

O controle judicial de projetos legislativos

Uma análise exploratória

NATASHA SCHMITT CACCIA SALINAS

GUILHERME DA FRANCA COUTO FERNANDES DE ALMEIDA

Resumo: A literatura internacional descreve uma mudança de paradigma na postura de alguns tribunais constitucionais que se têm dedicado mais à análise do processo de produção legislativa. Em que medida o Supremo Tribunal Federal (STF) adota uma posição similar com relação ao Congresso Nacional? Neste artigo, cruzamos dados sobre proposições legislativas com dados sobre as decisões tomadas pelo STF para explorar o controle judicial do processo legislativo. Nossas análises mostram um crescimento no número de menções a proposições legislativas pelo STF e traçam um panorama da atuação do tribunal nesses casos. O STF re-luta em avaliar o mérito de projetos de lei, inclusive quando a análise se enquadra na categoria de controle semiprocedimental, em que é levada em consideração a qualidade da deliberação, e não a do resultado. Além disso, a maior parte das menções a proposições legislativas ocorre no contexto de ações movidas contra omissões do Poder Legislativo.

Palavras-chave: Processo legislativo. Legística. Controle judicial. Comportamento judicial. Direito e política. Produção normativa.

Judicial control of legislative bills: an exploratory analysis

Abstract: The international literature describes a paradigm shift in the practice of some constitutional courts which are increasingly concerned with the analysis of legislative drafting procedures. To what extent does STF adopt a similar approach towards Congress? In this article, we explore the judicial review of Congress' legislative activity by crossing data on drafting bills with STF's decisions. Our analysis shows an increase in the number of draft bills quoted in STF's opinions, and provides a framework for understanding the court's behavior in these cases. The STF refuses to review the content of these bills, even when it adopts a semi-procedural approach, which requires an analysis of the quality – not the result – of

Recebido em 26/8/19
Aprovado em 14/11/19

the deliberation. Moreover, the majority of quotations of draft bills take place in the context of judicial review of legislative inaction.

Keywords: Lawmaking process. Legistics. Judicial review. Judicial behavior. Law and politics. Legislative drafting.

Introdução

A literatura jurídica europeia, segundo o diagnóstico de Oliver-Lalana e Meßerschmidt (2016), passa por uma “virada legística”, iniciada no começo dos anos 2000¹ e com uma herança intelectual que remonta a Bentham ([1843]). Essa virada propõe uma mudança de foco aos juristas: ao invés de centrarmos nossas teorias no Judiciário, deveríamos gastar mais tempo discutindo a elaboração das regras jurídicas.

O movimento sugere que as técnicas geralmente empregadas na análise de decisões judiciais sejam aplicadas ao processo de criação de leis. Dessa forma, se a filosofia da linguagem é importante no contexto da interpretação de textos legais², ela é igualmente importante na escolha da linguagem utilizada nestes textos (SGARBI, 2013; ALMEIDA, 2017); se a análise da adequação é importante para determinar a constitucionalidade de certas opções (SILVA, 2002), a avaliação legislativa de projetos de lei é um passo crucial do processo legislativo (SALINAS, 2013); e assim por diante.

Esse despertar para o processo de formação das leis não ficou restrito a discussões teóricas. A virada legística teve reflexos nas instituições. O exemplo mais emblemático talvez seja o da Alemanha, onde a Corte Constitucional passou a determinar, em diversos julgados, que o Parlamento deveria observar regras de legística ou metódica legislativa (MORAND, 1988). Essas regras conferem exigências de racionalidade ao processo normativo, tais como a necessidade de que o legislador estabeleça objetivos claros, formule alternativas viáveis e escolha a solução que maximize os objetivos previamente estabelecidos (MORAND, 1999). A Corte alemã está, portanto, autorizada a invalidar leis cujo processo de elaboração não atenda a essas e outras exigências de racionalidade.

No Brasil, uma política legislativa construída sob essas premissas de racionalidade tem sido paulatinamente construída (PAULA, 2016), mas

¹ Ver Wintgens (2002).

² Ver, por exemplo, Macedo Junior e Barbieri (2011).

ela ainda é predominantemente direcionada ao Poder Executivo³. As exigências de racionalidade impostas ao Poder Executivo para a elaboração de suas normas, no entanto, provêm de leis editadas pelo Parlamento e regulamentadas pelo chefe do Poder Executivo.⁴ Ainda é cedo para averiguar como o Judiciário exercerá o controle desse tipo de produção normativa no Brasil.⁵

O foco deste artigo, todavia, é o controle judicial do processo de elaboração normativa empregado pelo Poder Legislativo. Pretende-se investigar como o STF exerce o controle do processo legislativo e se este incorpora, em algum grau, exigências de racionalidade. Embora exista ampla produção sistemática e quantitativa a respeito da atuação judicial do STF (FALCÃO; HARTMANN; ALMEIDA; CHAVES FILHO, 2017), por um lado, e do Congresso (SAMUELS, 2002; SANTOS; SILVA; FIGUEIREDO FILHO; ROCHA, 2015), por outro, não há, até onde sabemos, investigação desse tipo quanto às interseções do Congresso com o STF, principalmente no que diz respeito à atuação do Tribunal sobre o processo legislativo em si. Dada essa situação, é difícil responder a perguntas importantes sobre a “virada legística”. Houve, afinal, um aumento do interesse do STF por questões de técnica legislativa nos últimos anos? Se sim, em que contexto se manifesta esse interesse?

O presente artigo pretende preencher essa lacuna oferecendo uma visão sistemática e quantitativa da atuação do STF sobre projetos de lei oriundos da Câmara dos Deputados. Nosso estudo alia a pesquisa quantitativa censitária sobre as decisões tomadas pelo STF entre 1998 e 2017⁶ ao método amostral para delinear as formas de atuação do tribunal sobre o procedimento legislativo. Em particular, pretendemos investigar as decisões do STF que citam projetos legislativos da Câmara dos Deputados e os contextos nos quais essas citações ocorrem. Afinal, se o processo legislativo está recebendo mais atenção da Corte, é de se esperar que o número de citações aumente. Da mesma forma, se o cenário internacional se reflete no Brasil, esperamos que o número de casos que versam diretamente sobre projetos de lei também tenha aumentado durante o período do recorte.

³Fenômeno inverso ocorre na Alemanha, onde a Corte Constitucional intervém no processo legislativo parlamentar, mas reluta para revisar o processo normativo do Poder Executivo (ROSE-ACKERMAN; EGIDY; FOWKES, 2015).

⁴Um exemplo recente é o da Lei nº 13.848/2019 (BRASIL, 2019b), que tornou a Análise de Impacto Regulatório obrigatória para o processo normativo de todas as agências reguladoras federais no País.

⁵No plano teórico, começa a surgir no Brasil um movimento que alça o direito de justificativa no processo de elaboração normativa à estatura de um direito fundamental (BARCELLOS, 2017).

⁶No momento da elaboração do artigo, a base de dados utilizada ainda não tinha sido completamente atualizada para o ano de 2018, de maneira que fizemos os levantamentos tomando 2017 como ponto final.

A estrutura da exposição é a seguinte: na primeira seção, oferecemos uma taxonomia dos diferentes contextos em que pode ocorrer a interseção do Poder Judiciário com o Poder Legislativo, revisando brevemente a literatura sobre cada um deles; em seguida, apresentamos os métodos utilizados para catalogar as decisões do STF que mencionam projetos legislativos e estimar o percentual dessas decisões que efetivamente têm esses projetos como seu objeto, assim como para identificar o número de vezes em que os projetos aparecem em cada categoria de análise. A seção seguinte apresenta e discute os resultados quantitativos. Na sequência, vemos alguns exemplos representativos de cada um dos tipos de controle judicial do processo legislativo e discutimos as teses aceitas ou rejeitadas pelo tribunal. Na conclusão, discutimos o panorama, apontando caminhos para pesquisas futuras.

1 Hipóteses de controle judicial de proposições legislativas

A seguir, destrinchamos as principais formas de controle judicial do processo legislativo. Nosso objetivo é oferecer uma taxonomia inicial que nos permita mapear, do ponto de vista teórico, os contextos mais prováveis em que se podem citar proposições legislativas⁷.

⁷ As menções a proposições legislativas nem sempre se referem a essas hipóteses. Ao longo da nossa pesquisa, descobrimos que não é incomum que decisões em *Habeas Corpus* (HC) façam referência a projetos de lei. Isso acontece quando algum militante de movimentos sociais ou políticos pretende garantir seu direito de frequentar uma determinada sessão legislativa mediante HC preventivo. Esse tipo de litígio, porém, não é objeto do presente estudo. Cada um dos tipos de controle que classificamos diz respeito à validade do ato que pode ser fruto do processo legislativo. Em contraste, os pedidos veiculados em HCs que mencionam projetos de lei não versam sobre a validade das normas resultantes das votações, mas tratam da possibilidade de que certas pessoas acompanhem fisicamente a votação. Assim, muito embora as decisões sobre esses pedidos sejam uma forma de controle judicial do processo legislativo, trata-se de um controle com características muito diferentes das demais

Controle material de constitucionalidade

O debate acadêmico a respeito do controle das leis pelo Judiciário costuma ser pautado quase que exclusivamente por discussões materiais, nas quais determinado ato legislativo é questionado por ser incompatível – em seu conteúdo – com alguma limitação imposta pelo texto constitucional⁸. Normas infraconstitucionais que pretendam alterar a maioria penal, por exemplo, seriam materialmente inconstitucionais porque há previsão, no texto da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, [2019a]), no sentido de que “são penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos” (art. 228). Esse é o tipo de controle de constitucionalidade que tradicionalmente figura no centro de disputas normativas a respeito das relações entre Direito e política⁹.

Muito se discute a respeito da legitimidade ou ilegitimidade dessa forma de controle judicial dos atos do legislativo, mas esse assunto não nos interessa de forma direta. Afinal, não estamos preocupados com analisar normativamente a intervenção judicial sobre o processo legislativo, mas sim com descrevê-la. Cabe averiguar, portanto, se e em que situações o Judiciário intervém no processo legislativo sob o fundamento de que proposições legislativas estariam infringindo a Constituição.

espécies que identificamos, de modo que a análise desse fenômeno deve dar-se de maneira separada.

⁸ Seria, *a priori*, possível que o controle de proposições legislativas se desse com base em leis infraconstitucionais. Uma proposição legislativa estadual poderia, por exemplo, ser questionada por extrapolar limites estabelecidos por Lei Complementar que autorizou determinado Estado a legislar sobre matéria da União. Nesse caso, a proposição legislativa estaria violando não só a Constituição (parágrafo único do art. 22), mas também a Lei Complementar que autorizou a delegação de competência entre os entes federados. Muito mais frequente, no entanto, é o controle da produção normativa em termos constitucionais, razão pela qual lhe daremos ênfase neste artigo.

⁹ Ver Waldron (2006); Barboza e Kozicki (2012); Pogrebinski (2012).

Controle formal

Em contraste com a inconstitucionalidade material, há a inconstitucionalidade formal. Nesse caso, a limitação imposta pelo constituinte não diz respeito ao *conteúdo* da norma jurídica, mas tão somente à sua forma. A lei ordinária que tenta alterar a maioria penal, que usamos como exemplo, pode ser *formalmente constitucional*, em que pese seu vício material. Para isso, basta que ela tenha passado pelos trâmites normais para a aprovação de uma lei ordinária: se ela tiver sido submetida por autoridade competente para apresentar aquele projeto de lei específico, tiver sido posta em votação durante uma sessão válida do Congresso, tiver obtido os quóruns apropriados durante a votação, e assim por diante. É importante ter em mente que, nesse caso, o controle não é necessariamente de constitucionalidade: normas de algum outro tipo podem disciplinar o procedimento legislativo¹⁰, como normas regimentais das Casas congressuais. Em geral, os casos decididos pelo STF versam, de fato, sobre inconstitucionalidade, especialmente porque o tribunal entende que questões relativas à interpretação dos regimentos cabem às respectivas Casas legislativas. Esse entendimento é bem ilustrado pela decisão do Agravo Regimental no MS 26.062, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, segundo a qual “A interpretação e aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria

¹⁰ No âmbito do controle judiciário de projetos legislativos, a invalidade por descumprimento de requisitos formais só é plausível em face da Constituição ou dos regimentos internos. É importante ressaltar, porém, que, em outros campos, pode haver ilegalidade formal. Assim, se uma lei estabelece que determinado órgão deliberativo deve respeitar dado procedimento, um juiz pode invalidar atos desse órgão que desrespeitem o procedimento sem analisar o mérito do ato em si. O ponto fulcral, do ponto de vista teórico, é que o controle formal não está interessado no conteúdo das normas, que pode ser bom ou ruim, louvável ou deplorável, mas sim na forma tomada pelo processo de criação da lei.

interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário” (BRASIL, 2008, p. 469).¹¹

Quanto às proposições legislativas, a principal interface do Congresso com o Judiciário deve relacionar-se a questões formais, já que a discussão material, como vimos, costuma ocorrer predominantemente após a aprovação do projeto legislativo. Sabemos, de antemão, que isso costuma acontecer por meio de mandados de segurança impetrados por parlamentares no STF. Por mais que esse seja o ponto fulcral de intersecção do Judiciário com o Legislativo na fase de elaboração das leis, a produção acadêmica sobre o tema é menos robusta do que a que se debruça sobre o controle material de constitucionalidade.

A respeito da menor atenção acadêmica dispensada a esse tipo de inconstitucionalidade podem-se levantar algumas hipóteses: a) casos que envolvem contagem de prazos são menos *interessantes* que casos envolvendo disputas morais; b) a clareza das regras formais faz com que *existam menos casos* de leis formalmente inconstitucionais; c) o Judiciário pode atuar de maneira mais leniente em questões formais¹². A hipótese *a* envolve uma falha motivacional da academia, ao passo que as hipóteses *b* e *c* seriam justificações razoáveis para o baixo grau de atenção científica dispensado a essa modalidade

¹¹ A literatura, no entanto, tem acolhido melhor do que o Judiciário a tese de que atos *interna corporis* podem ser submetidos a controle judicial (QUEIROZ FILHO, 2001; CARVALHO, 2002; MACEDO, 2007; PALU, 2004). Da mesma forma, decisões do STF sobre a interpretação das normas constitucionais formais que regulam o Legislativo nem sempre são tão deferentes. Ver as decisões liminares nos MS 33.729 (BRASIL, 2015b) (afirmando que a análise pelo Congresso das contas presidenciais tem que ser feita em sessão conjunta, mas convalidando os atos progressos) e 31.816 (BRASIL, 2013b) (em que os votos vencidos de quatro ministros pugnam pela obrigatoriedade da análise dos vetos presidenciais em ordem cronológica).

¹² Essa hipótese é sugerida por Bar-Siman-Tov (2012, p. 281). Diferentemente da postura que adota nos casos de controle material, o Judiciário só intervém diante de violação a requisitos formais se eles forem devidamente graves.

de controle. A hipótese *c*, em particular, parece de fato ser verdadeira no caso brasileiro, haja vista a deferência do STF com relação às decisões do Congresso Nacional sobre a aplicação dos regimentos internos. Analisar quantitativamente a atuação do STF nos projetos de lei pode ajudar-nos diante de diferentes explicações.

Controle semiprocedimental

Recentemente, tribunais do mundo inteiro têm ampliado sua concepção a respeito dos requisitos formais. Isso resultou na criação, pela doutrina, do conceito de “controle semiprocedimental” (BAR-SIMAN-TOV, 2012), que estabelece a importância de observar regras de legística ou metódica legislativa para determinar a constitucionalidade dos atos normativos (BAR-SIMAN-TOV, 2015; POPELIER; VAN DE HEYNING, 2013).

A legística vale-se do modelo de decisão racional para descrever o processo de formação das leis. Nesse modelo, formulado originalmente por Simon (c1997), toda decisão racional implica a escolha da solução que seja mais adequada para a realização dos objetivos pretendidos pelo decisor. O decisor deve, ainda, escolher, entre soluções alternativas, aquela que maximiza seus objetivos. Para que esteja apto a escolher a melhor opção, o decisor deve dispor de informações que lhe permitam predizer os impactos de cada alternativa.

O controle semiprocedimental implica verificar se o processo de formação de determinada lei foi racional nesse sentido. Um exemplo é narrado por Meßerschmidt (2016, p. 383, tradução nossa):

Em *Hartz IV*, a Corte Federal Constitucional declarou, em 2010, que os benefícios padrão conferidos a adultos e crianças pela lei social alemã eram inconstitucionais. Apesar dos benefícios não serem evidentemente insuficientes para garantir o mínimo existencial em atenção à dignidade humana, a Corte os rejeitou primeiro porque seus dispositivos não se basearam inteiramente numa investigação estatística pela legislatura. Conforme a Corte decidiu no caso, “[p]ara garantir a rastreabilidade da extensão da assistência legislativa como compatível com a significância do direito fundamental, assim como para garantir a revisão dos benefícios pelas cortes, a avaliação dos benefícios deve ser claramente justificável com base em figuras confiáveis e métodos plausíveis de mensuração”.

Nesse caso, muito embora os requisitos formais tradicionais tenham sido presumivelmente cumpridos – isto é, a lei foi proposta por quem tinha iniciativa, transitou dentro dos prazos especificados e foi aprovada pelo quórum constitucionalmente exigido –, um requisito formal adicional que leva em consideração “o processo de tomada de decisão da legislatura” (BAR-SIMAN-TOV, 2012, p. 274) foi exigido pelo Tribunal

Constitucional alemão, com sua inobservância implicando a inconstitucionalidade da lei. Essa natureza faz com que seja útil o conceito de controle de racionalidade, que aqui denominamos *semiprocedimental*.

Não se trata de uma questão tradicionalmente procedimental, tampouco a inconstitucionalidade é material. O tribunal não decidiu que o *resultado* da lei é materialmente incompatível com a Constituição, mas única e exclusivamente que o *modo* como foi produzida não era suficientemente racional para a promulgação daquele projeto. Em Hartz IV, a Corte alemã determinou a inconstitucionalidade da lei por ela não estar embasada em análise estatística.

Como já observado, essa tendência semiprocedimental no controle judicial pode ser vista como consequência da “virada legística” (OLIVER-LALANA; MEBERSCHMIDT, 2016), que direcionou a atenção dos juristas para o processo de elaboração legislativa. Muito embora os principais estudos que evidenciam essa tendência no contexto europeu sejam baseados em evidências anedóticas a respeito da produção das Cortes, eles sugerem um aumento quantitativo no universo de decisões que levam em conta o procedimento legislativo ao longo dos últimos anos. A falta de vozes dissonantes na doutrina estrangeira leva-nos a confiar na existência de um aumento quantitativo desse tipo.

Será que o mesmo ocorre no Brasil? Existem pedidos e/ou decisões envolvendo o controle semiprocedimental de constitucionalidade dos atos legislativos no STF? Novamente, a investigação empírica possibilita-nos responder a essa pergunta, ajudando-nos a comparar nossas práticas constitucionais com as de outros países.

Controle da omissão legislativa

No contexto da CRFB, uma das preocupações centrais era com a possibilidade de

omissões legislativas que impossibilitassem a concretização de direitos constitucionalmente protegidos. Nas palavras de Ribeiro e Arguelhes (2018, p. 104): “A experiência constitucional brasileira já havia mostrado que garantias e direitos constitucionais cuja proteção é assegurada nos termos de lei tendiam a permanecer apenas como promessas”. Nesse sentido, pelo menos dois instrumentos de processo constitucional foram instaurados com a Constituição: a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e o Mandado de Injunção (MI).

Como o STF lida com a inação legislativa? Será que a existência de projetos de lei em tramitação é condição suficiente para obstar um MI ou uma ADO? Ainda que Ribeiro e Arguelhes (2018) ofereçam um excelente panorama da atuação do tribunal no caso de MIs, seu foco não está nos projetos de lei em si e em seu uso como argumento em processos desse tipo, de maneira que ainda é útil retomar a pesquisa empírica nesse ponto.

Resumo

Em resumo, mapeamos quatro tipos diferentes de contextos nos quais podem se dar citações a proposições legislativas pelo STF. Esse tipo de citação pode acontecer: 1) em casos de controle material de constitucionalidade das leis; 2) em caso de controle formal da produção legislativa; 3) em casos semiprocedimentais; e 4) num contexto de omissão legislativa.

2 Método

Fizemos o *download* das listas anuais de proposições legislativas disponibilizadas no portal de dados abertos da Câmara dos Deputados (DADOS..., [20--]) entre 1988 e 2017. Isso nos permitiu extrair pares de siglas e números que

identificavam de maneira única cada uma das proposições legislativas¹³ que tramitaram durante o período. Por exemplo: o PL 12 (BRASIL, 2015a), segundo a ementa, “[d]ispõe sobre a utilização de sistemas de verificação biométrica e dá outras providências”. Presumivelmente, todas as vezes em que o STF menciona PL 12 em suas decisões, ele faz referência a esse projeto identificado pela sigla e pelo número.

O projeto *Supremo em Números*¹⁴ mantém uma base de dados em formato *elasticsearch* contendo todas as decisões do tribunal, sejam elas monocráticas ou colegiadas. O formato dos dados permite a utilização de diferentes técnicas de busca textual, facilitando de maneira significativa o trabalho de pesquisa. Temos alto grau de confiança na completude e qualidade dos dados registrados a partir de 1998, de maneira que adotamos esse marco temporal como limite inicial para a pesquisa¹⁵. Optamos por definir 2017 como o ano final da pesquisa visto que, no momento do início da análise, a base de dados do projeto *Supremo em Números* ainda não estava completamente atualizada com relação a 2018. Dessa forma, resolvemos encerrar o recorte temporal no último ano para o qual tínhamos dados completos.

Usamos a lista de siglas e números criada para buscar menções a cada proposição legislativa na base de decisões do STF. Nos casos em que o número de dígitos que identificavam a proposição era menor que 3, exigimos a ocorrência do termo exato. Por exemplo, se estávamos em

busca de menções ao PL 12, aceitamos apenas instâncias onde a decisão usava exatamente esse conjunto de caracteres. Se houvesse uma única mudança (ex.: PL nº 12), não incluímos a menção entre os nossos resultados. Isso foi necessário para reduzir o número de falsos positivos¹⁶, que era grande quando incluíamos alguma leniência (como aceitar instâncias nas quais apenas um caractere é trocado), por conta da abreviação ocasional de “plenário” como PL e pela possibilidade de que a busca pelo PL 12, por exemplo, fosse considerada bem-sucedida quando encontramos os PLs de número 15, 16, 17 e afins (apenas um caractere é alterado quando saímos de PL 12 para PL 15 – o dígito 2 se transforma em um 5).

Em contraste, quando o número de dígitos identificador da proposição era maior do que 3, incluímos um caractere de leniência em nossa busca, de maneira que a procura pelo PL 3082 também era bem-sucedida quando nos deparávamos com a sequência PL 3.082 ou PL 3,082 e variações afins. O objetivo era evitar falsos negativos¹⁷ por conta, principalmente, do uso do separador de milhar¹⁸.

O resultado dessa pesquisa foi um conjunto de dados documentando 536 menções a projetos de lei em decisões do STF. Embora esse conjunto já pudesse ser informativo por si só, sentimos que o método de identificação era inerentemente impreciso e necessitava de validação manual. Em particular, tínhamos duas dúvidas: das 536 menções identificadas 1) quantas efetivamente

¹³ Filtramos apenas proposições legislativas cujo objetivo final é a conversão em leis de alguma espécie. Dessa forma, terminamos com o seguinte conjunto de siglas: PL, PLC, PEC, PLP, PLV, MPV e PLS. Um glossário com o significado de cada uma delas pode ser encontrado em Conheça... ([20--]).

¹⁴ Ver Falcão, Hartmann, Almeida e Chaves Filho (2017).

¹⁵ É importante notar que projetos de lei anteriores a 1998 podem ser citados por decisões posteriores a esse ano, de maneira que se justifica a escolha por recortes diferentes quanto à lista de projetos de lei e às decisões judiciais.

¹⁶ Nesse contexto, um falso positivo é um caso em que a nossa busca encontra algum resultado, mas esse resultado não é efetivamente uma proposição legislativa.

¹⁷ Acompanhando a definição de falso positivo, em nosso contexto um falso negativo ocorre quando há menção ao projeto de lei, mas as regras que estipulamos não são capazes de detectar a menção.

¹⁸ Naturalmente, essa opção aumenta o número de falsos positivos. As escolhas a respeito de quão rigorosa ou leniente é a busca representam necessariamente um *trade-off* e foram feitas após experimentação com diferentes opções.

eram menções a proposições legislativas (em outras palavras: qual foi nossa taxa de verdadeiros positivos)? e 2) quantas ocorreram em processos que tinham como objeto os projetos legislativos? Análises amostrais preliminares mostraram que as respostas a essas duas perguntas variavam muito de acordo com o período analisado (a taxa de verdadeiros positivos era maior em decisões mais recentes) e com a classe processual – Mandados de Segurança (MSs), por exemplo, geralmente eram verdadeiros positivos.

Tendo em vista essas preocupações, dividimos nossos dados em 60 subconjuntos com base nas combinações possíveis de classes processuais e legislaturas¹⁹. Assim, por exemplo, agrupamos num subconjunto todas as 29 menções a MI em proposições legislativas ocorridas durante a 55ª legislatura (de 2015 a 2018); todas as 31 menções a MS em proposições legislativas da 54ª legislatura (de 2011 a 2014); e assim por diante. Essa granularidade permitiu-nos analisar as taxas de verdadeiros positivos e de decisões que tinham as proposições como objeto efetivo em cada um desses subconjuntos. Fizemos isso por meio da codificação manual, realizada por assistentes de pesquisa²⁰, de uma amostra de 20% de cada um dos subconjuntos (ou estratos).

Os assistentes codificaram em cada um dos processos:

1. Se o processo havia sido de fato mencionado pela decisão (1) ou se o resultado era um falso positivo (0);
2. Se o processo de fato havia sido objeto da decisão (1) ou se a menção se havia dado em

¹⁹ As legislaturas funcionam como uma maneira de tornar discreta a variável do tempo.

²⁰ Os assistentes de pesquisa envolvidos foram os alunos de graduação em Direito João Pedro Molina, Ana Helena Nascif e Joanna Trotta, a quem agradecemos. Sem a dedicação dos alunos, o presente trabalho seria impossível.

algum contexto auxiliar, em que o projeto não era afetado diretamente pela decisão (0);

3. Se o processo se enquadrava em algum dos quatro tipos de menção que definimos na seção 1 (os assistentes de pesquisa leram uma versão preliminar da seção 1 e foram instruídos pessoalmente a respeito da classificação).

Além da amostra distribuída aleatoriamente a cada um dos assistentes, foi incluído um conjunto de sobreposição entre os processos a ser distribuídos, de forma que 10% das menções (um número total de 10 menções) foram codificados por todos os assistentes, permitindo a mensuração de seu nível de concordância. Os testes revelaram concordância total com relação à primeira variável codificada, que indicava se o processo havia sido citado ou não, e concordância moderada com relação às duas outras variáveis²¹.

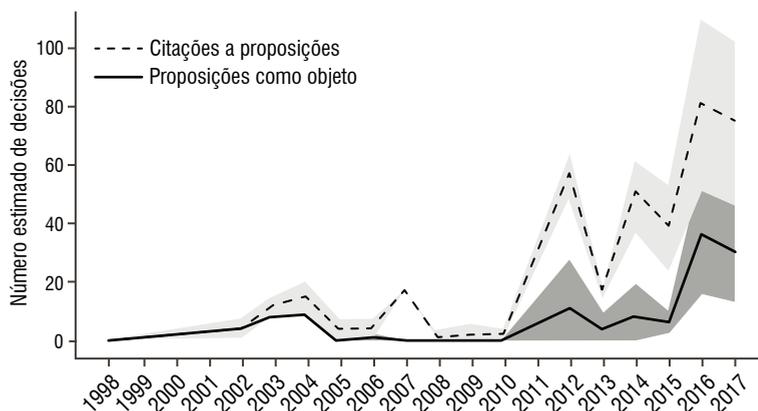
3 Resultados da análise quantitativa

Uma primeira análise destina-se a discutir os efeitos mais gerais da virada legística: afinal, houve aumento no número de menções a projetos de lei no STF? Houve aumento do número de vezes em que proposições legislativas efetivamente são objeto de decisões judiciais?

²¹ Kappas de Fleiss = 0,52. É importante notar que um dos assistentes seguiu uma convenção divergente dos demais com relação à codificação dos casos em que não havia menção aos projetos de lei (ou seja, nos casos de falso positivo). Esse assistente indicou, em todos os casos, qual era o tipo de controle que estava em jogo na decisão do STF. Para tornar os dados comparáveis, ignoramos essas informações adicionais indevidamente lançadas pelo codificador, mas concedemos que isso pode indicar que o grau de concordância esperado pode ser mais baixo do que o reportado pela estatística de Fleiss. Outras reclassificações foram feitas com base na análise qualitativa dos dados pelos autores, alterando a classificação de um total de sete processos.

Gráfico 1

Número estimado de decisões que citam ou têm como objeto proposições legislativas no STF (1998-2017)



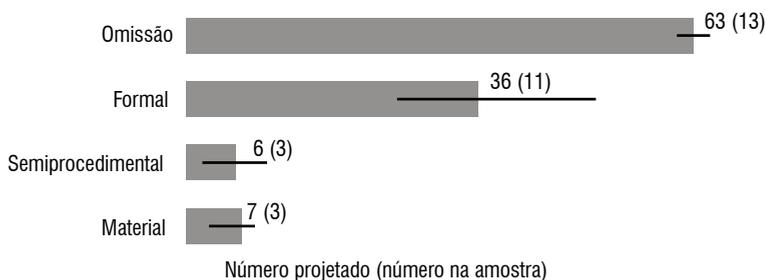
Fonte: elaborado pelos autores.

O Gráfico 1 mostra uma clara tendência de crescimento tanto no número de menções a proposições legislativas quanto no número de proposições que de fato são objeto das decisões judiciais. É difícil saber se isso é fruto da virada legística ou simplesmente resultado da crescente instabilidade política do país desde 2011; mas, de toda forma, trata-se de dado importante e interessante a respeito da interação entre o STF e o Congresso.

Qual é a composição dessas menções? Em qual contexto elas se dão?

Gráfico 2

Número projetado de tipos de menções a projetos de lei pelo STF



Fonte: elaborado pelos autores.

Os dados representados no Gráfico 2 indicam que a maior parte das menções a projetos de lei pelo STF ocorre em ações que têm como objeto a inação legislativa. São casos litigados majoritariamente em MIs e ADOs. Uma análise qualitativa dos resultados, em linha com as conclusões expressas por Ribeiro e Arguelhes (2018), aponta que, na maioria das vezes, as menções são feitas em casos que discutem questões previdenciárias. Em geral, as proposições legislativas não constituem objeto da ação – tal como nas demais modalidades de controle –, mas são citadas com o intuito de demonstrar que o Poder Legislativo não está omitindo-se do seu dever de legislar. As proposições legislativas são utilizadas, portanto, como artifícios para descaracterizar o cabimento de MI e de ADO. Na seção 4, veremos como esse argumento é recepcionado pelo Tribunal.

Dois fatores ajudam a explicar a prevalência numérica de menções nesse tipo de contexto. O primeiro a ser levado em conta é que, em virtude do uso argumentativo das menções feitas a proposições legislativas em casos de omissão, múltiplas proposições são citadas em cada processo. Se queremos mostrar que o Legislativo está cumprindo o seu papel e não está omitindo-se com relação a determinado tema, é melhor mencionar cinco projetos de lei do que apenas um. Em contraste, nos demais contextos é frequente que um único projeto de lei seja de fato o objeto da ação, que não menciona nenhuma outra proposição legislativa.

Como nossa unidade de observação é a menção, e não a decisão ou o processo, é natural imaginar que essas características expliquem a diferença entre o número de menções em casos de omissão e nos demais contextos. A confirmação de que essa é a melhor explicação para a magnitude da diferença está nos números: a quantidade de processos com menções a proposições legislativas em contextos de omissão

e de controle formal foi a mesma em ambos os casos (dez processos).

Como um número igual de processos e levemente superior de citações (13, no contexto de omissão, contra 11, no controle formal) pode gerar uma diferença tão grande nos números projetados para o universo? Como pode ser observado no Gráfico 1, a taxa de verdadeiros positivos para *menções* a projetos de lei é maior do que para projetos de lei que efetivamente são objeto de decisões. Em casos de omissão, a proposição legislativa é mencionada, mas não é objeto. Em contraste, os outros contextos que elencamos na primeira seção do artigo pressupõem que a proposição legislativa de fato é objeto da decisão. Como levamos esse dado em conta na hora de projetar o número de decisões em cada contexto no universo, há uma diferença importante entre a projeção no contexto de omissão e nos demais contextos²².

Casos de inconstitucionalidade formal são o segundo contexto em que mais frequentemente ocorrem menções a proposições legislativas no STF. De fato, quando pensamos no controle do processo legislativo pelo Judiciário, geralmente temos em mente algo como o controle formal.

Com frequência muito menor, vemos casos de controle semiprocedimental. Essa nova forma de controle das proposições legislativas, portanto, não é de interesse meramente acadêmico no caso brasileiro. Na parte dedicada à análise qualitativa, discutiremos com maior detalhe as três menções desse tipo identificadas na amostra.

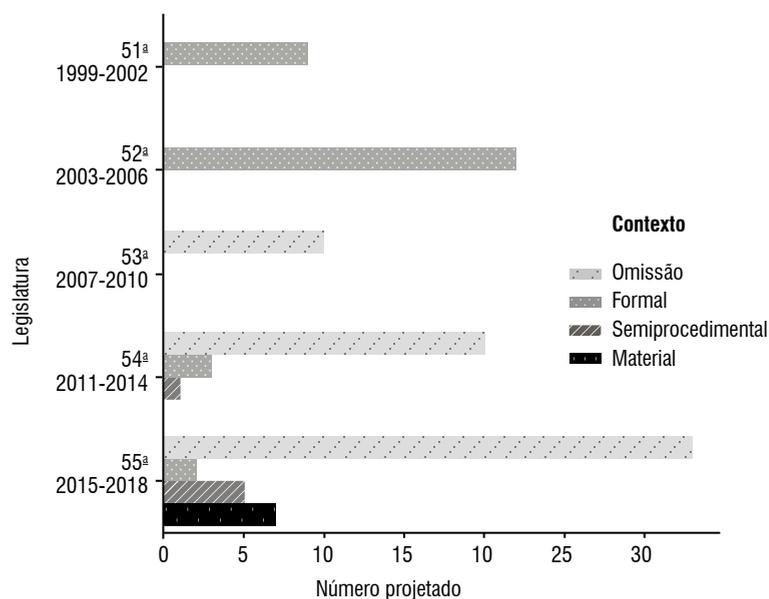
Na mesma proporção, encontramos casos de controle material. Nas três ocasiões em que

²² Estimamos o número de menções no universo ao multiplicar o número de menções em cada contexto encontradas na amostra por 5 (já que a amostra era de 20% de cada estrato) e pela proporção esperada de verdadeiros positivos. Como essa proporção é maior no caso das menções a proposições legislativas do que no caso de proposições que são objetos das decisões, naturalmente o valor estimado no universo é maior nos casos de omissão do que nos demais.

encontramos esse tipo de controle judicial pelo STF, tratava-se de MSSs impetrados por parlamentares que alegavam que alguma emenda constitucional desrespeitava cláusulas pétreas, nos termos do art. 60, § 4º, da CRFB²³.

Gráfico 3

Número projetado de tipos de menções a projetos de lei pelo STF por legislatura



Fonte: elaborado pelos autores.

Projetos de legislaturas mais recentes têm sido citados com mais frequência pelo STF. Da mesma forma, a proporção de projetos citados num contexto de omissão parece aumentar de forma mais rápida do que as outras categorias. Finalmente, as instâncias de controle semiprocedimental detectadas na amostra concentram-se nas últimas duas legislaturas, ao passo que os casos de controle material ocorreram todos na última.

²³ Os três casos haviam sido classificados inicialmente em outras categorias pelos assistentes de pesquisa. Dois deles inicialmente foram indicados como controle formal, ao passo que o controle semiprocedimental tinha sido indicado com relação ao terceiro. Como regra geral, respeitar as classificações realizadas pelos codificadores representa uma boa prática metodológica. Nesses três casos, porém, uma releitura das decisões relevantes indicou a presença de questionamentos de natureza material segundo o juízo dos autores. Acreditamos que o contexto do art. 60 gerou a confusão nos alunos, haja vista ser o local onde a CRFB estabelece os requisitos formais das emendas constitucionais. Para melhor refletir a realidade, nas análises que se seguem optamos por classificar essas decisões como de controle material de constitucionalidade.

4 Análise qualitativa

Nesta seção, pretendemos fazer algumas afirmações mais gerais a respeito dos diferentes contextos de controle judicial dos projetos legislativos, frutos das nossas impressões baseadas na leitura dos acórdãos para a codificação das menções. Para cada um dos tipos de controle judicial dos projetos legislativos que discutimos na primeira seção, apresentaremos nossas impressões gerais, ilustradas por alguns casos selecionados entre os que classificamos para a parte quantitativa do presente artigo.

Omissão legislativa

Os casos classificados como *omissão*, como explicitado em seção própria, referem-se a situações nas quais o STF menciona os projetos de lei no contexto de alguma ação que tem como objetivo suprir uma omissão legislativa. Neles, as proposições legislativas costumam ser citadas como evidência de atividade legislativa a respeito de um caso, o que conta como um argumento *contrário* ao provimento da ação.

Um exemplo de uso bem-sucedido desse argumento encontra-se na ADI 4.992 (BRASIL, 2014), julgada pelo plenário do STF em 11/9/2014. A ação versava sobre lei estadual que criava um município em Rondônia. O STF, guiado pelo voto do relator, ministro Gilmar Mendes, entendeu que a lei era inconstitucional, pois o art. 18, § 4º, da CRFB, que trata da criação de novos municípios, estabelece norma de eficácia limitada, que depende de lei complementar ainda inexistente. Um dos argumentos apresentados pelo Estado de Rondônia para sustentar a constitucionalidade da lei foi que a omissão do Congresso Nacional em editar a lei complementar não poderia prejudicar as pretensões legítimas do Estado. Nesse contexto, o ministro relator cita 20 proposições diferentes de lei complementar sobre o tema para observar que “desencadeado o processo legislativo, não há que se cogitar de omissão inconstitucional do legislador” (BRASIL, 2014, p. [9]).

Por outro lado, esse argumento nem sempre é bem-sucedido, principalmente em MIs. Um caso representativo é o MI 4.787, de relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, julgado monocraticamente em 22/5/2017. O *writ* tinha como objeto a “omissão na elaboração da norma regulamentadora prevista no art. 40, § 4º, II e III da Constituição Federal” (BRASIL, 2017a, p. 1). Muito embora a decisão consigne proposições legislativas que pretendem suprir a omissão tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, esse argumento não prevaleceu ao final do julgado, que deferiu o MI, aplicando precedentes do STF em MIs afetos ao que Ribeiro e Arguelhes (2018) chamam de “mundo do trabalho”. Esses casos,

como elucidam os autores, são responsáveis pelo aumento do número de MIs manejados no STF a partir da virada da jurisprudência da Corte em 2007, admitindo que o tribunal suprisse a lacuna aberta pela omissão legislativa. Segundo nossa pesquisa, esses MIs mencionam proposições legislativas como evidência de atividade legislativa, mas não consideram esse argumento decisivo, deferindo os mandados na maior parte das vezes.

Nossa análise qualitativa das menções a projetos legislativos em contextos de omissão, portanto, mostra que o STF costuma considerar a atividade do legislador como fator normativamente relevante: há menções a proposições tanto em casos de deferimento quanto em casos de indeferimento dos pleitos movidos contra a omissão legislativa, o que mostra que, mesmo quando a omissão legislativa não é decisiva, os ministros se sentem compelidos a enfrentá-la. Por outro lado, o fato de que nem sempre esse argumento é decisivo mostra a limitação da força normativa exercida por esse fato, muito embora certas vezes a Corte, de forma retórica, apresente a existência de atividade legislativa como impeditivo absoluto para o exercício do controle (ADI 4.992). Essa situação casuística traduz-se claramente nos resultados da amostra: 50% das vezes a decisão foi pela procedência total ou parcial.

Controle formal

A categoria de controle formal foi composta, previsivelmente, por questões envolvendo regras que controlam a pauta, os quóruns e outras questões de aferição relativamente simples. Assim como previsto pela literatura, essas ações raramente são julgadas procedentes: a taxa de sucesso foi de apenas 18,18% na amostra.

No MS 24.643 (BRASIL, 2004), de relatoria do ministro Sepúlveda Pertence e com liminar

julgada monocraticamente em 4/9/2003, um parlamentar tentava trancar a pauta de votação da Câmara dos Deputados dada a necessidade de votação de medida provisória, nos termos estabelecidos pela CRFB. A liminar foi negada e, na ocasião do julgamento do mérito, em 9/3/2004, a votação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que era objeto do mandado já havia tomado seu curso, havendo, portanto, a perda do objeto.

No MS 23.334 (BRASIL, 2002), julgado em 2/9/2002, a questão envolvia o mal funcionamento no painel eletrônico que contabilizava os votos e as presenças, no Senado, relativos ao Projeto de Lei Complementar nº 249/1998. Acontece que o painel, no momento da votação, indicava a presença em plenário de parlamentares que não estavam fisicamente no Congresso Nacional naquele momento. O impetrante, o deputado Miro Teixeira, usou o mal funcionamento como argumento para que fosse sustada a tramitação do projeto. A ação foi julgada improcedente por perda de objeto, já que o projeto já havia sido aprovado por ocasião da apreciação do mérito. De toda forma, o ministro relator Moreira Alves havia assentado de maneira clara que não concederia a segurança por entender que se tratava de matéria *interna corporis*. Essa decisão é emblemática da doutrina adotada pelo STF de não avaliar violações aos regimentos internos do Congresso Nacional. Esta opção limita de maneira expressiva as hipóteses de controle formal e contribui para a atitude de contenção da Corte. Afinal, se as questões formais infraconstitucionais não podem ser decididas pelos tribunais, o escopo do controle formal limita-se às relativamente poucas exigências puramente formais estabelecidas pela CRFB.

O MS 35.127 (BRASIL, 2017c) versava sobre a quantidade de assinaturas necessárias para a apresentação de emenda à Constituição, assim como o quórum de votação da PEC na comissão

criada para debatê-la. O ministro relator Gilmar Mendes não conheceu da ação, em virtude da ilegitimidade ativa do impetrante, que era cidadão comum.

Controle semiprocedimental

A parte mais inovadora da pesquisa qualitativa é a análise do controle semiprocedimental e a atitude adotada pelo STF em relação a ele. Nossa pesquisa revelou três instâncias distintas (duas que compõem a análise quantitativa e uma que foi detectada durante as análises exploratórias) que podem ser classificadas como tentativas perante o STF de fazer valer esse tipo de controle. Conforme veremos, a Corte não interferiu no processo legislativo em nenhum dos três casos.

MS 33.195²⁴

O MS 33.195 (BRASIL, 2016b) foi movido com o intuito de afastar o deputado federal Leonardo Quintão da relatoria do PL 37/2011 (Marco Legal para a Mineração no Brasil) por conta da sua campanha eleitoral ter sido financiada, em grande parte, por empresas do setor de mineração. O ato administrativo do presidente da mesa da Câmara dos Deputados que arquivou a representação afirmou que, como se tratava de regras gerais aplicáveis a todas as empresas do setor, não estava em jogo o interesse específico de pessoa física ou jurídica que tenha contribuído para o financiamento da campanha eleitoral do deputado.

O ministro relator Luiz Fux extinguiu o processo sem resolução do mérito por conta da ilegitimidade ativa dos impetrantes, que eram cidadãos comuns. A Primeira Turma, em agravo

regimental julgado em 21/6/2016, apoiou de maneira unânime o entendimento do relator.

O caso é interessante por se tratar claramente de uma questão semiprocedimental nos termos da literatura internacional. A decisão formal do STF, porém, não tece nenhuma observação, mesmo *obter dicta*, a respeito da possibilidade de exercer esse tipo de controle.

ADI 4.425

Na ADI 4.425 (BRASIL, 2013a), discutia-se a constitucionalidade de emenda constitucional (EC) que instaurou um novo regime de pagamento e processamento dos precatórios. A menção à PEC que originou a EC nº 62/2009 ocorreu no contexto de uma alegação de inconstitucionalidade formal que entendemos ser, em natureza, semiprocedimental. Em síntese, a votação no Senado Federal deu-se em dois turnos num único dia. Os proponentes da ADI alegavam que isso era incompatível com o art. 60, § 2º, que estabelece a necessidade de votação em dois turnos e, ainda, que a matéria era disciplinada explicitamente pelo Regimento Interno do Senado Federal, que estabelecia a necessidade de um interstício de cinco dias entre as duas votações.

Essa questão dividiu o STF. Os ministros Ayres Britto, Marco Aurélio Mello, Celso de Mello e Joaquim Barbosa entenderam que o dispositivo constitucional deveria ser interpretado de forma teleológica e que essa leitura era incompatível com a ocorrência das duas votações num mesmo dia. Afinal, se o objetivo por trás da regra constitucional é garantir maior qualidade deliberativa, não deveríamos admitir a prática que foi adotada na votação da PEC 12.

A argumentação, nesse caso, é claramente semiprocedimental. Os requisitos exclusivamente formais foram cumpridos. Foram realizados dois turnos de votação. O problema é que a prática

²⁴ Esse processo não fazia parte da amostra final, mas foi um dos indicativos que encontramos de que o STF já havia sido provocado a manifestar-se a respeito de casos envolvendo o controle semiprocedimental dos projetos legislativos.

adotada não se adequou aos padrões deliberativos esperados. Nesse caso, tampouco se questiona o mérito do projeto: segundo a lógica dos votos vencidos, mesmo se a EC nº 62/2009 fosse materialmente constitucional (a Corte decidiu que esse não era o caso), ainda assim seria necessária deliberação mais profunda para que se alterasse a CRFB.

O entendimento vencedor, lastreado no voto do ministro Luiz Fux, relator designado para o acórdão, defendeu interpretação restritiva da norma formal:

Em primeiro lugar, percebe-se que o constituinte atribuiu sentidos diversos às expressões *dois turnos* e *interstício mínimo*, afastando uma possível relação de continência necessária entre aquela e esta. Em outras palavras, não é possível que se interprete a expressão *dois turnos*, mesmo sob o ângulo lógico ou teleológico, de modo a conter também implicitamente a referência a um interregno temporal mínimo entre as duas deliberações, pois ambas as expressões foram previstas de forma expressa quando pretendeu o constituinte originário a conjugação dos dois institutos no processo legislativo (BRASIL, 2013a, p. [54], grifos do autor).

O ministro Dias Toffoli, em voto concordante com o de Fux, consignou a mesma leitura autocontida, mencionando explicitamente a jurisprudência – citada na introdução – segundo a qual o STF considera questões regimentais matéria *interna corporis* ao Legislativo. Independentemente desse posicionamento, ambos os ministros adentram a análise da qualidade deliberativa das discussões realizadas no Legislativo a respeito do tópico objeto da emenda e a consideram satisfatória. Assim, por mais que ambos afirmem explicitamente que essa questão não era importante para a análise do tema, haja vista a necessidade de se interpretar a regra do art. 60, § 4º restritivamente, sua disposição para avaliar a qualidade das deliberações do Congresso lança dúvidas sobre o que seria feito caso esses debates, na opinião dos ministros, não tivessem tido tanta qualidade assim.

Ao final, a ação foi julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade material de uma série de dispositivos introduzidos pela EC 62 e leis posteriores a ela. Assim, a ação conta como um caso de deferimento parcial nas estatísticas de resultado, muito embora tenha sido julgada improcedente em sua parte semiprocedimental, cuja procedência implicaria a invalidação de todas as alterações introduzidas pela EC.

MS 34.355

O MS 34.355 (BRASIL, 2017b) discute violação semiprocedimental semelhante ao caso discutido na ADI 4.425, na qual a não regulação do

fator temporal por parte das regras formais é explorada com fins políticos. Segundo o relatório:

A inicial relata que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania concluiu seus trabalhos relativos ao trâmite da referida PEC em votação encerrada às 16h48min do dia 09.8.2016. Os impetrantes afirmam que o ato de criação da Comissão Especial foi lido em plenário no dia seguinte, às 17h49min; contudo, a ausência de quórum deliberativo para as sessões impediu o trâmite da regular atividade parlamentar. Assim, “como é de praxe na Casa Legislativa, em não havendo sessão deliberativa, os parlamentares retornam para seus estados para exercer a outra face dos seus mandatos” (inicial, fl. 3).

Ainda de acordo com a inicial, no dia seguinte, 11 de agosto, às 17h49min, o Deputado Federal Izalci, no exercício da Presidência, leu em Plenário o ato de constituição, designação de membros e de convocação de reunião da Comissão Especial em questão para as 18h do mesmo dia, “ou seja, 11 minutos depois da leitura da convocação da reunião” (inicial, fl. 3), sendo que os Deputados designados para integrá-la só foram informados, por e-mail, às 17h56min, quatro minutos antes da abertura dos trabalhos. Presentes estavam, segundo o alegado, tão somente 17 membros titulares e quatro suplentes, sendo que desses vinte e um presentes, vinte se vinculam à base do governo. Apenas a Deputada Érica Kokay (PT/DF) seria ligada ao bloco de oposição.

Durante a reunião, foi eleito o Presidente (Deputado Danilo Forte – PSB) e designado o Relator (Deputado Darcísio Perondi – PMDB/RS), sem que os deputados da oposição pudessem, portanto, tomar parte dos procedimentos e das escolhas realizadas, conforme sustentam na presente impetração (BRASIL, 2016d, p. 1-2).

Um dos argumentos aduzidos pelos parlamentares que impetraram esse MS foi que teria sido “violado o princípio da razoabilidade, diante do ‘lapso temporal transcorrido entre o ato de convocação e a realização da reunião’, quando ‘público e notório que os parlamentares, em quase sua totalidade, estavam fora de Brasília” (BRASIL, 2016d, p. 2). Ademais, há a admissão explícita de que as regras formais relevantes, estabelecidas na Constituição e no regimento interno, não estabelecem intervalo obrigatório entre a criação e a convocação para a reunião da Comissão Especial. Portanto, a alegação não é de violação a um requisito meramente formal.

De maneira geral, os casos analisados permitem perceber que o controle semiprocedimental – embora tenha sido uma tese sustentada (ainda que não com esse nome) pelas partes que litigam junto ao STF – não encontrou eco ainda nas decisões do tribunal, conquanto tenha angariado a simpatia dos votos vencidos da ADI 4.425. Surpreendente também é a ausência de menção à literatura sobre o assunto por parte dos ministros. Sabemos que a Corte gosta de reverberar a academia europeia e, em particular, a alemã. Nesse caso, porém, há completo silêncio.

Controle material

A posição do STF sobre o controle material de proposições legislativas é que este não é possível. Muito embora o tribunal reconheça a legitimidade ativa de parlamentares para manusear MSs contra proposições legislativas, ele não se pronuncia sobre o mérito dos pedidos. Neste sentido, é interessante analisar o MS 34.328 (BRASIL, 2016c).

MS 34.328

Esse MS foi movido com o objetivo de impedir a tramitação, ao mesmo tempo, da PEC 241/2016 (BRASIL, 2016a), que estabelecia o teto de gastos para o orçamento federal, e do projeto de lei orçamentária proposto pelo governo do então presidente Michel Temer. A alegação era, por um lado, que a PEC do teto de gastos tendia a abolir direitos fundamentais e que, portanto, feriria o art. 60, § 4º, IV, da CRFB e, por outro, que a lei orçamentária para o ano de 2017 estava tentando encampar os novos limites antes da apreciação da emenda constitucional, o que, na prática, funcionaria como uma maneira de burlar os quóruns qualificados exigidos para a aprovação da matéria. É possível argumentar que o segundo objeto do *writ* veicula um pedido de controle semiprocedimental. Afinal, não se trata de simples verificação de quórum, mas da afirmação de que matéria tão importante quanto a imposição de um teto restrito aos gastos públicos deveria ser reservada para trâmites procedimentais mais exigentes. Por outro lado, a primeira alegação, segundo a qual a referida PEC seria tendente a abolir direitos fundamentais, é claramente material em sua natureza.

O ministro relator Teori Zavascki negou ambos os pedidos, sob a seguinte justificativa:

1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar – para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não. 2. Sendo

inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança. 3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de opor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico. 4. Mandado de segurança indeferido. No caso, conforme indicado na decisão de indeferimento da liminar, não está evidenciada a alegada inconstitucionalidade formal, pois a tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2017 (PL 2/2016) segue o rito constitucionalmente previsto, sendo os argumentos trazidos pelos impetrantes insuficientes para demonstrar a existência de qualquer ato abusivo no curso do processo legislativo. De outro lado, eventual inconstitucionalidade material de dispositivos do projeto de lei de diretrizes orçamentárias é matéria que deve ser discutida no próprio processo legislativo, sem necessidade de intervenção do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2016c, p. 2-4).

No caso, o ministro não se utilizou das categorias do controle semiprocedimental, e boa parte de sua fundamentação depende da existência de uma fronteira bem delimitada entre controle formal e controle material. Segundo a concepção adotada por ele, parece que qualquer questão que não esteja restrita às hipóteses tradicionais de controle formal trata de controle material e, portanto, não podem ser alvo de controle judicial antes do término do procedimento legislativo.

Sobre o tema, o ministro faz menção explícita ao debate travado no MS 32.033 (BRASIL, 2013c). Nesse processo apreciado pelo plenário da Corte, fixou-se a tese de que não é cabível o controle constitucional material prévio de projetos de lei (embora seja possível controlar previamente PECs que desrespeitem cláusulas pétreas). O argumento, reproduzido em parte no trecho citado, é de que o controle material de constitucionalidade prévio é exercido por outros órgãos e que o Judiciário permanece tendo a prerrogativa de invalidar a norma após sua aprovação.

Se entendemos que não há espaço entre o controle formal e o controle material, conforme parece implicar a decisão mencionada, temos uma

posição efetivamente contrária ao controle semiprocedimental. Assim, muito embora não tenha enfrentado explicitamente o conceito ao longo da sua argumentação, o ministro Teori Zavascki expressou posição incompatível, no MS 34.328, com a possibilidade de exercício do controle semiprocedimental do processo legislativo.

MS 33.575

O MS 33.575 (BRASIL, 2015c), cujas decisões liminares (datadas de 2015) foram classificadas como tratando de controle material, insurgiu-se contra a PEC nº 171/1993 (BRASIL, 1993). A alegação era a de que ela, que visava alterar a maioria penal de 18 para 16 anos de idade, “vai de encontro ao art. 60, § 4º, IV, da CRFB, uma vez que o seu art. 228 prescreve garantia individual, gravada como cláusula pétrea” (BRASIL, 2015c, p. 1). O ministro relator Dias Toffoli limitou-se, em sede de liminar, a apontar para a falta de *periculum in mora* como razão para negar a ordem. O processo segue em aberto quanto ao mérito, agora sob relatoria da ministra Cármen Lúcia, ante a mudança na presidência do tribunal.

Conclusão

Nossa análise exploratória das menções feitas pelo STF a proposições legislativas revelou algumas características do controle judicial da produção normativa da Câmara dos Deputados:

1) O controle judicial do processo legislativo da Câmara dos Deputados vem crescendo. O Gráfico 1 evidencia que nos últimos anos cresceu não só o número de menções, mas também o número de proposições legislativas que são objeto de decisão do STF.

2) A maioria das citações ocorre em processos que têm como objeto a omissão legislativa. Isso ocorre, em parte, por conta do maior número de citações por decisão, mas também é reflexo de tendências quantitativas da Corte, como o crescimento do número de MIs decididos, conforme documentado em Ribeiro e Arguelhes (2018).

3) A postura geral é de autocontenção. O STF entende que a interpretação dos regimentos internos compete inteiramente ao Congresso Nacional e interpreta de maneira estreita os requisitos formais incluídos na CRFB, rejeitando o controle semiprocedimental.

4) Apesar disso, a Corte já foi provocada a exercer controle semiprocedimental em algumas ocasiões e, em pelo menos uma delas (ADI 4.425), a tese obteve o apoio de parte dos ministros.

Esse panorama é informativo. Conhecendo a atuação do STF sobre projetos legislativos, podemos descrever adequadamente a postura autocontida da Corte. Conhecer essa autocontenção quantitativa, por sua vez, permite-nos apontar com mais segurança para os desvios do tribunal sobre a sua própria doutrina. Em outras palavras: munidos de dados concretos, podemos destacar os casos de intervenção no processo legislativo como pontos fora da curva. Isso não significa que intervenções desse tipo devem ser automaticamente condenadas; mas, frente aos dados, precisa ser elevada a carga argumentativa necessária para justificar uma intervenção.

O panorama também nos permite especular a respeito dos próximos passos na relação entre o Congresso e o STF. Não seria surpreendente, por exemplo, se o aumento da frequência com que o STF decide questões envolvendo proposições legislativas levasse à rediscussão de questões como a da ADI 4.425. Será que uma nova composição da Corte, reunida sob um clima político inteiramente diverso, seria capaz de alterar o entendimento a respeito do controle semiprocedimental? Será que o surgimento e proliferação da literatura que elogia a técnica no Direito Comparado (BAR-SIMAN-TOV, 2012, 2015; OLIVER-LALANA; MEBERSCHMIDT, 2016) influenciará o voto dos ministros na próxima ocasião? Nossa pesquisa indica que essas questões serão respondidas em breve.

Finalmente, o presente artigo oferece um quadro de referência geral para estudos mais aprofundados a respeito de cada uma das hipóteses identificadas de controle judicial das proposições legislativas. Investigações futuras podem se debruçar de maneira frutífera sobre cada um dos contextos em que se dão as menções para mapear de maneira mais sistemática os argumentos que estão em jogo, assim como para avaliar do ponto de vista normativo as posições em disputa. Quando falamos sobre controle procedimental, por exemplo, em que medida os argumentos normativos invocados no contexto europeu são válidos e convincentes no contexto brasileiro? A ação legislativa deveria ser suficiente para afastar a intervenção judicial em MIs e ADOs? Essas são questões que permanecem em aberto e que podem ser aprofundadas com base nas fundações lançadas nesta pesquisa exploratória.

Sobre os autores

Natasha Schmitt Caccia Salinas é doutora, mestre e bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; *Master of Laws* (LL.M) pela Yale University, New Haven, Connecticut, EUA; professora dos programas de graduação e pós-graduação do curso de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: natasha.salinas@fgv.br

Guilherme da Franca Couto Fernandes de Almeida é mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil; doutorando em Teoria do Estado e Direito Constitucional na PUC-RJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil; coordenador do projeto Supremo em Números, da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
E-mail: guilherme.almeida@fgv.br

Como citar este artigo

(ABNT)

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de. O controle judicial de projetos legislativos: uma análise exploratória. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 57, n. 225, p. 125-150, jan./mar. 2020. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p125

(APA)

Salinas, N. S. C., & Almeida, G. da F. C. F. de (2020). O controle judicial de projetos legislativos: uma análise exploratória. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 57(225), 125-150. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/225/ril_v57_n225_p125

Referências

ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de. *Técnica legislativa e linguagem*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/31028/31028.PDF>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-85, jan. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970/22728>. Acesso em: 19 nov. 2019.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BAR-SIMAN-TOV, Ittai. Semiprocedural judicial review. *Legisprudence*, [s. l.], v. 6, n. 3, p. 271-300, 2012. DOI: <https://doi.org/10.5235/17521467.6.3.271>.

_____. The role of courts in improving the legislative process. *The Theory and Practice of Legislation*, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 295-313, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2015.1133169>.

BENTHAM, Jeremy. *The works of Jeremy Bentham*. Edinburgh: William Tait, [1843]. v. 3. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/title/1922>. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Emenda à Constituição nº 171, de 1993. Altera a redação do art. 228 da Constituição Federal (imputabilidade penal do maior de dezesseis anos). *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, ano 48, n. 179, p. 23.062-23.064, 27 out. 1993. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27OUT1993.pdf#page=10>. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Emenda à Constituição [nº 241, de 2016]*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal.

Brasília, DF: [Câmara dos Deputados], 2016a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei [nº 12], de 2015*. Dispõe sobre a utilização de sistemas de verificação biométrica e dá outras providências. [Brasília, DF]: Câmara dos Deputados, 2015a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1296692&filename=PL+12/2015. Acesso em: 22 nov. 2019.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. *Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019*. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13848.htm. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.425/DF*. Direito constitucional. Regime de execução da Fazenda Pública mediante precatório. Emenda Constitucional nº 62/2009. Inconstitucionalidade formal não configurada. Inexistência de interstício constitucional mínimo entre os dois turnos de votação de emendas à Lei Maior (CF, art. 60, § 2º) [...]. Requerente: Confederação Nacional da Indústria – CNI. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Min. Ayres Britto. Redator do acórdão: Min. Luiz Fux, 14 de março de 2013a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=191921993&ext=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.992/RO*. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 2.264/2010, do Estado de Rondônia, que dispõe sobre a criação do Município de Extrema de Rondônia, a partir de desmembramento de área territorial do Município de Porto Velho, fixa os seus limites, bem como informa os Distritos que integrarão a municipalidade criada [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessado: Governador do Estado de Rondônia; Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Relator: Min. Gilmar Mendes, 11 de setembro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7207856>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Agravo Regimental em Mandado de Segurança 33.195/DF*. Agravo regimental em mandado de segurança. *Writ* impetrado por cidadãos brasileiros para proteção de direitos titularizados por toda a coletividade, relativamente a um processo legislativo idôneo [...]. Agravante: Antônio Canuto e outros. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Luiz Fux, 21 de junho de 2016b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309877824&ext=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança 31.816/DF*. Constitucional. Mandado de segurança. Liminar. Requisitos. Processo legislativo. Apreciação de vetos presidenciais (CF, art. 66, §§ 4º e 6º) [...]. Agravante: Mesa do Congresso Nacional. Agravado: Alessandro Lucciola Molon. Relator: Min. Luiz Fux. Redator do acórdão: Min. Teori Zavascki, 27 de fevereiro de 2013b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=139137989&ext=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Agravo Regimental na Medida Cautelar em Mandado de Segurança 33.729/DF*. Direito constitucional. Agravo regimental em mandado de segurança. Julgamento das contas anuais do Presidente da República. Medida liminar indeferida. Ausência de interesse recursal [...]. Agravante: Câmara dos Deputados. Agravado: Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de setembro de 2015b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308598103&ext=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Agravo Regimental no Mandado de Segurança 26.062/DF*. Agravo Regimental em Mandado de Segurança. 2. Oferecimento de denúncia

por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao Presidente da República (artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) [...]. Agravante: Luís Carlos Crema. Agravado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Gilmar Mendes, 10 de março de 2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=518273>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção 4.787/DF*. Impetrante: Adinelson Luciano de Souza. Impetrado: Presidente da República; Presidente do Senado Federal; Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 22 de maio de 2017a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311875690&text=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 23.334/RJ*. Impetrante: Miro Teixeira. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Moreira Alves, 2 de setembro de 2002. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%2823334%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/rkjcfn2>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 24.643/DF*. Impetrante: José Carlos Aleluia e outros. Impetrado: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Sepúlveda Pertence, 9 de março de 2004. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28MS%24%2ESCLA%2E+E+24643%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/y6tngtdl>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança 32.033/DF*. Constitucional. Mandado de segurança. Controle preventivo de constitucionalidade material de projeto de lei. Inviabilidade [...]. Impetrante: Rodrigo Sobral Rollemberg. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. Redator do acórdão: Min. Teori Zavascki, 20 de junho de 2013c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=201427060&text=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 34.328/DF*. Impetrante: Humberto Sérgio Costa Lima e outros. Impetrado: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Min. Teori Zavascki, 24 de novembro de 2016c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310829397&text=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 34.355/DF*. Mandado de segurança. Câmara dos Deputados. Trâmite da PEC nº 241/2016. Alegação de violação do processo constitucional legislativo. Liminar indeferida. Promulgação da EC nº 95/2016. Perda de objeto por fato superveniente [...]. Impetrante: Aliel Machado Bark e outros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Min. Rosa Weber, 10 de abril de 2017b. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311624206&text=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 35.127/DF*. Impetrante: Carlos Alexandre Klomfahs. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Gilmar Mendes, 25 de agosto de 2017c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312559825&text=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança 33.575/DF*. Impetrante: Rubens Pereira e Silva Junior. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Dias Toffoli, 17 de abril de 2015c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15331489194&text=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.355/DF*. Impetrante: Aliel Machado Bark e outros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Min. Rosa Weber, 23 de agosto de 2016d. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310196869&text=.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. *Controle judicial e processo legislativo*: a observância dos regimentos internos das casas legislativas como garantia do Estado democrático de direito. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

CONHEÇA a [sic] nomenclaturas das proposições legislativas. [Brasília, DF: Senado Federal, 20--]. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/quadros/qd_374.html. Acesso em: 21 nov. 2019.

DADOS abertos: os dados da Câmara a qualquer hora, ao seu dispor. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [20--]. Disponível em: <https://dadosabertos.camara.leg.br>. Acesso em: 25 nov. 2019.

FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de; CHAVES FILHO, Luciano de Oliveira. *V relatório Supremo em números: o foro privilegiado e o Supremo*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2017. (Série Novas Ideias em Direito). Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18097>. Acesso em: 19 nov. 2019.

MACEDO, Cristiane Branco. *A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o processo legislativo no Estado democrático de direito*. 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178422/A%20legitimidade%20e%20a%20extens%C3%A3o%20do%20controle%20judicial.pdf?sequence=7>. Acesso em: 22 nov. 2019.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto; BARBIERI, Catarina Helena Cortada (org.). *Direito e interpretação: racionalidades e instituições*. São Paulo: Saraiva: FGV, 2011. (Série Direito em Debate. Direito, Desenvolvimento, Justiça).

MEBERSCHMIDT, Klaus. The procedural review of legislation and the substantive review of legislation: opponents or allies? In: MEBERSCHMIDT, Klaus; OLIVER-LALANA, A. Daniel (ed.). *Rational lawmaking under review: jurisprudence according to the German Federal Constitutional Court*. Basel: Springer, 2016. p. 373-403. DOI: 10.1007/978-3-319-33217-8_15.

MORAND, Charles-Albert. Éléments de légistique formelle et matérielle. In: _____ (dir.). *Légistique formelle et matérielle = formal and material legistic*. Aix-en-Provence: Presse universitaires d'Aix-Marseille, 1999. p. 17-45.

_____. Les exigences de la méthode législative et du droit constitutionnel portant sur la formation de la législation. *Droit et Société*, [s. l.], n. 10, p. 391-406, 1988. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1988_num_10_1_1011. Acesso em: 20 nov. 2019.

OLIVER-LALANA, A. Daniel; MEBERSCHMIDT, Klaus. On the “legisprudential turn” in constitutional review: an introduction. In: MEBERSCHMIDT, Klaus; OLIVER-LALANA, A. Daniel (ed.). *Rational lawmaking under review: jurisprudence according to the German Federal Constitutional Court*. Basel: Springer, 2016. p. 1-16. DOI: 10.1007/978-3-319-33217-8_1.

PALU, Oswaldo Luiz. *Controle dos atos de governo pela jurisdição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PAULA, Felipe de. Does Brazil have a legislative policy? *The Theory and Practice of Legislation*, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 329-353, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/20508840.2016.1242244>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20508840.2016.1242244>. Acesso em: 20 nov. 2019.

POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou representação?: Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

POPELIER, Patricia; VAN DE HEYNING, Catherine. Procedural rationality: giving teeth to proportionality analysis. *European Constitutional Law Review*, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 230-262, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1574019612001137>.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *O controle judicial de atos do Poder Legislativo: atos políticos e interna corporis*. Brasília, DF: Brasília Jurídica, 2001.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Nem evolução, nem renascimento?: contingência e captura corporativa em três décadas de mandado de injunção. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 55, n. 219, p. 103-132, jul./set. 2018.

Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/219/ril_v55_n219_p103. Acesso em: 20 nov. 2019.

ROSE-ACKERMAN, Susan; EDIGY, Stefanie; FOWKES, James. *Due process of lawmaking: the United States in comparative perspective*. New York: Cambridge University Press, 2015.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 229-249, jul./dez. 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v3i2.2219>. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/2219>. Acesso em: 20 nov. 2019.

SAMUELS, David J. Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. *The Journal of Politics*, [s. l.], v. 64, n. 3, p. 845-863, Aug. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00149>.

SANTOS, Manoel Leonardo; SILVA, Mariana Batista da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 1, p. 33-59, abr. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-019121133>. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v21n1/0104-6276-op-21-01-00033.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

SGARBI, Adrian. What is a good legislative definition? *Beijing Law Review*, [s. l.], v. 4, n. 1, p. 28-36, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.4236/blr.2013.41004>. Disponível em: https://www.scirp.org/pdf/BLR_2013032014391004.pdf. Acesso em: 21 nov. 2019.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 91, n. 798, p. 23-50, abr. 2002.

SIMON, Herbert Alexander. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. 4th ed. New York: Free Press, c1997.

WALDRON, Jeremy. The core of the case against judicial review. *The Yale Law Journal*, [s. l.], v. 115, n. 6, p. 1.346-1.406, Apr. 2006. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5011&context=ylj>. Acesso em: 21 nov. 2019.

WINTGENS, Luc J. (ed.). *Legisprudence: a new theoretical approach to legislation*. Portland: Hart, 2002. (European Academy of Legal Theory Series).