



**Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR: EDIVAL BRAGA**



**LEGITIMIDADE ATIVA DE PARLAMENTAR NO CONTROLE
PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE DO PROCESSO
LEGISLATIVO: MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR
PARLAMENTAR¹**

Heitor Sousa Lima²

Hildegardo Freitas da Silva³

Paulo Tenório Cabral da Costa⁴

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁵

Artigo acadêmico desenvolvido com a finalidade de verificar, de forma analítica, a legitimidade ativa de parlamentar no controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo e o mandado de segurança impetrado por parlamentar. Tudo isso, baseado em estudos precedentes do STF e, ao final, sendo feita uma comparação com casos semelhantes em outros países.

Subsidiariamente, possui o fim de avaliação na Disciplina de Direito Processual Constitucional, ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga.

RESUMO: Este artigo de pesquisa analisa como pontos principais a legitimidade ativa do parlamentar no controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo e o mandado de segurança impetrado por parlamentar. Para isso, foi feita uma abordagem acerca da origem, natureza jurídica, finalidade e uma análise dos estudos precedentes do STF acerca dos assuntos em questão, para assim chegar-se a uma conclusão de como o objeto principal do artigo está sendo tratado no mundo jurídico brasileiro. Posteriormente, buscando uma maior integração entre os diversos ordenamentos jurídicos existentes e utilizando-se da técnica do Direito Comparado, realizou-se uma

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. heitoremegg@hotmail.com.

³ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. hildegardofreitas@ymail.com

⁴ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. ptcabral@hotmail.com

⁵ Professor de Direito Processual Constitucional da Universidade Federal de Roraima- UFRR

verificação das semelhanças e diferenças das questões tratadas no artigo em outros países.

Por fim, após percorrer esse caminho de pesquisa, pode-se chegar a uma análise crítica a respeito do objeto do artigo.

Palavras-chave: legitimidade ativa de parlamentar. Controle preventivo de constitucionalidade. Processo legislativo. Mandado de segurança. Estudos precedentes do STF. Estudo comparado.

Sumário: 1. INTRODUÇÃO; 2. LEGITIMIDADE ATIVA DE PARLAMENTAR NO CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE 2.1 MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR PARLAMENTAR. E ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 3. DIREITO COMPARADO: TRATAMENTO DADO PELAS CORTES CONSTITUCIONAIS DOS PAÍSES ESTUDADOS 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS; 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ABSTRACT: This research article analyzes as main points the active legitimacy of parliamentarian in the preventive control of constitutionality of the legislative process, and the mandado de segurança filed by parliamentary. For this, an approach was taken on the origin, legal nature, purpose and an analysis of the previous studies of the STF on the subjects in question, so, to arrive at a conclusion of how the main object of the article is being treated in the world Brazilian law. Subsequently, seeking a greater integration between the various existing legal systems and using the technique of Comparative Law, a check was made between the similarities and differences of the issues treated in the article in other countries.

Finally, after going through this path of research, a critical analysis can be made of the object of the article.

Keywords: active parliamentary legitimacy. Preventive control of constitutionality. Legislative process. Security order. Previous STF studies. Comparative study.

Summary: 1. INTRODUCTION; 2. ACTIVE LEGITIMACY OF PARLIAMENTARY IN THE PREVENTIVE CONTROL OF CONSTITUTIONALITY 2.1 MANDATE OF SECURITY IMPETRATED BY PARLIAMENTARY. AND UNDERSTANDING OF

THE SUPREME FEDERAL COURT 3. COMPARATIVE RIGHT: TREATMENT OF
THE CONSTITUTIONAL COURTS OF THE COUNTRIES STUDIED 4. FINAL
CONSIDERATIONS; 5. BIBLIOGRAPHICAL REFERENCES

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa fará uma abordagem sobre o tema: a legitimidade ativa de parlamentar no controle preventivo de constitucionalidade do processo legislativo e o mandado de segurança impetrado por parlamentar. Os assuntos apresentados serão baseados em estudos precedentes do Supremo Tribunal Federal, além de base legal fundada na Constituição Federal, códigos, entre outros. O referido tema tem uma abordagem no Brasil com um viés diferente de outros lugares, portanto, encontra-se aí a delimitação temática espacial. Temporalmente, a delimitação pode ser feita em razão da promulgação da Constituição de 88. Por fim, delimita-se quem será o objeto da pesquisa, ou seja, as pessoas que aqui residem.

Para tratar a respeito dos estudos, teremos como fonte orientadora os precedentes do Supremo Tribunal Federal – STF, os casos semelhantes em outros países, bem como doutrinas de direito constitucional. Através desses estudos citados, chegar-se-á ao objetivo do artigo, adquirir conhecimento, e assim poderá ser feita uma conclusão com análise crítica sobre o que será tratado.

Sobre o tema em questão, há muitas discussões à sua volta, com várias opiniões de doutrinadores. Assim, vários elementos podem ser identificados, para que, com base neles, chegue-se a uma conclusão sobre o modo como o objeto deste artigo vem sendo tratado no mundo jurídico nacional. No desenvolvimento do artigo, serão abordados inúmeros assuntos; dentre os principais, pode-se citar: a previsão constitucional do objeto da pesquisa; todas as leis que o regulam serão abordadas; destacar-se-ão pontos importantes sobre as principais discussões do assunto, entendimento jurisprudencial, entre outros.

Um ponto importante a ser destacado sobre o presente artigo é a boa discussão sobre o assunto: é possível um mandado de segurança ser impetrado por parlamentar?

Para responder a essa questão, a opinião de alguns doutrinadores será levada em conta; também há jurisprudências a respeito da questão levantada. Além desse questionamento, outros também devem ser ressaltados; no decorrer do artigo, todos serão respondidos de forma técnica e coesa.

Todo artigo que será desenvolvido deve ter uma justificativa: para que ele serve? Qual a sua importância? Vejamos: este artigo tem a nobre importância de explicar, em linguagem formal, incrementada com expressões jurídicas, para a sociedade em geral, um assunto de grande relevância, não só no direito constitucional, mas também no mundo jurídico em geral.

Por fim, para se desenvolver uma pesquisa, deve-se adotar uma metodologia. No desenvolvimento do artigo, os temas abordados nessa breve introdução serão aprofundados por meio dos estudos de vários doutrinadores sobre a constituição, estudos de jurisprudências relacionados ao tema da pesquisa, julgados, direito comparado com outros países, entre outros, para que, ao final, possa ser feita uma análise crítica dos temas abordados.

Epígrafe:

“Cada ato é sempre livre em sua origem, mas não depois, porque então já pertence ao determinismo da lei de causalidade, que lhe impõe as reações e consequências.”

Pietro Ubaldi

2. LEGITIMIDADE ATIVA DE PARLAMENTAR NO CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

**-CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE NO DIREITO
BRASILEIRO:**

CONCEITO DE CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE: é o controle realizado antes do ato normativo ingressar no ordenamento jurídico, no decorrer do processo legislativo.

OBJETIVO: o objetivo do controle preventivo de constitucionalidade é não deixar que um ato normativo contrário à Constituição entre no mundo jurídico e comece a produzir efeitos.

QUEM REALIZA CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE?

Os três poderes do Estado podem realizar, no entanto, o predomínio é do Poder Legislativo.

CONTROLE PREVENTIVO REALIZADO PELO PODER LEGISLATIVO

O controle preventivo é realizado durante o processo legislativo, portanto, quem atua mais é o Poder Legislativo, já que é nele que se desenrola boa parte da atividade.

- ÓRGÃOS DO PODER LEGISLATIVO QUE REALIZAM CONTROLE PREVENTIVO:

O Presidente da Casa Legislativa: realiza o controle no momento em que devolve uma proposição ao autor alegando que é contrária à Constituição. Cabe recurso ao Plenário contra esta decisão.

A Comissão de Constituição e Justiça: emite parecer terminativo, colocando fim ao processo legislativo, sobre a constitucionalidade ou não da proposição legislativa. Apesar de o parecer ser terminativo, ele não é absoluto, pois é possível recurso ao Plenário, manejado por um décimo dos membros da respectiva Casa Legislativa.

O Plenário da Casa: pode realizar controle preventivo ao julgar recurso contra a decisão do Presidente da Casa, mencionada no item, ou quando aprecia recurso contra parecer da CCJ que afirma a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinada proposição.

2.1 MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR PARLAMENTAR E ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

- O controle preventivo de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança 32.033:

O caso concreto foi o seguinte:

Tratava-se de Mandado de Segurança Preventivo nº 32.033/DF, com pedido liminar, no qual o impetrante, o Senador Rodrigo Sobral Rollemberg, alegava violação constitucional no Projeto de Lei nº 4.470/2012 (PL nº 4.470/12), em razão de no referido Projeto a “migração partidária que ocorrer durante a legislatura não importará

na transferência dos recursos do fundo partidário e do horário de propaganda eleitoral no rádio e na televisão”.

As autoridades impetradas eram a Câmara dos Deputados, pelo fato de ter votado o Projeto e enviado ao Senado Federal com vícios, bem como o presidente do Senado Federal, pela razão de poder vir a incluir o PL nº 4.470/2012 para votação a qualquer momento.

O impetrante alega colisão do projeto com o decidido na ADI 4.430 de relatoria do Ministro Dias Toffoli, bem como o caráter de perseguição para evitar alianças partidárias da oposição. Alega também que a forma como o Projeto tramita é inconstitucional, já que usa o processo legislativo de forma contrária à Constituição. O principal argumento do mérito é o fato de que o PL 4.470/2012 ao permitir que a migração partidária não importe em transferência de recursos partidários e tempo de propaganda eleitoral estaria violando o art. 17, parágrafo 3º da Constituição que estabelece a livre criação partidária, pluripartidarismo e recursos financeiros do fundo partidário.

Liminar deferida com a argumentação de excepcionalidade do caso, abuso do poder legislativo e contrariedade à Constituição.

Algumas entidades e outros partidos requereram admissão na condição de amicus curiae; os pedidos foram deferidos. A Procuradoria Geral da República manifestou-se pelo conhecimento e provimento do mandamus.

Liminar concedida pelo Min. Gilmar Mendes:

Em 24/4/2013, o Min. Gilmar Mendes, por vislumbrar possível violação ao direito público subjetivo do parlamentar de não se submeter a processo legislativo inconstitucional, deferiu, monocraticamente, liminar para suspender a tramitação do aludido projeto.

Apreciação do MS pelo Plenário do Supremo:

O Supremo Tribunal Federal concluiu no dia 20 de junho de 2013 o julgamento do Mandado de Segurança nº 32.033/DF, que teve início no dia 05 de junho, com a seguinte ementa:

“CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DE PROJETO DE LEI. INVIABILIDADE.

1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é a legitimidade do parlamentar - e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou

emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.

2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo, a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança.

3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico.

4. Mandado de segurança indeferido”.

Principais argumentos expostos para denegar o MS:

Algumas questões de grande importância foram discutidas durante o julgamento, após a decisão da questão de ordem sobre a manifestação de “amicus curiae”: cabimento do Mandado de Segurança contra tramitação de projeto de lei, controle de constitucionalidade preventivo de projeto de lei (e não apenas de Projeto de Emenda Constitucional); e controle de constitucionalidade preventivo de conteúdo de Projeto de Lei (e não somente da forma do processo legislativo).

Por maioria, o Pleno do Supremo decidiu pelo não cabimento do controle de constitucionalidade prévio e material de Projeto de Lei, através do mandado de segurança ou outro meio processual.

O controle político preventivo no Brasil nos dias atuais é desempenhado pelos Poderes Legislativo (nas Comissões de Constituição e Justiça do Senado e da Câmara, a quem compete analisar a compatibilidade dos projetos de lei com as normas

constitucionais) e Executivo (pelo Presidente, que pode vetar projeto de lei, quando considerá-lo inconstitucional – art. 66, § 1º, da Constituição Federal).

O controle jurisdicional preventivo é realizado somente quando existir proibição constitucional ao trâmite do ato normativo impugnado.

Especificamente sobre o controle jurisdicional prévio, o Supremo entende, fundamentando-se na garantia do devido processo legislativo, que parlamentar pode impetrar mandado de segurança para impedir que seja deliberada no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional que violar cláusula pétrea (MS 23047 MC/DF, Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 11/02/1998, DJ 14/11/2003, p. 14; MS 22183/DF, Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, j. 05/04/1995, DJ 12/12/1997, p. 65569; MS 20257/DF, Pleno, rel. p/ acórdão Min. Moreira Alves, j. 08/10/1980, DJ 27/02/1981, p. 1304).

Em sentido contrário, não se admite o controle de constitucionalidade de projeto de lei, pois, via de regra, não possui caráter preventivo. Nesse viés segue-se a seguinte Ação Direta de Inconstitucionalidade:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROPOSTA DE EMENDA A CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INSTITUIÇÃO DA PENA DE MORTE MEDIANTE PREVIA CONSULTA PLEBISCITARIA - LIMITAÇÃO MATERIAL EXPLÍCITA DO PODER REFORMADOR DO CONGRESSO NACIONAL (ART. 60, PAR. 4., IV) - INEXISTÊNCIA DE CONTROLE PREVENTIVO ABSTRATO (EM TESE) NO DIREITO BRASILEIRO - AUSÊNCIA DE ATO NORMATIVO - NÃO-CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA. - O DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO BRASILEIRO, AO LONGO DE SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA, JAMAIS AUTORIZOU - COMO A NOVA CONSTITUIÇÃO PROMULGADA EM 1988 TAMBÉM NÃO O ADMITE - O SISTEMA DE CONTROLE JURISDICIONAL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE, EM ABSTRATO. INEXISTE, DESSE MODO, EM NOSSO SISTEMA JURÍDICO, A POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA PREVENTIVA DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DE MERAS PROPOSIÇÕES NORMATIVAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ATOS NORMATIVOS ‘IN FIERI’, AINDA EM FASE DE FORMAÇÃO, COM TRAMITAÇÃO PROCEDIMENTAL NÃO CONCLUÍDA, NÃO ENSEJAM E NEM DÃO MARGEM AO CONTROLE CONCENTRADO OU EM TESE DE CONSTITUCIONALIDADE, QUE SUPÕE - RESSALVADAS AS SITUAÇÕES CONFIGURADORAS DE OMISSÃO JURIDICAMENTE RELEVANTE - A EXISTÊNCIA DE ESPÉCIES NORMATIVAS DEFINITIVAS, PERFEITAS E ACABADAS. (...)” (ADI 466/DF, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, j. 03/04/1991, DJ 10/05/1991, p. 5929).

Em caráter excepcional, o Supremo admite o controle de constitucionalidade preventivo de Proposta de Emenda Constitucional, desde que o devido processo legislativo seja violado, ou seja, a tramitação não observa o que está previsto nos §§ 1º e 4º do art. 60 da Constituição:

“§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio”.

“§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais”.

Afirma-se também que, em regra, não é possível o controle jurisdicional preventivo de PEC, a menos que a violação esteja inserida na proteção do art. 60, §§ 1º (formal) e 4º (material), da Constituição.

Conclui-se portanto que o STF reafirmou sua jurisprudência ao julgar o Mandado de Segurança 32033/DF, confirmando a ideia de que o controle de constitucionalidade jurisdicional preventivo é medida excepcional, cabendo apenas para o controle de Proposta de Emenda Constitucional que não observe o devido processo legislativo assegurado pelos §§ 1º e 4º do art. 60 da Constituição.

O tema acima não é novo:

Já havia precedentes antigos no mesmo sentido; no entanto, neste julgado foram definidas, de forma mais clara, as hipóteses em que o parlamentar pode impetrar o mandado de segurança questionando as proposições legislativas em tramitação no Congresso. Esta foi a grande contribuição do precedente.

Em respeito à independência e observadas às respectivas competências estabelecidas no próprio texto constitucional, a Suprema Corte, no julgamento do MS 20.257, relator para o acórdão **Ministro Moreira Alves**, DJ 27.02.1981, admitiu a possibilidade de exame de mandado de segurança impetrado por parlamentar quando presente questionamento sobre a constitucionalidade do processo legislativo, com a seguinte fundamentação:

“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. Diversas, porém, são as hipóteses, como a presente, em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (...) ou a sua deliberação (como na espécie). Aqui, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas - que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, neste caso, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.”

Nessa linha, cabível o mandado de segurança quanto a atos praticados no processo legislativo em desarmonia com a Constituição Federal. Este Tribunal também já apreciou a questão da legitimidade ativa, tendo definido pela exclusividade do parlamentar. Cito o MS 23.565, rel. **Ministro Celso de Mello**, DJ 17.11.1999, verbis:

“O processo de formação das leis ou de elaboração de emendas à Constituição revela-se suscetível de controle incidental ou difuso pelo Poder Judiciário, sempre que, havendo possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, a impugnação vier a ser suscitada por membro do próprio Congresso Nacional, pois, nesse domínio, somente ao parlamentar - que dispõe do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo - assiste legitimidade ativa 'ad causam' para provocar a fiscalização jurisdicional. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de recusar, a terceiros que não ostentem a condição de parlamentar, qualquer legitimidade que lhes atribua a prerrogativa de questionar, 'incidenter tantum', em sede mandamental, a validade jurídico-constitucional de proposta de emenda à Constituição, ainda em tramitação no Congresso Nacional. Precedentes. - Terceiros, ainda que invocando a sua potencial condição de destinatários da futura lei ou emenda à Constituição, não dispõem do direito público subjetivo de supervisionar a elaboração dos atos legislativos, sob pena de indevida transformação, em controle preventivo de constitucionalidade em abstrato - inexistente no sistema constitucional brasileiro (RTJ 136/25-26, Rel. Ministro CELSO DE MELLO) -, do processo de mandado de segurança, que, instaurado por mero particular, converter-se-ia em um inadmissível sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes.”

Dito isso, verifico que o presente mandamus foi impetrado por parlamentar – o que enseja o reconhecimento da presença da legitimatio ad causa ativa. De outra parte, destaco que a jurisprudência desta Corte tem se orientado no sentido de que somente em casos excepcionais – em que descumprido comando expresso da Constituição da República sobre o processo legislativo –, é lícito ao Poder Judiciário exercer o controle da juridicidade do processo legislativo. Como assentou, com singular maestria, o eminente Ministro Celso de Mello, no MS 24.849 (DJ 22.6.2005):

“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 suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não por membros do Congresso Nacional”. Embora admissível, a impetração do mandado de segurança visando ao controle preventivo dos atos normativos está adstrita à existência de “norma constitucional indicativa de expressa proibição ao processamento do aludido projeto de lei” (MS 24.138, rel. Ministro Gilmar Mendes, DJ 14.3.2003), sob pena de convolar-se, o writ, em instrumento de exercício, pelo Poder Judiciário, do controle prévio de constitucionalidade das leis, verdadeira subversão do modelo de controle repressivo de constitucionalidade vigente no ordenamento jurídico pátrio, a comprometer o próprio sistema de divisão de poderes estabelecidos na Carta Política. Nesse sentido, de minha relatoria, cito o MS 31.444-MC, DJe 28.6.2012.

Assim, no exercício de juízo de delibação, notadamente precário, ao exame do pedido liminar, não identifico declinada, no presente mandamus, vedação constitucional expressa e, nessa medida, apta a ensejar o seu exame em ação mandamental, consoante inúmeros precedentes desta Casa. Ante o exposto, forte no art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009 e na esteira da jurisprudência desta Casa, indefiro o pedido liminar. Notifique-se o impetrado, a fim de que preste informações no prazo de dez dias (art. 7º, I, da Lei nº 12.016/2009). Cientifique-se a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 7º, II, da Lei 12.016/2009. Após, dê-se vista ao Procurador-Geral da República. Publique-se. Brasília, 19 de novembro de 2013. Ministra Rosa Weber Relatora

(MS 32548 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 19/11/2013, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-231 DIVULG 22/11/2013 PUBLIC 25/11/2013)

4. POSIÇÃO DOUTRINÁRIA

O principal ponto a ser discutido é saber se o controle preventivo de constitucionalidade deve se ater aos aspectos formais, especialmente as exceções aceitas pelos inúmeros precedentes do Supremo, ou se pode também se imiscuir ao mérito, podendo haver controle de constitucionalidade preventivo de projeto de lei que visa extinguir cláusula pétrea, como no caso concreto estudado.

Na doutrina, existem inúmeros posicionamentos, sendo majoritário o entendimento de que o controle preventivo de constitucionalidade deve se ater aos aspectos formais; nesse viés, segue-se o pensamento de Alexandre de Moraes:

“Apesar de o ordenamento jurídico brasileiro não consagrar um controle preventivo de Constitucionalidade abstrato, nos moldes dos realizados pelo Conselho Constitucional Francês e pelo Tribunal Constitucional Português, será possível a realização desse controle preventivo, incidentalmente, em sede de mandado de segurança, quando ajuizados por parlamentares contra ato do presidente da Casa ou de Comissão Legislativa Constitucional. O Supremo Tribunal Federal admite a possibilidade de Controle de Constitucionalidade durante o procedimento de feitura das espécies normativas, especialmente em relação a necessidade de fiel observância das normas constitucionais do referido Processo Legislativo (C. F., arts. 59 e 69).”

No mesmo sentido, Lenza dispõe:

“A única hipótese de controle preventivo a ser realizado pelo Judiciário sobre projeto de lei em trâmite na Casa Legislativa é para garantir ao parlamentar o devido processo legislativo, vedando a sua participação em procedimento desconforme com as regras da [Constituição](#). Trata-se, como visto, de controle exercido, no caso concreto, pela via de exceção ou defesa, ou seja, de modo incidental.”

Legitimidade:

Além do Parlamentar, outras pessoas, como os Partidos Políticos também podem impetrar mandado de segurança questionando projeto em tramitação e que seja, em tese, inconstitucional?

NÃO. Somente o parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. (MS 24642, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 18/02/2004).

Aprovação do projeto:

Caso um projeto seja questionado pelo Parlamentar por meio de MS, mas antes do julgamento do writ pelo STF, ocorre a sua aprovação pelo Congresso Nacional, o que acontecerá?

O MS perderá o objeto, sendo extinto sem resolução do mérito.

Quadro-resumo:

<i>É possível que o STF, ao julgar MS impetrado por parlamentar, exerça controle de constitucionalidade de projeto que tramita no Congresso Nacional e o declare inconstitucional, determinando seu arquivamento?</i>	
Regra geral: NÃO	Existem duas exceções nas quais o STF pode determinar o arquivamento da propositura: Proposta de emenda constitucional que viole cláusula pétrea; Proposta de emenda constitucional ou projeto de lei cuja tramitação esteja ocorrendo com violação às regras constitucionais sobre o processo legislativo.

3. DIREITO COMPARADO: TRATAMENTO DADO PELAS CORTES CONSTITUCIONAIS DOS PAÍSES ESTUDADOS:

- O Controle de Constitucionalidade na França:

A França, dentre os países de tradição constitucionalista, foi um dos últimos a introduzir o controle de constitucionalidade. Até 1946 prevalecia a ideia de *Etat Légal*, que compreendia, entre outras características, a soberania legislativa dos representantes em assembleia.

Inúmeras foram as razões que levaram a França a rejeitar um controle judicial de constitucionalidade. Serão apontadas as razões históricas e ideológicas para esse fato. Com relação às razões históricas, a recusa a um controle judicial deveu-se aos abusos e arbitrariedades que os juízes franceses, antes da revolução, impunham à esfera dos outros poderes, com consequências graves e desastrosas às liberdades individuais. Já as razões ideológicas estão ligadas à negação de um controle judicial que sempre esteve vinculada à doutrina da separação dos poderes, que, em sua formulação mais rígida, era contrária à intervenção dos juízes na esfera do poder legislativo. Com isso, por razão dessas circunstâncias, prevaleceu, na França, a adoção de um controle de

constitucionalidade realizado por órgão não judicial, de caráter essencialmente político. Atualmente, prevê a vigente Constituição da França, de 04 de outubro de 1958, um órgão político – o Conseil Constitutionnel – como o único competente para exercer a fiscalização da constitucionalidade das leis naquele país.

- O Controle Preventivo de Constitucionalidade na França:

A Constituição Francesa de 1958 atribuiu ao Conselho Constitucional, na sua primeira, o controle exclusivamente preventivo de constitucionalidade das leis. Isto significava que, após aprovada e promulgada a lei, não havia mais possibilidade de fiscalizá-la em face da Constituição. Assim, após a promulgação do ato legislativo, não havia mais espaço para o controle da constitucionalidade no Direito francês. No entanto, com a reforma constitucional de 23 de julho de 2008 abriu-se a possibilidade para um controle repressivo de constitucionalidade das leis, em face do exame de uma questão prioritária de constitucionalidade, com a qual se impugna uma lei já promulgada e em vigor. Mas o controle preventivo não foi abolido, e ainda se mostra extremamente útil.

O controle preventivo de constitucionalidade, por consistir numa atividade de fiscalização de leis aprovadas pelo parlamento, mas ainda não promulgadas, insere-se no próprio processo legislativo, apresentando-se como uma fase do processo de formação das leis na França. Ele envolve um controle obrigatório e um controle facultativo. O controle preventivo é obrigatório quando se tratar de leis orgânicas e de regulamentos das Casas do Parlamento. Nesse caso, o Conselho Constitucional deve sempre se pronunciar, para fiscalizar, antes da promulgação da lei orgânica e antes da entrada em vigor dos regulamentos das Casas do Parlamento, a conformidade dessas leis e regulamentos com a Constituição. Relativamente às demais leis ou aos compromissos internacionais, o controle preventivo é facultativo. Já nesse caso, o Conselho Constitucional somente realizará o controle de constitucionalidade se provocado por iniciativa do Presidente da República, do Primeiro-Ministro, do Presidente da Assembleia Nacional (Câmara dos Deputados) ou do Presidente Senado, ou por iniciativa de 60 deputados ou 60 senadores. Tanto no controle obrigatório como no facultativo (este no caso de provocação), o Conselho Constitucional deve se pronunciar no prazo de um mês. No entanto, a pedido do Governo, e se houver urgência, esse prazo é reduzido para oito dias. Neste ínterim, a promulgação da lei fica

suspensa. Não será promulgada nem entrará em vigor a lei declarada inconstitucional pelo Conselho Constitucional.

-O Controle Repressivo de Constitucionalidade:

A reforma constitucional de 23 de julho de 2008 ampliou a competência do Conselho Constitucional para permitir o controle repressivo de constitucionalidade das leis promulgadas e em vigor, sempre que for invocada, em qualquer processo judicial ou administrativo, a questão prioritária de constitucionalidade.

A questão prioritária de constitucionalidade advém da reforma constitucional de 23 de julho de 2008, que fez acréscimos à Constituição Francesa de 1958, para permitir, juntamente com o controle preventivo de constitucionalidade, um controle repressivo de lei aprovada e em vigor, que viole os direitos e as liberdades constitucionais. Antes da reforma, isso não era possível. No entanto, após ela, qualquer pessoa, na condição de parte em um processo judicial ou administrativo, pode alegar, no processo em que figura, que uma disposição legislativa viola os direitos e liberdades garantidos pela Constituição. Neste caso, a questão será submetida, por encaminhamento do Conselho de Estado ou do Tribunal de Cassação, ao Conselho Constitucional, que deve decidir no prazo especificado.

Preenchidas as condições de admissibilidade da questão, o Conselho Constitucional, a cujo exame se submeterá a referida questão, mediante remessa do Conselho de Estado ou da Corte de Cassação, deverá pronunciar-se e, quando necessário, revogar a lei. Podem ser objeto da arguição de inconstitucionalidade as disposições legislativas aprovadas pelo Parlamento: leis, leis orgânicas ou portarias

As disposições que não foram ratificadas pelo Parlamento: decretos, despachos ou decisões individuais não podem ser objeto de uma questão prioritária de constitucionalidade

Uma questão prioritária, quando apresentada a um tribunal, deve ser examinada imediatamente. Ela pode ser levantada durante qualquer processo perante uma jurisdição administrativa (no âmbito do Conselho de Estado) ou judicial (no âmbito do Tribunal de Cassação). A questão pode ser agitada em primeira instância, em sede de apelação ou de cassação. No entanto, jamais diretamente no Conselho Constitucional. O tribunal que receber a questão procederá a um primeiro exame, aferindo se a questão

prioritária é admissível e se cumpre os critérios estabelecidos pela lei orgânica. Cumpridas estas condições, o tribunal encaminhará a questão prioritária ao Conselho de Estado ou ao Tribunal de Cassação, conforme se trate, respectivamente, de jurisdição administrativa ou judicial. Estes dois últimos órgãos procederão a um exame mais aprofundado da questão prioritária de constitucionalidade e decidirão remeter ou não ao Conselho Constitucional. No entanto, ressalta-se que a jurisdição administrativa ou judicial não são livres para admitir a questão prioritária de constitucionalidade.

A decisão do tribunal de primeira instância ou do tribunal de apelação que rejeita a admissibilidade e a remessa da questão prioritária ao Conselho de Estado ou ao Tribunal de Cassação é recorrível através de apelação ou cassação, no entanto é necessário que o recurso seja interposto contra o mérito da decisão proferida pelo tribunal onde a questão foi levantada. A decisão do Conselho de Estado ou do Tribunal de Cassação que rejeita a admissibilidade e a remessa da questão prioritária ao Conselho Constitucional não é passível de recurso.

A questão prioritária de constitucionalidade submetida ao Conselho Constitucional, se declarada com um dispositivo legal impugnado compatível com a Constituição, tem sua validade confirmada e permanece no sistema jurídico. Entretanto, se o Conselho Constitucional declara que a disposição legal impugnada é incompatível com a Constituição, ela será revogada e desaparecerá definitivamente do sistema jurídico francês, a partir da publicação da decisão do Conselho Constitucional ou de uma data posterior especificada na referida decisão. Não cabe recurso contra as decisões do Conselho Constitucional, que são obrigatórias para os poderes públicos e todas as autoridades administrativas e judiciais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término deste artigo, pode-se perceber o quão grande é a importância do Controle de Constitucionalidade, principalmente no quesito preventivo, pois é esse que tem o poder de evitar a entrada de atos normativos contrários à Constituição, facilitando, ao final, o trabalho do Poder Judiciário, que, na maioria dos casos, realiza o controle repressivo, isto é, após o ato normativo já ter entrado em vigor.

Com relação ao controle preventivo, tem-se no poder Legislativo o seu principal protagonista, tendo em vista que ele é realizado durante o processo legislativo, onde é realizada boa parte da atividade. Porém, sabe-se que no Brasil, os três poderes estatais realizam esse controle.

No decorrer do artigo, seguiu-se um roteiro, qual seja: uma breve introdução a respeito do tema que seria tratado, uma explanação a respeito do controle preventivo de constitucionalidade no direito brasileiro, a opinião do Supremo Tribunal Federal a respeito do assunto, com a apresentação de um julgado tratando de um mandado de segurança impetrado por parlamentar contra um projeto de lei, e, por fim, foi abordado também como é feito o controle de constitucionalidade preventivo na França, em modelo de direito comparado.

A respeito do roteiro seguido neste artigo, o seu desenvolvimento traz algumas ideias que são de vital importância sobre o tema tratado, quais sejam: o Supremo Tribunal Federal, ao denegar o Mandado de Segurança impetrado pelo parlamentar, deixou clara a sua opinião sobre o assunto, nas justificativas apresentadas, além de seguir também outros julgados com ideias semelhantes, mantendo assim um padrão a ser seguido pelo Tribunal, apesar das divergências.

Ainda no desenvolvimento do artigo, outra ideia importante que foi extraída são as semelhanças e diferenças entre o modelo de controle preventivo de constitucionalidade francês e o brasileiro. Sobre isso, percebe-se a principal diferença, que é a exclusividade do legislativo francês em atuar no preventivo, enquanto que no Brasil os três poderes podem fazê-lo, deixando clara a força dada ao legislativo no modelo da França.

Por fim, salienta-se que o artigo desenvolveu as ideias apresentadas com êxito e, dentro dos parâmetros pedidos para a sua feitura, procurou apresentar o assunto de forma coesa e precisa.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- O controle de constitucionalidade francês e sua evolução de um controle meramente político para jurídico. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o->

controle-de-constitucionalidade-frances-e-sua-evolucao-de-um-controle-constitucional-meramente-politico-para,50647.html. Acesso em: 01 de Julho de 2017.

- França: controle de constitucionalidade. Brasil: controle de constitucionalidade preventivo? Disponível em: <http://estadodedireito.com.br/franca-controle-de-constitucionalidade-e-brasil-controle-preventivo2/>. Acesso em: 01 de Julho de 2017.

- CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Direito processual constitucional/Marcus Orione Gonçalves Correia – 4ª. Ed ver e atual. – São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

- Pratica constitucional / Erival da Silva Oliveira; coordenação Mauro Antonio Araújo Jr., Darlan Barroso. – 6. ed.rev.,atual. e ampl. – São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2014.

- Resumo de controle preventivo de constitucionalidade no direito brasileiro. Disponível Em:<https://www.jurisciencia.com/concursos/resumo-controle-preventivo-de-constitucionalidade-no-direito-brasileiro/1074/>. Acesso em: 02 de julho de 2017.