REVISTA TÓPICOS
ISSN 2965-6672 | Qualis A2

O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE DAS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO: A ESCOLHA DO INSTRUMENTO PROCESSUAL ADEQUADO ENTRE O MANDADO DE SEGURANÇA E A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

THE PREVENTIVE CONTROL OF THE CONSTITUTIONALITY OF PROPOSED AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION: THE CHOICE OF THE APPROPRIATE PROCEDURAL INSTRUMENT BETWEEN THE WRIT OF MANDAMUS AND THE CLAIM OF NON-COMPLIANCE WITH A FUNDAMENTAL PRECEPT

Ciências Sociais Aplicadas • 24/11/2026

REGISTRO DOI: 10.70773/revistatopicos/795445505

Ramon Silva Lima[1]

Marcos Vinícius Nascimento Lima[2]

RESUMO

O controle judicial preventivo de constitucionalidade das propostas de emenda à Constituição constitui tema relevante no direito constitucional brasileiro, especialmente diante da necessidade de conciliar a supremacia constitucional com a autonomia do Poder Legislativo. A pesquisa responde quais são os limites jurídicos para a utilização do mandado de segurança e da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) durante a tramitação de propostas de emenda à Constituição. O objetivo geral consiste em analisar a adequação desses instrumentos processuais, considerando seus fundamentos constitucionais, requisitos de admissibilidade e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Justifica-se o estudo pela importância de estabelecer critérios jurídicos para a intervenção judicial preventiva sem comprometer a separação dos Poderes. Adota-se abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, mediante análise da Constituição Federal de 1988, da legislação pertinente, da doutrina e de precedentes judiciais. Os resultados evidenciam que o mandado de segurança pode ser admitido excepcionalmente para proteger prerrogativas parlamentares relacionadas à regularidade constitucional do processo legislativo, enquanto a ADPF encontra restrições quanto à impugnação abstrata de propostas ainda em formação. Conclui-se que a escolha do instrumento processual adequado depende da legitimidade ativa, da natureza do ato questionado e dos pressupostos específicos de cada ação.

Palavras-chave: Controle preventivo de constitucionalidade; Proposta de emenda à Constituição; Mandado de segurança; Arguição de descumprimento de preceito fundamental; Separação dos Poderes.

ABSTRACT

Preventive judicial review of proposed constitutional amendments is a relevant issue in Brazilian constitutional law, particularly given the need to reconcile constitutional supremacy with the autonomy of the Legislative Branch. This research seeks to answer the following question: what are the legal limits on the use of the writ of mandamus and the Claim of Noncompliance with a Fundamental Precept (ADPF) during the legislative consideration of proposed constitutional amendments? The general objective is to analyze the suitability of these procedural instruments, considering their constitutional foundations, admissibility requirements, and the case law of the Brazilian Federal Supreme Court. The study is justified by the importance of establishing legal criteria for preventive judicial intervention without undermining the separation of powers. A qualitative approach is adopted, based on bibliographical and documentary research involving the 1988 Federal Constitution, relevant legislation, legal scholarship, and judicial precedents. The findings indicate that the writ of mandamus may be exceptionally admitted to protect parliamentary prerogatives related to the constitutional regularity of the legislative process, whereas the ADPF faces restrictions concerning abstract challenges to proposals still under consideration. It is concluded that the choice of the appropriate procedural instrument depends on standing, the nature of the challenged act, and the specific admissibility requirements of each action.

Keywords: Preventive constitutional review; Proposed constitutional amendment; Writ of mandamus; Claim of Noncompliance with a Fundamental Precept; Separation of powers.

1. INTRODUÇÃO

O controle de constitucionalidade constitui instrumento fundamental para a preservação da supremacia da Constituição Federal de 1988, assegurando que a produção normativa observe os princípios e as limitações estabelecidos pelo ordenamento constitucional. No Brasil, esse controle ocorre predominantemente após a conclusão do processo legislativo, embora existam mecanismos preventivos destinados a impedir a formação de atos incompatíveis com a Constituição. Nesse contexto, destaca-se a discussão acerca da possibilidade de intervenção do Poder Judiciário durante a tramitação de propostas de emenda à Constituição (PECs).

O poder constituinte derivado reformador encontra-se submetido às limitações previstas no art. 60 da Constituição Federal, especialmente às restrições materiais estabelecidas em seu § 4º, que impedem a deliberação de propostas tendentes a abolir as chamadas cláusulas pétreas. Essas limitações suscitam questionamentos sobre os mecanismos jurídicos disponíveis para impedir eventuais violações constitucionais antes da aprovação e promulgação de uma emenda.

Entre os instrumentos processuais relacionados a essa discussão, destaca-se o mandado de segurança, previsto no art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 12.016/2009. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite, em situações excepcionais, sua utilização por parlamentares para assegurar a observância das normas constitucionais que disciplinam o processo legislativo. Por outro lado, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), prevista no art. 102, § 1º, da Constituição e regulamentada pela Lei nº 9.882/1999, apresenta

controvérsias quanto à possibilidade de utilização no controle preventivo de propostas de emenda ainda em tramitação.

Diante dessa problemática, a presente pesquisa busca responder à seguinte questão: quais são os limites jurídicos para a utilização do mandado de segurança e da arguição de descumprimento de preceito fundamental no controle judicial preventivo de propostas de emenda à Constituição, à luz da Constituição Federal de 1988 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal? O objetivo geral do estudo consiste em analisar os fundamentos e os limites jurídicos desses instrumentos processuais no controle preventivo de constitucionalidade das propostas de emenda à Constituição. Como objetivos específicos, pretende-se examinar as limitações constitucionais ao poder de reforma, identificar os requisitos de admissibilidade do mandado de segurança e da ADPF e comparar suas possibilidades de utilização diante de controvérsias relacionadas ao processo legislativo constitucional.

A relevância da pesquisa justifica-se pela necessidade de compreender os limites da atuação jurisdicional preventiva, especialmente diante da tensão existente entre a proteção da supremacia constitucional e o respeito à autonomia do Poder Legislativo. A investigação contribui para a compreensão dos critérios que orientam a escolha do instrumento processual adequado, evitando tanto a ausência de proteção diante de violações constitucionais quanto a intervenção judicial excessiva nas atividades parlamentares.

Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com caráter exploratório e analítico, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A

fundamentação teórica compreende o exame da doutrina constitucional e processual constitucional, especialmente das contribuições de Barroso (2022), Mendes e Branco (2021) e Silva (2022), relacionadas ao controle de constitucionalidade, ao poder constituinte derivado e às limitações constitucionais ao poder de reforma. A pesquisa documental concentra-se na Constituição Federal de 1988, nas Leis nº 12.016/2009 e nº 9.882/1999 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque para o Mandado de Segurança nº 20.257/DF e as ADPFs nº 43 e nº 440.

A análise dos dados jurídicos e documentais é realizada mediante interpretação sistemática das disposições constitucionais, dos requisitos processuais e dos fundamentos jurisprudenciais pertinentes, buscando identificar as diferenças entre a tutela judicial da regularidade do processo legislativo e a antecipação do controle abstrato de constitucionalidade. A comparação entre os instrumentos considera a legitimidade ativa, a natureza do ato impugnado, os pressupostos de admissibilidade e os limites institucionais da intervenção judicial.

Dessa forma, o estudo pretende demonstrar que a escolha do instrumento processual adequado não depende exclusivamente da relevância da alegação de inconstitucionalidade, mas da compatibilidade entre a pretensão formulada, os requisitos legais de cada ação e os limites estabelecidos pela jurisprudência constitucional.

Quanto à organização, o artigo encontra-se estruturado em sete seções, incluindo a introdução e as considerações finais. Inicialmente, são abordados o poder constituinte derivado reformador e os limites constitucionais à alteração da Constituição.

Em seguida, examina-se o controle preventivo de constitucionalidade no processo legislativo. Posteriormente, analisa-se o mandado de segurança como instrumento de proteção do devido processo legislativo, incluindo a discussão sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental. Na sequência, apresenta-se o estudo da ADPF 440/DF e realiza-se uma análise comparativa entre os instrumentos processuais examinados. Por fim, são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

2. O PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS À ALTERAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição Federal de 1988 não impede a própria modificação. Ao contrário, estabelece um procedimento específico para sua reforma, permitindo que o texto constitucional acompanhe transformações sociais, políticas, consuetudinárias e institucionais. Nesse contexto, José Afonso da Silva define o poder constituinte como:

> *O poder que cabe ao povo de dar-se uma constituição. É a mais alta expressão do poder político, porque é aquela energia capaz de organizar política e juridicamente a Nação (Silva, 2022, p. 67).*

Essa possibilidade de reorganização, entretanto, não significa que o poder de reforma seja ilimitado. Por se tratar de um poder instituído pela própria Constituição, sua atuação deve respeitar as condições e restrições estabelecidas pelo texto constitucional. A compreensão do poder constituinte derivado reformador[3] exige considerar a rigidez constitucional e as limitações estabelecidas ao exercício da competência de reforma. A abordagem de Silva (2022) sobre a

estrutura constitucional brasileira oferece fundamento doutrinário para examinar essa matéria. No ordenamento brasileiro, tais limitações encontram previsão especialmente no art. 60 da Constituição Federal de 1988, que estabelece condições procedimentais, circunstanciais e materiais para a aprovação de emendas constitucionais.

O Poder Constituinte Derivado Reformador possui natureza subordinada e condicionada, devendo observar os limites formais, circunstanciais e materiais previstos na Constituição Federal, especialmente em seu art. 60. Quanto aos limites formais, o art. 60 da Constituição Federal disciplina a iniciativa e o procedimento de aprovação das propostas de emenda, exigindo votação em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional e aprovação por três quintos dos respectivos membros.

Os limites circunstanciais, por sua vez, estão previstos no § 1º do art. 60. Segundo o dispositivo, a Constituição não poderá ser emendada durante a vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. A restrição busca impedir que mudanças constitucionais sejam promovidas em circunstâncias excepcionais que possam comprometer a liberdade e a legitimidade do processo deliberativo.

A dimensão material do poder de reforma está prevista no § 4º do mesmo artigo, que impede a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir determinadas matérias constitucionalmente protegidas. São elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

É importante observar que a Constituição não proíbe qualquer alteração relacionada às matérias protegidas. O texto emprega a expressão “tendente a abolir”, o que exige análise sobre o alcance e os efeitos da mudança proposta. Uma emenda pode modificar a disciplina de determinado direito ou instituto sem necessariamente comprometer seu núcleo essencial. Em sentido oposto, uma alteração formalmente apresentada como regulamentação ou aperfeiçoamento pode, conforme seu conteúdo e seus efeitos, representar ameaça à preservação de uma cláusula pétrea.

2.1. As Cláusulas Pétreas e a Proteção da Identidade Constitucional

As cláusulas pétreas exercem função de garantia da continuidade dos elementos fundamentais da ordem constitucional. Elas limitam o poder de reforma e impedem que maiorias parlamentares ocasionais eliminem componentes considerados essenciais à estrutura constitucional brasileira.

O estudo das cláusulas pétreas relaciona-se diretamente à discussão sobre os limites do poder constituinte de reforma, matéria examinada por Mendes e Branco (2021) no âmbito da teoria constitucional. No sistema brasileiro, o art. 60, § 4º, da Constituição Federal estabelece restrições materiais destinadas à proteção de elementos fundamentais da ordem constitucional. A interpretação dessas limitações exige distinguir modificações constitucionalmente admissíveis de propostas tendentes à abolição das matérias especialmente protegidas.

Quanto aos direitos e garantias individuais, a interpretação do art. 60, § 4º, IV, não se limita necessariamente aos direitos enumerados

no art. 5º da Constituição. A jurisprudência constitucional reconhece que a proteção pode alcançar garantias individuais situadas em outros dispositivos, conforme sua natureza e sua relação com a estrutura de proteção dos direitos fundamentais.

O alcance das cláusulas pétreas, contudo, não dispensa a análise do caso concreto. A simples menção a um direito fundamental não torna automaticamente inconstitucional qualquer proposta que altere sua disciplina. É preciso verificar se a mudança efetivamente tende a abolir a proteção constitucional ou se representa uma modificação compatível com os limites do poder de reforma.

Essa avaliação evidencia uma dificuldade relevante: durante a tramitação de uma proposta de emenda, seu conteúdo ainda pode sofrer modificações. Emendas parlamentares, substitutivos e alterações de redação podem modificar o alcance da proposta inicialmente apresentada. A análise judicial realizada nesse momento precisa considerar a versão efetivamente submetida à deliberação, evitando que o julgamento se apoie em conteúdo que já não corresponde ao texto em tramitação.

2.2. Propostas de Emenda à Constituição e Controvérsias Sobre os Limites do Poder de Reforma

A experiência constitucional brasileira demonstra que propostas de emenda podem suscitar discussões relevantes sobre direitos fundamentais, organização do Estado e funcionamento das instituições. A análise de algumas proposições permite compreender por que a possibilidade de controle preventivo desperta interesse jurídico e político.

Um exemplo relevante é a reforma da Previdência, discutida inicialmente no âmbito da PEC nº 287/2016 e posteriormente aprovada, em parte, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, originada da PEC nº 6/2019. As propostas suscitaram debates sobre direitos sociais, regras previdenciárias, proteção da confiança e limites à atuação do poder de reforma. O fato de uma alteração atingir determinado direito social, contudo, não resolve por si só a questão de sua compatibilidade com o art. 60, § 4º, IV. É necessário examinar o conteúdo da mudança e verificar se ela tende a abolir uma garantia individual protegida pela Constituição.

3. O CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO

O controle preventivo de constitucionalidade tem por finalidade impedir que um ato incompatível com a Constituição complete seu processo de formação. No âmbito legislativo, essa fiscalização pode ocorrer por mecanismos políticos e jurídicos, sendo importante distinguir a atuação exercida pelos próprios órgãos legislativos daquela desempenhada pelo Poder Judiciário.

A análise do controle preventivo de constitucionalidade integra o estudo das modalidades de fiscalização da compatibilidade dos atos estatais com a Constituição. Barroso (2022), ao sistematizar o controle de constitucionalidade no direito brasileiro, oferece importante referencial teórico para a compreensão desse sistema[4].

A distinção entre controle preventivo e repressivo permite identificar o momento em que a fiscalização ocorre e compreender as particularidades da intervenção judicial durante o processo legislativo.

No plano político, a análise da constitucionalidade pode ocorrer durante a tramitação de projetos e propostas, especialmente por meio das comissões parlamentares competentes, como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), da Câmara dos Deputados, e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), do Senado Federal, além das deliberações realizadas nas respectivas Casas Legislativas. No caso das propostas de emenda à Constituição, o procedimento previsto no art. 60 estabelece requisitos próprios que condicionam a validade da reforma constitucional.

O controle preventivo também pode envolver a atuação do Poder Executivo, conforme as competências constitucionalmente atribuídas a esse Poder. Entretanto, quando se trata de propostas de emenda à Constituição, a participação do Executivo não se confunde com a possibilidade de veto presidencial aplicável aos projetos de lei. A emenda constitucional, depois de aprovada pelo Congresso Nacional segundo o procedimento constitucional, é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60, § 3º, da Constituição.

A atuação judicial preventiva, por sua vez, apresenta natureza excepcional. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite, em hipóteses específicas, o exame de controvérsias relacionadas à observância das normas constitucionais que disciplinam o processo legislativo. Essa possibilidade não transforma o Judiciário em participante ordinário da deliberação parlamentar nem autoriza o exame antecipado de toda alegação de inconstitucionalidade material de uma proposta.

A distinção é fundamental. Uma coisa é questionar a observância de uma regra constitucional que condiciona o procedimento legislativo;

outra é pedir que o Judiciário declare, antes da conclusão do processo, que o conteúdo de uma proposta de emenda é incompatível com a Constituição. Embora as duas situações possam apresentar pontos de contato, elas não são juridicamente idênticas e não conduzem necessariamente à utilização do mesmo instrumento processual.

É nesse contexto que o mandado de segurança ganha importância. A análise desse instrumento permite compreender em que circunstâncias a jurisprudência admite a intervenção judicial durante a tramitação legislativa e por que essa possibilidade não pode ser ampliada indiscriminadamente para qualquer controvérsia relacionada ao conteúdo de uma proposta de emenda.

4. O MANDADO DE SEGURANÇA COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL

O mandado de segurança ocupa posição relevante na discussão sobre o controle judicial preventivo de propostas de emenda à Constituição. Sua utilização nesse contexto decorre da possibilidade de proteger direitos diante de atos praticados no curso do processo legislativo, desde que estejam presentes os requisitos constitucionais e legais necessários à concessão da tutela jurisdicional. O art. 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal prevê a concessão de mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou pelo abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público. A disciplina infraconstitucional encontra-se na Lei nº 12.016/2009.[5]

A expressão “direito líquido e certo” não significa que o direito discutido precise ser simples ou juridicamente incontroverso. A exigência está relacionada à possibilidade de demonstrar os fatos constitutivos do direito por prova pré-constituída, sem necessidade de dilação probatória. Assim, uma questão constitucional complexa pode ser examinada em mandado de segurança, desde que a situação fática relevante esteja suficientemente comprovada e o instrumento seja processualmente adequado.

No âmbito parlamentar, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite, em situações específicas, que o próprio congressista impetre mandado de segurança para defender seu direito à observância das normas constitucionais que disciplinam o processo legislativo. A legitimidade decorre, nessa hipótese, da posição institucional ocupada pelo parlamentar e da relação entre o direito invocado e o exercício de suas atribuições.

Essa compreensão exige uma distinção importante: o mandado de segurança não se destina a assegurar ao parlamentar que sua posição política prevaleça, que determinada proposta seja rejeitada ou que o conteúdo de uma deliberação corresponda às suas convicções. Seu objeto, quando utilizado para questionar a tramitação legislativa, está relacionado à proteção de direitos juridicamente reconhecidos, especialmente aqueles vinculados à observância das regras constitucionais do procedimento.

4.1. A Legitimidade do Parlamentar e a Proteção do Devido Processo Legislativo

O parlamentar precisa demonstrar a existência de uma situação que se enquadre na hipótese excepcional admitida pela jurisprudência.

Em termos gerais, a controvérsia deve estar vinculada à observância das normas constitucionais que regulam o processo legislativo, e não apenas à avaliação política ou jurídica do conteúdo da proposição.

A Constituição estabelece, no art. 60, § 4º, que não será objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir as matérias protegidas pelas cláusulas pétreas. O dispositivo fornece um parâmetro constitucional relevante para a discussão sobre a possibilidade de controle judicial durante a tramitação. Ainda assim, sua invocação exige que o requerente apresente uma fundamentação concreta acerca da incompatibilidade alegada, não sendo suficiente afirmar genericamente que a proposta ameaça direitos fundamentais ou princípios constitucionais.

Além disso, a legitimidade reconhecida ao parlamentar não se estende automaticamente a qualquer cidadão, entidade ou partido político que pretenda interromper a tramitação de uma proposta. A adequação do mandado de segurança depende da identificação do direito líquido e certo alegado, da legitimidade de quem impetra a ação e dos demais requisitos legais aplicáveis.

A legitimidade deve ser examinada em relação à Casa Legislativa na qual tramita a proposição questionada, considerando-se a vinculação entre a prerrogativa parlamentar invocada e o procedimento legislativo impugnado. Assim, a atuação judicial não se destina à defesa de um interesse genérico na constitucionalidade das propostas, mas à proteção de uma posição jurídica própria do congressista, relacionada ao cumprimento das regras constitucionais do processo legislativo.

A perda da condição de parlamentar também pode repercutir na legitimidade para a continuidade da demanda, uma vez que a prerrogativa invocada decorre do exercício do mandato. Nessa hipótese, a subsistência do interesse processual e a eventual perda superveniente da legitimidade devem ser examinadas à luz das circunstâncias do caso concreto e da jurisprudência aplicável, não sendo adequado presumir, sem essa análise, que toda alteração na condição funcional do impetrante produza necessariamente a mesma consequência processual.

4.2. O MS 20.257/DF e a Formação da Jurisprudência Constitucional

O Mandado de Segurança nº 20.257/DF é frequentemente citado como precedente relevante na discussão sobre a possibilidade de fiscalização judicial preventiva de atos relacionados ao processo legislativo. O caso é importante porque contribuiu para delimitar a atuação jurisdicional diante de propostas legislativas que, segundo os impetrantes, encontrariam obstáculos na própria Constituição.

A relevância do precedente está associada à discussão sobre a possibilidade de impedir a tramitação de proposições incompatíveis com limitações constitucionais ao poder de legislar ou de reformar a Constituição. A partir dessa controvérsia, a jurisprudência passou a reconhecer, dentro de limites específicos, que a atuação parlamentar não está inteiramente imune à fiscalização judicial quando a alegação envolve a observância de comandos constitucionais que disciplinam o procedimento legislativo.

O precedente, entretanto, não deve ser interpretado como autorização geral para que o Poder Judiciário interrompa qualquer

proposta legislativa cuja constitucionalidade seja questionada. Sua leitura exige atenção ao objeto da impetração, à posição dos parlamentares envolvidos e aos fundamentos jurídicos efetivamente examinados.

Essa possibilidade não elimina a necessidade de distinguir a fiscalização do procedimento da análise material do conteúdo proposto. A alegação de que uma proposta não poderia ser objeto de deliberação, em razão de uma limitação constitucional específica, apresenta natureza distinta de uma pretensão destinada a obter um pronunciamento amplo sobre a constitucionalidade de todas as disposições que poderão integrar uma futura emenda.

A importância do precedente está relacionada à delimitação das hipóteses em que o parlamentar pode buscar tutela jurisdicional para proteger o devido processo legislativo constitucional. Por isso, sua utilização no presente estudo deve considerar especialmente a distinção entre a impugnação de uma irregularidade constitucional no procedimento legislativo e a pretensão de obter do Judiciário um exame antecipado e amplo do conteúdo de uma proposição.

4.3. Os Requisitos Processuais e os Limites da Tutela Preventiva

A utilização do mandado de segurança durante a tramitação de propostas de emenda à Constituição exige a observância de requisitos específicos, entre os quais se destacam a legitimidade do impetrante, a existência de direito líquido e certo, a identificação do ato impugnado e a demonstração de ilegalidade ou abuso de poder. Também deve ser observado o prazo legal, quando aplicável. A Súmula 266 do Supremo Tribunal Federal estabelece que não cabe mandado de segurança contra lei em tese, reforçando a

impossibilidade de utilizar esse instrumento como mecanismo genérico de controle abstrato de constitucionalidade.

A demonstração do direito líquido e certo exige prova pré-constituída, sem necessidade de dilação probatória. No processo legislativo, essa comprovação pode ocorrer mediante documentos oficiais, como proposições, pareceres, atas e registros de tramitação, desde que sejam suficientes para demonstrar a irregularidade constitucional alegada.

Quanto à tutela de urgência, o art. 7º, inciso III, da Lei nº 12.016/2009 admite a suspensão do ato impugnado quando presentes os requisitos legais. Entretanto, a concessão de medida liminar durante a tramitação legislativa exige especial cautela, considerando os possíveis efeitos da intervenção judicial sobre o funcionamento do Poder Legislativo.

Assim, o controle judicial preventivo por meio do mandado de segurança possui caráter excepcional e deve permanecer vinculado à proteção de prerrogativas juridicamente reconhecidas, sem representar autorização para a revisão indiscriminada das decisões políticas do Congresso Nacional.

4.4. A Separação dos Poderes Como Limite à Intervenção Judicial

A possibilidade de controle judicial preventivo deve ser interpretada à luz do princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal. O princípio não impede o controle jurisdicional de atos praticados pelo Legislativo, mas exige que a atuação judicial respeite as competências constitucionalmente atribuídas a cada Poder.

O Congresso Nacional possui competência para deliberar sobre propostas de emenda à Constituição, desde que respeitados os requisitos e limites previstos no art.

60. A apreciação política da oportunidade de uma reforma pertence ao espaço de decisão parlamentar, enquanto a observância das limitações constitucionais permanece sujeita aos mecanismos de controle juridicamente previstos.

A dificuldade surge quando a alegação de inconstitucionalidade envolve aspectos materiais e políticos de difícil separação. A invocação de direitos fundamentais, por exemplo, pode ser juridicamente legítima, mas também pode servir de fundamento retórico para tentar impedir uma deliberação com a qual o requerente não concorda. Cabe ao Poder Judiciário examinar a existência de uma questão constitucional efetiva, sem substituir a deliberação parlamentar por sua própria avaliação de conveniência.

Essa delimitação permite avançar para a análise da ADPF. Diferentemente do mandado de segurança, que possui natureza de ação constitucional voltada à proteção de direito líquido e certo, a ADPF integra o sistema de controle concentrado e possui disciplina própria, inclusive quanto à legitimidade ativa e à subsidiariedade. Essas diferenças são decisivas para avaliar se e em que condições a arguição pode ser utilizada diante de controvérsias surgidas durante a tramitação de propostas de emenda à Constituição.

4.5. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no Controle de Constitucionalidade

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) integra o sistema brasileiro de controle concentrado de

constitucionalidade e possui fundamento no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, que remete sua disciplina à legislação específica. Sua regulamentação ocorreu com a Lei nº 9.882/1999, responsável por estabelecer as hipóteses de cabimento, os legitimados e os aspectos processuais relacionados à utilização do instrumento.

A ADPF tem por finalidade evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 9.882/1999. O dispositivo também prevê a possibilidade de utilização da arguição quando houver controvérsia constitucional relevante sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição.

A amplitude do instrumento contribui para a proteção de preceitos fundamentais, mas não significa que a ADPF possa ser utilizada indistintamente contra qualquer ato estatal ou em qualquer momento do processo de formação de uma norma. Seu cabimento depende da presença dos requisitos legais, da natureza do ato questionado e da demonstração de que a controvérsia se enquadra nas hipóteses admitidas pelo ordenamento jurídico.

Um dos aspectos centrais da ADPF é a exigência de subsidiariedade, prevista no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999. Segundo esse dispositivo, não será admitida a arguição quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade. A interpretação dessa regra exige verificar se existe instrumento processual capaz de proporcionar proteção adequada ao preceito fundamental diante das características concretas da controvérsia.

No contexto de propostas de emenda à Constituição ainda em tramitação, essas questões se tornam particularmente delicadas. A proposta não equivale a uma norma constitucional já aprovada e promulgada. Por isso, a tentativa de submetê-la ao controle concentrado antes da conclusão do processo legislativo exige exame específico sobre a existência de ato estatal passível de impugnação e sobre a adequação da ADPF à finalidade pretendida.

4.6. A Legitimidade Ativa e a Natureza Objetiva da ADPF

A ADPF possui natureza de instrumento de controle concentrado, razão pela qual sua propositura está sujeita às regras de legitimidade previstas para as ações do controle abstrato. O art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999 remete aos legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade. A disciplina constitucional desses legitimados encontra-se no art. 103 da Constituição Federal.

Dessa forma, a legitimidade para ajuizar ADPF não se confunde com a legitimidade de um parlamentar para impetrar mandado de segurança na defesa de direito relacionado ao processo legislativo. Enquanto o mandado de segurança parlamentar se vincula à proteção de direito líquido e certo em situação específica, a ADPF é proposta por sujeito constitucionalmente legitimado e possui finalidade de tutela objetiva da ordem constitucional.

Também é necessário observar a pertinência temática quando exigida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para determinados legitimados. Entidades de classe e confederações sindicais, por exemplo, precisam demonstrar a relação entre suas finalidades institucionais e a matéria discutida, nos termos aplicáveis à sua atuação no controle concentrado.

A existência de legitimidade ativa, entretanto, não assegura o conhecimento da arguição. Os requisitos são cumulativos: além de ser proposta por legitimado constitucional, a ação deve apresentar objeto compatível com a ADPF, fundamentação adequada e observância da subsidiariedade.

4.7. O Problema do Controle Abstrato Preventivo de Propostas de Emenda

O controle concentrado de constitucionalidade brasileiro é exercido predominantemente sobre atos normativos já formados. A razão está relacionada à própria função desse controle: verificar a compatibilidade de normas ou atos juridicamente existentes com os parâmetros constitucionais aplicáveis.

A proposta de emenda à Constituição, antes de sua aprovação e promulgação, encontra-se em fase de formação. Seu texto pode sofrer modificações durante a tramitação, ser substituído, rejeitado ou arquivado. Essa circunstância dificulta a realização de um exame abstrato antecipado, especialmente quando o pedido judicial pretende obter uma declaração ampla sobre a validade material de uma alteração constitucional que ainda não integra o ordenamento jurídico pátrio.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal oferece referência expressiva sobre essa questão no julgamento da ADPF 43 AgR, relacionada à PEC nº 40/2003, que tratava da reforma da Previdência daquela época. Ao examinar a impugnação de proposta ainda em tramitação, o Tribunal assentou que a arguição de descumprimento de preceito fundamental deve recair sobre ato do Poder Público cuja formação esteja concluída, não se enquadrando nessa condição

uma proposta de emenda à Constituição que ainda possa sofrer alterações no curso do processo legislativo. O fundamento central foi o de que a impugnação de proposição legislativa em formação configura modalidade de controle preventivo e abstrato de constitucionalidade sem suporte no modelo constitucional então examinado.

O precedente é relevante porque permite distinguir a existência de limitações materiais ao poder de reforma da admissibilidade de uma ação de controle concentrado antes da conclusão do processo legislativo. Embora o art. 60, § 4º, da Constituição Federal proíba a deliberação de propostas tendentes a abolir cláusulas pétreas, essa vedação não afasta, por si só, os requisitos de cabimento dos instrumentos processuais utilizados para provocar a jurisdição constitucional.

Isso não significa que todo ato praticado durante o processo legislativo esteja necessariamente fora do alcance da jurisdição constitucional. A jurisprudência admite, em hipóteses específicas, a fiscalização judicial de violações às normas constitucionais do processo legislativo, notadamente por meio de mandado de segurança impetrado por parlamentar. A existência dessa possibilidade, contudo, não permite concluir que a ADPF seja automaticamente adequada para impedir a tramitação de uma proposta.

É preciso distinguir duas pretensões. A primeira consiste em questionar um ato concreto praticado no processo legislativo, sob o argumento de que viola uma regra constitucional que deve ser observada durante a tramitação. A segunda busca obter pronunciamento judicial abstrato sobre a constitucionalidade

material do conteúdo de uma proposta ainda não aprovada. Embora possam existir situações em que os argumentos se aproximem, os pedidos possuem natureza distinta e precisam ser examinados conforme os requisitos do instrumento escolhido.

A dificuldade é ainda maior quando o pedido se fundamenta na alegação de que uma proposta tende a abolir cláusula pétrea. O art. 60, § 4º, da Constituição impede a deliberação de propostas com esse conteúdo, oferecendo fundamento constitucional relevante para o debate. Entretanto, a invocação desse dispositivo não elimina a necessidade de verificar o cabimento da ação, a existência de ato impugnável e a adequação da providência jurisdicional solicitada.

Portanto, a possibilidade de controle judicial preventivo e a possibilidade de utilização da ADPF são questões relacionadas, mas não equivalentes. Reconhecer que determinada violação constitucional pode justificar intervenção judicial não resolve, por si só, qual instrumento deve ser utilizado. Essa escolha depende das características da controvérsia e dos limites processuais próprios de cada ação.

4.8. A Subsidiariedade e a Escolha do Instrumento Processual

A subsidiariedade constitui um dos principais pontos de tensão na utilização da ADPF para controvérsias relacionadas ao processo legislativo. A análise exige verificar se existe outro meio processual efetivo para proteger o preceito fundamental indicado pelo requerente.

A simples existência do mandado de segurança não significa, necessariamente, que a ADPF deva ser afastada em todos os casos. Os instrumentos possuem objetos, legitimados e pressupostos

distintos. O mandado de segurança parlamentar depende da demonstração de direito líquido e certo e está sujeito às limitações próprias dessa ação. A ADPF, por sua vez, está inserida no controle concentrado e pode ter alcance e efeitos diferentes.

Outro fator relevante é o estágio da tramitação legislativa. A existência de uma proposta ainda sujeita a alterações pode influenciar a avaliação da utilidade e da adequação da medida judicial. Se o texto questionado deixar de existir ou for substancialmente modificado, por exemplo, será necessário verificar se persiste o objeto da demanda e se a providência requerida ainda possui utilidade.

5. A ADPF 440/DF E A TRAMITAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A ADPF 440/DF constitui referência relevante para o estudo das controvérsias relacionadas à tentativa de submeter ao controle judicial a tramitação de propostas de emenda à Constituição. Conforme notícia institucional divulgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2 de março de 2017, a ação foi ajuizada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos (CNTM) com o objetivo de questionar a PEC nº 287/2016, relativa à reforma da Previdência. A entidade sustentou, entre outros argumentos, a existência de violações a princípios constitucionais da seguridade social e a direitos protegidos pelas limitações materiais ao poder de reforma. O ajuizamento da ação demonstra a relevância prática da controvérsia, mas não deve ser confundido com o reconhecimento judicial da admissibilidade do instrumento (BRASIL, 2017).

A comparação com a ADPF 43 AgR permite contextualizar a ADPF 440/DF como parte da discussão sobre a admissibilidade do controle concentrado preventivo de propostas de emenda à Constituição. A existência de uma arguição formalmente autuada contra a PEC nº 287/2016, entretanto, não representa, por si só, superação da orientação jurisprudencial firmada anteriormente. Para determinar o alcance do caso, é necessário examinar o pronunciamento judicial efetivamente proferido, seus fundamentos e o resultado processual, distinguindo o ajuizamento da ação do reconhecimento de sua admissibilidade.

A discussão sobre direitos sociais e cláusulas pétreas exige exame jurídico específico. A existência de alterações em matéria previdenciária não conduz automaticamente à conclusão de que houve violação ao art. 60, § 4º, IV, da Constituição Federal. É necessário analisar o conteúdo da mudança, a natureza do direito atingido e a extensão da proteção constitucional aplicável.

A ADPF 440/DF, portanto, deve ser utilizada como referência para a discussão sobre os limites processuais da atuação preventiva, e não como fundamento isolado para afirmar que toda ADPF proposta contra emenda é cabível ou incabível. A conclusão jurídica depende da análise do objeto, dos pedidos, dos fundamentos e do pronunciamento efetivamente proferido no caso.

6. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O MANDADO DE SEGURANÇA E A ADPF

A análise dos instrumentos examinados demonstra que o mandado de segurança e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental possuem funções distintas no sistema de controle de

constitucionalidade brasileiro. Embora ambos possam ser relacionados à proteção da ordem constitucional, suas finalidades, seus legitimados e seus pressupostos processuais não se confundem.

O mandado de segurança possui fundamento no art. 5º, LXIX, da Constituição Federal e se destina à proteção de direito líquido e certo diante de ilegalidade ou abuso de poder. Quando utilizado por parlamentar para questionar a tramitação de uma proposta legislativa, sua admissibilidade depende da existência de situação juridicamente protegida e da observância dos requisitos específicos reconhecidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A diferença entre os instrumentos não é meramente formal. Ela interfere na extensão da tutela pretendida e nos limites da atuação judicial. Enquanto o mandado de segurança exige a demonstração de direito líquido e certo, a ADPF se insere em um sistema de fiscalização objetiva da ordem constitucional. Por isso, a escolha da via processual deve decorrer da natureza da controvérsia, e não apenas da intenção de obter uma decisão judicial antes da conclusão do processo legislativo.

6.1. Quadro Comparativo

CRITÉRIO	MANDADO DE SEGURANÇA	ADPF
Fundamento jurídico	Art. 5º, LXIX, da CF/1988 e Lei nº 12.016/2009	Art. 102, § 1º, da CF/1988 e Lei nº 9.882/1999
Natureza jurídica	Ação constitucional destinada à proteção de direito líquido e certo	Instrumento de controle concentrado de constitucionalidade

Legitimidade ativa	Titular do direito alegadamente violado; em situações específicas, Parlamentar	Legitimados do art. 103 da Constituição
Objeto	Ato ilegal ou abusivo que viole direito líquido e certo	Ato do Poder Público que cause ou ameace causar lesão a preceito fundamental, observados os requisitos legais
Controle preventivo de PEC	Admitido excepcionalmente nas hipóteses reconhecidas pela jurisprudência	A impugnação abstrata de PEC ainda em formação encontra restrições jurisprudenciais
Prova	Exige prova pré-constituída	Exige documentação e elementos adequados à análise da Controvérsia
Subsidiariedade	Não possui a mesma regra específica de subsidiariedade da ADPF	Deve observar o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999
Súmula 266 do STF	Veda mandado de segurança contra lei em tese	Não se aplica diretamente à ADPF
Limites institucionais	Não autoriza fiscalização judicial irrestrita das decisões políticas do Legislativo	Não autoriza antecipar indiscriminadamente o controle abstrato de propostas legislativas
Questão principal	Existe direito líquido e certo tutelável pela via escolhida?	O ato e a pretensão atendem aos requisitos de cabimento da ADPF?

Fonte: Elaboração própria, com fundamento na Constituição Federal de 1988, nas Leis nº12.016/2009 e nº 9.882/1999 e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O quadro evidencia que não existe equivalência entre os instrumentos. A possibilidade de utilização do mandado de segurança em determinada controvérsia não torna a ADPF automaticamente incabível, assim como a natureza objetiva da arguição não permite utilizá-la para afastar os requisitos próprios de outras ações. A análise deve considerar a eficácia dos meios processuais disponíveis e sua adequação ao pedido formulado.

6.2. Os Desafios do Controle Preventivo e a Necessidade de Critérios Objetivos

O controle judicial preventivo de propostas de emenda à Constituição apresenta uma dificuldade que não pode ser resolvida pela simples preferência pela atuação judicial ou pela autonomia parlamentar. O problema consiste em estabelecer critérios que permitam proteger as limitações constitucionais ao poder de reforma sem transformar o Judiciário em instância ordinária de revisão das escolhas políticas do Congresso Nacional.

A identificação do instrumento processual adequado deve considerar, de maneira articulada, quatro elementos: a legitimidade ativa do requerente, a natureza do ato questionado, o conteúdo da lesão ou ameaça constitucional alegada e os requisitos específicos de admissibilidade da medida.

Em primeiro lugar, deve-se verificar se o requerente integra o rol de legitimados para a ação escolhida e se possui a posição jurídica exigida para formular a pretensão. Em segundo lugar, é necessário identificar se a controvérsia recai sobre um vício formal do processo legislativo, sobre uma possível violação material a preceitos constitucionais ou sobre ambos.

Em terceiro lugar, a análise deve estabelecer se o objeto impugnado pode ser submetido à apreciação judicial naquele estágio do processo legislativo, considerando os limites reconhecidos pela jurisprudência constitucional. Por fim, devem ser examinados os requisitos próprios de cada instrumento, inclusive o direito líquido e certo e os limites da tutela pretendida no mandado de segurança, bem como o objeto e a subsidiariedade da ADPF.

Esses critérios permitem formular uma conclusão juridicamente mais precisa: a adequação da via processual não decorre apenas da gravidade da alegação de inconstitucionalidade, mas da compatibilidade entre a pretensão deduzida, a legitimidade do requerente e os pressupostos constitucionais e legais do instrumento escolhido.

A análise jurisprudencial permite identificar uma distinção relevante entre a tutela preventiva do processo legislativo e o controle abstrato de uma proposta de emenda ainda em formação. De um lado, o Supremo Tribunal Federal admite, em hipóteses excepcionais, a impetração de mandado de segurança por parlamentar para assegurar a observância das normas constitucionais do processo legislativo. De outro, o entendimento firmado na ADPF 43 AgR constitui referência contrária à utilização da arguição para impugnar abstratamente uma proposta de emenda ainda sujeita a alterações. A ADPF 440/DF, por sua vez, integra o contexto das controvérsias sobre a tentativa de fiscalização preventiva da reforma constitucional, devendo seu alcance ser analisado a partir das decisões efetivamente proferidas no processo.

Essa diferenciação evidencia que a legitimidade da intervenção judicial não decorre apenas da relevância do preceito constitucional

invocado, mas também da adequação do instrumento processual e da posição jurídica do requerente. No mandado de segurança parlamentar, a tutela está vinculada ao direito de participar de um processo legislativo constitucionalmente regular; na ADPF, a natureza objetiva do controle concentrado e os requisitos previstos na Lei nº 9.882/1999 impõem limites próprios à impugnação de atos ainda em formação.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa evidenciou que a intervenção judicial durante o processo legislativo possui caráter excepcional, devendo respeitar tanto as limitações constitucionais ao poder de reforma quanto o princípio da separação dos Poderes. A análise da legislação e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal demonstrou que o mandado de segurança pode constituir instrumento adequado para proteger o direito líquido e certo do parlamentar à observância das normas constitucionais do processo legislativo. Em contrapartida, a ADPF apresenta restrições à sua utilização para impugnar abstratamente propostas de emenda ainda em tramitação, especialmente diante da natureza objetiva do controle concentrado e dos requisitos previstos na Lei nº 9.882/1999.

A escolha do instrumento processual adequado depende da legitimidade ativa, da natureza do ato questionado, da lesão constitucional alegada e dos pressupostos específicos de admissibilidade. Assim, a proteção preventiva da Constituição deve ocorrer dentro dos limites jurídicos estabelecidos, assegurando o equilíbrio entre a supremacia constitucional e a autonomia do Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência.** 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.** Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 43 AgR/DF.** Relator: Ministro Carlos Britto. Julgado em 20 nov. 2003. Diário da Justiça, Brasília, DF, 19 dez. 2003. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/publicacaotematica/vertema.asp?lei=5235. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança nº 20.257/DF.** Relator: Ministro Décio Miranda; relator para o acórdão: Ministro Moreira Alves. Julgado em 8 out. 1980. Diário da Justiça, Brasília, DF, 27 fev. 1981, p. 1304. Revista Trimestral de Jurisprudência, v. 99, p. 1031. Disponível em: Pesquisa de jurisprudência do STF. Acesso em: 19 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF recebe nova ação contra tramitação da PEC da Reforma da Previdência no Congresso.** Brasília, DF, 2 mar. 2017. Disponível em https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-recebe-nova-acao-contra-tramitacao-da-pec-da-reforma-da-previdencia-no-congresso/. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 266.** Não cabe mandado de segurança contra lei em tese. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1963. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2459. Acesso em: 10 out. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 44. ed. São Paulo: JusPodivm; Malheiros, 2022.

---

[1] Bacharelando do Curso de Direito do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA). E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[2] Professor e Orientador do Curso de Direito do Centro Universitário Santo Agostinho (UNIFSA). Doutor em Direito no Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Especialista em Direito Fiscal, Tributário e Especialista em Direito Civil, pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. Graduado em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina - CEUT. Advogado, atualmente nas funções de Coordenador e Professor do Curso de Direito do UNIFSA - CENTRO UNIVERSITÁRIO SANTO AGOSTINHO. E-mail: acesse o artigo original para visualizar o e-mail

[3] O poder constituinte derivado reformador consiste na competência instituída pela própria Constituição para modificar seu texto, mediante a observância dos procedimentos e das limitações constitucionais estabelecidas. Trata-se, portanto, de um poder juridicamente condicionado, diferentemente do poder constituinte originário.

[4] O controle preventivo de constitucionalidade ocorre antes da conclusão do processo de formação do ato normativo e busca impedir o ingresso de disposições incompatíveis com a Constituição no ordenamento jurídico. O controle repressivo, por sua vez, é realizado após a formação do ato normativo, visando à análise de sua compatibilidade constitucional.

[5] O mandado de segurança é uma garantia constitucional destinada à proteção de direito líquido e certo diante de ilegalidade ou abuso de poder praticado por autoridade pública ou por agente no exercício de atribuições do Poder Público, desde que o direito não seja amparado por habeas corpus ou habeas data.