

A observância da Constituição Federal tendo como corolário uma produção legislativa mais eficaz e menos afeita aos controles de constitucionalidade

The adherence to the Federal Constitution as a foundation for more effective legislative production and reduced susceptibility to constitutionality controls

La adhesión a la Constitución Federal como base para una producción legislativa más efectiva y con menor susceptibilidad a los controles de constitucionalidad

Marcos Antonio Pereira

Deputado federal pelo Partido Republicanos. Mestre em direito constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Especialista em direito e processo penal pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bacharel em direito pela Universidade Paulista (Unip).

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. A crise de inconstitucionalidade e os dados estatísticos do STF; 3. Análise das razões para a crise de inconstitucionalidade; 4. O processo legislativo; 5. O controle de constitucionalidade dos atos normativos; 6. Causas do número crescente de inconstitucionalidades; 7. Considerações finais; Referências.

RESUMO: Este artigo abordará a inconstitucionalidade de leis brasileiras como uma das causas que levam o legislador a elaborar um *quantum* significativo de leis declaradas inconstitucionais e os efeitos daí decorrentes para a sociedade, mormente a insegurança jurídica. A declaração de inconstitucionalidade de normas pelo Poder Judiciário pode trazer graves consequências quanto à efetividade dos direitos dos cidadãos, ao atingir a eficácia e a credibilidade da atuação legislativa. Nesse diapasão, constata-se que os parâmetros quanto à dinâmica dos Poderes no Brasil parecem dar sinais de máxima gravidade quando ganham dimensões alarmantes por meio do alto índice de normas que são consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, o artigo busca ampliar o espaço de debate acerca da problemática, sem pretensão de exaurir as possíveis causas de inconstitucionalidade de leis no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: inconstitucionalidade de leis; estabilidade jurídica; dinâmica dos Poderes no Brasil; crise de inconstitucionalidade; dados estatísticos do STF.

TABLE OF CONTENTS: 1. Introduction; 2. The Crisis of Unconstitutionality and STF Statistical Data; 3. Analysis of the Reasons for the Crisis of Unconstitutionality; 4. The Legislative Process; 5. The Judicial Review of Normative Acts; 6. Causes of the Increasing Number of Unconstitutionality; 7. Final Considerations; References.

ABSTRACT: This article addresses the unconstitutionality of Brazilian laws, examining the causes that lead legislators to produce a significant quantity of laws declared unconstitutional and the resulting effects on society, particularly legal uncertainty. The declaration of unconstitutionality by the Judiciary can have severe consequences for the effectiveness of citizens' rights, impacting the efficiency and credibility of legislative actions. In this context, the dynamics of the separation of powers in Brazil appear to show critical signs of dysfunction, reaching alarming levels with the high rate of norms deemed unconstitutional by the Federal Supreme Court. Accordingly, this study aims to broaden the debate on this issue, without intending to exhaust all possible causes of legislative unconstitutionality in Brazil.

KEYWORDS: unconstitutionality of laws; legal stability; dynamics of Powers in Brazil; crisis of unconstitutionality; statistical data of STF.

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. La crisis de inconstitucionalidad y los datos estadísticos del STF; 3. Análisis de las razones de la crisis de inconstitucionalidad; 4. El proceso legislativo; 5. El control de constitucionalidad de los actos normativos; 6. Causas del creciente número de inconstitucionalidades; 7. Consideraciones finales; Referencias.

RESUMEN: Este artículo aborda la inconstitucionalidad de las leyes brasileñas, examinando las causas que llevan a los legisladores a producir una cantidad significativa de normas declaradas inconstitucionales y los efectos resultantes en la sociedad, particularmente la inseguridad jurídica. La declaración de inconstitucionalidad por parte del Poder Judicial puede tener graves consecuencias para la efectividad de los derechos de los ciudadanos, impactando la eficiencia y credibilidad de las acciones legislativas. En este contexto, la dinámica de la separación de poderes en Brasil parece mostrar signos críticos de disfunción, alcanzando niveles alarmantes con la alta tasa de normas consideradas inconstitucionales por el Supremo Tribunal Federal. En consecuencia, este estudio tiene como objetivo ampliar el debate sobre este tema, sin pretender agotar todas las posibles causas de la inconstitucionalidad legislativa en Brasil.

PALABRAS CLAVE: inconstitucionalidad de las leyes; estabilidad jurídica; dinámica de los Poderes en Brasil; crisis de inconstitucionalidad; datos estadísticos del STF.

1. Introdução

Este artigo tem o intuito de analisar questões teóricas e práticas que circundam a temática da inconstitucionalidade de leis brasileiras, entre as causas que levam o legislador a elaborar um *quantum* significativo de leis declaradas inconstitucionais.

O presente trabalho, portanto, propõe levar ao leitor alguns dados estatísticos que demonstram a avaliação do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à inconstitucionalidade das leis aprovadas pelas Casas Legislativas, bem como proporcionar uma visão mais abrangente dos possíveis obstáculos que devem ser ultrapassados para se otimizar a legislação pátria e, por consequência, evitem-se inseguranças jurídicas.

A configuração de centralidade que a Constituição ocupa no ordenamento jurídico traduz a incumbência atribuída aos órgãos juridicamente responsáveis por resguardá-la. A atividade jurisdicional conferida às cortes superiores,

nomeadamente em última esfera, atribuiu-lhes a decisão final acerca da interpretação da Constituição e do ordenamento jurídico à luz desta.

Notadamente entre as particularidades relativas às sociedades contemporâneas, a pluralidade apresenta *status* singular em suas configurações organizacionais, porque reclama arranjos democráticos atuais aptos a compreender as novas expectativas quanto à participação popular e à cidadania.

Desse modo, a compreensão do sentido de Constituição é imprescindível para a clareza da abrangência de seu papel no corpo social, pois, em virtude da qualificação como “corpo vivo” que é, demanda situar-se em permanente renovação, a fim de acompanhar a evolução da sociedade.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade ou a jurisdição constitucional refere-se à análise de compatibilidade de determinada norma com regras e princípios constantes na Lei Maior, de forma a se assegurar estabilidade e segurança jurídica. A confrontação de leis e sua exegese em face da Constituição demonstram que esta passa a salvaguardar a própria sociedade.

Historicamente, os instrumentos de controle de constitucionalidade no Brasil foram implantados de modo progressivo, preliminarmente o controle difuso e mais timidamente o controle concentrado. A atual Constituição Cidadã de 1988 ampliou de forma significativa os meios judiciais de proteção contra inconstitucionalidades.

Em países de constituições consideradas rígidas, como o Brasil, o controle judicial das normas é fator primordial para a preservação da integridade e da unidade do sistema jurídico, especialmente no que tange à compatibilidade das leis com a ordem constitucional. O seu essencial propósito é defender a supremacia da Constituição frente às inconstitucionalidades e, em último grau, promover a disciplina do poder.

A inconstitucionalidade importa desgaste e declínio dos princípios civilizadores da convivência política e assim traduz o ponto de surgimento de todas as dissoluções da ordem legal. Nessa esteira, a função exercida pelo controle de constitucionalidade assume posição de policiar a ordem jurídica, que tem exigibilidade de expelir do sistema jurídico tudo aquilo que contradite a ordem suprema estabelecida.

Paulo Bonavides (2019, p. 387) argumenta que a estabilidade jurídica pode padecer diante das crises que o Estado constitucional perpassa: crise constitucional, crise constituinte e crise de inconstitucionalidade. Esta última se instala logo que o constituinte não consegue diferenciar o que “deve ser” do

que “pode ser”. Portanto, a crise de inconstitucionalidade traduz a própria crise constituinte, cujo formalismo sem balizas, alheio à realidade, evidencia sua desconexão com o respectivo meio.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade atua na proteção de direitos fundamentais, justamente por meio dos tribunais constitucionais. Sendo assim, o controle de constitucionalidade de leis faz-se basilar numa sociedade.

Por óbvio, a inconstitucionalidade acarreta graves consequências quanto à efetividade dos direitos dos cidadãos e pode atingir a efetividade e a credibilidade da atuação legislativa. Nesse diapasão, constata-se que os parâmetros quanto à dinâmica dos Poderes no Brasil parecem dar sinais de máxima gravidade quando ganham dimensões alarmantes, como demonstra o alto índice de normas consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Entre 2015 e 2018 verificou-se no Judiciário exagerado índice de leis declaradas inconstitucionais, o que demonstra não se tratar apenas de dado pontual. Os problemas na dinâmica dos Poderes no Brasil se evidenciam devido ao alto índice de normas consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Quantitativamente, as inconstitucionalidades estão majoritariamente relacionadas aos problemas de harmonia das estruturas verticais e horizontais dos Poderes.

Toda essa conjectura de coeficientes que envolvem causas em torno do cenário de inconstitucionalidades demonstra eventual desequilíbrio na democracia e pode acarretar decisões controvertidas.

Dessa forma, este artigo analisa o que ocorre no curso do processo legislativo e o corolário dos demais Poderes, a fim de identificar as causas que corroboram para tão elevada quantidade de leis declaradas inconstitucionais, não só em termos materiais, mas sobretudo em termos formais.

2. A crise de inconstitucionalidade e os dados estatísticos do STF

Como se sabe, o STF recebe ações de competência originária e de natureza recursal. Ademais, reserva a si a competência de dispor sobre a constitucionalidade das normas, sem, contudo, realizar análise do caso concreto.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o Judiciário teve estendida sua área de atuação e por vezes é chamado a apreciar questões de políticas públicas e atos legislativos por descumprimento constitucional,

omissão das instituições competentes para o trato do ato, posturas ilegais ou descumprimento dos direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional (Barroso, 2019, p. 440).

Para Kelsen (1979, p. 63), os tribunais exercem ordinariamente a função de aplicadores do direito e, por exceção, desempenham a função de criar o direito, ao declarar inconstitucional uma norma ou ao estabelecer um precedente cabível a casos posteriores.

Em países que possuem constituições consideradas rígidas, como o Brasil, o controle judicial das normas é fator primordial para preservação da integridade e da unidade do ordenamento jurídico, em especial no que tange à compatibilidade das leis com a ordem constitucional. Seu essencial propósito é defender a supremacia da Constituição frente às inconstitucionalidades e promover em último grau a disciplina do poder.

Os problemas na dinâmica dos Poderes no Brasil se evidenciam com o elevado índice de normas consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. De fato, o somatório de temas que chega ao STF demonstra o impacto dos objetos discutidos nacionalmente e revela o protagonismo da Suprema Corte.

Em 1987, José Paulo Sepúlveda Pertence, na época procurador-geral da República, dizia que o povo brasileiro convive com uma infinidade de normas inconstitucionais que afetam diretamente seus interesses e os direitos de cidadãos (Pertence, 1987). Acrescentava que, na função de procurador, encaminhava anualmente cerca de cem representações ao STF com alegações de inconstitucionalidade de leis e esclarecia que os dados não representavam a real quantidade de normas inconstitucionais, vez que havia quantidade muito maior de leis em dissenso com a Constituição (Pertence, 1987).

Nesse sentido, a qualidade na produção legislativa é elementar em uma sociedade democrática. Por meio da declaração de inconstitucionalidade de uma lei, é possível identificar-se uma provável disfunção no processo de feitura de leis, porque os ditames constitucionais prescrevem os contornos que toda legislação infraconstitucional deve cumprir.

No Brasil, atualmente, há inúmeras leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, fato que suscita juristas a buscarem soluções que mitiguem abalos ao princípio da segurança jurídica. Entre 2015 e 2018, verificou-se expressiva quantidade de leis que se revelaram inconstitucionais quando apresentadas ao Judiciário, mesmo após ser submetidas ao crivo do

processo legislativo e entrar em vigor, o que demonstra não se tratar apenas de um dado pontual.

Conforme dados apresentados pelo *Anuário da Justiça*, em 2015, sete em cada dez leis examinadas pelo STF foram consideradas inconstitucionais. Apenas para comparação, em 2014, do total de 25 ações analisadas quanto ao mérito, 20 (80%) tiveram como resultado a declaração de inconstitucionalidade da norma (Conjur, 2015).

O cenário de 2014 demonstrou, na época, relativo índice de acréscimo de declarações de inconstitucionalidade nos julgamentos das ações em comparação aos 26 anos antecedentes.

Outro fator importante dessa amostra foi que, entre 1989, ano em que foi julgada a primeira ADI, até fevereiro de 2015, a Corte Suprema havia analisado o mérito de 1.329 ações, das quais 847 apontaram inconstitucionalidade de normas no todo ou em parte (Conjur, 2015).

Quanto aos fatos de 2015, os dados mostraram que 71% das ações foram julgadas procedentes pelo STF. Outro aspecto destacado pelo levantamento refere-se ao distanciamento do período entre a propositura da ação e sua apreciação. Das ações analisadas no mérito, dezessete foram protocolizadas ainda nos anos 1990, outras treze foram dirigidas ao Supremo entre os anos 2000 e 2005.

Nesse sentido, o ministro Ricardo Lewandowski, ao assumir a Presidência do STF – em agosto de 2014 – estabeleceu o julgamento de todas as ações diretas de inconstitucionalidade com liminares concedidas pela Corte como uma das prioridades de seu mandato. Assim, em 2015, das 69 leis apreciadas, 48 haviam sido editadas há mais de 15 anos (Pereira, 2016).

O desgaste temporal entre a vigência da norma e sua declaração de inconstitucionalidade é um dos pontos destacados nessa amostra. As relações jurídicas que foram concebidas sob a égide dessas leis posteriormente declaradas inconstitucionais apontam para a vulnerabilidade jurídica em que a sociedade se encontra.

Em 2015, o estado com maior proporção de leis declaradas inconstitucionais foi Santa Catarina. Das seis leis questionadas no Supremo, cinco foram julgadas em dissenso com a Constituição. Entre os fatores de inconstitucionalidade, na maior parte dos casos, o vício de iniciativa estava presente. Entre os impetrantes, os governadores estão no topo do *ranking*. Porém, o maior percentual de ações procedentes ficou com a Ordem dos Advogados do Brasil

– Conselho Federal. Das oito ações que protocolizou, sete tiveram inconstitucionalidade confirmada (Pereira, 2016).

Prosseguindo para observação dos anos posteriores, com o artigo intitulado “De cada três leis, duas foram julgadas inconstitucionais pelo STF em 2016”, o *Anuário da Justiça* apresenta os dados de inconstitucionalidade do referido ano. No total de 62 leis questionadas, em 41 foram apontadas inconstitucionalidades (Pereira, 2017).

Das ações julgadas pelo STF em 2016, a maior parte possuía vícios de legitimidade da parte requerente ou hipótese de perda do objeto, devido ao fato de o dispositivo questionado não mais fazer parte do sistema jurídico. Além disso, as ações propostas pela Procuradoria-Geral da República representaram as mais bem-sucedidas. De dez ações propostas, nove foram julgadas procedentes, ou seja, 90% das ações postuladas pelo órgão foram indicadas inconstitucionais (Pereira, 2017).

Diferentemente da amostra de 2014, as ações analisadas não tinham lapso temporal muito distante entre a data de proposição ou da criação da lei e o julgamento da ação. Em 2016, das 62 ações julgadas no mérito, 38 foram propostas antes de 2010, nove em 2015 e só cinco foram ajuizadas no mesmo ano (Pereira, 2017).

O ano 2017 não foi diferente dos anteriores, pois a proporção de leis declaradas inconstitucionais continuou a aumentar. De cada dez leis julgadas no mérito, oito foram reconhecidas inconstitucionais. Entre os principais pontos com inconstitucionalidade presente, o conteúdo prevaleceu: em 28 ações, a inconstitucionalidade foi reconhecida em virtude de atentado ao princípio da separação de Poderes, invasão de competência e vício de iniciativa.

Pesquisa realizada pelo *Anuário da Justiça* revelou que, em 2017, 69 leis foram impugnadas por intermédio de 69 ações. “Entre as normas discutidas, contam-se as constituições de 12 estados, 46 leis, dois acórdãos (da Justiça do Paraná e do Acre), quatro decretos e duas emendas constitucionais” (Matsuura, 2018).

A instauração de ação penal contra governadores e a competência das unidades federativas para editar normas que requerem autorização da Assembleia Legislativa do respectivo estado para propositura da ação foram os temas mais recorrentes nas ações julgadas em 2017.

Em todos os casos, o dispositivo legal das constituições estaduais que reclamava a necessidade de autorização legislativa para instaurar ação penal contra governadores de estados foi considerado inconstitucional. A Corte concluiu que o início desse tipo de ação independe da anuência do Legislativo.

Em 2018, para cada lei considerada constitucional, foram encontradas duas leis em desacordo com a Constituição. Conforme dados do STF, ajustados pelo *site* Conjur, 351 ações passaram pelo controle de constitucionalidade em 2018, e, do total, somente duzentas (pelo STF, 147 – a diferença se refere ao fato de o STF não computar as ações apensadas) foram julgadas no mérito. Dentre essas, 134 foram consideradas inconstitucionais. Uma das maiores causas da inconstitucionalidade continuou sendo o vício de iniciativa. Além disso, mais de um terço das ações analisadas tinham sido autuadas há mais de dez anos (Cardoso, 2019).

Nesse diapasão, 67% foram consideradas inconstitucionais por razões de ordem formal, quer por vício de legística, quer por vício no processo legislativo. O vício formal tem por características os desajustes orgânicos do Estado, justamente em razão do desequilíbrio as estruturas verticais e horizontais do Poder estatal.

A União, com 69 ações questionadas e 48 declaradas inconstitucionais, foi o ente que teve o maior índice de ações julgadas em 2018. Na segunda posição, veio o estado de Santa Catarina, com dez leis questionadas. Decerto, uma porcentagem significativa das ações foi considerada inconstitucional em virtude de dispositivo da reforma trabalhista. No entanto, o vício de iniciativa manteve-se como razão das mais recorrentes da inconstitucionalidade de leis elaboradas pelas Assembleias Legislativas dos estados (Cardoso, 2019).

Outrossim, o *Anuário da Justiça Brasil 2019* traz um compêndio das ações, que compreende ADIs, ADPFs, ADCs e ADOs, julgadas no mérito entre o período de 2010 e 2018. Esses dados estatísticos apresentam o crescente índice de leis declaradas inconstitucionais, bem como revelam aumento substancial do reconhecimento de normas inconstitucionais em 2018.

3. Análise das razões para a crise de inconstitucionalidade

O art. 97 da Constituição de 1988 determina que “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público”. Refere-se à denominada cláusula de reserva de Plenário.

A maioria absoluta, quórum exigido para se declarar inconstitucionalidade, significa que são necessários os votos de seis dos onze ministros que integram a Corte Suprema a favor da declaração, sem importar quantos ministros estejam efetivamente presentes na sessão, nem eventuais impedimentos que possam existir no caso.

Ao analisar a ADI 4.066, podemos observar essa constatação. No julgamento da ação, foram cinco votos a favor da declaração e quatro votos contra, ou seja, não se alcançou a maioria absoluta, pois houve ainda dois ministros impedidos de analisar a ação. Logo, não havia seis votos a favor nem contra a constitucionalidade da lei. Assim, o julgamento proclamou os seguintes termos:

O Tribunal, **por maioria, conheceu da ação**, reconhecendo a legitimidade ativa das autoras, vencidos os ministros Alexandre de Moraes e Marco Aurélio. No mérito, o Tribunal **computou cinco votos** (dos ministros Rosa Weber (relatora), Edson Fachin, Ricardo Lewandowski, Celso de Mello e Cármen Lúcia) pela procedência da ação, e **quatro votos** (dos ministros Alexandre de Moraes, Luiz Fux, Gilmar Mendes e Marco Aurélio) pela improcedência da ação, e, **por não se ter atingido o quórum exigido pelo art. 97 da Constituição, não se pronunciou a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995**, em julgamento destituído de eficácia vinculante. (Neto, 2017, grifo nosso)

Ressalte-se, a fim de esclarecimento, que há duas espécies de quóruns para a sessão de julgamento: um para se estabelecer a sessão de julgamento, que é de oito ministros, previsto no regimento interno do Tribunal; e outro para o julgamento em si, composto da maioria absoluta, seis votos dos membros a favor da declaração de inconstitucionalidade ou contrários a ela, esse extraído do próprio texto constitucional.

Decerto, constata-se aumento quantitativo de leis declaradas inconstitucionais no Brasil. Os principais motivos que levaram ações de inconstitucionalidade à procedência foram: a) violação ao princípio da separação de Poderes; e b) invasão de competência e vício de iniciativa (caso em que as leis são consideradas formalmente inconstitucionais). Ademais, fator corroborador da inconstitucionalidade pode ser o conteúdo da lei propriamente dito, caso em que as leis são consideradas materialmente inconstitucionais.

Arriscando uma hipótese ao problema focalizado, o cenário permite apontar para uma soma de fatores que denunciam a dificuldade da inter-relação institucional dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo: a) desconhecimento da Constituição pelo legislador; b) tentativa de extrapolar os limites do poder de legislar para fim eleitoral; e c) complexa repartição de competências entre os entes federados.

Toda essa conjectura de coeficientes que envolvem causas e efeitos em torno do cenário de inconstitucionalidades demonstra eventual desequilíbrio da democracia e pode acarretar decisões controvertidas. Direcionou-se este

artigo a analisar o que ocorre no curso do processo legislativo, a fim de se identificarem prováveis causas que corroborem para tão elevada quantidade de leis declaradas inconstitucionais, tanto em termos materiais quanto formais.

4. O processo legislativo

A Constituição Cidadã de 1988, por meio do art. 59, apresenta como objeto do processo legislativo a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Nesse sentido, o objeto legislativo corresponde às espécies normativas.

A iniciativa legislativa consiste na prerrogativa de propor projeto de lei ao Poder Legislativo, que, após debates e aprovação, o remete ao Poder Executivo para sanção ou veto presidencial. Refere-se à fase introdutória que consigna o período constitutivo. Em outros termos, é a competência para deflagrar o processo legislativo de normas primárias previstas no art. 59 da Constituição que tem a prerrogativa de inovar o ordenamento jurídico.

Em compêndio, a iniciativa legislativa tem como parâmetro não o projeto de lei em si, mas o corolário do processo legislativo; constitui o ato inicial do processo legislativo que objetiva modificação ou novidade na ordem jurídica preexistente. Em outras palavras, a iniciativa não se propõe ao mero exame do projeto legislativo, mas visa à lei, “instrumento formal de atuação do poder de iniciativa” (Silva, 2017, p. 139).

A fase da iniciativa compreende-se de três fundamentos: 1. o histórico, decorrente da separação de Poderes; 2. o fundamento de dar às minorias possibilidades de influir no procedimento de elaboração das normas; e 3. o de evitar o domínio do Legislativo no que tange à elaboração das leis, que secundariamente tem o poder de iniciativa na ausência da iniciativa governamental.

Quanto à classificação de iniciativa, diz-se que são comuns ou concorrentes as proposições que não delimitam a esfera de titularidade. A proposta pode ser feita por qualquer membro do Congresso Nacional, incluídas as Comissões das Casas. No âmbito do Executivo, as proposições podem ser apresentadas pela Presidência da República ou por iniciativa popular (pelos cidadãos).

Em certas conjecturas, a Constituição reserva que a iniciativa denominada privativa ocorra só por diligência de determinadas autoridades ou órgãos. A Constituição estabelece, nos arts. 51 e 52, as hipóteses de competência

privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no que concerne à feitura de seus respectivos regimentos internos.

A cada Casa, compete dispor quanto à organização, funcionamento, polícia, criação, extinção ou transformação de cargos e serviços, assim como a iniciativa de lei para fixar a respectiva remuneração, observadas as especificações estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme art. 51, incisos III e IV, e art. 52, incisos XII e XIII, da Constituição Federal.

O texto constitucional também cuida da iniciativa privativa dos tribunais. Ao Poder Judiciário é reservada a proposição para criar novas varas judiciárias. Ao Supremo Tribunal Federal e aos demais tribunais superiores e tribunais de justiça cabe criar e extinguir cargos, fixar os subsídios de seus membros, organizar e dividir a estrutura judiciária, entre competências outras da atividade administrativa.

No âmbito do Poder Executivo, o art. 61, § 1º, incisos I e II, da Constituição, elenca as temáticas de iniciativa privativa do presidente da República. Dentre os assuntos previstos, há disposições para criar cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica: que versem sobre organização administrativa, judiciária e serviços públicos; que sirvam para organizar o Ministério Público e a Defensoria Pública da União e normas gerais para todos eles nos âmbitos estadual, distrital e dos territórios; que atuem na criação e na extinção de ministérios e órgãos da administração pública, entre outras atribuições.

Além da iniciativa legislativa, o chefe do Executivo no âmbito federal tem a prerrogativa de solicitar urgência para projetos de sua autoria, de intervir no processo de elaboração de leis, positivamente por meio de sanção total ou parcial do projeto, ou, de forma negativa, pelo veto.

Dado isso, a importância da fase da iniciativa concerne ao fato de que, sem ela, os poderes aptos a legislar não exercem a incumbência que lhes é instituída. Aliás, a lei é, assim, revelada como mecanismo institucional de maior expressão no controle social, que requer a atuação e o controle democráticos na sua elaboração (Silva, 2017, p. 35).

5. O controle de constitucionalidade dos atos normativos

A concepção da Constituição como norma jurídica suprema instituiu as premissas necessárias para se admitir a incumbência do controle de constitucionalidade das leis aos juízes. A possibilidade de expulsar do ordenamento jurídico

uma norma editada em contradição com a Lei Maior encontra respaldo somente quando há supremacia da Constituição. O controle jurisdicional de constitucionalidade é o meio adotado para se certificar a plena e efetiva supremacia da Constituição.

Observa-se, de pronto, que a busca pelo aperfeiçoamento dos meios de controle do poder foi um dos fatores que contribuíram para se efetivar o valor normativo supremo da Constituição. Aliás, o momento atual do constitucionalismo caracteriza-se pela superação da supremacia do Parlamento (Mendes; Branco, 2019, p. 53). A contemporaneidade é marcada pela superioridade da Constituição, a que se subordinam todos os Poderes por ela constituídos, assegurada por mecanismos de controle de constitucionalidade.

Nesse plano, há duas funções principais que a Carta Magna de um Estado democrático tem a cumprir. Em primeiro plano, cabe-lhe veicular consensos básicos fundamentais à dignidade das pessoas e ao funcionamento do regime democrático. Depois, cabe-lhe assegurar o espaço próprio do pluralismo político (Barroso, 2018, p. 116). Ainda nessa temática, Luís Roberto Barroso acrescenta que:

No mundo moderno, sem embargos dos múltiplos modelos constitucionais que podem ser adotados, os objetivos últimos da Constituição podem ser assim sistematizados:

Institucionalizar um Estado democrático de direito, fundado na soberania popular e na limitação do poder;

Assegurar o respeito aos direitos fundamentais, inclusive e especialmente os das minorias políticas;

Contribuir para o desenvolvimento econômico e para a justiça social;

Prover mecanismos que garantam a boa administração, com racionalidade e transparência nos processos de tomada de decisão, de modo a propiciar governos eficientes e probos. (Barroso, 2018, p. 117)

O sistema constitucional surge como termo versátil que possibilita a compreensão da Constituição face à ambiência social. A Constituição não se reduz a um corpo de normas, é algo bem mais complexo. Define-se Constituição como decisão global e fundamental acerca da unidade política (Barroso, 2018, p. 116).

De um ordenamento jurídico, a Constituição refere-se ao seu “esquema funcional, à sua ossatura mínima, determinados pelo conjunto de suas principais instituições” (Barroso, 2018, p. 42). Ao requerer uma dimensão mais

profunda, a Constituição não se contenta só com a legalidade formal, tendo em vista não representar a simples positivação do poder, “é também uma positivação de valores jurídicos” (Barroso, 2018, p. 21).

Portanto, a Constituição, como norte do ordenamento jurídico, ocupa posição hierárquica superior a toda a legislação. É responsável pela regulação da organização do Estado e do exercício do seu poder, um documento por excelência político-jurídico de um Estado, nos regimes democráticos elaborado por uma Assembleia Constituinte eleita pelo povo.

A supremacia constitucional é o pressuposto sobre o qual se assenta o próprio direito constitucional contemporâneo. Destarte, uma lei em vigência, mas em desacordo com as premissas constitucionais, acarreta consequências substanciais à sociedade e pode abarrotar o sistema jurisdicional com um procedimento prolixo de controle de constitucionalidade de leis, cuja finalidade é declarar a invalidade e paralisar a eficácia de atos normativos incompatíveis com a Constituição. Por esse aspecto, urge distinguir-se Constituição na acepção de conceito formal e de conceito material de que se reveste.

O conceito formal de Constituição, segundo Hans Kelsen, decorre da diferenciação entre a legislação ordinária e a legislação constitucional. Diz Kelsen que a Constituição, em seu conceito formal, ocorre quando “se faz a distinção entre as leis ordinárias e aquelas outras que exigem certos requisitos especiais para sua criação e sua reforma” (1959, p. 330).

Nesse sentido, Paulo Bonavides (2019, p. 82) expressa que, formalmente, só é possível suprimir-se ou alterar-se dispositivo constitucional mediante processo diferenciado, solene, de maioria qualificada. Explica que esse processo dificultoso de se elaborar norma ou se reformar a Constituição distingue-se do modo da feitura da legislação ordinária, cuja aprovação é composta, via de regra, por maioria simples, o que caracteriza a Constituição por seu aspecto formal.

Acerca do aspecto material, Bonavides conclui que a Constituição se refere ao conteúdo, mas não se confunde com o objeto tratado nas leis ordinárias e diz respeito exclusivamente ao conteúdo dos preceitos mais relevantes, de normas designadas rigorosamente como matéria constitucional (Bonavides, 2019, p. 81). Hans Kelsen declina que, em sentido material, a Constituição é compreendida como normas referentes aos órgãos superiores e às relações dos súditos com o poder estatal (Kelsen, 1959, p. 330).

Visto isso, Constituição é o conjunto de poderes políticos, econômicos, ideológicos e de outros aspectos que regem a sociedade, de forma que esta atuará

conforme a realidade social de determinado Estado. Celso Bastos Ribeiro (1999, p. 44) ensina que, conforme o pressuposto material de Constituição, pode-se saber se dada norma jurídica é constitucional ou não, ao se realizar o exame de seu objeto.

Basilarmente, o controle de constitucionalidade visa preservar os fundamentos primordiais do Estado e a unicidade do sistema jurídico, ao tratar da conformidade formal e material das normas infraconstitucionais com a Carta Magna. Há premissas elementares do controle de constitucionalidade: a supremacia e a rigidez constitucional (Barroso, 2018).

Com uma estrutura de escalonamento de normas, há o reconhecimento da Constituição como princípio supremo, a hierarquização das leis e o exercício de controle de todo o sistema por meio de um órgão incumbido da função. Por força dessa premissa, nenhum ato jurídico poderá subsistir validamente se estiver em desconformidade com a Constituição.

Por fim, ressalta-se que o controle de constitucionalidade, ao examinar os aspectos formal e material das leis, perpassa por uma categorização sistemática de controle de normas. No Brasil, o controle pode ser realizado por meio do controle preventivo, precedente à aprovação e à vigência da lei, e pelo controle repressivo, quando já vige a norma.

6. Causas da quantidade crescente de inconstitucionalidades

Após verificar-se alto percentual de leis declaradas inconstitucionais pelo controle concentrado, arrisca-se suscitar fatores que corroboram a insegurança jurídica no Brasil, a serem compreendidos nas ordens social, legal e jurisdicional (Carreira, 2016, p. 139).

A ordem social relaciona-se ao espaço em que a sociedade convive, permeado de constante modificação. A ordem legal refere-se aos algoritmos constantes no processo de elaboração de leis. A ordem jurisdicional concerne à instabilidade jurídica, em vista das constantes modificações de posicionamentos dos tribunais, sobretudo dos tribunais superiores. Todos esses fatores corroboram o sentimento de desconfiança no jurisdicionado e intensificam, por conseguinte, a litigiosidade (Carreira, 2016, p. 139).

Conforme a perspectiva social, a sociedade convive em um Estado pluralista, qualificado pela infinidade de informações. Humberto Ávila explica que essa situação pode parecer paradoxal, porém, informação em demasia gera desinformação:

Esse material informativo, embora possibilite uma maior compreensão do mundo, **paradoxalmente contribui para o aumento da incerteza:** quanto maior é a quantidade de informação, tanto maior é a possibilidade de se prever o futuro; contudo, quanto maior é a quantidade de informação, tanto maior também é aquilo que precisa ser previamente considerado e avaliado. Daí por que o maior conhecimento conduz ao aumento do sentimento de insegurança: o cidadão sabe mais, mas exatamente porque sabe mais, também conhece o que precisa prever e o que pode não se confirmar no futuro. O futuro, antes nas mãos de Deus, com a secularização, foi posto nas mãos do homem, cabendo a este último dominá-lo, por planejamento e não por adivinhação. No entanto, com a sociedade moderna e com o aumento da complexidade das relações, decorrente dos avanços técnicos e tecnológicos, o futuro ficou maior. Na busca por segurança – eis o paradoxo – o homem terminou por sentir-se mais inseguro. Afinal, informação demais causa desinformação. (Ávila, 2011, p. 40, grifo nosso)

Na seara das informações, encontram-se as legislações. O cidadão, ao buscar um ponto de segurança, se depara com o repertório de leis federais, estaduais e municipais, além de medidas provisórias, decretos legislativos, emendas à Constituição Federal e outras normas.

Há ainda as mais variadas decisões de tribunais, estaduais e federais, além de orientações divergentes de tribunais superiores. No cenário, existe um ingrediente agravante: a quantidade de leis declaradas inconstitucionais.

Afora isso, a sociedade é composta por interesses diversos e grupos que concorrem por seus próprios objetivos. Obviamente, alguns são colidentes, o que impõe ao Estado regulá-los por meio de normas. Muitas disposições são normas excepcionais (para regulação de casos marginais), transitórias (para nortear provisoriamente certos fatos) e de transição (para propiciar a mudança de um sistema para outro) (Ávila, 2011, p. 40). Na ânsia de atender a esses ditames, tem-se um legislador que, ao atuar, observa fins eleitoreiros.

Outro fenômeno constatado diz respeito à sociedade de “alta velocidade” (Carreira, 2016, p. 144) (*high speed society*) decorrente das constantes transformações sociais e do acelerado acesso à informação. No ímpeto de responder a tais demandas, Humberto Ávila revela mais um paradoxo:

O legislador, para assegurar os interesses dos cidadãos e para orientar a sua ação, age com rapidez; mas, exatamente porque o faz desse modo, termina legislando de maneira equivocada, o que exige a edição de novas normas destinadas a retificar as anteriores. O paradoxo é este: se o legislador age rápido, age mal e tem que rever os seus atos, o

que provoca insegurança; se demora, não assegura os direitos reclamados pelos cidadãos, nem os orienta, criando um estado de insegurança. Em busca de garantir segurança, o legislador termina criando insegurança. E, ao lado do fenômeno da particularização da legislação, surge o fenômeno da sua rápida obsolescência, fazendo com que a lei perca as suas características tradicionais de solenidade, de generalidade e de permanência. Tal quadro se justifica, pois, a afirmação de que, **quanto mais leis, menos Direito, e quanto menos leis, mais Direito.** (Ávila, 2011, p. 50-51, grifo nosso)

Ao se fazer uma análise do ponto de vista legislativo, percebe-se que a insegurança repousa em fatores que passam pelo excesso de leis, por sua qualidade e pela formação e composição dos representantes legislativos (Carreira, 2016, p. 145). Quanto ao primeiro tópico, da criação de normas em demasia, dados colhidos do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBTP) demonstram que desde a promulgação da Constituição de 1988 até outubro de 2016, aniversário de 28 anos da Carta, foram elaboradas 5,4 milhões de normas no ordenamento jurídico brasileiro. Esse número representa a média de 769 normas por dia útil, considerando-se leis, emendas constitucionais, instruções normativas, medidas provisórias, decretos, portarias e atos declaratórios (IBPT, 2016).

Ainda conforme esses dados, no âmbito federal, foram editadas cerca de 163.129 normas, da promulgação da Constituição Federal até 2016. No âmbito estadual foram 1.460.985 e no âmbito municipal, 3.847.866. Portanto, extrai-se da pesquisa que a legislação brasileira é um complexo de normas produzidas nas três esferas de poder, o que, nessa magnitude, decerto contribui para uma desordem legislativa (Carreira, 2016, p. 146).

Além do quantitativo de preceitos legais existentes no país, constata-se que entre as normas editadas, muitas são declaradas inconstitucionais, o que compromete a segurança jurídica e expõe consideravelmente a baixa qualidade dos textos legais. O cidadão pode estar em um cenário em que, ao programar atos e negócios, convive com o risco de um ato normativo questionado pelo STF receber declaração de inconstitucionalidade, o que pode gerar danos imensuráveis.

As questões jurisdicionais cooperam para esse sentimento de insegurança jurídica. A respeito da credibilidade do Poder Judiciário, Bruno Dantas elucida que o Judiciário não pode atuar como fator de imprevisibilidade, porque aos tribunais compete uniformizar o entendimento jurídico e proporcionar segurança jurídica:

Quando a mesma situação fática, num dado momento histórico, é decidida por juízes da mesma localidade de forma diametralmente antagônica, a mensagem enviada à sociedade é de que ambas as partes têm (ou podem ter) razão. Ora, se todos podem ter razão, até mesmo quem, por estar satisfeito com o tratamento jurídico que sua situação vinha recebendo, não havia batido às portas do judiciário terá forte incentivo a fazê-lo. Evidentemente, esse fenômeno é algo normal no exercício da jurisdição em primeiro grau. **Anormal é que a divergência judicial passe os tribunais, órgãos colegiados concebidos para dar tratamento mais qualificado às questões julgadas em primeiro grau.** Anormal é que a divergência dos juízes de primeiro grau seja fundamentada em acórdãos divergentes de colegiados de um mesmo tribunal, como se não existisse ali órgão uno, mas aglomerado de sobrejuízes com competências individuais autônomas, o que contraria o princípio constitucional da colegialidade dos tribunais. Vale dizer, normal é a jurisprudência dos tribunais orientar a atuação dos juízes inferiores. **Anormal é os tribunais oferecerem o insumo da imprevisibilidade e da insegurança jurídica** para os magistrados das instâncias inferiores e a sociedade em geral. (Dantas, 2013, p. 29-30, grifo nosso)

Depreende-se que a falta de uniformidade dos tribunais gera insegurança. Um exemplo que demonstra essa perspectiva é o caso da prisão do depositário infiel. Inicialmente, o STF entendeu que o referido procedimento não violava a Carta Constitucional, nem infringia a Convenção Americana de Direitos Humanos. Mais à frente, ao reanalisar a temática, entendeu que a Convenção internacional possui caráter supralegal, que por decorrência impossibilita a prisão do depositário infiel (Brasil, 2009).

Ora, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, houve uma nova roupagem do constitucionalismo, que repercutiu no realce da interpretação jurídica conforme os ditames constitucionais, em que o puro enquadramento da norma ao fato não é satisfatório para a aplicação do direito. A função da hermenêutica tornou-se imprescindível como elemento que possa subsidiar decisões judiciais uniformes, a fim de se conferirem maior previsibilidade e segurança jurídica (Carreira, 2016, p. 162).

7. Considerações finais

A tripartição de Poderes visa à harmonia social e à segurança jurídica. Para se preservar a estruturação do Poder e se manter o pacto social, deve haver mais rigidez nesse aspecto, em especial quanto às prerrogativas atribuídas aos Poderes. O Poder Legislativo reflete os anseios sociais, pois representa a

sociedade. A Câmara dos Deputados deve reproduzir as aspirações do povo, e o Senado Federal, as dos entes federativos da República. O Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário, salvaguarda o pacto social, a Constituição, e sua função de Corte Constitucional é desempenhada desde o advento da República.

Isso posto, por vezes a Corte é chamada a apreciar questões de políticas públicas e atos legislativos, seja por descumprimento constitucional, por omissões das instituições competentes para o trato do ato, seja por posturas ilegais, ou por descumprimento dos direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional (Barroso, 2019).

Rogério Bastos Arantes explica que, em crises de governabilidade ou de insegurança jurídica, o STF atua no papel normativo de anular normas de constitucionalidade duvidosa, porque há “tensão entre o respeito à Constituição e os imperativos de governo” (Arantes, 1997, p. 204). São deveras crescentes as implicações no Estado Democrático de Direito quanto ao debate da constitucionalidade de leis realizado pelo Poder Judiciário.

A representação de dados estatísticos do Supremo Tribunal Federal quanto ao percentual expressivo de leis declaradas inconstitucionais pela Corte, de 2015 a 2018, suscita problemas de grande envergadura nos fatores envolvidos no processo de feitura de leis no Brasil.

O enfrentamento de problemas que orbitam essa assertiva trouxe-nos, como fatores desencadeantes de inconstitucionalidade de leis, o desconhecimento da Constituição pelo legislador, a ânsia de legislar com fins eleitoreiros e a complexa repartição de competências para legislar. A inconstitucionalidade pode ser gerada a partir de diversos elementos.

A Carta Constitucional foi incessantemente posta em evidência no presente artigo. Ao emanar ato normativo, deve o legislador honrar os preceitos da Lei Maior do Estado. A Constituição estipula pauta de elementos a serem contemplados no processo de elaboração de normas, porém, muitas das disposições constitucionais são desrespeitadas. Invasão de competências, vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes referem-se às principais circunstâncias trazidas pelos dados estatísticos do STF como causas da inconstitucionalidade de leis.

Discorreu-se sobre as crises de inconstitucionalidade que o Estado perpassa e a insegurança jurídica que produzem. Consequências da inconstitucionalidade, como a afetação da estabilidade jurídica, foram destacadas. Ademais, a inconstitucionalidade corrompe a legitimidade, reduz a força constitucional

e o poder de reforma. Esse enfraquecimento pode desencadear movimentos de fragmentação que frequentemente antecedem o declínio e a ruína das instituições, pois a inconstitucionalidade pode romper a conexão entre os elementos de conservação e perpetuidade previstos na Constituição.

Assim, o controle de constitucionalidade de leis faz-se basilar numa sociedade. Atua na proteção de direitos fundamentais por meio dos Tribunais Constitucionais. Pode ocorrer em virtude de decisões judiciais proferidas em dissenso ou ao se negar a norma constitucional, pode ocorrer em razão de atos do Poder Executivo, quando ferirem a Constituição, ou ainda devido a procedimentos legislativos, quando ofenderem formal ou materialmente os ditames constitucionais.

A preservação da integridade e da unidade do ordenamento jurídico refere-se a um dos propósitos almejados pela via do controle judicial dos atos normativos. Por tal se procura a salvaguarda da supremacia constitucional frente às inconstitucionalidades e a promoção da disciplina do poder.

Todavia, foi identificado um índice alarmante de normas consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Leis aparentemente regulares, que após análise jurisdicional demonstraram incompatibilidade frente à Carta Magna, revelam um risco substancial ao Estado Democrático de Direito. Todos os contornos de uma nação são regidos pela lei. Qualquer legislação de baixa qualidade, sobretudo se inconstitucional, repercute consequências desastrosas, gravíssimas, para uma nação.

Hesitação acerca do direito vigente, descrença nas instituições democráticas, falta de credibilidade na eficácia das leis e nos Poderes regentes de quaisquer países advêm da reiteração do desprestígio do valor excelso de sua Constituição. O filósofo Ronald Dworkin expressa literalmente o “vivemos na lei” (2007). Logo, experimentar-se uma legislação que afronte as prescrições da Norma Maior de um Estado significa desconsiderar-se toda uma nação.

Consoante a premissa de que a qualidade da produção legislativa é elementar nas sociedades democráticas, identificamos que as maiores causas de inconstitucionalidade de leis residem nos contornos que envolvem o processo de legislar.

Nesses moldes, o presente artigo pretendeu contribuir na discussão relativa a causas propulsoras para se configurar a inconstitucionalidade de leis no Brasil. Propõe suscitar espaços de mais qualidade legislativa para se extirparem legislações eleitoreiras oportunistas e normas outras de fins escusos que deterioremem a sociedade e defraudem o disposto na Constituição de 1988.

Referências

- ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário e política no Brasil*. São Paulo: Educ/Fapesp/Idesp, 1997.
- ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica*. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Habeas-corpus 92.566*, Tribunal Pleno. Relator: ministro Marco Aurélio, DJe 104, 4 jun. 2009.
- CARDOSO, Maurício. Em 2018, Supremo triplicou o número de ADIs julgadas no mérito. *Conjur*, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-07/indice-leis-julgadas-inconstitucionais-stf-volta-crescer/>. Acesso em: 2 dez. 2024.
- CARREIRA, Guilherme Sarri. As causas da insegurança jurídica no Brasil. *Revista Pensamento Jurídico*. São Paulo, v. 9, n. 1, jan./jun. 2016.
- CONJUR. *De cada 10 leis julgadas em ADIs pelo STF, 6 são inconstitucionais*, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-abr-13/cada-10-leis-julgadas-adis-stf-sao-inconstitucionais>. Acesso em: 2 dez. 2024.
- CONJUR. *Em 2018, Supremo triplicou o número de ADIs julgadas no mérito*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-mai-30/anuario-justica-supremo-triplica-numero-adis-julgadas/>. Acesso em: 2 dez. 2024.
- DANTAS, Bruno. Direito fundamental à previsibilidade das decisões judiciais. *Justiça e Cidadania* n. 149. jan./2013, Rio de Janeiro: JC, 2013, p. 29-30.
- DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO. Quantidade de normas editadas no Brasil: 28 anos da Constituição Federal de 1988. *Conjur*, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/estudo-ibpt-edicao-criacao-leis.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

KELSEN, Hans. *Teoría general del estado*. México: Ed. Nacional, 1959.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução de João Baptista Machado. 4. ed. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

MATSUURA, Lilian. Oito em cada dez leis foram julgadas inconstitucionais pelo STF em 2017. *Conjur*, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-02/oito-cada-dez-leis-foram-julgadas-inconstitucionais-stf/#:~:text=Oito%20em%20cada%20dez%20leis%20julgadas%20no%20m%C3%A9rito%20pelo%20Supremo,entre%20os%20principais%20erros%20cometidos>. Acesso em: 2 dez. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NETO, Celso de Barros Correia. Com quantos votos se faz uma lei inconstitucional? *Conjur*, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-set-09/observatorio-constitucional-quantos-votos-faz-lei-inconstitucional/#:~:text=S%C3%A3o%20necess%C3%A1rios%20seis%20votos%20para,formado%20maioria%20em%20sentido%20oposto>. Acesso em: 2 dez. 2024.

PEREIRA, Robson. De cada três leis, duas foram julgadas inconstitucionais pelo STF em 2016. *Conjur*, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-29/cada-tres-leis-duas-foram-julgadas-inconstitucionais-2016/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

PEREIRA, Robson. Sete em cada dez leis analisadas pelo STF são inconstitucionais. *Conjur*, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-abr-24/sete-cada-dez-leis-analisadas-stf-sao-inconstitucionais>. Acesso em: 2 dez. 2024.

PERTENCE, José Paulo Sepúlveda. População tem poucos mecanismos de defesa contra leis inconstitucionais. *Folha de São Paulo*, jan. 1987.

SILVA, José Afonso. *Processo constitucional de formação das leis*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.