



ISSN 0034-835X
e-ISSN 2596-0466

Revista de Informação Legislativa

volume 62

247

julho a setembro de 2025

SENADO FEDERAL



Anomalias do processo legislativo constitucional: crise, parâmetros e intervenções judiciais

Anomalies of the Legislative Constitutional Process: Crisis, Parameters and Judicial Review

Hugo Moreira Lima Sauaia¹

Resumo

O artigo examina as atuais dificuldades de se atender ao devido processo legislativo constitucional e explica como as necessidades sociais e o fenômeno do populismo têm interferido na ação parlamentar. Por meio da análise de decisões e de revisão bibliográfica, expõe como o Supremo Tribunal Federal tem lidado com a questão e aponta princípios que podem contribuir para identificar anomalias nesse processo. Por fim, demonstra a ausência de critérios para distinguir questões *interna corporis* e enfatiza tanto o subsídio desses princípios (como parâmetros interpretativos que orientam o procedimento legislativo) quanto as decisões sobre o tema.

Palavras-chave: devido processo legislativo; anomalias; critérios.

Abstract

This article examines the current difficulties in complying with the constitutional due process of law and explains how social needs and the phenomenon of populism have interfered in parliamentary action. Through the analysis of decisions and a bibliographic review, it explains how the Brazilian Supreme Court has dealt with the issue and points out principles that can help identify anomalies in this process. Finally, it demonstrates the absence of criteria to distinguish *interna corporis* issues and emphasizes both the support of these principles (as interpretative parameters that guide the legislative procedure) and the decisions on the subject.

¹ Hugo Moreira Lima Sauaia é doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil; pesquisador em nível pós-doutoral na USP, São Paulo, SP, Brasil; mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, Brasil; advogado. E-mail: hugosauaia@gmail.com

Keywords: legislative due process; anomalies; criteria.

Recebido em 5/9/24

Aprovado em 6/2/25

DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n247_p215

Como citar este artigo: ABNT² e APA³

1 Introdução

A crise do governo representativo e, em larga medida, a do papel do parlamento nas democracias ocidentais não são uma exclusividade contemporânea. Ao mesmo tempo em que a fonte dos anseios democráticos liberais reside no pleno funcionamento da arena político-deliberativa, a tarefa de legislar tem sido longamente criticada quanto aos seus moldes e ao seu desempenho, sem que se possam apontar mudanças significativas⁴.

Ainda no século 19, Bagehot (2001, p. 172, tradução nossa) já indicava algumas mazelas e considerava o ato de legislar apenas como a quinta e última função da legislatura; em certos momentos, “era uma necessidade que se sobrepunha às demais, mas que em verdade não era tão grande quanto a do governo geral”. Mill (2009), que além de filósofo fora parlamentar, foi ainda mais duro ao deixar claro que, apesar de essa circunstância só ser reconhecida lenta e tardiamente, uma assembleia grande seria pouco adequada ao propósito de legislar, pois lhe faltaria o trabalho intelectual capaz de avaliar os efeitos da legislação em longo prazo e de adequar a nova norma ao ordenamento. O resultado seria “um caos, cuja confusão e contradição parecem impossíveis de se tornarem maiores. Assim, a completa incapacidade do nosso maquinário legislativo parece pesar mais ano após ano” (Mill, 2009, p. 120, tradução nossa).

2 SAUAIA, Hugo Moreira Lima. Anomalias do processo legislativo constitucional: crise, parâmetros e intervenções judiciais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 62, n. 247, p. 215-237, jul./set. 2025. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v62_n247_p215. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/62/247/ril_v62_n247_p215

3 Sauaia, H. M. L. (2025). Anomalias do processo legislativo constitucional: crise, parâmetros e intervenções judiciais. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 62(247), 215-237. https://doi.org/10.70015/ril_v62_n247_p215

4 Embora não seja nova, a crise da democracia representativa é tema que diversos autores têm revisitado em virtude das novas formas de diálogo, da criação de diversos espaços públicos on-line antes impensáveis e dos mecanismos de ataque à democracia. Para muitos desses autores, o atual panorama é de grande desilusão, pois dados empíricos comprovam uma crise de legitimidade acarretada por no mínimo três fatores: a) a maior abstenção eleitoral; b) a grande volatilidade do eleitorado, que oscila entre apoiar partidos e ir às urnas, a depender de seu estado de espírito; e c) cada vez menos filiados a partidos políticos. E a tudo isso se associa gravemente o populismo ascendente (Reybrouck, 2017).

De acordo com Ferreira Filho (2012, p. 295), a regulação de questões técnicas exige conhecimento especializado, com o qual as câmaras não contam; por isso, é “extremamente difícil que do debate parlamentar derive a acolhida da lição dos técnicos, se esta, como sucede sempre, vier a ferir interesses”. A esse descompasso entre a demanda social e a qualidade da produção legislativa nos parlamentos – que Longo (2017, p. 30-34) denomina *precarização legislativa* – acrescentam-se: a) as dificuldades de operação da política; b) a mudança na representatividade dos partidos, que enfrentam a pressão crescente dos interesses privados (sobretudo por meio de *lobbies*), do que resultam as microlegislações e a solução de casos pontuais; c) as disfunções do Poder Judiciário, que incentiva mais criações legislativas, numa espiral de normas especiais; e d) uma forte assimetria entre a atividade intrinsecamente lenta do parlamento (que depende de discussões, de acordos e da maturação dos assuntos em pauta) e a velocidade com que lhe chegam as exigências de uma sociedade cada vez mais plural e dinâmica:

As ações dos políticos estão sob o constante escrutínio da mídia, dos eleitores e dos concorrentes políticos. Isso é particularmente perceptível sempre que o ritmo da legislação atrai a atenção pública ou os debates parlamentares. Duas observações fornecem exemplos notáveis disso: primeiro, se o processo legislativo e os procedimentos aceleram em tempos de crise, isso é ampla e controversamente discutido pelos meios de comunicação social, políticos e cientistas. Isso ocorreu, por exemplo, na sequência da crise financeira global de 2008 e após os ataques terroristas de 11 de setembro nos EUA (Albright, 2011; Birkland, 2006; Merkel & Schäfer, 2015; Rub, 2015; Zohlnhöfer & Hus, 2016, pág. 170). Além disso, mesmo em tempos sem tais crises, os legisladores aprovam leis rapidamente para obterem certos benefícios, como fornecer “presentes eleitorais” (por exemplo, reduções de impostos) aos eleitores pouco antes das pesquisas seguintes (Aidt & Mooney, 2014; Barber & Schmidt, 2018; Lagona & Pádua, 2008) (Riedl, 2019, tradução nossa).

Segundo Longo (2017), o progresso tecnológico incessante e a progressiva concentração econômica condenaram conceitos de origem liberal a uma crise permanente. Há um processo de desenvolvimento contínuo e acelerado de desintegração e reintegração de fenômenos sociais de relevância jurídico-constitucional que deixa bem claro não bastar ao jurista uma reprodução silogística de regras formuladas num sistema fechado de conceitos. Diante da crise legislativa e parlamentar, é imprescindível estudar a fonte do problema jurídico, mediante uma combinação da interpretação da norma constitucional com a reconstrução empírica do problema. Ao jurista impõe-se transcender o raciocínio formalístico e buscar a fonte das evidências factuais, com o fim de utilizá-las como referência às alternativas hermenêuticas do *constitucionalmente possível* em dado ordenamento jurídico (Longo, 2017).

O fenômeno da *precarização legislativa* tem origem num comportamento oriundo da representação política: desvencilhar-se do problema com a aprovação de uma medida legislativa como mero lance de marketing, incapaz de solucionar o problema social, mas

com forte apelo junto ao eleitorado. Ao debater a jurisdição constitucional e o mundo político, Pickerill (2004) apresenta dados para afirmar que os parlamentos eventualmente se preocupam com questões constitucionais e com a posição de cortes supremas ou constitucionais; contudo, as conexões eleitorais explicariam a maior parte dos comportamentos parlamentares, pois, além do desejo de fazer política, haveria o interesse de alcançar posições partidárias, comitês institucionais e a reeleição.

O quadro é tão grave, e com repercussões no Estado constitucional, que hoje se conta com um novo modelo de legislação. Se antes se falava em *hard law* e *soft law*⁵, agora se menciona o *fast law*, uma medida legislativa cogente e impositiva que precisa ser emplacada em tempo mínimo, a fim de atender a uma necessidade repentina da classe política, motivada por pressão popular e interesses eleitorais (Longo, 2017). Essa nomenclatura engloba a deformação de incidentes criados para dinamizar o modelo parlamentar definidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB): a) a abertura da iniciativa legislativa ao governo (Brasil, [2024b], art. 61, § 1º); b) o procedimento legislativo abreviado, mediante requerimento de urgência (Brasil, [2024b], art. 64, § 1º-4º); c) a atribuição às comissões parlamentares permanentes da prerrogativa de deliberar em definitivo sobre proposições legislativas (Brasil, [2024b], art. 58, § 2º, I); e d) o abuso de tipos legislativos especiais mais velozes, como a medida provisória (Brasil, [2024b], art. 59, V; Dutra, 2020). Assim, com a supressão de possíveis oposições e de todo debate técnico, compromete-se a atividade parlamentar esperada num modelo democrático de parlamento.

Ramos (2018, p. xi) assinala as dificuldades da chamada *democracia cibernética* (ou *digital*) e, desse modo, contribui para a compreensão do momento, que supõe lidar com o fenômeno da multiplicação dos debates numa nova arena e seus reflexos sobre a atuação dos parlamentos:

De outra parte, não tenho a mesma visão romântica e positiva da denominada *democracia cibernética*. O que se vê, em seus primeiros passos no Brasil de nossos dias, é a irracionalidade e superficialidade dos debates promovidos por meio das mídias sociais, celeiro de manifestações preconceituosas, autoritárias e sem qualquer embasamento nos dados da realidade, que pouco contribuem para o adensamento da democracia. Que o eleitor do século XXI tenha mais canais de participação a seu dispor é uma verdade, a qual, todavia, não conduz necessariamente à qualificação do ato de participar, que deve estar associado ao conhecimento da realidade, à consciência cívica e ao respeito à pluralidade de soluções.

⁵ A chamada *soft law*, oriunda da nomenclatura do Direito Internacional, não é considerada norma jurídica por ser desprovida de coercibilidade e tem caráter menos imperativo que a *hard law* (Ferreira, 2016). Há vários exemplos marcantes de assuntos de todas as ordens – desde a aprovação de regimes de urgências para a votação de lei que altera a execução penal e revoga o direito às saídas temporárias de detentos até a mudança na regulamentação do uso de agrotóxicos no País, com debates de menos de quatro horas e vários reflexos legais e constitucionais não discutidos ou regulados (Brasil, 2002; Edição [...], 2024).

No decorrer das últimas décadas, manobras políticas têm contribuído intensamente para fortalecer democracias autoritárias, onde aos poucos ocorrem retrocessos decorrentes do duro jogo constitucional, quando se forçam medidas e princípios que prejudicam oponentes políticos em situação de desvantagem. Essa guerra jurídica, segundo Levitsky e Ziblatt (2023), ocorre da Zâmbia à Hungria, e tem espaço próprio no Brasil; ela provoca disparidades que *engessam* a competição e a discussão política legítima; e toma os adversários por inimigos que se devem desqualificar e excluir do processo discursivo e deliberativo. Ademais, parlamentos têm sido vítimas de tentativas de controle por autoridades populistas, seja a presidência de uma casa ou comissão, seja a vice-presidência de uma mesa.

Populismo é um conceito de difícil definição e, embora este artigo não objetive aprofundar-se nele, ao menos se pode apontar o populismo deste século como ideologia política que: a) resulta da mentalidade autoritária que se afirma defensora da soberania nacional em detrimento de acordos internacionais; b) critica as instituições democráticas, ao mesmo tempo em que tenta apoderar-se de seus recursos mediante uma concepção própria de *democracia*; e c) menospreza a proteção de direitos de segmentos populacionais vulneráveis. Nas palavras de Mouffe (2019, p. 6, tradução nossa), não se pode negar

que estamos atualmente testemunhando na Europa Ocidental o que se pode chamar de um “movimento populista”. Esse movimento ergue-se com base na multiplicação de movimentos *antiestablishment* que assinalam a crise da hegemonia neoliberal. Essa crise pode realmente abrir o caminho para governos mais autoritários, mas também pode gerar a oportunidade para se reclamarem e aprofundarem as instituições democráticas que têm sido enfraquecidas pela condição “pós-democrática” oriunda de 30 anos de neoliberalismo.

Fenômeno marcante nos governos populistas são as instituições públicas que assumem uma condição permeável à influência de certos setores da iniciativa privada, circunstância que, associada à inexistência de um controle constitucional bem definido, permite o *sequestro* de iniciativas do parlamento (Thornhill, 2021). O desafio para a produção legislativa (em particular, no Congresso Nacional, que aqui se analisa como problema) é o de como livrar de ameaças o devido processo legislativo constitucional mediante parâmetros que permitam expurgar o que extrapole os limites da orientação constitucional. Para essa tarefa, estabelecem-se objetivos prévios, como expor uma noção clara do que se denomina *processo legislativo constitucional*, e de quais são esses parâmetros mínimos de diagnóstico e autorregulação, para ao final se expor como o Supremo Tribunal Federal (STF) tem lidado com o problema, inclusive quanto à existência de matéria *interna corporis* do Congresso, que não possa ser objeto da jurisdição constitucional.

O que se pretende neste estudo não é incentivar o uso da via judicial; ao contrário, acredita-se que, com a exposição do contexto em que as anomalias ocorrem, será possível coibi-las com o maior poder argumentativo e o debate no interior do parlamento, o *locus*

adequado à solução de conflitos internos e à preservação dos regramentos constitucionais. Resta ao STF o papel de última e excepcional frente para se preservar a lógica constitucional e permitir que seus precedentes sirvam de referenciais práticos na correção de equívocos.

Adota-se aqui uma abordagem que combina dois métodos: a revisão bibliográfica e a análise crítica de decisões do STF relativas ao tema. Considera-se que essa combinação propicia tanto uma melhor compreensão do problema e das questões a se enfrentarem quanto um maior controle dos resultados deste estudo.

2 O processo legislativo constitucional e os critérios aferidores de suas anomalias

Se o processo é o somatório dos “atos ordenados e inter-relacionados, pode-se dizer que o procedimento é a ordem dos atos de um processo” (Cavalcante Filho, 2020, p. 27). Com efeito, o processo legislativo constitucional é muito mais que uma sequência de atos (procedimentos): trata-se de conjunto de regras e princípios constitucionais que estabelecem a forma de criação das leis e demais normas jurídicas gerais e abstratas, além de regular como, quando e onde esses atos devem ocorrer para se perfazer o ato legislativo constitucionalmente válido.

Essa marcha processual não é estática: ela sofre efeitos da dinâmica congressional ao interagir com costumes específicos das casas legislativas e com normas do regimento interno, à medida que se estabelecem relações entre os grupos que compõem o presidencialismo de coalização no Congresso Nacional (Rosa, 2019). Há um espaço digno de interação, legítimo e político, na interpretação das disposições constitucionais que não pode ser negado; ele se desenvolve no exercício das prerrogativas parlamentares e no curso do procedimento legislativo⁶.

Neste trabalho, busca-se identificar inicialmente como anomalias casos de erosão do processo legislativo constitucional por descumprimento da norma constitucional⁷ ou por atos e medidas que extrapolam o limite da interpretação constitucional legítima exercida pelo Poder Legislativo ao interpretar a CRFB e cada regimento interno. Assim, a definição de tais anomalias supõe a exposição dos critérios que permitam qualificar como anômalo um ato oriundo do procedimento legislativo, para em seguida se apontarem possíveis anomalias. Não basta o mero confronto com o texto constitucional, em sua interpretação

⁶ Em *Interpretação e aplicação das normas constitucionais*, Amaral Júnior (2022, p. 12) afirma: “Daí ser imprescindível tomar em consideração um aspecto peculiar da interpretação constitucional: o elemento político. Ferraz (1986, p. 28) explica que ‘a natureza política da norma constitucional é intrínseca à Constituição, que rege a estrutura fundamental do Estado, atribui competências aos poderes, assegura os direitos humanos, fixa o comportamento dos órgãos estatais e serve, enfim, de pauta à ação dos governos’. Por isso, ‘a exegese da Lei Fundamental não pode prescindir do elemento político, porquanto este prevalece nela’, um elemento entranhado, mas um ‘elemento dinâmico cujo sentido atual será sempre perseguido pelo exegeta’ (FERRAZ, 1986, p. 26-28)”.

⁷ O processo legislativo está regulado especialmente nos arts. 61 a 69 da CRFB (Brasil, [2024b]).

literal, mas a apreensão de um sentido que se relacione com a interpretação constitucional *sob a melhor luz*, conforme Dworkin (1999, p. 64), que imponha “um propósito a um objeto e prática, a fim de torná-lo o melhor exemplo possível da forma ou do gênero aos quais se imagina que pertençam”; as interpretações, ao contrário das proposições científicas, “não podem ser independentemente verdadeiras: só podem ser verdadeiras em virtude de uma justificação interpretativa que recorra a um complexo de valores” (Dworkin, 2014, p. 234). Porém, qual seria essa *luz* da qual deriva a melhor solução para as aporias que surjam no curso do processo legislativo e que não sejam objetivamente identificáveis? Qual seria o propósito mais específico e atribuível ao processo legislativo constitucional? Por óbvio, a resposta depende de certa dose de Filosofia política, como assinala Vieira (2023, p. 311) em outro contexto, ao tratar dos limites postos ao intérprete constitucional:

O caminho aberto até aqui deve auxiliar o intérprete do Direito de duas maneiras. Em primeiro lugar, antes de proceder à aplicação cega das limitações impostas pelas cláusulas superconstitucionais, é importante proceder a uma análise da compatibilidade dessas cláusulas com princípios de justiça que servem de paradigma de controle do direito positivo. Em segundo lugar, os métodos de argumentação utilizados pela filosofia política devem contribuir para suprir as lacunas deixadas pelos métodos tradicionais de interpretação do Direito, uma vez que os preceitos estabelecidos como cláusulas superconstitucionais não deixam de ser preceitos éticos pelo simples fato de terem sido positivados.

A CRFB estabelece centros de poder público ao determinar procedimentos *operacionalizáveis*, em geral mediante operações e limites formais e materiais, além de dispor sobre como cada questão deve ser resolvida. Assim, deve-se compreender o processo legislativo como um meio de se estruturar a deliberação e permitir que se ouça e acolha uma multiplicidade de vozes e contribuições. O arranjo bicameral potencializa a participação dessa diversidade de vozes nacionais segundo sua representatividade, e a separação de Poderes consolida-se como forma de averiguar a integridade do que entrará em vigor como resultado de processo legislativo genuíno (Waldron, 2016). Numa democracia não basta que a autoridade seja legítima *per se*; é indispensável que o poder atribuído constitucionalmente a ela se divida em suas partes ou componentes; cada uma de suas atitudes deve ser formulada e transmitida por canais institucionais legalmente previstos – uma exigência legal e constitucional em que se enquadra o processo legislativo (Waldron, 2016).

Quanto ao devido processo legislativo, Waldron (2016) sustenta ser possível delinear ao menos sete princípios que o informam. O primeiro deles é o princípio da *explícita adesão à criação da lei*, segundo o qual toda mudança legislativa promovida pelo parlamento deve ser fundamentada. Dessa maneira, pode-se estabelecer plenamente o fórum adequado à discussão do assunto, o que contribuiria também para a redução de grande parcela da atividade criadora de juízos e cortes (Waldron, 2016). Não são poucos os estudos europeus

sobre a necessidade da motivação legislativa para orientar o cumprimento da legislação aprovada quanto à sua correta interpretação pelo Executivo, pelo Judiciário e pela sociedade civil. Essa preocupação já era abordada por Bentham (2000)⁸ e está presente na obra de Crisafulli (1937)⁹; ela continua bem relevante, sobretudo diante da difícil dinâmica das legislações nacionais e da legislação comunitária:

Em particular, num contexto – como o da arena política – em que o autor e destinatário são interlocutores *hipotetizados* como de nível “igual”, ou seja, em que por definição a autoridade (legal) do legislador não entra em jogo, *a motivação das leis funciona como gatilho ou ponto de partida da discussão pública e cumpre uma função de potencial legitimação ou deslegitimação política. Com efeito, um legislador que motiva submete as razões da sua atividade legislativa ao público relevante*, ou seja, aos membros da comunidade relevante, tornando-os assim objeto da opinião pública, discussão e avaliação. Numa outra perspectiva, no contexto dos Estados constitucionais, em que o legislador está sujeito aos princípios do “Estado de Direito” e à verificação da conformidade constitucional da sua atividade, *a motivação das leis tem relevância vertical como elemento de controle jurídico interno da legalidade* (Zorzetto, 2018, p. 180, tradução nossa, grifos nossos).

O princípio parece condizer com o esforço iniciado no STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127/DF; nela, a Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) questionava alterações feitas na Medida Provisória (MP) nº 472/2009, convertida na Lei nº 12.249/2010, que extinguiu a profissão de técnico em contabilidade (Brasil, 2015). Essa MP tratava de vários temas que em nada se relacionavam com a profissão de contador. A despeito de haver julgado improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade com fundamento na segurança jurídica, a maioria do plenário do STF decidiu cientificar o Congresso Nacional de que a prática era inconstitucional, e que não seria aceita com efeitos *ex nunc* (ou seja, a partir daquele momento). Depreende-se dos votos que o STF constatou tanto a violação do procedimento de avaliação pelas comissões temáticas quanto a redução ilegítima do debate público:

o rito abreviado da medida provisória impede que as emendas estranhas ao objeto sejam submetidas ao rito que lhes seria próprio, subtraindo a passagem pelas comissões

⁸ “Essa é a natureza de uma lei geral: sua parte imperativa – o núcleo vivo desse corpo artificial – não precisa ocupar mais que duas ou três palavras, mas o apêndice expositivo sem o qual essa parte imperativa não poderia funcionar corretamente, seu trabalho pode ocupar um volume considerável. Esse pode ser o igualmente caso de uma encomenda privada dada a uma família – ou a uma pequena empresa. Um livreiro diz ao seu gerente: ‘Retire desta loja para a minha nova todo o meu estoque de acordo com este catálogo impresso mencionado contém o apêndice expositivo’. O mesmo conteúdo expositivo pode servir para muitos comandos, muitas massas de conteúdo imperativo. Por exemplo, as duas listas de eventos acima mencionadas pertencerão a todas ou à maioria das leis constitutivas dos vários crimes contra a propriedade – como nos diagramas matemáticos, em que uma única base pode servir para todo um conjunto de triângulos” (Bentham, 2000, p. 4, tradução nossa).

⁹ Ver La “motivazione” della legge e i limiti di interferenza della Corte costituzionale nella discrezionalità del legislatore, de Mone (2020).

temáticas das duas Casas e mitigando o necessário debate público que permitem a maturação das reflexões sobre os temas discutidos [ministro Edson Fachin, redator do Acórdão].

[...] ante a ausência de vedação expressa na Constituição, os *jabutis* se tornaram um costume constitucional, ou seja, uma prática reiterada e socialmente aceita, consolidada ao longo de muitos anos de vigência da Constituição de 1988 [...] mais recentemente adveio a percepção de que esse costume é incompatível com a Constituição porque representa usurpação do poder que a Constituição atribui ao Presidente da República, de avaliar o que é relevante e urgente para ser incluído em MPV [ministro Luís Roberto Barroso] (Brasil, 2015).

No contexto do princípio da explícita adesão à lei, ressalte-se o procedimento bicameral de aprovação de proposta legislativas. Ao confirmar a votação da casa iniciadora, a casa revisora tem-se utilizado de um viés estratégico em parceria com o Poder Executivo: promover emendas de redação¹⁰ com o intuito de permitir o veto parcial de projetos. O STF até recentemente era muito deferente ao desenrolar das emendas de redação¹¹ e entendia que, na totalidade dos precedentes encontrados, a matéria pertinente ao artigo do projeto poderia ser dividida, ainda que disso surgisse a permissão de *veto parcial* – instituto criado no Brasil, como lembra Ferreira Filho (2012). A providência resultava em deturpação da matéria aprovada por uma das câmaras e gerava um resultado indesejado ou não deliberado, fruto da relação entre a câmara revisora e o Executivo.

Todavia, com oito supostas emendas de redação, o Senado Federal aprovou a MP nº 759/2016, que tratava da regulação fundiária rural e urbana. No Mandado de Segurança (MS) nº 34.907/DF, senadores argumentaram que as emendas teriam alterado o mérito da redação, razão pela qual a matéria deveria retornar à Câmara dos Deputados (Brasil, 2017). Em 19/6/2016, ao reconhecer que três das oito emendas não tinham caráter meramente *redacional*, o ministro relator Luís Roberto Barroso deferiu liminar que suspendia os efeitos da aprovação da matéria pelo Senado e determinou seu retorno à Câmara dos Deputados. Em 27/6/2016, a Câmara aprovou as emendas, que seguiram para a aprovação no Senado e a sanção presidencial, com a conversão na Lei nº 13.465/2017. A medida pareceu oportuna por preservar a atuação das duas câmaras no devido processo legislativo e sinalizou uma possível maior ingerência do STF de forma pontual e corretiva da orientação constitucional (Souza, 2024).

¹⁰ A emenda de redação é utilizada para separar em incisos ou alíneas os pressupostos conjugados num mesmo parágrafo, de modo que o Governo pode vetar apenas um deles e desnaturar o sentido da proposta aprovada na casa iniciadora e sem retorno a ela (Souza, 2024). Conforme o Regimento Comum do Congresso Nacional, a emenda de redação deveria ser usada apenas para “a retificação de incorreções de linguagem, feita pela Câmara revisora, desde que não altere o sentido da proposição não constitui emenda que exija sua volta à Câmara iniciadora” (Brasil, 2019a, p. 36, art. 135).

¹¹ Como exemplo, ver o Acórdão da ADI nº 3/DF (Brasil, 1992).

De acordo com Waldron (2016), o segundo princípio prescreve a necessidade de assegurar o dever de cuidado (*duty of care*) com as consequências da norma aprovada, tanto no mundo fenomênico quanto no ordenamento jurídico, como destaca Fuller (2022, p. 53-54):

a tentativa de criar e de manter um sistema de normas jurídicas pode fracassar de ao menos oito maneiras; existem, nessa iniciativa, se você quiser, oito rotas distintas para o desastre. A primeira e mais óbvia reside no insucesso em se atingirem as normas, de modo que cada questão deva ser decidida numa base *ad hoc*. Os outros caminhos são: (2) uma falha em divulgar, ou pelo menos em disponibilizar para a parte afetada, as normas a serem observadas; (3) o abuso da legislação retroativa, que não só não pode por si mesma orientar a ação, mas prejudica a integridade das normas prospectivas em vigor, uma vez que as coloca sob a ameaça de alteração retroativa; (4) falha em tornar as normas compreensíveis; (5) a promulgação de normas contraditórias; (6) ou de normas que exigem conduta além dos poderes da parte afetada; (7) introduzir mudanças tão frequentes nas normas que o sujeito não pode orientar sua ação por elas; e finalmente (8) uma falha de congruência entre as normas conforme anunciadas e sua administração real.

O dever de cuidado tem uma dimensão interpretativa concernente à produção da norma em sintonia com a CRFB, com as previsões e avaliações de impacto orçamentário e legislativo. A Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 inseriu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 113, que dispõe: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro” (Brasil, 2016a). O STF já reconheceu que o requisito tem a ver com a validade formal da lei aprovada que gere despesa ou conceda benefício fiscal, criando uma espécie de processo legislativo minimamente sustentável (Brasil, 2019b).

Assim também, a EC nº 109/2021 alterou o art. 37 da CRFB, ao inserir o § 16, que estabelece o dever dos órgãos e entidades da Administração Pública de “realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei” (Brasil, 2021a). Ou seja, contém a preocupação com a implantação do dispositivo legal e complementa a ideia fundante do art. 113 do ADCT, a de que a proposta legislativa deve ser objeto de avaliação prévia, de justificativa e de motivação coerentes e compreensíveis à parcela da realidade e das relações humanas que pretende regular. Pinheiro (2022) acentua a necessidade de desenvolver esse raciocínio, preocupado com o resultado efetivo da proposta legislativa e de sua implantação:

Não é raro encontrar em textos acadêmicos ou debates políticos, de modo expresso ou implícito, a percepção de que a legitimidade da atividade de legislar seria fundada exclusivamente ou predominantemente na vontade da maioria parlamentar. Nesse sentido, a regra da maioria seria, em si mesma, o atributo que conferiria respaldo político à tomada de decisões legislativas, sem maiores exigências procedimentais

relacionadas ao debate público de alternativas ou participação social dos interessados. Essa cultura voluntarista da elaboração da lei influencia não somente a decisão sobre seu conteúdo, mas também a definição do próprio rito procedimental a ser seguido na sua elaboração.

O terceiro princípio é o da *representação*, que sustenta a necessidade de se assegurar a plena participação no processo legislativo aos parlamentares e a todos os interessados no assunto, com o propósito de integrar pessoas, grupos, órgãos etc. (Waldron, 2016). A representatividade está diretamente ligada ao papel do parlamento na realização da democracia e dos valores constitucionais por meio de sua atividade legiferante. Conecta-se intrinsecamente com o aperfeiçoamento de políticas públicas, na consolidação de normas relevantes, e para a revogação das que se tenham tornado inaceitáveis (Rosa, 2019). Um dos exemplos mais claros do desrespeito a esse requisito parece ser certo abuso no recurso ao regime de urgência para a votação de propostas legislativas, conforme dispõe o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que permite “a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais” e a redução das sessões de discussão para apenas cinco, quando se tratar de matéria em regime de urgência, em vez de quarenta sessões quando se trata de procedimento ordinário (Brasil, [2024a], art. 152). Dados coletados pelo jornal *O Estado de São Paulo* revelam que entre fevereiro de 2011 e novembro de 2023, durante a presidência de Arthur Lira, 360 pedidos de tramitação em regime de urgência já haviam sido aprovados na Câmara dos Deputados (Um país [...], 2023). Essa prática tornou-se habitual durante a pandemia da Covid-19 para viabilizar os trabalhos do Congresso Nacional diante de circunstâncias específicas e perpetuou-se, mesmo diante do forte prejuízo às discussões e à qualidade das deliberações.

O STF até o momento não realizou qualquer incursão nesse âmbito e mantém o entendimento de que se trata de matéria *interna corporis* e sujeita, pois, à discricionariedade do órgão legislativo. Um exemplo disso é a Medida Cautelar (MC) em MS nº 38.199/DF, relatada pelo ministro Dias Toffoli: “A adoção do rito de urgência em proposições legislativas é prerrogativa regimental atribuída à Presidência da Casa Legislativa, consistindo em matéria genuinamente *interna corporis*, não cabendo ao STF adentrar tal seara” (Brasil, 2021f, p. 2). Não se está a afirmar que o STF tenha errado ou que não se trate de matéria tipicamente interna. Contudo, se se comprova a exclusão de parlamentares do processo deliberativo ou da discussão em si – e, portanto, que o regime de urgência tenha sido utilizado como ferramenta de uma maioria motivada pela aprovação rápida e pouco discutida de alguma medida legislativa –, configura-se uma violação do devido processo legislativo no domínio da representatividade adequada que justifica a nulidade do procedimento e da norma aprovada.

Muito próximos, o quarto e o quinto princípios merecem análise conjunta. Waldron (2016) aponta o princípio do *respeito à oposição*, que acentua o papel positivo da existência de oposição digna e em atividade no curso do processo legislativo, inclusive com sua representação bem definida e dotada de voz e voto. E acrescenta o princípio da *deliberação*

responsiva, segundo o qual numa democracia parlamentares devem ser compelidos a efetivamente ouvir, a responder aos argumentos postos no curso do processo deliberativo e a ignorar opiniões particulares em benefício de propósitos maiores. Bagehot (2001, p. 53, tradução nossa) ressalta o valor da presença da oposição no Reino Unido (*Her Majesty's Opposition*) na consecução de uma política chefiada pelo gabinete que assegure franco debate, quando poderá a nação ouvir a ambos os lados, porque o “maior palco para debates, o grande motor da instrução popular e controvérsia política, é a assembleia legislativa”. E a nação “gosta de ouvir todas as versões, está sedenta por saber”.

O papel da oposição e sua relevância também foram objeto de estudo de Dahl (1965), que ainda nos anos 1960 refletia sobre as premissas que deveriam ser analisadas ao se avaliar a profundidade do papel da oposição num regime democrático de governo. O autor aponta questões que assim se podem sintetizar: a) há liberdade de pensamento e expressão para minorias divergentes?; b) há oportunidade para os cidadãos participarem na vida política?; c) quando conflitos políticos ocorrem, o controle sobre as decisões é exercido por uma maioria?; d) qual a racionalidade na tomada de decisões e nas discussões políticas, no sentido de promover-se um aumento da compreensão por cidadãos e líderes políticos sobre os objetivos legítimos e os meios para alcançá-los?; e) há consenso em que nas discussões políticas e na tomada de decisões as soluções pretendidas devem minimizar o tamanho dos ressentimentos das minorias?; e f) qual o nível de confiança na Constituição e na democracia política? Essa avaliação parece guardar estreita relação com a temática aqui examinada e serve de pano de fundo para o esforço epistêmico que se está desenvolvendo. Afinal, é no processo legislativo constitucional, de suas fases e desenrolar dialógico, dialético e deliberativo, que se desenvolve grande parte das premissas anteriormente delineadas. Desde o trabalho parlamentar exercido na comunhão formada pelas comissões e a solidão do exercício da mais pura expressão parlamentar na tribuna das casas legislativas até o instante final da deliberação em plenário, mencionam-se parâmetros aferíveis que contribuem para a compreensão do universo do Congresso Nacional no exercício de sua função precípua.

O sexto princípio é o atendimento do *formalismo do processo legislativo*, que permite o respeito ao formato do diálogo e das tomadas de decisão, sem a supressão de vozes, votos e tempo para a livre reflexão sobre ideias e propostas. Não se pode compreender o processo legislativo constitucional como mera sequência de atos autônomos ou desconexos; trata-se de verdadeira estrutura normativa à luz da CRFB, cujo ato final é a norma validamente aprovada. Os rompimentos provocados por atitudes anômalas precisam ser compreendidos com base nesse sistema, a fim de se compreender tanto a sua constitucionalidade quanto a plausibilidade de controle endógeno ou exógeno ao Poder Legislativo (Bahia; Nunes; Silva; Oliveira, 2018). Em decisão monocrática no MS nº 34.530/DF, o ministro Luiz Fux considerou possível uma análise que chamou de *conglobante* do pedido de segurança e rejeitou a ideia de que as disposições regimentais estariam distantes do controle jurisdicional:

é paradoxal conceber a existência de campos que estejam blindados contra a revisão jurisdicional, adstritos tão somente à alçada exclusiva do respectivo Poder. Insulamento de tal monta é capaz de comprometer a própria higidez do processo legislativo e, no limite, o adequado funcionamento das instituições democráticas (Brasil, 2016b, p. 8).

Em seguida, o ministro deferiu medida liminar e determinou o que entendeu ser o correto prosseguimento de projeto de lei de iniciativa popular encampado por parlamentar. Ele constatou uma “franca violação ao devido processo legislativo constitucional” e tornou sem efeito “quaisquer atos, pretéritos ou supervenientes, praticados pelo Poder Legislativo em contrariedade à [...] decisão” (Brasil, 2016b, p. 12). O mérito do MS não chegou a ser apreciado no plenário do STF, pois o relator considerou depois que perdera o interesse processual diante do cumprimento voluntário da decisão e extinguiu-o sem a análise colegiada. O exemplo é um claro caso de adjudicação de disposição do regimento interno, com declaração de ministro, e reforça a necessidade de respeito à formalidade do procedimento, que salvaguarda o propósito constitucional do incidente na hipótese da iniciativa popular, cujo *iter* é definido pelo regimento interno:

a autuação do anteprojeto de iniciativa popular como apresentado à Casa por parlamentar tem consequências relevantes em termos procedimentais, malferindo o devido processo legislativo constitucional adequado. Conforme o art. 24, II, “c”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as Comissões não podem discutir e votar projetos de lei de iniciativa popular, que seguem o rito previsto no art. 252 do referido diploma. Deve a sessão plenária da Câmara ser transformada em Comissão Geral, sob a direção de seu Presidente, para a discussão de projeto de lei de iniciativa popular, com a presença de orador para defendê-lo (art. 91, II). Além disso, as proposições de iniciativa popular não são arquivadas ao final da legislatura (art. 105, IV). Todo esse *iter*, formulado especialmente para assegurar um exame de maior profundidade quanto à proposta diretamente apresentada pela sociedade, é indevidamente afastado quando parlamentares subtraem a iniciativa do projeto, originariamente popular, e a assumem em nome próprio (Brasil, 2016b, p. 5).

E o sétimo princípio é o da *solução de entraves deliberativos pelo respeito à opinião da maioria*, num contexto em que os representantes sejam igualmente valorizados em seus papéis, o que reflete o ideal de igualdade na participação política. Com base nessa ideia, é possível compreender que apenas um bem interpretado sistema de desenvolvimento do processo legislativo constitucional permitiria a expressão da deliberação da maioria, sem desrespeito aos direitos fundamentais protetores de minorias e aos valores republicanos e democráticos. Esses regulamentos essenciais devem figurar nas Constituições (Duguit, 2005), e a CRFB não é diferente. Esse princípio tem sido objeto de embates no âmbito do Congresso Nacional, com interferências pontuais do STF, particularmente na atuação monocrática do presidente da Câmara dos Deputados, como nos casos em que este: a) reconheceu a perda do mandato

de deputados em razão de suposta questão partidária sem ter ouvido o plenário da Casa, situação posteriormente reprimida pelo STF (Brasil, 2007); ou b) intentou barrar sozinho instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) já aprovada (Brasil, 2004).

De acordo com Canas (2019, p. 83), isso acentua que no campo do Direito Constitucional ainda há uma grande deficiência na avaliação do “*locus metódico* em que os instrumentos de racionalidade são inseridos”, e os estudos apenas margeiam o percurso legislativo para se ocuparem da atividade jurisdicional. Essa preocupação tem sido revista em países como a Alemanha, onde autores têm identificado ao menos quatro princípios metódicos, com as obrigações de: a) estabelecer os fatos que constituem a base da legislação; b) apresentar dados e alternativas; c) avaliar de modo prospectivo; e d) monitorar e corrigir a lei. Tais princípios têm contribuído para o desenvolvimento de novos trabalhos sobre o tema e podem inspirar análises como a realizada neste trabalho.

3 O Supremo Tribunal Federal e a sindicabilidade do processo legislativo constitucional

Em 11/6/2021, o STF concluiu o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.297.884/DF e observou a sistemática da repercussão geral. Por ampla maioria¹², entendeu ser impossível analisar a arguição de supressão de parcela do procedimento legislativo nas discussões e na aprovação do projeto que originou Lei nº 13.654/2018, apesar de evidentes o vício e a supressão da participação parlamentar. Como um resumo da posição majoritária, o STF decidiu que, em

respeito ao princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis* (Brasil, 2021g, p. 2).

A decisão demonstra a total impossibilidade de se exercer a *judicial review* em matérias oriundas de discussões inerentes ao processo legislativo, exceto se violadas as disposições relacionadas ao processo legislativo, em especial as dos arts. 59 a 69 da CRFB. Essa posição considera que todo o restante da CRFB – como os direitos e garantias fundamentais, as prerrogativas dos deputados e senadores (Seção V) ou as disposições relativas ao funcionamento das casas legislativas (Seção VI) – não seria objeto de avaliação pelo STF. A decisão é bastante restritiva e cria uma distinção entre o que pode ser matéria constitucional

¹² Foram vencidos os ministros Marco Aurélio de Mello e Gilmar Ferreira Mendes.

cotejável com as práticas do processo legislativo constitucional e o que não pode sê-lo por ser considerada *interna corporis*. É nesse sentido a divergência do ministro Gilmar Mendes:

Quanto à tese proposta, acompanho com ressalvas. Destaco que o controle constitucional das normas regimentais pode ocorrer quando houver violação direta ao texto constitucional, considerando-se como parâmetro de controle toda a Constituição, e não somente as normas pertinentes ao processo legislativo (Brasil, 2021g, p. 37-38).

Contudo, além de restritiva, a decisão parece não observar a decisão monocrática e os precedentes mais recentes do próprio STF. E há muitos exemplos, como o citado MS nº 34.907/DF, em que o ministro Luís Roberto Barroso monocraticamente reconheceu que três das emendas a um projeto de lei não eram emendas de redação, deferiu liminar que suspendeu os efeitos da aprovação da matéria pelo Senado e determinou seu retorno à Câmara dos Deputados. Em outros julgados, como no MS nº 24.642/DF, admite-se que “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” (Brasil, 2004, p. 211).

Carvalho (2022) sublinha que em 2005, ao relatar o MS nº 24.831/DF, o ministro Celso de Mello estabeleceu outro precedente discordante e inaugurou a ideia de garantia das minorias parlamentares na criação de CPI. No caso, satisfeitos os requisitos para sua criação, não dependeria da aquiescência da maioria legislativa a instalação da CPI nº 760/2021. Dessa forma, seria dever do presidente da casa legislativa adotar os procedimentos subsequentes e necessários a sua instalação. A decisão fez mais: admitiu a aplicação regimental analógica, minimizou a limitação oriunda de matéria *interna corporis* e evidenciou que se tratava de regulação sobre matéria que não se podia considerar puramente constitucional:

[Deve] o Senhor Presidente do Senado, mediante aplicação analógica do art. 28, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, c/c o art. 85, “caput”, do Regimento Interno do Senado Federal, proceder, ele próprio, à designação dos nomes faltantes dos Senadores que irão compor esse órgão de investigação legislativa, observado, ainda, o disposto no § 1º do art. 58 da Constituição da República (Carvalho, 2022, p. 329).

Sem pretender fugir ao escopo e às limitações deste artigo, concorda-se aqui com o ministro Gilmar Mendes. No julgamento ADI nº 6.524/DF, que tratava da reeleição de membros da mesa das casas legislativas, ele afirmou não ser possível aferir a sindicabilidade de matérias em discussão com base apenas nos dispositivos mencionados no ato legislativo impugnado e que costumeiramente a questão exige uma análise mais profunda sobre os efeitos do ato procedimental impugnado e de sua repercussão em todo o processo legislativo:

Quase sempre a jurisprudência construída ao redor da insindicabilidade dos atos *interna corporis* faz uso dessa expressão de maneira a equiparar tais atos àqueles tomados com base em critério exclusivamente posto no Regimento Interno (ou legislação doméstica correlata). Em outros termos, uma questão é “constitucional” ou “interna corporis” a depender da sede normativa (constitucional ou regimental) dos dispositivos citados à guisa de fundamento de direito de um ato editado pelo Poder Legislativo (no exercício de sua conformação organizacional). Receio afirmar que o assunto não comporta análise tão linear (Brasil, 2020, p. 46).

Durante a pandemia da Covid-19 (2020-2022), o STF atuou mais intensamente sobre questionamentos relacionados à interpretação e à aplicação dos regimentos internos; e, nas ADIs nºs 6.447/DF, 6.450/DF e 6.525/DF, reconheceu a constitucionalidade do sistema de votação remota adotado à época (Brasil, 2021b, 2021c, 2021d). Com esteio em Barcellos (2021, p. 453-454, grifo nosso), pode-se afirmar que no STF se alternam critérios na definição de matéria *interna corporis*, bem como os relativos à sindicabilidade dos atos oriundos do processo legislativo constitucional, o que reforça a necessidade de reflexão sobre os parâmetros aqui considerados como garantidores do devido processo legislativo:

O que se apurou neste trabalho é que a “interpretação das normas regimentais das Casas Legislativas” não é o critério adotado de forma consistente pela jurisprudência do STF para identificar questões *interna corporis* que, por isso, estariam fora de seu controle. Em diferentes contextos, inclusive e particularmente no âmbito do processo legislativo, apesar de não haver norma constitucional expressa, a Corte decide controlar atos do Legislativo por entender que eles, a despeito de envolverem a interpretação e aplicação de normas regimentais, repercutem sobre fins constitucionais considerados relevantes em cada caso. O critério da interpretação e aplicação de normas regimentais é, portanto, pouco útil para oferecer parâmetros claros, consistentes e previsíveis que possam balizar a atuação do próprio STF, dos demais órgãos do Poder Judiciário e dos Legislativos brasileiros.

Nos casos examinados a Corte decidiu controlar atos do Poder Legislativo, a despeito da questão regimental, para proteger elementos constitucionais que considerou relevantes, dentre os quais a proteção de direitos individuais, a proteção de prerrogativas das minorias parlamentares, a autonomia do próprio Legislativo e a separação de poderes, e o devido processo legislativo, de modo a garantir transparência, prestação de contas e fomentar o debate e o controle públicos acerca das questões a serem decididas pelo Legislativo. *Um tema importante para a doutrina e para a jurisprudência do STF nos próximos anos será a identificação mais precisa das dimensões dos fundamentos constitucionais que autorizam tal controle, de modo que, de um lado, seja possível ter maior clareza, consistência e previsibilidade acerca dos limites e possibilidades do controle judicial sobre os atos do Poder Legislativo e, de outro, a intervenção judicial possa contribuir de forma*

mais relevante para a melhoria das condições da deliberação democrático-majoritária no âmbito dos Legislativos.

Outros exemplos são basilares para compreender as fortes divergências nos julgamentos do STF quanto aos limites de sua interferência no processo legislativo e nos procedimentos internos das casas legislativas. Na ADI nº 6.713/PB discutiram-se questões regimentais tipicamente ligadas ao funcionamento interno e autônomo das assembleias estaduais; decidiu-se pela interpretação conforme à Constituição e permitiu-se apenas uma reeleição para os mesmos cargos da mesa diretora em mandatos consecutivos (Brasil, 2021e).

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 854/DF, a ministra relatora Rosa Weber deferiu medida liminar que determinava a ampla publicidade dos procedimentos internos do Congresso Nacional concernentes à distribuição das chamadas *emendas de relator* ao orçamento (ou RP9)¹³. Referendada por maioria, a decisão foi criticada pelo ministro Nunes Marques, para quem a decisão naqueles moldes “representaria reescrever não apenas o Regimento Comum do Congresso Nacional, mas mesmo a legislação de regência” (Brasil, 2021h, p. 141). Dentre outras disposições, decidiu-se por “(b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021” (Brasil, 2021h). Desse modo, na orientação do STF não há um critério forte para distinguir entre atos procedimentais legislativos sindicáveis pela revisão judicial constitucional. No entanto, apesar de frequentemente negar seu poder para isso, o STF o faz com certa comodidade em outras ocasiões. Uma saída possível é compreender que há critérios utilizáveis e que, além de coerentes com as interferências já ocorridas, eles condizem com o papel do STF de desatar os nós górdios que obstem o andamento regular da atividade dos congressistas.

Intenta-se aqui contribuir para a tarefa de esclarecer o problema das possíveis anomalias no processo legislativo constitucional, ao se apresentarem as interferências do STF e ao se explicitarem as que estariam conformes à Filosofia política e constitucional, além dos parâmetros utilizáveis tanto para corrigir os problemas surgidos quanto para limitar a intervenção do STF. Minimizar-se-ia, dessa forma, a ampla discricionariedade que ameaça levar a opinião pública a julgar o STF um órgão que interfere no jogo político a depender de seu estado de espírito e das injunções momentâneas de poder. A separação dos Poderes exige que essa interferência jurisdicional seja exercida pelo STF apenas quando falhe o processo de autorregulação das casas legislativas; do contrário, estar-se-ia propondo uma intervenção em moldes heterotópicos como forma permanente de solução de controvérsias no âmbito do Congresso Nacional, quando ofensivos àqueles parâmetros. Todavia, conforme

¹³ As despesas do País são organizadas anualmente no Congresso Nacional mediante o projeto de lei orçamentária anual. Nela algumas siglas especificam despesas, as denominadas RPs (identificadores de resultado primário), enumeradas de 0 a 9. Dentre elas está a RP9, emenda de relator geral da lei orçamentária anual, que não tem limite de indicação vinculado à receita.

Oliveira (1998, p. 97 *apud* Oliveira, 2000a, p. 22), a supressão do controle judicial resulta numa espécie de enfraquecimento da normatividade constitucional:

O Supremo Tribunal Federal, posto que sua função precípua é a guarda da Constituição, deve assumir, enquanto órgão aplicador do Direito, a tarefa, que também é sua, de garantia de um processo político democrático, na medida em que democracia é hoje, mais do que nunca, como diria Bobbio (BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo, p. 18 et seq. Para uma crítica ao enfoque empirista/descritivo de Bobbio, ver HABERMAS, Jürgen. Between Facts and Norms, capítulo 7, p. 303-304), respeito às regras do jogo. Não há democracia que se sustente quando se desrespeitam as normas constitucionais.

O ideal seria que o próprio Congresso Nacional dispusesse de mecanismos mais eficientes para controlar as medidas anômalas do processo legislativo constitucional; porém, a literatura salienta enfaticamente que não se tem obedecido aos procedimentos já tentados no Congresso Nacional para buscar soluções, o que permite a sanção presidencial de projetos anômalos (Souza, 2024). Não se pode chegar ao extremo de negar normatividade à CRFB, pois ainda há recursos de controle disponíveis, mesmo que excepcionais (Oliveira, 2000b).

4 Conclusões

Para a solução de anomalias surgidas no curso do processo legislativo propõem-se sete princípios: a) o da *explícita adesão à criação da lei*, o qual determina que toda mudança legislativa promovida pelo parlamento deva ser expressa e fundamentada; b) o do *dever de cuidado* com as consequências provenientes da legislação aprovada; c) o da *representação*, que sustenta a necessidade de se assegurar a plena participação no processo legislativo aos parlamentares e a todos os possíveis interessados no assunto; d) o do *respeito à oposição*, que acentua o papel positivo da existência de oposição digna e em atividade no curso do processo legislativo, inclusive com sua representação bem definida e dotada de voz e voto; e) o da *deliberação responsiva*, segundo o qual numa democracia os parlamentares devem ser compelidos a efetivamente responderem aos argumentos postos no curso do processo deliberativo; f) o da *atenção ao formalismo do processo legislativo*, o qual sustenta o respeito ao formato do diálogo e das tomadas de decisão, sem a supressão de vozes, de votos e de tempo para a livre reflexão sobre ideias e propostas; e g) o da *solução de entraves deliberativos pelo respeito à opinião da maioria*, num contexto em que os representantes sejam igualmente valorizados em seus papéis e que concretize o ideal de igualdade no processo de participação política.

Esses princípios, de orientação constitucional e de Filosofia política democraticamente orientada, já integram o posicionamento do STF quando julga demandas relacionadas a

controversas questões constitucionais e regimentais do Congresso Nacional. Com a sistematização desses princípios, pretendeu-se aqui auxiliar no escrutínio da viabilidade da intromissão da *judicial review* em atos que de outra forma seriam considerados *interna corporis* ou cuja revisão estaria sujeita à discricionariedade de cada julgador. Com efeito, deve-se compreender que, norteados pela regra constitucional da separação dos Poderes, o Congresso Nacional dispõe de razoável margem interpretativa, que deve ser objeto de reanálise somente quando ofender o devido processo legislativo constitucional.

Referências

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Interpretação e aplicação das normas constitucionais: entre deferência e ativismo, o rigoroso apego à democracia representativa. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 11-41, jul./set. 2022. DOI: https://doi.org/10.70015/ril_v59_n235_p11. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/235/ril_v59_n235_p11. Acesso em: 25 mar. 2025.

BAGEHOT, Walter. *The English Constitution*. Edited with an introduction and notes by Miles Taylor. Oxford, UK: Oxford University Press, 2001. (Oxford world's classics).

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; NUNES, Dierle; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Controle jurisdicional do devido processo legislativo: história e teoria constitucional brasileira*. Belo Horizonte: Conhecimento, 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. O STF e os parâmetros para o controle dos atos do Poder Legislativo: limitações do argumento das questões *interna corporis*. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 435-456, maio/ago. 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v8i2.80693>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/80693>. Acesso em: 25 mar. 2025.

BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*. Kitchener: Batoche Books, 2000.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 6.299, de 2002*. Dispõe que o registro prévio do agrotóxico será o do princípio ativo; dá competência à União para legislar sobre destruição de embalagem do defensivo agrícola. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2002. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Câmara dos Deputados. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2024a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Congresso Nacional. *Regimento comum*: Resolução nº 1, de 1970-CN: (texto consolidado até janeiro de 2019): e normas conexas. 2. ed. rev. e atual. Brasília, DF: Senado Federal, 2019a. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/567297/Regimento_comum.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm?ref=correiosabia.com.br. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. *Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021*. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3/DF*. Ação direta de inconstitucionalidade. Decretos nºs 94.042 e 94.233, de, respectivamente, 18.2.87 e 15.4.87, atacados em face da Emenda Constitucional nº 1/69 [...]. Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Moreira Alves, 7 de fevereiro de 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266152>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.127/DF*. [...] 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória [...]. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais – CNPL. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relatora: Min. Rosa Weber. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4580410>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816/RO*. [...] 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes [...]. Requerente: Governador do Estado de Rondônia. Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 5 de novembro de 2019b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751470450>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.447/DF*. Ações direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar 173/2020. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19). Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000. Preliminares. Conhecimento parcial da ADI 6442. § 5º do art. 7º. Norma de eficácia exaurida. Mérito. Arts. 2º, § 6º, 7º e 8º. Constitucionalidade formal das normas [...]. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 de março de 2021b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755400855>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.450/DF*. Ações direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar 173/2020. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19). Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000. Preliminares. Conhecimento parcial da ADI 6442. § 5º do art. 7º. Norma de eficácia exaurida. Mérito. Arts. 2º, § 6º, 7º e 8º. Constitucionalidade formal das normas [...]. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 de março de 2021c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343437305&ext=.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.524/DF*. [...] 1. O constitucionalismo moderno reconhece aos Parlamentos a prerrogativa de dispor sobre sua conformação organizacional, condição necessária para a garantia da autonomia da instituição legislativa e do pleno exercício de suas competências finalísticas [...]. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro – PTB. Interessados: Senado Federal; Câmara dos Deputados. Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755501952>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.525/DF*. Ações direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar 173/2020. Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Covid-19). Alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000. Preliminares. Conhecimento parcial da ADI 6442. § 5º do art. 7º. Norma de eficácia exaurida. Mérito. Arts. 2º, § 6º, 7º e 8º. Constitucionalidade formal das normas [...]. Requerente: PODEMOS. Interessados: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 de março de 2021d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345732105&ext=.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.713/PB*. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 59, § 4º, da Constituição Estadual do Estado da Paraíba e artigo 6º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do referido ente. Reeleição de membros da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado [...]. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessada: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba. Relator: Min. Edson Fachin, 18 de dezembro de 2021e. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759454169>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança nº 24.642/DF*. Constitucional. Processo legislativo: controle judicial. Mandado de segurança [...]. Impetrante: Onyx Lorenzoni. Impetrada: Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Carlos Velloso, 18 de fevereiro de 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86168>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Mandado de Segurança nº 26.604/DF*. Direito constitucional e eleitoral. Mandado de segurança impetrado pelo Partido dos Democratas – DEM contra ato do presidente da Câmara dos Deputados. Natureza jurídica e efeitos da decisão do Tribunal Superior Eleitoral – TSE na Consulta n. 1.398/2007 [...]. Impetrante: Democratas. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 4 de outubro de 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=552057>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.530/DF*. Direito constitucional. Mandado de segurança. Interesse de parlamentar à observância do devido processo legislativo constitucional. Controle preventivo de constitucionalidade admitido [...]. Impetrante: Eduardo Nantes Bolsonaro. Impetrado: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Interessado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Luiz Fux, 14 de dezembro de 2016b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310978523&ext=.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.907/DF*. [...] O Supremo Tribunal Federal somente deve interferir em procedimentos legislativos para assegurar o cumprimento da Constituição, proteger direitos fundamentais e resguardar os pressupostos de funcionamento da democracia e das instituições republicanas [...]. Impetrantes: Luiz Lindbergh Farias Filho e outro(a/s). Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Roberto Barroso, 19 de junho de 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312049406&ext=.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 38.199/DF*. Mandado de segurança. Medida acautelatória. Projeto de Lei Complementar. Legislação eleitoral. PLP nº 121/2021. Devido processo legislativo. Proporcionalidade partidária. Nulidade do requerimento de urgência. Ofensa a princípios e regras constitucionais. Não ocorrência. Indeferimento da tutela liminar [...]. Impetrantes: Adriana Miguel Ventura e outro(a/s). Impetrados: Mesa Diretora da Câmara dos Deputados; Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Dias Toffoli, 9 de setembro de 2021f. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759025926>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Recurso Extraordinário nº 1.297.884/DF*. Repercussão geral. Tema nº 1.120 da sistemática de repercussão geral. Constitucional. Penal. Utilização de arma branca no roubo majorado (art. 157, § 2º, inciso I, do CP). Exclusão da causa de aumento decorrente da revogação promovida pelo art. 4º da Lei nº 13.654/2018. Declaração incidental de inconstitucionalidade formal do artigo em tela pelo Órgão Especial do TJDF, com fundamento na interpretação do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal [...]. Recorrente: Gean Lima da Silva. Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator: Min. Dias Toffoli, 14 de junho de 2021g. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=756636916>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). *Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF*. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Despesas públicas decorrentes de emendas do relator do projeto de Lei Orçamentária Anual. Pretensão de inconstitucionalidade fundada tanto em situações verificáveis no plano objetivo-normativo (práticas institucionais) quanto em alegações somente passíveis de constatação por meio de investigação fático-probatória (condutas individuais) [...]. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (Psol). Interessado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 11 de novembro de 2021h. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759335457>. Acesso em: 25 mar. 2025.

CANAS, Vitalino. *O princípio da proibição do excesso na conformação e no controle de atos legislativos*. Coimbra: Almedina, 2019. (Teses).

CARVALHO, Lucas César Severino de. *Por uma crítica ao conceito de interna corporis no direito político brasileiro*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/53226>. Acesso em: 25 mar. 2025.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo legislativo constitucional*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2020.

CRISAFULLI, Vezio. Sulla motivazione degli atti legislativi. *Rivista di Diritto Pubblico e della Pubblica Amministrazione in Italia*, Milano, v. 29, pt. 1, p. 415-444, 1937.

DAHL, Robert A. Reflections on opposition in Western democracies. *Government and Opposition*, Cambridge, MA, v. 1, n. 1, p. 7-24, Oct. 1965. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1965.tb00362.x>.

DUGUIT, Léon. *Manual de derecho constitucional: teoría general del Estado: el derecho y el Estado: las libertades públicas*. Traducción de José G. Acuña. Granada: Comares, 2005. (Biblioteca Comares de ciencia jurídica).

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. *Processo legislativo, controle de constitucionalidade e legística: a exigência constitucional de qualidade formal da lei e seus reflexos no processo legislativo e no controle de constitucionalidade*. Curitiba: Juruá, 2020.

DWORKIN, Ronald. *A raposa e o porco-espinho*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

_____. *O Império do direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999. (Ensino superior).

EDIÇÃO da Noite: restrição a saída temporária de presos será votada em regime de urgência. *TV Senado*, Brasília, DF, 7 fev. 2024. 1 vídeo (18 min). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/tv/programas/senado-noticias/2024/02/edicao-da-noite-restricao-a-saida-temporaria-de-presos-sera-votada-em-regime-de-urgencia>. Acesso em: 25 mar. 2025.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Rafael Freire. Reflexões sobre o instituto da prova. In: MAIA, Anderson Menezes; AVELINO, Geraldo Antônio; FERNANDES, Alexandre; SOUZA, Maria José Pinho; FERREIRA, Rafael Freire; MATOS, Samilly Araújo Ribeiro; MOTA, Shirlei Castro Menezes. *Novas dimensões do direito: uma perspectiva soft law*. Lisboa: Chiado, 2016. p. 183-201. (Compendium).

FULLER, Lon L. *A moralidade do direito*. Tradução e notas explicativas de Augusto Neves Dal Pozzo e Gabriela Bresser Dal Pozzo. São Paulo: Contracorrente, 2022.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como salvar a democracia*. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2023.

LONGO, Erik. *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*. Torino: G. Giappichelli, 2017. (Diritto e prassi costituzionale).

MILL, John Stuart. *Considerations on representative government*. Dublin: The Floating Press, 2009.

MONE, Daniela. La “motivazione” della legge e i limiti di interferenza della Corte costituzionale nella discrezionalità del legislatore. *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 1-13, 2020. DOI: <https://doi.org/10.6092/2421-0528/6815>. Disponível em: <http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/article/view/6815>. Acesso em: 25 mar. 2025.

MOUFFE, Chantal. The populist moment. *Simbiótica: revista eletrônica*, Vitória, v. 6, n. 1, p. 6-11, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=575961686004>. Acesso em: 25 mar. 2025.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Devido processo legislativo e Estado democrático de direito: uma justificação democrática do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis e do processo legislativo. *Boletín Jurídico de la Universidad Europea de Madrid*, Madrid, v. 3, p. 1-36, 2000a. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11268/4863>. Acesso em: 25 mar. 2025.

_____. Tutela jurisdicional e Estado democrático de direito: três ensaios críticos. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 38, p. 197-210, 2000b. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1169>. Acesso em: 25 mar. 2025.

PICKERILL, J. Mitchell. *Constitutional deliberation in Congress: the impact of judicial review in a separated system*. Durham, NC: Duke University Press, 2004. (Constitutional conflicts).

PINHEIRO, Victor Marcel. Por que a análise de impacto legislativo ainda não é realidade no Brasil? *Consultor Jurídico*, São Paulo, 18 out. 2022. Fábrica de Leis. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-out-18/fabrica-leis-analise-impacto-legislativo-nao-realidade-pais/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RAMOS, Elival da Silva. Prefácio. In: MUDROVITSCH, Rodrigo. *Democracia e governo representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. vii-xi.

REYBROUCK, David von. *Contra as eleições*. Tradução de Flávio Quintale. Belo Horizonte: Âyiné, 2017.

RIEDL, Jasmin. Uncovering legislative pace in Germany: a methodical and computational application to answer temporal questions of law-making. *Government Information Quarterly*, [s. l.], v. 36, n. 4, Oct. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.002>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X19302126>. Acesso em: 25 mar. 2025.

ROSA, Bruna Borghetti Camara Ferreira. *Prerrogativa do parlamento ao devido processo legislativo*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. *Processo legislativo bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração legislativa?* Rio de Janeiro: GZ, 2024.

THORNHILL, Chris. *Crise democrática e direito constitucional global*. Tradução de Diógenes Moura Breda e Glenda Vicenzi. São Paulo: Contracorrente, 2021. (Desafios constitucionais contemporâneos).

UM PAÍS em regime de urgência. *Estadão*, São Paulo, 1º nov. 2023. Opinião do Estadão. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniaoum-pais-em-regime-de-urgencia/>. Acesso em: 25 mar. 2025.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça: uma teoria sobre os limites materiais ao poder de reforma*. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2023. (Biblioteca jurídica WMF).

WALDRON, Jeremy. *Political political theory: essays on institutions*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016.

ZORZETTO, Silvia. Dal “sogno cartesiano” alla “razionalità limitata”: usi e abusi della scienza nella politica legislativa. In: FERRARO, Francesco; ZORZETTO, Silvia (ed.). *La motivazione delle leggi*. Torino: G. Giappichelli, 2018. p. 167-191. (Law and legal institutions: atti di convegno, 2).

Responsabilidade e licenciamento

O conteúdo deste artigo é de responsabilidade exclusiva de seu(s) autor(es) e está publicado sob a licença Creative Commons na modalidade *atribuição, uso não comercial e compartilhamento pela mesma licença* (CC BY-NC-SA 4.0 DEED). Disponível em: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Acesse todas as edições da
Revista de Informação Legislativa

www.senado.leg.br/ril