiros Braga	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 36423	19/04/2019	09/03/2020	Aliel Machado Bark	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36435	24/04/2019	01/06/2020	Danilo Jorge de Barros Cabral	Parlamentar	União, Ministro de Estado da Economia	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36438	25/04/2019	02/03/2020	Marcelo Ribeiro Freixo, Jandira Feghali, Luiz	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

			Paulo Teixeira Ferreira, Henrique Fontana Junior			
MS 36439	25/04/2019	02/03/2020	Alessandro Lucciola Molon, Aliel Machado Bark	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36442	25/04/2019	12/02/2020	Marcivania do Socorro da Rocha Flexa, Francisco Tadeu Barbosa de Alencar, Maria Perpetua de Almeida, Ivan Valente, Alessandro Lucciola Molon, Paulo Roberto Severo Pimenta, Alice Mazzuco Portugal, Daniel Gomes de Almeida, Orlando Silva de Jesus Junior, Andre Peixoto Figueiredo Lima, Jandira Feghali, Taliria Petrone Soares, Marcelo Ribeiro Freixo, Marcio Jerry Saraiva Barroso, Jose Nobre Guimaraes, Renildo Vasconcelos Calheiros	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36508	05/06/2019	12/09/2019	Ivan Valente	Parlamentar	Presidente do Senado Federal, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36570	10/07/2019	01/04/2020	Ivan Valente	Parlamentar	Ministro de Estado da Saúde, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - incompetência
MS 36625	13/08/2019	03/10/2019	Fabiano Contarato	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36631	15/08/2019	23/03/2020	Marcel Van Hattem, Gilson Marques Vieira, Adriana Miguel Ventura, Paulo Gustavo Ganime Alves Teixeira, Tiago Lima Mitraud de Castro Leite	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36634	19/08/2019	20/03/2020	Filipe Barros Baptista de Toledo Ribeiro, Soraya de Souza Mannato, Carla Zambelli Salgado, Luiz Philippe de Orleans e Braganca, Elieser Girao Monteiro Filho, Christine Nogueira dos Reis, Alessandra da Silva, Ubiratan Antunes Sanderson, Beatriz Kicis Torrents de Sordi, Carlos Roberto Coelho de Mattos Junior	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36662	03/09/2019	21/11/2019	Fernanda Melchionna e Silva, Edmilson Brito Rodrigues, David Michael dos Santos Miranda, Taliria Petrone Soares,	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência

			Aurea Carolina de Freitas e Silva			
MS 36682	11/09/2019	27/11/2019	Elias Vaz de Andrade	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 36692	17/09/2019	12/02/2020	Israel Matos Batista	Parlamentar	Presidente da Mesa do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36791	05/11/2019	17/02/2020	Hiran Manuel Goncalves da Silva	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 36805	11/11/2019	16/12/2019	Darci Pompeo de Mattos, Gustavo Bonato Fruet, Tullio Gadelha Sales de Melo, Andre Peixoto Figueiredo Lima, Jose Leonidas de Menezes Cristino	Parlamentar	Presidente da Mesa do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 36817	20/11/2019	14/08/2020	Fernanda Melchionna e Silva, David Michael dos Santos Miranda, Marcelo Ribeiro Freixo, Glauber de Medeiros Braga	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 36824	22/11/2019	17/06/2020	Joenia Batista de Carvalho, Fabiano Contarato, Randolph Frederich Rodrigues Alves	Parlamentar	Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36834	29/11/2019	27/02/2024	Paulo Roberto Severo Pimenta, Gleisi Helena Hoffmann	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36841	04/12/2019	04/03/2022	Paulo Roberto Severo Pimenta	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 36868	18/12/2019	19/06/2020	Sindicato dos Radialistas Profissionais e dos Trabalhadores Em Empresas de Radiodifusao e Televisao do Estado do Parana	Entidade representativa / associação privada	Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37013	19/03/2020	17/06/2020	Paulo Renato Paim, Paulo Roberto Galvao da Rocha	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37040	26/03/2020	13/08/2020	Fabiano Contarato, Randolph Frederich Rodrigues Alves	Parlamentar	Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37052	03/04/2020	08/05/2020	Felipe Torello Teixeira Nogueira	Cidadão	Mesa do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 37059	13/04/2020	09/06/2020	Alessandro Vieira	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 37079	20/04/2020	04/06/2020	Telmário Mota de Oliveira	Parlamentar	Presidente da Mesa Diretora do Senado Federal, Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37187	15/06/2020	05/09/2022	Adriano Oliveira da Luz, Schirlei Filgueiras de Oliveira	Cidadão	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 37351	27/08/2020	10/11/2020	Rami Yuri Menezes Gama	Cidadão	Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 37387	10/09/2020	12/11/2020	Estado de Sergipe	Ente federativo	Relatora do Pedido de Providências nº 1.00680/2020-95 do Conselho Nacional do Ministério Público	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37488	22/10/2020	08/03/2021	Fabio Ricardo Trad, Israel Matos Batista, Andre Peixoto Figueiredo Lima, Weverton Rocha Marques de Sousa, Marcelo Ribeiro Freixo, Luiz Paulo Teixeira Ferreira, Randolph Frederich Rodrigues Alves	Parlamentar	Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 37592	15/12/2020	06/04/2021	Rede de Informacao e Acao pelo Direito a e Alimentar - Fian Brasil, Acao Educativa Assessoria Pesquisa e Informacao, Instituto de Direito Sanitario Aplicado, Associacao Franciscana de Solidariedade, Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistencia Social, Gestos Soropositividade Comunicacao e Genero	Entidade representativa / associação privada	Presidente da Mesa do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - custas
MS 37600	18/12/2020	29/04/2022	Fernanda Melchionna e Silva, Ivan Valente, David Michael dos Santos Miranda, Samia de Souza Bomfim, Luiza Erundina de Sousa, Marcelo Ribeiro Freixo, Taliria Petrone Soares, Glauber de Medeiros Braga, Aurea Carolina de Freitas e Silva	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional	Improcedência
MS 37603	18/12/2020	30/04/2021	Marcel Van Hattem, Gilson Marques Vieira, Adriana Miguel Ventura, Vinicius Lazzar Poit, Paulo Gustavo Ganime Alves Teixeira, Alexis Joseph Steverlynck Fonteyne, Tiago Lima Mitraud de Castro Leite	Parlamentar	Presidente do Congresso Nacional, União	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 37610	22/12/2020	26/02/2021	Regina Maria Girardi de Oliveira Vianna	Vereadora	Presidente da Comissão de Justiça Legislação e Redação, Presidente da Câmara Municipal de Araraquara	Extinção sem resolução de mérito - incompetência
MS 37665	30/01/2021	27/08/2021	Vitor Hugo de Araujo Almeida	Parlamentar	Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 37671	02/02/2021	02/03/2021	Vitor Hugo de Araujo Almeida	Parlamentar	Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 37688	12/02/2021	10/08/2021	Fabio Ricardo Trad, Israel Matos Batista, Andre Peixoto Figueiredo Lima, Marcelo Ribeiro Freixo, Weverton Rocha Marques de Sousa, Luiz Paulo Teixeira Ferreira, Randolph Frederick Rodrigues Alves	Parlamentar	Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 37690	17/02/2021	24/03/2021	Associação dos Servidores do Ministério Público Federal	Entidade representativa / associação privada	Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, Coordenador-Geral de Arquitetura de Carreiras do Ministério da Economia, Ministro de Estado da Economia	Improcedência
MS 37721	25/02/2021	10/10/2022	Kim Patroca Kataguiiri	Parlamentar	Mesa da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 37722	26/02/2021	15/08/2022	Alexandre Frota de Andrade	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 37845	19/04/2021	24/05/2021	Gervasio Agripino Maia, Carlos Camilo Goes Capiberibe, Ubirajara do Pindare Almeida Sousa, Elias Vaz de Andrade	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 37915	19/05/2021	24/08/2022	Joenia Batista de Carvalho, Elvino Jose Bohn Gass, Alessandro Lucciola Molon, Danilo Jorge de Barros Cabral, Arlindo Chignalia Junior, Wolney Queiroz Maciel, Marcelo Ribeiro Freixo, Taliria Petrone Soares, Renildo Vasconcelos Calheiros	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 37916	19/05/2021	23/08/2022	Joenia Batista de Carvalho, Taliria Petrone Soares, Alessandro Lucciola Molon, Danilo Jorge de Barros Cabral, Arlindo Chignalia Junior, Wolney Queiroz Maciel, Marcelo Ribeiro Freixo, Elvino José Bohn Gass, Renildo Vasconcelos Calheiros	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 38199	31/08/2021	26/10/2022	Felipe Rigoni Lopes, Vinicius Lazzar Poit, Adriana Miguel Ventura, Alvaro Fernandes Dias, Tiago Lima Mitraud de Castro Leite, Eann Styvenson Valentim Mendes	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38207	08/09/2021	14/10/2021	Alessandro Vieira	Parlamentar	Presidente da República	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38217	16/09/2021	19/10/2021	Jorge Kajuru Reis da Costa Nasser, Alessandro Vieira	Parlamentar	Presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - litispendência
MS 38216	16/09/2021	09/02/2022	Jorge Kajuru Reis da Costa Nasser, Alessandro Vieira	Parlamentar	Presidente da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38262	11/10/2021	04/03/2022	Alessandro Vieira, Felipe Rigoni Lopes, Tabata Claudia Amaral de Pontes	Parlamentar	Relator da Medida Provisória nº 1.055/2021 da Câmara dos Deputados, Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 38304	07/11/2021	23/02/2022	Rodrigo Felinto Ibarra Epiácio Maia	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados, Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38318	19/11/2021	22/02/2022	Movimento Democracia Pura e Direta	Entidade representativa / associação privada	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 38339	07/12/2021	23/02/2022	Alessandro Vieira, Felipe Rigoni Lopes, Tabata Claudia Amaral de Pontes	Parlamentar	Relator da Medida Provisória 1.061/2021 (PLV 26/2021), Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 38341	09/12/2021	17/06/2022	Soraya Vieira Thronicke, Partido Social Liberal	Parlamentar	Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38387	18/01/2022	07/04/2022	Elias Vaz de Andrade e Jorge Kajuru Reis da Costa Nasser	Parlamentar	Presidente da República	Improcedência
MS 38563	13/05/2022	23/08/2022	José Ramos de Vasconcelos Neto	Cidadão	Presidente da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 38654	07/07/2022	24/08/2022	Nereu Crispim e Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Caminhoneiros Autônomos e Celetistas	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados e Presidente do Senado Federal	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38659	11/07/2022	07/11/2022	Alexis Joseph Steverlynck Fonteyne	Parlamentar	Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38661	14/07/2022	22/09/2022	Deputado Federal Glauber de Medeiros Braga, Pela Deputada Federal Áurea Carolina de Freitas e Silva	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

			e Pela Deputada Federal Luíza Erundina de Sousa			
MS 39169	16/05/2023	-	Samia de Souza Bomfim	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Em andamento
MS 39173	18/05/2023	13/09/2023	Partido Novo, Eduardo Rodrigo Fernandes Ribeiro, Adriana Miguel Ventura, Marcel Van Hattem e Gilson Marques Vieira	Parlamentar / Partido	Presidente da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 39197	26/05/2023	01/09/2023	Alessandro Vieira, Otto Roberto Mendonça de Alencar, Eliziane Pereira Gama Melo e Jorge Kajuru Reis da Costa Nasser	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados e Relator da MP nº 1150/22 da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 39202	30/05/2023	24/08/2023	Antonio Tadeu Veneri	Parlamentar	Presidente da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 39244	09/06/2023	01/09/2023	Adriana Miguel Ventura	Parlamentar	Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados	Improcedência
MS 39289	03/07/2023	08/09/2023	Luiz Philippe de Orleans e Braganca	Parlamentar	Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 39303	12/07/2023	07/09/2023	Alexandre Ramagem Rodrigues	Parlamentar	Presidente da Mesa da Câmara dos Deputados	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 39596	14/02/2024	-	Danielle Dytz da Cunha	Parlamentar	Presidente do Senado Federal	Em andamento

APÊNDICE II – Lista de decisões proferidas

Processo	Relator da decisão	Data da decisão	Monocrática/Colegiada	Categorização do objeto decisório
MS 24104	Min. Celso de Mello	08/03/2002	Monocrática	Liminar indeferida
MS 24104	Min. Celso de Mello	09/09/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 24207	Min. Sepúlveda Pertence	12/03/2002	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - incompetência
MS 24609	Min. Ayres Britto	25/08/2003	Monocrática	Liminar indeferida
MS 24609	Min. Ayres Britto	27/08/2003	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 24609	Min. Ayres Britto	09/10/2003	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 24616	Min. Cezar Peluso	28/11/2003	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 24637	Min. Sepúlveda Pertence	30/09/2003	Monocrática	Liminar indeferida
MS 24637	Min. Sepúlveda Pertence	15/03/2004	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 24642	Min. Carlos Velloso	26/09/2003	Monocrática	Liminar indeferida
MS 24642	Min. Carlos Velloso	18/02/2004	Colegiada	Improcedência
MS 24666	Min. Cezar Peluso	22/10/2003	Monocrática	Liminar indeferida
MS 24666	Min. Cezar Peluso	27/01/2010	Monocrática	Improcedência
MS 24667	Min. Carlos Velloso	10/10/2003	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 24667	Min. Carlos Velloso	04/12/2003	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 25144	Min. Gilmar Mendes	24/06/2016	Monocrática	Improcedência
MS 25144	Min. Gilmar Mendes	07/02/2018	Colegiada	Improcedência
MS 25443	Min. Cezar Peluso	05/07/2005	Monocrática	Improcedência
MS 25443	Min. Cezar Peluso	06/07/2005	Monocrática	Liminar indeferida
MS 25443	Min. Cezar Peluso	18/08/2005	Monocrática	Liminar indeferida
MS 25443	Min. Cezar Peluso	25/01/2010	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 25917	Min. Gilmar Mendes	29/03/2006	Monocrática	Liminar indeferida

MS 25917	Min. Gilmar Mendes	20/04/2006	Monocrática	Liminar indeferida
MS 25917	Min. Gilmar Mendes	01/06/2006	Colegiada	Improcedência
MS 25939	Min. Sepúlveda Pertence	10/04/2006	Monocrática	Liminar indeferida
MS 25939	Min. Sepúlveda Pertence	08/05/2006	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 25964	Min. Joaquim Barbosa	06/06/2006	Monocrática	Liminar indeferida
MS 25964	Min. Joaquim Barbosa	12/08/2010	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 26113	Min. Cezar Peluso	21/08/2006	Monocrática	Interlocutória comum
MS 26113	Min. Cezar Peluso	22/08/2006	Monocrática	Liminar indeferida
MS 26113	Min. Cezar Peluso	25/01/2010	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 26136	Min. Celso de Mello	19/12/2006	Monocrática	Liminar indeferida
MS 26136	Min. Celso de Mello	01/02/2007	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 26600	Min. Cármen Lúcia	04/05/2007	Monocrática	Liminar indeferida
MS 26600	Min. Cármen Lúcia	21/05/2007	Monocrática	Liminar indeferida
MS 26600	Min. Cármen Lúcia	19/11/2007	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 26763	Min. Marco Aurélio	09/07/2007	Monocrática	Liminar indeferida
MS 26763	Min. Marco Aurélio	21/08/2012	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 26915	Min. Gilmar Mendes	09/10/2007	Monocrática	Liminar indeferida
MS 26915	Min. Rosa Weber	09/10/2012	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 26920	Min. Cármen Lúcia	25/09/2007	Monocrática	Liminar indeferida
MS 26920	Min. Cármen Lúcia	17/10/2007	Monocrática	Liminar indeferida
MS 26920	Min. Cármen Lúcia	20/03/2012	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 26931	Min. Marco Aurélio	24/10/2007	Monocrática	Liminar indeferida
MS 26931	Min. Marco Aurélio	04/04/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 27097	Min. Ricardo Lewandowski	09/06/2008	Monocrática	Liminar indeferida

MS 27097	Min. Ricardo Lewandowski	27/05/2010	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 27170	Min. Ricardo Lewandowski	06/03/2008	Monocrática	Liminar indeferida
MS 27170	Min. Edson Fachin	01/07/2016	Monocrática	Improcedência
MS 27807	Min. Menezes Direito	27/03/2009	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 27931	Min. Celso de Mello	27/03/2009	Monocrática	Liminar indeferida
MS 27931	Min. Celso de Mello	29/06/2017	Colegiada	Improcedência
MS 27971	Min. Celso de Mello	01/07/2009	Monocrática	Liminar indeferida
MS 27971	Min. Celso de Mello	20/07/2011	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 28005	Min. Marco Aurélio	20/05/2009	Monocrática	Liminar indeferida
MS 28005	Min. Marco Aurélio	10/05/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 28493	Min. Ellen Gracie	19/02/2010	Monocrática	Liminar indeferida
MS 28493	Min. Rosa Weber	06/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 28590	Min. Eros Grau	04/02/2010	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ausência de interesse processual
MS 28689	Min. Ayres Britto	23/03/2010	Monocrática	Improcedência
MS 28689	Min. Ayres Britto	13/04/2010	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 28689	Min. Ayres Britto	23/06/2010	Colegiada	Improcedência
MS 28705	Min. Ayres Britto	23/03/2010	Monocrática	Improcedência
MS 28705	Min. Teori Zavascki	09/04/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 28756	Min. Ellen Gracie	07/05/2010	Monocrática	Liminar indeferida
MS 28756	Min. Rosa Weber	06/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 28900	Min. Ellen Gracie	06/08/2010	Monocrática	Liminar indeferida
MS 28900	Min. Rosa Weber	06/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 30051	Min. Gilmar Mendes	21/02/2011	Monocrática	Liminar indeferida
MS 30051	Min. Gilmar Mendes	27/06/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 30495	Min. Luiz Fux	10/05/2011	Monocrática	Liminar indeferida
MS 30495	Min. Luiz Fux	29/10/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 30589	Min. Dias Toffoli	06/05/2011	Monocrática	Liminar indeferida
MS 30589	Min. Dias Toffoli	05/04/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 30614	Min. Ricardo Lewandowski	20/05/2011	Monocrática	Improcedência
MS 30956	Min. Ricardo Lewandowski	17/02/2012	Monocrática	Improcedência
MS 30959	Min. Ricardo Lewandowski	02/03/2012	Monocrática	Liminar indeferida
MS 30959	Min. Edson Fachin	16/06/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 30977	Min. Marco Aurélio	07/02/2012	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31031	Min. Luiz Fux	23/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31034	Min. Ricardo Lewandowski	01/03/2012	Monocrática	Improcedência
MS 31034	Min. Ricardo Lewandowski	06/02/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31184	Min. Ayres Britto	29/02/2012	Monocrática	Liminar indeferida
MS 31184	Min. Teori Zavascki	02/08/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31188	Min. Rosa Weber	07/03/2012	Monocrática	Improcedência
MS 31188	Min. Rosa Weber	28/10/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31326	Min. Luiz Fux	10/12/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31397	Min. Luiz Fux	12/06/2012	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31397	Min. Luiz Fux	21/06/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31444	Min. Rosa Weber	25/06/2012	Monocrática	Liminar indeferida
MS 31444	Min. Rosa Weber	09/08/2012	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 31814	Min. Luiz Fux	22/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31816	Min. Luiz Fux	17/12/2012	Monocrática	Liminar deferida
MS 31816	Min. Teori Zavascki	27/02/2013	Colegiada	Liminar indeferida

MS 31816	Min. Luiz Fux	23/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31828	Min. Luiz Fux	22/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31832	Min. Ricardo Lewandowski	17/01/2013	Monocrática	Liminar indeferida
MS 31832	Min. Luiz Fux	22/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31938	Min. Luiz Fux	22/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31939	Min. Luiz Fux	26/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31944	Min. Luiz Fux	15/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 31951	Min. Luiz Fux	11/02/2014	Monocrática	Improcedência
MS 31951	Min. Luiz Fux	16/08/2016	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 32018	Min. Gilmar Mendes	20/12/2013	Monocrática	Improcedência
MS 32036	Min. Dias Toffoli	13/05/2013	Monocrática	Liminar indeferida
MS 32036	Min. Dias Toffoli	02/09/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 32070	Min. Celso de Mello	16/05/2013	Monocrática	Liminar indeferida
MS 32070	Min. Celso de Mello	02/08/2013	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 32224	Min. Marco Aurélio	27/08/2013	Monocrática	Liminar indeferida
MS 32224	Min. Marco Aurélio	14/06/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 32238	Min. Ricardo Lewandowski	26/07/2013	Monocrática	Liminar indeferida
MS 32238	Min. Marco Aurélio	01/02/2021	Monocrática	Improcedência
MS 32238	Min. Marco Aurélio	05/03/2021	Monocrática	Improcedência
MS 32257	Min. Luiz Fux	10/12/2013	Monocrática	Improcedência
MS 32257	Min. Luiz Fux	30/04/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 32262	Min. Luís Roberto Barroso	20/09/2013	Monocrática	Liminar indeferida
MS 32262	Min. Luís Roberto Barroso	15/06/2023	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 32861	Min. Ricardo Lewandowski	09/05/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 33195	Min. Luiz Fux	17/09/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 33195	Min. Luiz Fux	21/06/2016	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 33225	Min. Rosa Weber	30/09/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33225	Min. Rosa Weber	30/04/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33244	Min. Rosa Weber	30/04/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33311	Min. Gilmar Mendes	12/11/2014	Monocrática	Liminar indeferida
MS 33311	Min. Gilmar Mendes	01/10/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33312	Min. Gilmar Mendes	07/11/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - litispendência
MS 33345	Min. Luiz Fux	27/03/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33351	Min. Luiz Fux	25/03/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 33352	Min. Luiz Fux	30/06/2015	Monocrática	Improcedência
MS 33353	Min. Celso de Mello	18/12/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 33356	Min. Celso de Mello	18/12/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 33366	Min. Luís Roberto Barroso	09/12/2014	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - incompetência
MS 33474	Min. Luiz Fux	30/06/2015	Monocrática	Improcedência
MS 33474	Min. Luiz Fux	07/03/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33492	Min. Teori Zavascki	27/02/2015	Monocrática	Liminar indeferida
MS 33492	Min. Teori Zavascki	28/04/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33556	Min. Dias Toffoli	09/04/2015	Monocrática	Liminar indeferida
MS 33556	Min. Cármen Lúcia	11/03/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33575	Min. Dias Toffoli	20/04/2015	Monocrática	Liminar indeferida
MS 33575	Min. Cármen Lúcia	19/08/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33615	Min. Luiz Fux	29/05/2015	Monocrática	Improcedência
MS 33630	Min. Rosa Weber	16/06/2015	Monocrática	Liminar indeferida

MS 33630	Min. Rosa Weber	13/02/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33659	Min. Marco Aurélio	23/06/2015	Monocrática	Liminar deferida
MS 33659	Min. Marco Aurélio	09/09/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33697	Min. Celso de Mello	11/07/2015	Monocrática	Liminar indeferida
MS 33697	Min. Gilmar Mendes	15/02/2017	Monocrática	Improcedência
MS 33705	Min. Celso de Mello	26/11/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 33705	Min. Celso de Mello	03/03/2016	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 33797	Min. Edson Fachin	31/05/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33833	Min. Dias Toffoli	21/10/2015	Monocrática	Liminar indeferida
MS 33833	Min. Dias Toffoli	11/05/2017	Monocrática	Improcedência
MS 33837	Min. Teori Zavascki	13/10/2015	Monocrática	Liminar deferida
MS 33837	Min. Teori Zavascki	03/03/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33838	Min. Rosa Weber	13/10/2015	Monocrática	Liminar deferida
MS 33838	Min. Rosa Weber	07/12/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33866	Min. Dias Toffoli	21/12/2015	Monocrática	Liminar indeferida
MS 33866	Min. Cármen Lúcia	19/08/2019	Monocrática	Improcedência
MS 33889	Min. Luís Roberto Barroso	19/11/2015	Monocrática	Liminar deferida
MS 33889	Min. Luís Roberto Barroso	09/04/2018	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33900	Min. Luiz Fux	27/11/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 33903	Min. Teori Zavascki	18/05/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 33920	Min. Celso de Mello	03/12/2015	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 33921	Min. Gilmar Mendes	03/12/2015	Monocrática	Liminar indeferida
MS 33921	Min. Gilmar Mendes	06/05/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 34040	Min. Teori Zavascki	07/03/2016	Monocrática	Improcedência

MS 34040	Min. Teori Zavascki	17/03/2016	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34063	Min. Edson Fachin	16/03/2016	Monocrática	Improcedência
MS 34063	Min. Edson Fachin	01/07/2016	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34099	Min. Celso de Mello	06/04/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34099	Min. Celso de Mello	05/10/2018	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34115	Min. Edson Fachin	11/04/2016	Monocrática	Improcedência
MS 34115	Min. Edson Fachin	03/05/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34120	Min. Rosa Weber	13/04/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 34120	Min. Rosa Weber	13/04/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 34127	Min. Teori Zavascki	15/04/2016	Colegiada	Liminar indeferida
MS 34127	Min. Luís Roberto Barroso	20/10/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34128	Min. Teori Zavascki	15/04/2016	Colegiada	Liminar indeferida
MS 34128	Min. Luís Roberto Barroso	20/10/2016	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34328	Min. Teori Zavascki	04/08/2016	Monocrática	Liminar indeferida
MS 34328	Min. Teori Zavascki	25/11/2016	Monocrática	Improcedência
MS 34439	Min. Luiz Fux	29/08/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34439	Min. Luiz Fux	27/10/2017	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34448	Min. Luís Roberto Barroso	10/10/2016	Monocrática	Liminar indeferida
MS 34448	Min. Luís Roberto Barroso	03/04/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 34474	Min. Luís Roberto Barroso	27/10/2016	Monocrática	Liminar indeferida
MS 34474	Min. Luís Roberto Barroso	03/04/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 34518	Min. Luiz Fux	23/11/2016	Monocrática	Liminar indeferida
MS 34518	Min. Luiz Fux	29/08/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34530	Min. Luiz Fux	14/12/2016	Monocrática	Liminar deferida

MS 34530	Min. Luiz Fux	17/02/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34566	Min. Celso de Mello	17/02/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 34635	Min. Celso de Mello	02/06/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34635	Min. Celso de Mello	10/10/2020	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34637	Min. Celso de Mello	24/04/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34637	Min. Celso de Mello	31/08/2020	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34652	Min. Luiz Fux	19/05/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34665	Min. Rosa Weber	10/03/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 34665	Min. Rosa Weber	08/03/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 34670	Min. Gilmar Mendes	16/03/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 34708	Min. Celso de Mello	05/04/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34711	Min. Celso de Mello	05/04/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34714	Min. Celso de Mello	05/04/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34722	Min. Celso de Mello	02/06/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34722	Min. Celso de Mello	20/09/2019	Colegiada	Improcedência
MS 34723	Min. Celso de Mello	05/04/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34764	Min. Celso de Mello	24/04/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 34767	Min. Luís Roberto Barroso	26/04/2017	Monocrática	Liminar indeferida
MS 34767	Min. Luís Roberto Barroso	03/12/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 34773	Min. Dias Toffoli	26/04/2017	Monocrática	Liminar indeferida
MS 34773	Min. Dias Toffoli	11/09/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34802	Min. Ricardo Lewandowski	16/05/2017	Monocrática	Improcedência
MS 34825	Min. Alexandre de Moraes	19/06/2017	Monocrática	Liminar indeferida
MS 34825	Min. Alexandre de Moraes	04/05/2018	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 34907	Min. Luís Roberto Barroso	20/06/2017	Monocrática	Liminar deferida
MS 34907	Min. Luís Roberto Barroso	11/09/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34929	Min. Alexandre de Moraes	23/08/2017	Monocrática	Improcedência
MS 34970	Min. Alexandre de Moraes	23/08/2017	Monocrática	Improcedência
MS 34970	Min. Alexandre de Moraes	13/09/2019	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 34989	Min. Rosa Weber	10/07/2017	Monocrática	Improcedência
MS 35127	Min. Gilmar Mendes	28/08/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 35127	Min. Gilmar Mendes	24/11/2017	Colegiada	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 35258	Min. Rosa Weber	23/10/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - indeferimento da inicial
MS 35305	Min. Rosa Weber	31/10/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 35307	Min. Rosa Weber	31/10/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 35371	Min. Dias Toffoli	29/11/2017	Monocrática	Liminar indeferida
MS 35371	Min. Ricardo Lewandowski	15/03/2018	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 35423	Min. Celso de Mello	18/12/2017	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 35535	Min. Dias Toffoli	03/07/2018	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 35535	Min. Dias Toffoli	23/06/2021	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 35537	Min. Celso de Mello	19/02/2018	Monocrática	Liminar indeferida
MS 35537	Min. Celso de Mello	16/04/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 35577	Min. Luiz Fux	13/03/2018	Monocrática	Improcedência
MS 35581	Min. Luiz Fux	14/03/2018	Monocrática	Improcedência
MS 35581	Min. Luiz Fux	15/06/2018	Colegiada	Improcedência
MS 35586	Min. Celso de Mello	13/04/2018	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 35826	Min. Luís Roberto Barroso	02/08/2018	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - litispendência
MS 35827	Min. Luís Roberto Barroso	11/07/2018	Monocrática	Liminar indeferida

MS 35827	Min. Luís Roberto Barroso	03/12/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 36063	Min. Cármen Lúcia	27/10/2018	Monocrática	Liminar deferida
MS 36063	Min. Cármen Lúcia	03/12/2018	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36090	Min. Ricardo Lewandowski	16/11/2018	Monocrática	Improcedência
MS 36313	Min. Edson Fachin	28/02/2019	Monocrática	Liminar indeferida
MS 36313	Min. Edson Fachin	12/09/2019	Monocrática	Improcedência
MS 36397	Min. Cármen Lúcia	15/04/2019	Monocrática	Improcedência
MS 36423	Min. Gilmar Mendes	22/04/2019	Monocrática	Liminar indeferida
MS 36423	Min. Gilmar Mendes	07/02/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36435	Min. Luiz Fux	05/05/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36438	Min. Gilmar Mendes	26/04/2019	Monocrática	Liminar indeferida
MS 36438	Min. Gilmar Mendes	19/12/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36439	Min. Gilmar Mendes	26/04/2019	Monocrática	Liminar indeferida
MS 36439	Min. Gilmar Mendes	19/12/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36442	Min. Gilmar Mendes	26/04/2019	Monocrática	Liminar indeferida
MS 36442	Min. Gilmar Mendes	04/12/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36508	Min. Marco Aurélio	16/08/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36570	Min. Dias Toffoli	10/07/2019	Monocrática	Liminar indeferida
MS 36570	Min. Gilmar Mendes	05/03/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - incompetência
MS 36625	Min. Gilmar Mendes	06/09/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36631	Min. Gilmar Mendes	02/09/2019	Monocrática	Improcedência
MS 36631	Min. Gilmar Mendes	20/02/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36634	Min. Gilmar Mendes	02/09/2019	Monocrática	Improcedência
MS 36634	Min. Gilmar Mendes	20/02/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 36662	Min. Alexandre de Moraes	30/09/2019	Monocrática	Improcedência
MS 36662	Min. Alexandre de Moraes	25/10/2019	Colegiada	Improcedência
MS 36682	Min. Ricardo Lewandowski	25/10/2019	Monocrática	Improcedência
MS 36692	Min. Edson Fachin	19/09/2019	Monocrática	Liminar indeferida
MS 36692	Min. Edson Fachin	04/12/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36791	Min. Gilmar Mendes	09/12/2019	Monocrática	Improcedência
MS 36805	Min. Cármen Lúcia	18/11/2019	Monocrática	Improcedência
MS 36817	Min. Luiz Fux	26/11/2019	Monocrática	Improcedência
MS 36817	Min. Luiz Fux	22/05/2020	Colegiada	Improcedência
MS 36824	Min. Celso de Mello	29/11/2019	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36824	Min. Celso de Mello	21/05/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36834	Min. Gilmar Mendes	25/01/2024	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 36841	Min. Celso de Mello	01/07/2020	Monocrática	Liminar indeferida
MS 36841	Min. Nunes Marques	07/02/2022	Monocrática	Improcedência
MS 36868	Min. Celso de Mello	21/05/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37013	Min. Marco Aurélio	07/04/2020	Monocrática	Liminar indeferida
MS 37013	Min. Celso de Mello	21/05/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37040	Min. Marco Aurélio	07/04/2020	Monocrática	Liminar indeferida
MS 37040	Min. Celso de Mello	17/06/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37052	Min. Rosa Weber	06/04/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 37059	Min. Ricardo Lewandowski	13/04/2020	Monocrática	Improcedência
MS 37059	Min. Ricardo Lewandowski	11/05/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37079	Min. Ricardo Lewandowski	28/04/2020	Monocrática	Improcedência
MS 37079	Min. Ricardo Lewandowski	11/05/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 37187	Min. Nunes Marques	21/09/2021	Monocrática	Improcedência
MS 37187	Min. Nunes Marques	16/08/2022	Colegiada	Improcedência
MS 37351	Min. Celso de Mello	09/10/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - ilegitimidade ativa
MS 37387	Min. Rosa Weber	14/09/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37488	Min. Marco Aurélio	11/11/2020	Monocrática	Interlocutória comum
MS 37488	Min. Marco Aurélio	23/11/2020	Monocrática	Improcedência
MS 37592	Min. Marco Aurélio	05/03/2021	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - custas
MS 37600	Min. Alexandre de Moraes	21/12/2020	Monocrática	Liminar indeferida
MS 37600	Min. Alexandre de Moraes	30/03/2022	Monocrática	Improcedência
MS 37603	Min. Marco Aurélio	29/03/2021	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 37610	Min. Cármen Lúcia	22/12/2020	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - incompetência
MS 37665	Min. Rosa Weber	31/01/2021	Monocrática	Liminar indeferida
MS 37665	Min. Nunes Marques	01/02/2021	Monocrática	Liminar deferida
MS 37665	Min. Nunes Marques	01/02/2021	Monocrática	Liminar deferida
MS 37665	Min. Nunes Marques	02/07/2021	Monocrática	Improcedência
MS 37665	Min. Nunes Marques	02/07/2021	Monocrática	Improcedência
MS 37671	Min. Nunes Marques	10/02/2021	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - desistência
MS 37688	Min. Marco Aurélio	24/02/2021	Monocrática	Improcedência
MS 37688	Min. Marco Aurélio	09/03/2021	Monocrática	Interlocutória comum
MS 37688	Min. Marco Aurélio	08/06/2021	Colegiada	Improcedência
MS 37690	Min. Marco Aurélio	01/03/2021	Monocrática	Improcedência
MS 37721	Min. Luís Roberto Barroso	26/02/2021	Monocrática	Liminar indeferida
MS 37721	Min. Luís Roberto Barroso	28/06/2022	Monocrática	Improcedência
MS 37721	Min. Luís Roberto Barroso	26/09/2022	Colegiada	Improcedência

MS 37722	Min. Luís Roberto Barroso	08/03/2021	Monocrática	Liminar indeferida
MS 37722	Min. Luís Roberto Barroso	22/06/2022	Monocrática	Improcedência
MS 37845	Min. Gilmar Mendes	22/04/2021	Monocrática	Improcedência
MS 37915	Min. Luís Roberto Barroso	19/05/2021	Monocrática	Liminar indeferida
MS 37915	Min. Luís Roberto Barroso	04/07/2022	Monocrática	Improcedência
MS 37916	Min. Luís Roberto Barroso	20/05/2021	Monocrática	Liminar indeferida
MS 37916	Min. Luís Roberto Barroso	29/06/2022	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38199	Min. Dias Toffoli	09/09/2021	Colegiada	Liminar indeferida
MS 38199	Min. Dias Toffoli	30/09/2022	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38207	Min. Rosa Weber	17/09/2021	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38216	Min. Ricardo Lewandowski	11/10/2021	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38216	Min. Ricardo Lewandowski	02/12/2021	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38217	Min. Ricardo Lewandowski	22/09/2021	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - litispendência
MS 38262	Min. Nunes Marques	07/02/2022	Monocrática	Improcedência
MS 38304	Min. Rosa Weber	09/11/2021	Monocrática	Liminar indeferida
MS 38304	Min. Rosa Weber	20/01/2022	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38318	Min. Dias Toffoli	15/12/2021	Monocrática	Improcedência
MS 38339	Min. Ricardo Lewandowski	20/12/2021	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - não cabimento
MS 38341	Min. Luís Roberto Barroso	10/12/2021	Monocrática	Liminar indeferida
MS 38341	Min. Luís Roberto Barroso	24/05/2022	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38387	Min. Cármen Lúcia	15/03/2022	Monocrática	Improcedência
MS 38563	Min. Dias Toffoli	30/06/2022	Monocrática	Improcedência
MS 38654	Min. André Mendonça	07/07/2022	Monocrática	Liminar indeferida
MS 38654	Min. André Mendonça	18/07/2022	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto

MS 38659	Min. André Mendonça	12/07/2022	Monocrática	Liminar indeferida
MS 38659	Min. André Mendonça	27/08/2022	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 38661	Min. André Mendonça	27/08/2022	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 39173	Min. Luís Roberto Barroso	22/06/2023	Monocrática	Improcedência
MS 39173	Min. Luís Roberto Barroso	28/08/2023	Colegiada	Improcedência
MS 39197	Min. André Mendonça	08/08/2023	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 39202	Min. André Mendonça	18/07/2023	Monocrática	Extinção sem resolução de mérito - perda de objeto
MS 39244	Min. Luiz Fux	08/08/2023	Monocrática	Improcedência
MS 39289	Min. Luiz Fux	15/08/2023	Monocrática	Improcedência
MS 39303	Min. Luiz Fux	15/08/2023	Monocrática	Improcedência
MS 39596	Min. Cármen Lúcia	23/02/2024	Monocrática	Improcedência