



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

Álvaro Huber de Souza

Equilíbrio entre os Poderes: o caso da PEC n. 50/2023

Florianópolis
2024

Álvaro Huber de Souza

Equilíbrio entre os Poderes: o caso da PEC n. 50/2023

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Ladeira de Oliveira
Coorientador: Dr. Isaac Kofi Medeiros

Florianópolis

2024

Ficha catalográfica gerada por meio de sistema automatizado gerenciado pela BU/UFSC.
Dados inseridos pelo próprio autor.

Souza, Álvaro Huber de
Equilíbrio entre os Poderes : o caso da PEC n. 50/2023 /
Álvaro Huber de Souza ; orientador, Cláudio Ladeira de
Oliveira, coorientador, Isaac Kofi Medeiros, 2024.
70 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências
Jurídicas, Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

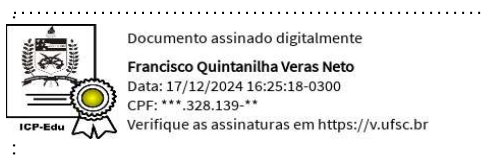
1. Direito. 2. Direito constitucional. 3. Controle de
constitucionalidade. 4. Proposta de emenda à Constituição.
I. Oliveira, Cláudio Ladeira de. II. Medeiros, Isaac Kofi.
III. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em
Direito. IV. Título.

Álvaro Huber de Souza

Equilíbrio entre os Poderes: o caso da PEC n. 50/2023

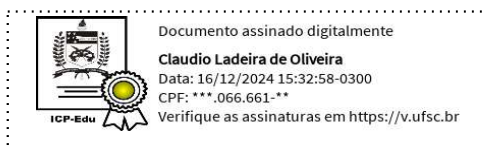
Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito.

Florianópolis, 11 de dezembro de 2024.

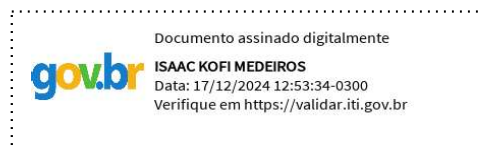


Coordenação do Curso

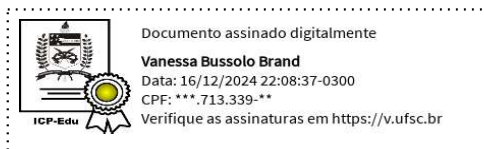
Banca examinadora



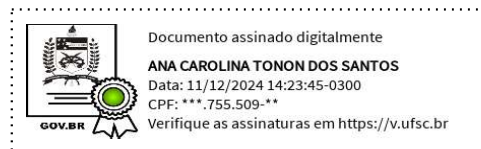
Prof. Dr. Cláudio Ladeira de Oliveira
Orientador



Dr. Isaac Kofi Medeiros
Coorientador



Me. Vanessa Bussolo Brand
Universidade Federal de Santa Catarina



Bel. Ana Carolina Tonon Dos Santos
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 2024.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer especialmente a todos os professores que tive ao longo de minha trajetória como aluno, em especial meus pais, Roseane e Álvaro, que desde sempre me inspiraram a seguir estudando e que, mesmo levando quase oito anos, possibilitaram que eu pudesse me graduar numa universidade pública.

Meu muito obrigado também se estende ao prof. Dr. Cláudio Ladeira de Oliveira, meu orientador, que desde o início da graduação em Direito foi plantando uma pulga atrás da minha orelha nos estudos sobre direito constitucional, o que levou diretamente à produção deste trabalho de conclusão de curso. Também ao Dr. Isaac Kofi Medeiros, que brilhantemente coorientou este trabalho e fez com que ele se tornasse o que se tornou.

Às minhas irmãs, Nicole e Astrid, que além de serem as primeiras amigas que fiz na vida também continuam acompanhando cada novo passo meu sempre com os melhores conselhos e incansável suporte. Seja subindo a Serrinha ou atravessando o Atlântico, sei que posso contar com vocês.

Aos amigos que fiz desde que me mudei para a ilha de Santa Catarina em 2017 destinado a fazer História. José e Thifany, minhas primeiras amizades em Florianópolis, e Ana Clara, dos tempos do museu, que bom que continuam por perto.

A quem me apresentou o Direito, mas em especial ao Otávio, que foi quem me fez ficar.

Para todos os ratos que entraram no curso comigo, no meio de uma pandemia, no segundo semestre de 2020. Em especial à Duda, Maite, Laura, Cadu, Carol. Fico muito feliz de ter compartilhado parte da minha trajetória acadêmica com todos vocês.

Também agradeço aos desembargadores sobreviventes do segundo semestre de 2024, minha turma de formandos, por todos os copos de cerveja que ainda virão. Tamyres, Valéria, Gustavo, estou ansioso para ver o que a carreira de cada um de vocês aguarda.

Para os colegas de escritório, por tornarem o presencial mais vantajoso e por me oportunizarem uma ótima experiência inaugural na advocacia. Natália, Maicon, Bruna, Marcelo, em especial Noel Baratieri, obrigado pela oportunidade profissional e por todo o apoio nessa reta final de graduação.

Agradeço ainda a todos os amigos que não citei nominalmente mas que de alguma forma me acompanharam ao longo desses anos como graduando. Vocês são tão especiais para mim quanto o café que vou servir para a gente beber quando vierem me visitar.

Por fim, agradeço imensamente à Universidade Federal de Santa Catarina por ter me adotado e servido como uma segunda casa ao longo dos últimos quinze semestres. O jargão “pública, gratuita e de qualidade” pode ser clichê, mas é impossível não sentir orgulho de me formar numa universidade como a UFSC.

"Não se mexe em instituições que estão funcionando"

— Ministro Luís Roberto Barroso¹

¹ RICHTER, André. "Não se mexe em instituições que estão funcionando", diz Barroso. **Agência Brasil**. Brasília. 10 out. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2024-10/nao-se-mexe-em-instituicoes-que-estao-funcionando-diz-barroso>. Acesso em: 24 nov. 2024.

RESUMO

O trabalho analisa a Proposta de Emenda à Constituição n. 50/2023, que pretende conferir ao Congresso Nacional competência para sustar decisões transitadas em julgado do Supremo Tribunal Federal que extrapolem os limites constitucionais, inserindo-se em um contexto de debates sobre a separação dos Poderes e o controle de constitucionalidade no Brasil. A pesquisa tem como objetivo principal avaliar se o STF possui competência e legitimidade para interromper a tramitação da PEC antes de sua deliberação final pelo Congresso Nacional. O estudo apresenta a PEC n. 50/2023, detalha sua tramitação no Congresso Nacional e aborda a proposta apenas, a PEC n. 28/2024, que traz um mecanismo semelhante de revisão legislativa de decisões judiciais. Na sequência, a pesquisa adota uma abordagem dialética para examinar os argumentos contrários e favoráveis à constitucionalidade da PEC. Dentre os principais argumentos pela inconstitucionalidade, destacam-se a possível violação à separação dos Poderes, à definitividade das decisões judiciais e à autonomia do Judiciário. Já os argumentos pela constitucionalidade exploram a prerrogativa do Congresso de zelar por sua competência legislativa, a previsão de outros mecanismos semelhantes e a necessidade de reequilibrar as relações entre os Poderes diante do cenário político atual. Por fim, o trabalho analisa a possibilidade de o STF interromper a tramitação da PEC com base no controle preventivo de constitucionalidade. Discute-se a ausência de previsão constitucional expressa para tal controle, o alcance das cláusulas pétreas e o papel do Supremo na salvaguarda do equilíbrio institucional. A pesquisa evidencia que a discussão sobre o equilíbrio entre os poderes deve considerar não apenas os limites impostos pela Constituição, mas também o impacto institucional e político das propostas, reforçando a importância do diálogo democrático entre os poderes. O estudo conclui que, apesar da relevância dos debates trazidos pela PEC n. 50/2023, o STF não detém legitimidade para interromper sua tramitação, sendo a deliberação sobre a proposta uma prerrogativa exclusiva do Congresso Nacional no âmbito do processo político-legislativo.

Palavras-chave: direito constitucional; controle de constitucionalidade; proposta de emenda à constituição.

ABSTRACT

This paper analyzes Constitutional Amendment Proposal No. 50/2023, which aims to grant the Brazilian National Congress the authority to suspend final and binding decisions of the Supreme Federal Court that exceed constitutional limits. This proposal is situated within the broader context of debates on the separation of powers and constitutional review in Brazil. The main objective of the research is to evaluate whether the Supreme Federal Court has competence and legitimacy to halt the processing of the proposed amendment before its final deliberation by Congress. The study presents Constitutional Amendment Proposal No. 50/2023, details its legislative process, and addresses the appended proposal, No. 28/2024, which introduces a similar mechanism for legislative review of judicial decisions. The research then adopts a dialectical approach to examine the arguments for and against the constitutionality of the proposal. Among the main arguments for its unconstitutionality are the potential violation of the separation of powers, the finality of judicial decisions, and the autonomy of the judiciary. The arguments for its constitutionality emphasize Congress's prerogative to ensure its legislative competence, the existence of other similar mechanisms, and the need to rebalance relations between the branches of government considering the current political scenario. Finally, the paper analyzes the possibility of the Supreme Federal Court halting the proposal's processing based on preventive constitutional review. It discusses the lack of an explicit constitutional provision for such review, the scope of unamendable clauses, and the Supreme Court's role in safeguarding institutional balance. The research highlights that the discussion on the balance between branches of government must consider not only the limits imposed by the Constitution but also the institutional and political impact of the proposals, reinforcing the importance of democratic dialogue among the branches of government. The study concludes that, despite the relevance of the debates raised by Constitutional Amendment Proposal No. 50/2023, the Supreme Federal Court lacks legitimacy to interrupt its processing, as deliberation on the proposal is an exclusive prerogative of the National Congress within the political-legislative process.

Keywords: constitutional law; judicial review; constitutional amendment proposal.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DL	Decreto Legislativo
EC	Emenda Constitucional
HC	Habeas Corpus
LC	Lei Complementar
MS	Mandado de Segurança
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 HISTÓRICO DA PEC N. 50/2023	13
2.1 PROPOSTA SUBMETIDA EM 2023	14
2.2 TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL	17
2.2.1 Apensamento da PEC n. 28/2024	17
2.2.2 Parecer da CCJC da Câmara dos Deputados	19
2.3 IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA N. 39.954 NO STF	20
3 INCONSTITUCIONAL OU NÃO?	22
3.1 OS ARGUMENTOS PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC N. 50/2023...22	
3.1.1 Interferência na dinâmica de freios e contrapesos	24
3.1.2 Supressão da definitividade das decisões judiciais	25
3.1.3 Autonomia do Poder Judiciário	28
3.1.4 Possível violação a direitos individuais	30
3.2 OS ARGUMENTOS PELA CONSTITUCIONALIDADE DA PEC N. 50/2023	32
3.2.1 Prerrogativa do Congresso de zelar pela sua competência legislativa	33
3.2.2 Possibilidade de concessão de anistia, graça ou indulto	36
3.2.3 Necessidade institucional da PEC n. 50/2023	38
4 POSSIBILIDADE DE INTERRUÇÃO DA TRAMITAÇÃO DA PEC N. 50/2023 ..	42
4.1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO	42
4.1.1 Separação dos Poderes como cláusula pétrea	45
4.2 QUEM DETÉM A ÚLTIMA PALAVRA NA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL?.....	49
4.3 LIMITES À LEGITIMIDADE DO STF NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL.....	56
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS	64

1 INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2023, milhares de pessoas foram às ruas no Estado de Israel em protesto contra a reforma judicial apresentada pelo Ministro da Justiça, Yariv Levin, realizada com o apoio do Primeiro-Ministro Benjamin Netanyahu.¹ Dentre as várias alterações estabelecidas ao sistema de justiça israelense, se destaca principalmente o enfraquecimento do controle judicial da legislação e de políticas públicas pelo Poder Judiciário.

O objetivo principal da reforma era diminuir a autoridade do Poder Judiciário, além de possibilitar uma maior interferência dos demais Poderes na composição da Suprema Corte. Uma das medidas que mais insuflaram a população contra a reforma foi a previsão de que o controle judicial da legislação israelense somente seria definitivo com a unanimidade da Suprema Corte. Em caso de divergência, o Poder Legislativo poderia interferir e derrubar a decisão proferida.²

Medidas semelhantes a essa já foram propostas em diferentes países, alguns dos quais possuem diferentes previsões de interferência do Poder Legislativo no mérito de decisões judiciais em sede de controle de constitucionalidade. É o caso do Canadá, por exemplo, com a cláusula não obstante, e também da China, cujo processo de revisão constitucional é realizado pelo próprio Poder Legislativo. Ambos os casos são brevemente apresentados ao longo deste trabalho.

Essa discussão não se limita a territórios estrangeiros, pois uma proposta parecida já foi apresentada no Brasil. Em 2022, uma PEC visando possibilitar que o Congresso Nacional pudesse sustar decisões do STF estava sendo discutida internamente no Congresso, sem ainda ter o apoio necessário para ser oficialmente proposta.³ Por fim, em setembro de 2023 foi protocolada sob o n. 50/2023.

A “PEC do Equilíbrio entre os Poderes”, como tem sido chamada, gerou debates e dividiu a opinião de senadores e deputados, alguns dos quais acusaram a

¹ KINGSLEY, Patrick. Netanyahu Surges Ahead with Judicial Overhaul, Prompting Fury in Israel. **The New York Times**. Nova Iorque, 12 jan. 2023. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2023/01/12/world/middleeast/netanyahu-israel-judicial-reform.html>. Acesso em: 20 nov. 2024.

² SHARON, Jeremy. Levin unveils bills to remove nearly all High Court's tools for government oversight. **The Times of Israel**. Jerusalém, 11 jan. 2023. Disponível em: <https://www.timesofisrael.com/levin-unveils-bills-to-weaken-top-court-enable-laws-to-be-immune-to-judicial-review/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

³ WETERMAN, Daniel. Centrão elabora PEC para anular decisões não unânimes do Supremo. **Estadão**. São Paulo, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/centrao-prepara-pec-para-reverter-decisoes-nao-unanimes-do-supremo/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

proposta de ser flagrantemente inconstitucional.⁴ Mesmo assim, a PEC já foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, porém ainda não teve sua constitucionalidade analisada pelo Supremo Tribunal Federal. Apesar disso, já foi impetrado um Mandado de Segurança buscando interromper a deliberação dessa proposta.

A partir desse contexto, o presente trabalho busca avaliar se o STF teria competência e legitimidade para barrar a tramitação da PEC n. 50/2023 enquanto não houver decisão final por parte do Congresso Nacional. Para tal, este trabalho possui uma abordagem dedutiva, em que parto de reflexões teóricas amplas para realizar o estudo de caso proposto. A pesquisa é descritiva e qualitativa, a partir de fontes bibliográficas e documentos jurídicos.

O primeiro capítulo da monografia, num tom introdutório, é dedicado à apresentação da PEC n. 50/2023 e sua tramitação no Congresso Nacional. Menciono tanto o parecer da CCJC da Câmara quanto o pedido de impugnação pendente de julgamento no STF. Faço um destaque, ainda, à proposta que foi apensada, a PEC n. 28/2024, que, dentre outras coisas, prevê um mecanismo diferente de revisão legislativa das decisões do STF. O esquema proposto pela PEC n. 28/2024, nesse ponto, também é analisado ao longo do trabalho.

O segundo capítulo, numa tentativa dialética de levantar os pontos contrários e favoráveis às propostas, é dividido em dois momentos. Primeiro, elenco os principais argumentos que acredito que possam ser arguidos para afirmar que a PEC n. 50/2023 é inconstitucional, analisando a plausibilidade de cada um deles considerando, também, a PEC n. 28/2024. Na sequência, levanto os fundamentos que poderiam confirmar a validade constitucional das PECs.

Por fim, o último capítulo avalia se a deliberação dessas propostas pode vir a ser interrompida pelo Supremo Tribunal Federal. Transitando ligeiramente sobre a opinião de diversos autores, discuto a possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade de PECs pelo STF, cito o debate acerca do órgão responsável por realizar a interpretação constitucional final e, em conclusão, reflito sobre os problemas de legitimidade do Supremo em realizar não somente a revisão de PECs, mas também o próprio controle judicial de constitucionalidade.

⁴ NASCIMENTO, Houldine. PEC que suspende decisões do STF reúne 45 assinaturas. **Poder360**. Brasília, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/pec-que-suspende-decisoes-do-stf-reune-45-assinaturas/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

2 HISTÓRICO DA PEC N. 50/2023

A Proposta de Emenda à Constituição n. 50/2023, apresentada na Câmara dos Deputados em 27/09/2023, traz a síntese perfeita de seu objetivo na própria ementa da proposta:

Altera o art. 49 da Constituição Federal para estabelecer competência ao Congresso Nacional para sustar, por maioria qualificada dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, decisão do Supremo Tribunal Federal transitada em julgado, que extrapole os limites constitucionais.¹

Apresentada pelo deputado Domingos Sávio, a PEC possui redação curta e simples, porém propõe um mecanismo de revisão das decisões do Supremo Tribunal Federal inédito no ordenamento jurídico brasileiro. Desde antes de seu protocolo, entretanto, vem angariando fortes opiniões na mídia e também de especialistas da área.²

Em meados de 2022, mais de um ano antes do protocolo da PEC n. 50/2023, a imprensa brasileira noticiou que o deputado Domingos Sávio estaria colhendo assinaturas para a propositura de uma Proposta de Emenda à Constituição que visasse anular decisões não unânimes do STF.³ O texto integral do projeto de PEC também foi divulgado⁴ e houve uma reação intensa ao seu conteúdo, como já citado.

Até então, a proposta tinha como alvo decisões do Supremo que ultrapassassem os “limites constitucionais” e que não fossem fruto de votação unânime. Além disso, o decreto legislativo que sustaria as decisões do STF teria de ser apresentado por maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e ser aprovado por três quintos de cada Casa.

Em setembro de 2023, entretanto, foi apresentada a versão definitiva da PEC que, tendo obtido o número necessário de assinaturas dos membros da

¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 50, de 2023**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2391567>. Acesso em: 09 out. 2024.

² MIGALHAS. **PEC do Centrão anula decisões não unânimes do STF; juristas reagem**. Ribeirão Preto, online. 17 jun. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/368059/pec-do-centrao-anula-decisoes-nao-unanimes-do-stf-juristas-reagem>. Acesso em: 9 out. 2024.

³ URIBE, Gustavo. Deputado propõe PEC que permite ao Legislativo anular decisões do Supremo. **CNN**. Brasília, online. 14 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/deputado-propoe-pec-que-permite-ao-legislativo-anular-decisoes-do-supremo/>. Acesso em: 12 out. 2024.

⁴ SÁVIO, Domingos. **Projeto de Proposta de Emenda à Constituição**. Brasília, DF: 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/6/87C63231508BA8_pec-domingos-savio-stf.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

Câmara dos Deputados, passou a tramitar naquela Casa sob o número 50/2023. A proposta final sofreu algumas alterações em relação ao projeto preliminar, que serão apresentadas na sequência.

2.1 PROPOSTA SUBMETIDA EM 2023

Desde a proposta preliminar, o objetivo da PEC era alterar o artigo 49 da Constituição Federal, que dispõe sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional, acrescentando um novo inciso sobre a possibilidade de edição de decreto legislativo susando decisão do STF.

Este é o inteiro teor da PEC n. 50/2023:

Art. 1º O art. 49 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIX:

“Art. 49.....

XIX – deliberar, por três quintos dos membros de cada Casa legislativa, em dois turnos, sobre projeto de Decreto Legislativo do Congresso Nacional, apresentado por 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que proponha sustar decisão do Supremo Tribunal Federal que tenha transitado em julgado, e que extrapole os limites constitucionais.

Parágrafo único. O Decreto Legislativo a que se refere o inciso XIX será promulgado pelo presidente do Congresso Nacional e comunicado ao Supremo Tribunal Federal, com vigência imediata.” (NR)

Art. 2º Esta emenda constitucional entra em vigor na data de sua publicação.⁵

Em suma, os requisitos propostos para edição do decreto legislativo são: (i) apresentação por 1/3 dos membros de cada Casa – ou seja, 171 deputados federais e 27 senadores; e (ii) aprovação em dois turnos por 3/5 dos membros de cada Casa – 308 deputados federais e 49 senadores. São requisitos muito próximos dos necessários para emendar a Constituição, conforme o artigo 60 da CRFB, com a única diferença sendo o requisito para apresentação da proposta, que no caso das PECs requer 1/3 da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, e não de ambas as Casas.

Quanto à decisão do STF passível de sustação, a PEC prevê também dois requisitos: (i) seu trânsito em julgado, e (ii) que ela “extrapole os limites constitucionais”. Não há menção sobre a deliberação no Supremo ter sido unânime ou não.

⁵ BRASIL, 2023, p.1.

A justificação da PEC n. 50/2023 segue uma argumentação de preservação do equilíbrio entre os Poderes da República e fortalecimento do sistema de freios e contrapesos, reforçando que cabe “ao judiciário a sublime função de julgar e assegurar”⁶ o pleno cumprimento das leis.

O Poder Legislativo é citado repetidamente como “o poder que emana do povo”⁷ e o Congresso Nacional como os “representantes do povo”⁸, e a legitimidade do Poder Judiciário é questionada em decisões que supostamente afrontem “a vontade da ampla maioria do povo devidamente representado no Congresso Nacional”⁹.

De um lado, a proposta busca dar mais peso ao papel do Legislativo como representante do povo, assegurando que decisões judiciais controversas possam ser revisadas e eventualmente corrigidas. Esse ponto reflete uma preocupação com a legitimidade das decisões judiciais e a percepção de que o Judiciário, em alguns casos, poderia “esvaziar progressivamente a autoridade das instituições políticas sobre as quais os cidadãos podem aspirar efetivos controle e participação”¹⁰, extrapolando suas funções ou tomando decisões que contrariam a vontade expressa da maioria.

Por outro lado, essa proposta levanta preocupações sobre o impacto que ela pode ter sobre a independência do Judiciário, pilar fundamental do Estado Democrático de Direito. A possibilidade de revisão de decisões do STF pelo Congresso Nacional poderia comprometer a proteção de direitos fundamentais, que muitas vezes dependem da atuação contramajoritária do Judiciário. A independência do STF é essencial para a manutenção de um sistema em que direitos não sejam subordinados a pressões políticas ou populistas, especialmente em questões que envolvem a proteção de direitos de minorias.¹¹

A justificação ainda cita “o ambiente cada dia mais tenso diante de decisões polêmicas e controversas, proferidas muitas vezes por um indivíduo em detrimento

⁶ BRASIL, 2023, p. 1.

⁷ Ibid., p. 1.

⁸ Ibid., p. 2.

⁹ Ibid., p. 2.

¹⁰ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Democracia e ativismo judicial: algumas considerações sobre suas causas e consequências. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 16, n. 1, p. 210, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v16i1.642>. Acesso em: 12 out. 2024.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o supremo tribunal federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, Número Especial, p. 24-50, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3180>. Acesso em: 12 out. 2024.

da opinião de milhões de brasileiros”¹², aludindo às decisões monocráticas dos ministros do STF, fato já criticado pela doutrina e cujo fenômeno foi intitulado por alguns autores de *Ministrocracia*.¹³

Diversas passagens criticam a irrecorribilidade das decisões do Supremo, chegando a mencionar que a existência de poderes superiores aos outros “não se coaduna com os princípios democráticos”¹⁴. É mencionado, ainda, que a revisão de decisões inconstitucionais do STF “poderá, por um lado evitar injustiças e abusos de poder se revogadas e, por outro, fortalecer a convicção do acerto”¹⁵ caso sejam mantidas.

Por fim, a justificção da PEC reforça, em letras garrafais, que a medida é completamente constitucional, não fere cláusula pétrea e que não altera as prerrogativas do STF, “mas tão somente acrescenta nas prerrogativas do Congresso Nacional os meios eficazes de assegurar sua [...] essencial prerrogativa de legislar como lhe é assegurado pela própria Constituição”¹⁶.

Apesar da afirmação expressa contida na justificativa da PEC, é necessário ponderar até que ponto essa medida pode realmente afetar o princípio da separação dos Poderes, visto que a revisão de decisões judiciais pelo Legislativo altera a dinâmica tradicional do sistema de freios e contrapesos. Mesmo que vista como uma forma de dar mais controle ao Legislativo sobre decisões que impactam amplamente a sociedade, ela também pode ser interpretada como um risco à autonomia do Judiciário e à preservação de sua função essencial no Estado Democrático de Direito.

Assim, o debate em torno da PEC n. 50/2023 envolve a ponderação entre fortalecer a representatividade popular no processo legislativo constitucional e garantir a independência judicial necessária para proteger os direitos fundamentais e manter o equilíbrio entre os Poderes da República. Desta forma, este trabalho pretende avaliar se o STF teria legitimidade para interromper a deliberação da proposta antes mesmo de finalizada a discussão no Congresso Nacional.

¹² BRASIL, 2023, p. 2.

¹³ ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: o supremo tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201800010003>. Acesso em: 12 out. 2024.

¹⁴ BRASIL, 2023, p. 2.

¹⁵ *Ibid.*, p. 2.

¹⁶ *Ibid.*, p. 2.

2.2 TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL¹⁷

A PEC n. 50/2023 iniciou sua tramitação em 27 de setembro de 2023, com a apresentação da proposta à Mesa Diretora pelo deputado Domingos Sávio. Em 8 de novembro de 2023, ela foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

Em 22 de abril de 2024, o deputado Delegado Paulo Bilynskyj foi designado como relator da PEC na CCJC. Posteriormente, em 22 de agosto de 2024, o relator apresentou seu parecer pela admissibilidade da proposta, que não chegou a ser votado.

Em 27 de agosto de 2024, o deputado Domingos Sávio apresentou o Requerimento n. 3364/2024, solicitando o apensamento da PEC n. 28/2024 à PEC 50/2023, pedido que foi deferido em 9 de outubro de 2024. No mesmo dia, a CCJC discutiu e aprovou o parecer pela admissibilidade da PEC n. 50/2023, relatado pelo deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, com 38 votos favoráveis e 12 contrários.

2.2.1 Apensamento da PEC n. 28/2024

Apesar de não ser o objeto direto do presente trabalho, seria inviável discutir a PEC n. 50/2023 sem sequer citar a PEC n. 28/2024, especialmente após o apensamento da segunda à primeira, momento em que ambas as propostas passaram a tramitar em conjunto.

O principal objeto da PEC n. 28/2024 é a alteração da sistemática das decisões liminares por parte dos ministros do STF, como preceitua a ementa:

Acrescenta o art. 97-A e §§4º e 5º da Constituição Federal de 1988, para estabelecer o julgamento de referendo de liminares pelo colegiado de Tribunal, bem como criar hipótese de sustação de decisão do Supremo Tribunal Federal.¹⁸

¹⁷ Toda a tramitação se encontra disponível na página da internet da PEC n. 50/2023, disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2391567>. Acesso em: 09 out. 2024.

¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 28, de 2024**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2448732>. Acesso em: 09 out. 2024.

Além do novo processamento de decisões liminares, a PEC também prevê uma hipótese de sustação de decisões do STF. A adição ao texto constitucional proposta, quanto a esse tema, é a seguinte:

Art. 102.....

§ 4º Nas decisões do Supremo Tribunal Federal, no exercício da jurisdição constitucional em caráter concreto ou abstrato, se o Congresso Nacional considerar que a decisão exorbita do adequado exercício da função jurisdicional e inova o ordenamento jurídico como norma geral e abstrata, poderá sustar os seus efeitos pelo voto de dois terços dos membros de cada uma de suas Casas Legislativas, pelo prazo de dois anos, prorrogável uma única vez por igual período.

§ 5º Em caso de utilização da prerrogativa prevista no § 4º, o Supremo Tribunal Federal somente poderá manter a sua decisão pelo voto de quatro quintos de seus membros. (NR)¹⁹

Os requisitos se distinguem um pouco dos da PEC n. 50/2023, primeiramente porque não há previsão de quórum para apresentação da proposta de sustação. A maioria prevista pela PEC n. 28/2024 para aprovação da suspensão dos efeitos da decisão atacada é de 2/3 dos membros de cada Casa – 342 deputados federais e 54 senadores, número superior aos 3/5 previsto pela PEC n. 50/2023. Não há indicação de votação em dois turnos, mas há prescrição de prazo para a sustação da decisão do STF: dois anos, prorrogável por mais dois.

Quanto à natureza da decisão a ser sustada, a PEC n. 50/2023 é frugal: precisa ter transitado em julgado e extrapolar os limites constitucionais. A PEC n. 28/2024, por sua vez, coloca como requisitos (i) ter sido proferida no âmbito do controle de constitucionalidade, seja ele concreto ou abstrato; (ii) exorbitar do exercício adequado da função jurisdicional conforme interpretação do Congresso Nacional, condição semelhante à também prevista pela PEC n. 50/2023; e (iii) inovar o ordenamento jurídico, introduzindo norma geral e abstrata.

Algo que a PEC n. 28/2024 prevê e que a PEC n. 50/2023 se mantém silente é o efeito prático do mecanismo de sustação previsto. A primeira indica expressamente que o Congresso Nacional tem a competência de suspender somente os efeitos da decisão contestada, além de que, após o prazo máximo de 4 anos, tal suspensão deve ser automaticamente levantada. Além disso, a proposta ainda dá ao Supremo a oportunidade de reforçar o seu posicionamento, desde que apoiado pela supermaioria de 4/5 de seus Ministros – ou seja, 9 dentre 11.

¹⁹ BRASIL, 2024a, p. 1.

Outro ponto de diferença entre as duas propostas são os artigos da Constituição Federal que cada PEC propõe alterar. A PEC n. 50/2023 visa aditar o artigo 49 da CRFB, norma que prescreve as competências exclusivas do Congresso Nacional. Já a PEC n. 28/2024, na parte em que dispõe sobre a suspensão de decisões do STF, propõe acrescentar dois parágrafos ao artigo 102 da CRFB, dispositivo que trata sobre as competências do Supremo Tribunal Federal.

A justificativa da PEC n. 28/2024 é extremamente sucinta, dedicando somente um parágrafo para cada uma das duas alterações propostas. O argumento utilizado para defender a possibilidade de suspensão de decisões do Supremo se sustenta na ideia de freios e contrapesos como “núcleo essencial da Separação de Poderes”²⁰, citando a regra já prevista no artigo 49 da CRFB que permite que o Congresso suste determinados atos normativos do Poder Executivo. Além disso, menciona a já existente possibilidade de o STF interromper deliberações do Poder Legislativo.

2.2.2 Parecer da CCJC da Câmara dos Deputados

Em 9 de outubro de 2024, a CCJC aprovou o parecer pela admissibilidade das PECs n. 50/2023 e 28/2024, relatado pelo deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, com 38 votos favoráveis e 12 contrários. Além de atestar a inexistência de vícios formais em ambas as PECs, o parecer aprovado alega que não há ofensa às cláusulas pétreas contidas no artigo 60, § 4º da CRFB, dando especial ênfase à separação dos Poderes, prevista no inciso III.²¹

O parecer salienta que a mera “reforma que vise a criação de mecanismos de controle recíproco entre os poderes”²² não tende a abolir a separação entre eles. Ademais, defende a preservação da “função jurisdicional típica do Poder Judiciário”²³, citando inclusive a previsão da PEC n. 28/2024 de manter o STF como detentor da decisão final, desde que cumprido o critério da supermaioria.

²⁰ BRASIL, 2024a, p. 2.

²¹ BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer do Relator n. 2.** Proposta de Emenda à Constituição n. 50, de 2023. Apensada: PEC nº 28/2024. Relator: Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2483984&filename=Tramitacao-PEC%2050/2023. Acesso em: 13 out. 2024.

²² Ibid., p. 3.

²³ Ibid., p. 3.

Nesse ponto o relator também cita a ADI n. 3.367/DF, que questionava a Emenda Constitucional n. 45, em que o Supremo “decidiu que a criação do Conselho Nacional de Justiça pelo Congresso Nacional não violou a separação de poderes”²⁴. Esse argumento, entretanto, merece melhor análise em momento posterior.

2.3 IMPETRAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA N. 39.954 NO STF

É importante mencionar também que a PEC n. 50/2023, bem como a PEC n. 28/2024, apensa à primeira, foram impugnadas no Mandado de Segurança n. 39.954, que tramita atualmente no STF. O deputado federal Paulinho da Força impetrou a ação no dia 11/10/2024, que foi distribuída ao gabinete do Ministro Nunes Marques e ainda está pendente de decisão.

A ação pede o arquivamento das PECs n. 50/2023 e 28/2024, por violação à cláusula pétrea da separação dos Poderes, além de requerer liminarmente a suspensão da tramitação de ambas as propostas enquanto não houver decisão definitiva no processo. A violação à separação dos Poderes se daria por atentar contra a autonomia do Poder Judiciário, tanto em matéria organizacional quanto procedimental, além de ofender o direito fundamental de acesso à justiça.²⁵

O impetrante reconhece o papel do Legislativo na interpretação constitucional e defende a sua reforma quando cabível, desde que respeitados os limites materiais ao poder de emenda. Nessa toada, ele alega que a matéria veiculada nas PECs “coloca o exercício da atividade jurisdicional do Supremo Tribunal Federal sob condição resolutiva”²⁶, mencionando que a definitividade é característica fundamental da função jurisdicional e que estará submetida à vontade da maioria do Congresso Nacional caso as propostas sejam aprovadas.

Outro ponto levantado no Mandado de Segurança é que as PECs impugnadas estariam usurpando a reserva de regimento do STF ao invadir a competência institucional de auto-organização e funcionamento. Por supostamente modificarem o funcionamento da jurisdição constitucional, as PECs n. 50/2023 e

²⁴ BRASIL, 2024b, p. 3.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial no Mandado de Segurança n. 39.954.** Relator: Ministro Nunes Marques. Impetrante: Deputado Federal Paulo Pereira da Silva. 11 out. 2024c.

²⁶ Ibid., p. 11.

28/2024 estariam criando normas reservadas ao regimento interno do STF e, portanto, transgrediriam a separação dos Poderes.²⁷

Novamente a questão sobre a função jurisdicional do STF é o ponto central para se discutir se há, de fato, violação a alguma cláusula pétrea nas PECs aqui discutidas. Espera-se que o presente trabalho possa esclarecer algumas questões apontadas pelo MS n. 39.954, especialmente se a deliberação sobre as propostas pode ou não ser interrompida pelo Supremo Tribunal Federal.

²⁷ BRASIL, 2024c, p. 18-21.

3 INCONSTITUCIONAL OU NÃO?

Este capítulo examina os argumentos que podem fundamentar uma análise tanto pela inconstitucionalidade quanto pela constitucionalidade da PEC n. 50/2023, bem como da PEC n. 28/2024, apenas à primeira, no que diz respeito à possibilidade de suspensão de decisões do STF. Dentro do contexto de separação dos Poderes e dos mecanismos de freios e contrapesos impostos pela CRFB, a possibilidade de revisão legislativa das decisões judiciais suscita debates sobre os limites constitucionais para as propostas que afetam diretamente o Judiciário.

O capítulo é estruturado em dois momentos de análise. Primeiramente, abordo os argumentos que poderiam justificar a declaração de inconstitucionalidade das PECs. Os tópicos abordados discutem os temas da organização institucional do Brasil e o princípio da separação dos Poderes, previsto na Constituição como cláusula pétrea, destacando as limitações que a própria Constituição impõe ao poder constituinte derivado na tentativa de preservar o equilíbrio institucional. Além disso, abordo a supressão da definitividade das decisões judiciais, a autonomia do Poder Judiciário e eventual violação a direitos individuais.

O segundo momento do capítulo se volta aos argumentos favoráveis à constitucionalidade das PECs. Abordo as previsões constitucionais que já existem e que corroboram o conteúdo das propostas, e no fim também defendo sua necessidade institucional no ordenamento brasileiro. Afinal, não basta que o texto da PEC seja inconstitucional para que sua discussão seja interrompida antes da decisão final do Congresso Nacional, mas sim sua mera proposição deve tender a abolir alguma cláusula pétrea.

Assim, o objetivo deste capítulo é realizar um exercício dialético em que são expostos tanto os argumentos que apontam para as possíveis irregularidades das PECs n. 50/2023 e n. 28/2024 quanto para as suas regularidades, avaliando se são sólidos o bastante para embasar uma interpretação que considere essas propostas incompatíveis com a Constituição.

3.1 OS ARGUMENTOS PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA PEC N. 50/2023

Como já mencionado no primeiro capítulo, um dos pontos que mais chama a atenção na PEC n. 50/2023 é a possível violação à separação dos Poderes. Não é à

toa que esse argumento em específico é afastado nas justificativas da proposta principal e da apensa a ela, bem como é mencionado expressamente no parecer da CCJC da Câmara dos Deputados.

O conceito de separação dos Poderes, entretanto, possui vários significados possíveis. Por um lado pode-se resgatar a teoria clássica de Montesquieu, que prega um sistema em que as funções de legislar, executar as leis e julgar devem ser exercidos por órgãos completamente separados, a fim de se evitar a tirania com base nos limites que cada Poder impõe ao outro. Para ele, para que o abuso fosse evitado, “é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder”¹.

Ao conceito clássico, podemos também acrescentar visões contemporâneas que oferecem outro panorama à teoria da separação dos Poderes, embora mantenham o princípio de autonomia entre eles. Jeremy Waldron, por exemplo, defende uma teoria de governança que diferencia funções de cada Poder pelo papel único que desempenham nas atividades do Estado. A separação dos Poderes é necessária especialmente para preservar a integridade das funções de legislar, julgar e administrar, cada uma com seu papel específico e procedimentos próprios, e não tanto para exercer uma espécie de controle de um Poder sobre outro.²

Há inúmeras obras que estudam os conceitos de separação dos Poderes, e não cabe ao presente trabalho se aprofundar demais nas diferentes concepções do termo. O que interessa no debate concernente à PEC n. 50/2023 é comparar a proposta com o modelo de separação dos Poderes instituído pelo constituinte em 1988.

Apenas mencionar o artigo 2º da CRFB não é o suficiente para classificar o sistema de separação dos Poderes brasileiro e a jurisprudência do STF possui o entendimento de que o limite à interferência de um Poder em outro é ultrapassado quando um deles exerce a função típica de outro, como já foi exposto no capítulo anterior. No decorrer deste capítulo, passo a analisar especificamente quais das funções do Poder Judiciário estariam sendo usurpadas pelo Poder Legislativo nas propostas aqui analisadas.

¹ MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 166.

² MEDEIROS, Isaac Kofi. *Ativismo judicial e princípio da deferência à Administração Pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 46.

3.1.1 Interferência na dinâmica de freios e contrapesos

Se formos considerar o conceito de separação dos Poderes como o clássico sistema de freios e contrapesos, a PEC n. 50/2023 poderia ser lida tanto como um mecanismo que enfraquece os freios que o STF impõe ao Congresso quanto como uma forma de fortalecer os contrapesos que o Poder Legislativo prescreve ao Judiciário.

Para além do conceito de separação dos Poderes de Montesquieu, uma das obras que melhor se aprofundou no esquema de freios e contrapesos foi O Federalista, uma série de ensaios assinados por James Madison, Alexander Hamilton e John Jay. Neles, os autores desenvolvem a fundo a defesa a um modelo de governo em “que suas várias partes constituintes possam ser, por suas relações mútuas, instrumentos para a manutenção umas das outras em seus devidos lugares”³. Em outras palavras, o próprio conflito entre os Poderes deve servir para a manutenção da separação entre eles.

Disso decorre a necessidade de cada Poder de possuir “os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros”⁴, pois seria no próprio jogo político que os Poderes reafirmariam a sua independência e combateriam os abusos praticados pelos demais.

De um lado, as alterações da PEC n. 50/2023 podem ser entendidas como um reforço do papel do Legislativo na fiscalização e delimitação das ações do Judiciário. De outro, é questionável até que ponto esse novo arranjo poderia modificar o papel tradicional do Judiciário no sistema de separação dos Poderes, uma vez que o Judiciário, neste contexto, deixaria de ser a instância final de interpretação constitucional.

A introdução de um mecanismo de revisão pelo Legislativo sobre as decisões judiciais modifica a estrutura clássica de freios e contrapesos ao criar uma nova instância de deliberação para decisões constitucionais, o que, para alguns, representa um ajuste necessário ao sistema de separação dos Poderes; para outros, pode ser visto como um desvio das funções originalmente atribuídas a cada um dos Poderes.

³ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 349.

⁴ Ibid., p. 350.

Os ensaios federalistas foram escritos num contexto de maior preocupação com os abusos cometidos pelo Executivo e pelo Judiciário, mas reforçam, por fim, a importância do controle político entre todos os Poderes. Se é esse eterno embate que garante a separação entre eles, então é difícil simplesmente taxar a PEC n. 50/2023 de inconstitucional, pois o próprio conflito que ela deflagra propõe o STF a agir e o debate constitucional a acontecer, e, conseqüentemente, acaba fortalecendo a relação de independência entre os Poderes.

3.1.2 Supressão da definitividade das decisões judiciais

Uma das principais características da jurisdição, tipicamente exercida pelo Poder Judiciário, é a de resolver com definitividade alguma situação de crise jurídica. Tal confronto é solucionado de forma permanente com a decisão judicial, o que “significa que a decisão que solucionou o conflito deverá ser respeitada por todos: partes, juiz do processo, Poder Judiciário e até mesmo por outros Poderes”⁵.

Nesse ínterim, o princípio da segurança jurídica revela-se essencial para a estabilidade do sistema normativo, garantindo previsibilidade e confiança nas relações jurídicas. Para Hans Kelsen, a segurança jurídica é fundamental para a eficácia do ordenamento, pois normas válidas e estáveis proporcionam um ambiente de respeito e previsibilidade que assegura a continuidade e a autoridade do direito. Nesse contexto, a segurança jurídica não é apenas um requisito técnico do sistema, mas um pilar que sustenta a legitimidade e efetividade das normas jurídicas, promovendo o equilíbrio necessário ao funcionamento do Estado de Direito.⁶

Complementarmente, Luís Roberto Barroso argumenta que o controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário garante que a Constituição funcione como uma barreira contra interpretações passageiras e pressões políticas, fortalecendo assim a estabilidade da ordem constitucional e protegendo valores que ultrapassam as maiorias parlamentares. Para Barroso, “a idéia de democracia não se resume ao princípio majoritário, ao governo da maioria. Há outros princípios a serem preservados e há direitos da minoria a serem respeitados”⁷. O autor cita

⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**: volume único. Salvador: Juspodivm, 2018. 10 ed., p. 85.

⁶ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

⁷ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, 2006, p. 90.

especialmente a função contramajoritária das cortes constitucionais, argumento que merece atenção própria em tópico posterior.

Por fim, há uma profunda conexão entre segurança jurídica e democracia, como sustentado por John Rawls. Em sua obra, Rawls associa a previsibilidade e a estabilidade das instituições à ideia de justiça equitativa, argumentando que a confiança no sistema jurídico tem como consequência a preservação da democracia, “pois estabilidade significa que, quando surgem tendências à injustiça, outras forças serão chamadas a atuar para a preservação da justiça da ordem global”⁸. Assim, a relação entre segurança jurídica e democracia fortalece a confiança no sistema político e jurídico, promovendo um Estado de Direito que respeita os limites constitucionais e evita a arbitrariedade.

Esses conceitos são especialmente importantes no estudo da PEC n. 50/2023 porque, se considerarmos o texto da proposta, toda e qualquer decisão do Supremo poderá ser refreada pelo Congresso. Não há estipulação de prazo para que a medida seja tomada, limites materiais à interferência do Legislativo e nem a possibilidade de o STF formar uma supermaioria para manter a decisão, como ocorre com a PEC n. 28/2024.

Pela interpretação literal da proposta, toda “decisão do Supremo Tribunal Federal que tenha transitado em julgado, e que extrapole os limites constitucionais”⁹ estaria apta a ser completamente reprimida pelo Parlamento. Considerando que a discussão constitucional é requisito para que quase todos os processos cheguem ao STF, praticamente todas as decisões da corte estariam na mira dos parlamentares que possuem alguma interpretação constitucional contrária àquela dada pelo Supremo.

Caso o STF decidisse, em sede de Habeas Corpus, que determinada prisão deveria ser revogada por violação a algum direito previsto na Constituição, tal como a ampla defesa, poderia o Congresso, então, intervir e afirmar que a decisão do Supremo na verdade era inconstitucional? Ou então poderia fazer o contrário, caso o HC não fosse concedido e a interpretação do Congresso fosse mais benéfica ao paciente?

A questão poderia ser estendida a praticamente todas as decisões do Supremo, pois sempre haveria alguma questão constitucional em jogo que poderia

⁸ RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2002, p. 239.

⁹ BRASIL, 2023, p.1.

ser utilizada como fundamento para a intervenção parlamentar. Além disso, não havendo limites temporais para que a medida seja tomada, isso permitiria, em tese, que o Congresso revogasse decisões passadas do STF, interferindo em casos há muito tempo resolvidos e maculando a definitividade de tais decisões.

Não há dúvidas de que uma proposta como essa extrapola em muito uma intervenção saudável do Poder Legislativo no Judiciário, pois permitiria que o primeiro funcionasse quase como uma última instância recursal do segundo. Se fosse replicada por simetria nos tribunais estaduais, geraria um efeito cascata em que a resolução de conflitos jurídicos pontuais estaria sempre à mercê final do Poder Legislativo, favorecendo as partes com o melhor lobby político.

Esse problema, entretanto, a PEC n. 28/2024 resolve, pois prevê a intervenção do Legislativo somente “no exercício da jurisdição constitucional em caráter concreto ou abstrato, se o Congresso Nacional considerar que a decisão exorbita do adequado exercício da função jurisdicional e inova o ordenamento jurídico como norma geral e abstrata”¹⁰. Não apenas há um limite material definido, como a PEC também prevê que a suspensão não poderá durar mais do que o período de quatro anos, além de ainda poder ser derrubada pelo voto de nove dos onze ministros do STF.

Essa proposta parece ter um objetivo muito menor de interferir nas decisões do Poder Judiciário, pois tem como escopo principal a salvaguarda da função de legislar, própria do Poder Legislativo, já que as hipóteses de interferência do Parlamento se limitam às decisões em que o STF edita regra geral. Isso ocorre principalmente no controle de constitucionalidade, mas também nos casos em que o Supremo edita súmulas vinculantes, por exemplo, que só não vinculam o Poder Legislativo, que pode superá-las a qualquer momento.

Por fim, a proposta veiculada na PEC n. 28/2024 não viola a definitividade das decisões do STF. Apesar de prever a possibilidade de suspensão de decisões judiciais, ainda há a possibilidade de a corte formar uma supermaioria e manter sua decisão. Além disso, o Congresso somente poderia suspender as decisões do STF por um tempo determinado, servindo muito mais como uma medida para modular os efeitos da decisão reputada inconstitucional do que necessariamente removê-la por completo do ordenamento jurídico.

¹⁰ BRASIL, 2024a, p. 1.

3.1.3 Autonomia do Poder Judiciário

A Constituição Federal, ao prever que os Poderes da República são independentes e harmônicos entre si, atesta a importância da autonomia de cada Poder ao declará-los independentes uns dos outros. O Poder Judiciário, inclusive, tem assegurada também sua autonomia administrativa e financeira, por previsão do artigo 99 da CRFB.

A autonomia administrativa se demonstra no poder de autogoverno exercido pelos tribunais, especialmente no que diz respeito à produção de seus regimentos internos, organização funcional e diretiva. Além disso, é necessário que o Poder Judiciário dê iniciativa às proposições legislativas que pretendam alterar a estrutura de cargos nos tribunais ou alterar a remuneração dos seus servidores. Já a autonomia financeira pode ser resumida na garantia que os tribunais têm de elaborar suas próprias propostas orçamentárias, dentro dos limites impostos pela lei de diretrizes orçamentárias.¹¹

Para garantir um julgamento imparcial e livre de interferências tanto de outros Poderes quanto dos órgãos do próprio Judiciário, os magistrados também “possuem constitucionalmente as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio, [...] pois sua independência pressupõe um caráter externo [...] e um caráter interno”¹². Isso não elimina, entretanto, a necessidade de um controle externo sobre o Judiciário, a ser exercido pelo Poder Legislativo junto dos Tribunais de Contas, além do Conselho Nacional de Justiça.¹³

A criação do CNJ, como será aprofundado no último capítulo, ensejou um longo debate sobre a possibilidade de reforma do Poder Judiciário pelo Legislativo e os limites impostos ao constituinte derivado ao criar um novo órgão de controle ao Poder Judiciário. A maior parte do debate girou em torno do questionamento de que tal tipo de reforma interferia na autonomia político-administrativa do Poder Judiciário e, conseqüentemente, violaria a separação dos Poderes.¹⁴

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

¹² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016, ebook.

¹³ Ibid.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367. Relator: Ministro Cezar Peluso, DF. 13 abr. 2005. **Diário da Justiça**. Brasília, 17 mar. 2006.

O entendimento final do STF foi de que o CNJ é um órgão de controle interno do Judiciário, portanto a criação daquele não invadia a sua autonomia administrativa, desde que realizada pela União, ante o caráter nacional e o regime orgânico unitário do Poder Judiciário brasileiro. Dessa forma, restaria incólume a separação dos Poderes, tendo em vista a continuidade “do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente”¹⁵.

Há dois pontos importantes que devem ser destacados na comparação com a PEC n. 50/2023. Primeiro, a questão da preservação da função típica do Poder Judiciário de exercer a jurisdição. Segundo, a manutenção dos meios concretos para que essa função seja exercida livre de interferências. E mais uma vez se faz necessário distinguir o texto da PEC n. 50/2023 da PEC apenas a ela, a de n. 28/2024.

Considerando que a PEC n. 50/2023 é silente sobre quais tipos de decisão podem ser sustadas pelo Congresso, presume-se que todas poderiam. E, considerando não haver prazo para que a suspensão seja levantada, muito menos possibilidade de o STF reafirmar a sua decisão – como ocorre na PEC n. 28/2024 – a decisão final sempre caberia ao Poder Legislativo, caso assim entendesse, mesmo que sejam mantidas as condições materiais para garantir que o STF exerça independente sua função jurisdicional.

Como a PEC n. 28/2024 se limita aos casos em sede de controle de constitucionalidade em que há proposição de norma geral e abstrata pelo STF, a função jurisdicional propriamente dita é pouco afetada. Não há interferência processual, nesse ponto, que afete a capacidade material do Supremo em ter independência para proferir a decisão que julgar correta, mesmo que o Parlamento possa suspender temporariamente os efeitos da decisão tomada em momento posterior.

O mero exercício residual da função típica de outro Poder, especialmente em sede de controle, não desrespeita a separação dos Poderes, como entendeu o STF na ADI n. 3.367, citando inúmeros exemplos em que isso já ocorre:

Não são poucos os institutos cuja disciplina revela ostensiva existência de mecanismos predispostos ao controle mútuo entre os Poderes e, até, ao desempenho anômalo, por um deles, de função típica de outro. Basta mencionar o veto (art. 66, § 1º, e 84, inc. V), o *impeachment* (arts: 52, 85 e

¹⁵ BRASIL, 2005, p. 1.

86), o controle de constitucionalidade das leis (arts. 102, 1, letra a, e 103), as medidas provisórias (art. 62), as leis delegadas (art. 68), o poder conferido ao Legislativo de sustar atos normativos do Executivo (art. 49, inc. V), bem como de lhe fiscalizar e controlar os atos (inc. X), o controle das contas públicas pelo Congresso Nacional e pelo Tribunal de Contas (arts. 70, 71, cc. 49, inc. IX), o Conselho da República (art. 89), o poder do Presidente da República de conceder indulto e comutar penas (art. 84, inc. XII), etc.¹⁶

É claro que é possível argumentar que a mera possibilidade de o Legislativo suspender decisões judiciais já seria uma usurpação da função típica do Judiciário, porém a PEC n. 28/2024 prevê uma possibilidade bastante limitada, tanto no tempo, por não poder exceder quatro anos, quanto nos tipos de decisão submetidas a esse controle. Além disso, a suspensão não seria definitiva, pois o STF tem a garantia de formar uma supermaioria e reforçar o seu posicionamento.

3.1.4 Possível violação a direitos individuais

Além da separação dos Poderes, a Constituição Federal também consagra como cláusula pétrea os direitos e garantias individuais, no inciso IV do parágrafo 4º de seu artigo 60. Seria possível arguir que há violação ao direito fundamental ao acesso à justiça, positivado na CRFB com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no inciso XXXV do artigo 5º. Além do acesso à justiça, o direito ao devido processo legal também merece ser citado, sendo expresso no inciso LIV do artigo 5º da Constituição.

Para Mauro Cappelletti e Bryant Garth, o conceito de acesso à justiça é o reconhecimento de que o sistema jurídico deve garantir o direito efetivo de todas as pessoas à jurisdição, não se limitando a uma igualdade formal, mas promovendo uma igualdade substancial e real. Inicialmente, o termo designava apenas a capacidade formal de iniciar um processo ou defesa, mas posteriormente evoluiu para incorporar a preocupação com as desigualdades econômicas e sociais que impedem o efetivo exercício de seus direitos. “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”¹⁷.

¹⁶ BRASIL, 2005, p. 26.

¹⁷ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 12.

Os autores desenvolvem uma teoria de que os entraves ao acesso à justiça foram sendo superados em três ondas. A primeira, começando pela assistência judiciária aos hipossuficientes, foi seguida pela representação dos direitos difusos e, por fim, a última onda representaria uma concepção ampla de acesso à justiça, em que se buscaria remover todas as barreiras à jurisdição, sejam elas de cunho financeiro, relativas ao excessivo formalismo processual, ou até mesmo a complexidade jurídica.¹⁸

Não vejo como a PEC n. 50/2023 poderia interferir no acesso à justiça, pois suas propostas não interferem em nada na capacidade material dos jurisdicionados de fazerem uso do Poder Judiciário. Quando muito, afetariam o processo judicial somente após o seu fim, não havendo possibilidade de ingerência do Legislativo em momento algum durante a marcha processual.

Quanto ao devido processo legal, entretanto, entendo que pode haver sim uma intromissão inconstitucional, especialmente se considerarmos que pelo texto da PEC n. 50/2023 o Congresso poderia sustar qualquer decisão do STF, inclusive em processos penais. Para Virgílio Afonso da Silva, a garantia do devido processo legal tem como principal implicação “não apenas a exigência de que o processo seja justo, mas o dever de tratar os envolvidos como sujeitos de direitos, não como objetos de perseguição”¹⁹. Retirar o julgamento da esfera judicial – que em tese garante ao réu a ampla defesa e o contraditório – e submeter a decisão final a um debate no âmbito do Poder Legislativo sem a proteção desses dois direitos em específico implicaria em clara ofensa ao devido processo legal.

No que diz respeito à redação da PEC n. 28/2024, que limita o poder de suspensão de decisões do STF pelo Congresso às ações de controle de constitucionalidade, compreendo que não há possibilidade de violação ao devido processo legal, pois a PEC estabelece que a hipótese de suspensão se dá pela inovação normativa realizada pelo STF, e não sobre a resolução que a corte encontra para o caso concreto. Sendo assim, o Congresso estaria somente resguardando a sua função legislativa, e não interferindo em processos judiciais.

¹⁸ CAPPELLETTI; GARTH, 1988.

¹⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 251.

3.2 OS ARGUMENTOS PELA CONSTITUCIONALIDADE DA PEC N. 50/2023

Superados os argumentos contrários à PEC n. 50/2023, é preciso completar o exercício dialético proposto neste capítulo. Empurrando o pêndulo para o lado oposto, este último tópico se dedica a debater alguns dos argumentos favoráveis não somente à constitucionalidade da PEC, mas também à importância de sua existência.

Para atestar a constitucionalidade de uma PEC, a princípio, bastaria afastar a incidência de qualquer uma das cláusulas pétreas. Porém, como o tópico anterior demonstra, a discussão concernente aos limites à separação dos Poderes e os direitos individuais levanta interpretações dúbias e que podem variar por força do forte grau de subjetividade que os conceitos carregam. Aquilo que o Congresso entende que é constitucional, portanto, pode muito bem ser declarado inconstitucional pelo STF. Dessa forma, busco num primeiro momento levantar alguns argumentos que justifiquem a constitucionalidade da proposta veiculada na PEC n. 50/2023.

Por fim, o capítulo é encerrado com uma reflexão sobre a pertinência institucional de propostas como a PEC n. 50/2023 no contexto brasileiro atual. A história recente mostra uma dinâmica beligerante entre os Poderes da República, o que pode vir a reforçar a necessidade de um mecanismo de controle sobre decisões judiciais que interferem em outros Poderes. A questão principal, no fim, não diz respeito ao que é constitucional ou não, mas sim a quem compete decidir.

Ao arguir pela inconstitucionalidade da PEC n. 50/2023, o argumento mais convincente é o de que a proposta violaria a separação dos Poderes, cláusula pétrea da CRFB. Como visto, é possível defender que o texto original da PEC usurpa a competência decisória do Judiciário, porém o argumento enfraquece em relação ao conteúdo veiculado na PEC n. 28/2024. Não há um argumento sólido o suficiente para rotular que a proposta é inconstitucional.

Isso não significa, no entanto, que a própria Constituição não forneça o aparato teórico para validar a PEC n. 50/2023 e seus apensos. Há alguns dispositivos constitucionais que justificam as propostas de intervenção do Legislativo em decisões do Judiciário a partir das competências conferidas ao Congresso Nacional pelo poder constituinte originário.

3.2.1 Prerrogativa do Congresso de zelar pela sua competência legislativa

Os argumentos mais fortes para defender a viabilidade da PEC n. 50/2023 estão no próprio artigo 49 da Constituição Federal, que prescreve as competências exclusivas do Congresso Nacional. De acordo com o inciso II do artigo 213 do Regimento Interno do Senado Federal, inclusive, essa competência exclusiva do é exercida pelos decretos legislativos.²⁰

O inciso XI do artigo 49 da CRFB prevê que compete ao Congresso “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”²¹. Essa função, entretanto, quase não é abordada pela doutrina, e grande parte dos livros jurídicos sequer mencionam a sua existência.

Quisera o constituinte originário incluir expressamente a possibilidade de o Congresso Nacional garantir que o ato de legislar seja exclusivo do Poder Legislativo. “Assim, todo e qualquer ato normativo, de qualquer poder, que invada a competência legislativa do Congresso Nacional ou que seja estabelecido *contra legem* ou *praeter legem* pode ser objeto dessa função zeladora”²².

Essa prerrogativa muitas vezes é ofuscada por outra, também prevista no artigo 49 da CRFB, mas em seu inciso V: a de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”²³. Trata-se de uma faculdade bastante semelhante à veiculada na PEC n. 50/2023, porém tendo o Poder Executivo como foco, e não o Judiciário. O inciso V o inciso X do artigo 49 positivam a função que o Poder Legislativo exerce como controlador externo do Executivo.

No caso específico do inciso V, a possibilidade de sustar atos do Poder Executivo também se mostra como um mecanismo de controle de constitucionalidade repressivo, através de decreto legislativo, já que o decreto presidencial ou a lei delegada a serem sustadas incorrem em “desrespeito à forma

²⁰ BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 93, de 27 de novembro de 1970. Regimento Interno do Senado Federal. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, DF, 28 nov. 1970, seção II. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>. Acesso em: 9 nov. 2024.

²¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 out. 2024.

²² FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Art. 49, XI: zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, ebook. p. 1980.

²³ BRASIL, 1988.

constitucional prevista para suas edições”²⁴. Isso não elimina, entretanto, a possibilidade de o Poder Judiciário também realizar o controle repressivo, inclusive em caso de vício formal.²⁵

A título ilustrativo, a competência para sustar atos normativos do Poder Executivo foi recentemente empregada pelo Congresso com o Projeto de Decreto Legislativo n. 27, de 2019, de iniciativa do Senador Rogério Carvalho.²⁶ O PDL n. 27/2019 pretendia a sustação do Decreto Presidencial n. 9.690/2019, que regulamentava a Lei de Acesso à Informação e ampliava o rol de autorizados a declarar o sigilo de documentos públicos.²⁷ O PDL n. 27/2019, entretanto, perdeu objeto antes de sequer ser votado pelo Senado, pois em fevereiro de 2019 a Presidência da República editou o Decreto n. 9.716/2019, revogando o Decreto n. 9.690/2019.²⁸

Ocorre que o PDL n. 27/2019 não se fundamentava somente no inciso V do artigo 49 da CRFB, mas também nos incisos X e XI, esse último que prevê a possibilidade do Legislativo de preservar a sua competência em face dos demais Poderes, não estando limitado ao Poder Executivo. E há ao menos um antecedente em que o Congresso exerceu essa prerrogativa contra ato do Judiciário.

A Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 23.389, de 9 de abril de 2013, pretendia alterar o número de Deputados de cada ente federativo na Câmara dos Deputados.²⁹ Fazendo menção ao inciso XI do artigo 49 da CRFB, o Senado

²⁴ MORAES, 2016, ebook.

²⁵ MENDES; BRANCO, 2021.

²⁶ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 27, de 2019**. Susta o art. 1º do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera os §§ 1º a 4º do art. 30 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Senado Federal, fev. 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pdl-27-2019>. Acesso em: 9 nov. 2024.

²⁷ BRASIL. Decreto n. 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 jan. 2019, seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm. Acesso em: 9 nov. 2024.

²⁸ BRASIL. Decreto n. 9.716, de 26 de fevereiro de 2019. Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 fev. 2019, seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D9716.htm. Acesso em: 9 nov. 2024.

²⁹ BRASIL. Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 23.389, de 9 de abril de 2013. Dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**. 98. ed. Brasília, DF, 27 maio 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2013/resolucao-no-23-389-de-9-de-abril-de-2013>. Acesso em: 9 nov. 2024.

Federal deu iniciativa ao projeto que culminou no Decreto Legislativo n. 424/2013, susstando os efeitos da Resolução do TSE n. 23.389/2013.³⁰

Isso não impediu o STF de também declarar a norma inconstitucional. Entre junho e julho de 2014, quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade que tinham como objeto a Resolução do TSE n. 23.389/2013 foram julgadas conjuntamente: as ADIs n. 4.974/DF³¹, n. 4965/PB³², n. 5.020/DF³³ e n. 5028/DF³⁴. Nelas, a corte invalidou a Resolução do TSE por veicular conteúdo reservado a lei complementar, ou seja, por ser competência exclusiva do Congresso Nacional. Além disso, também foi declarada a inconstitucionalidade do dispositivo da LC n. 78/1993 que delegava essa competência ao TSE, sob justificativa de que seria matéria indelegável.

Mas o STF foi além. Ao julgar improcedente a Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 33/DF, o DL n. 424/2013 também foi declarado inconstitucional.³⁵ Os argumentos foram três: (i) houve violação ao princípio da anterioridade eleitoral, por ter sido editado menos de um ano antes das eleições de 2014; (ii) a mera edição de decreto legislativo não tem o condão de alterar lei complementar; e (iii) não há previsão constitucional de sustação de atos do Poder Judiciário por decreto legislativo.

Quanto ao primeiro argumento, se o princípio da anterioridade eleitoral é oponível contra decreto que suspende normativa inconstitucional – por usurpação da competência legislativa do Parlamento, conforme inciso XI do artigo 49 da CRFB – também deveria sê-lo em relação às decisões judiciais em matéria eleitoral, como as próprias ADIs que afastaram a Resolução do TSE n. 23.389/2013. O DL n. 424/2013

³⁰ BRASIL. Decreto Legislativo n. 424, de 2013. Susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 5 dez. 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-424-4-dezembro-2013-777558-publicacaooriginal-142140-pl.html>. Acesso em: 9 nov. 2024.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.947. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. Redatora do acórdão: Ministra Rosa Weber. 1 jul. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014.

³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.965. Relatora: Ministra Rosa Weber, PB. 1 jul. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.020. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. Redatora do acórdão: Ministra Rosa Weber. 1 jul. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014.

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.028. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. Redatora do acórdão: Ministra Rosa Weber. 1 jul. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 33. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. 18 jun. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014.

não trazia uma regra eleitoral nova, apenas restabelecia regra antiga que fora afastada inconstitucionalmente.

O segundo argumento é controverso, pois parte da interpretação de que o DL n. 424/2013 alterava a LC n. 78/1993. O decreto, no entanto, sequer menciona a lei complementar ou qualquer outra lei, limitando-se a sustar a Resolução do TSE. Por tratar somente da suspensão da resolução, inclusive, a questão “poderia ter sido considerada prejudicada após a declaração de inconstitucionalidade da Resolução do TSE pela Corte Máxima nas outras ações, já que, com isso, o Decreto Legislativo perdera seu objeto”³⁶.

O terceiro argumento, por sua vez, é o mais interessante para este trabalho. Ante a falta de previsão expressa de sustação de atos do Poder Judiciário, o DL n. 424/2013 fez uso do inciso XI do artigo 49 da CRFB, que prevê genericamente a prerrogativa do Congresso Nacional de preservar a sua própria competência legislativa frente aos demais Poderes. Mesmo sem menção explícita ao Poder Judiciário, o constituinte de 1988 foi claro em garantir que o Parlamento teria a salvaguarda de sua função típica, a de legislar, nos casos em que os outros Poderes – e aí não se pode excluir o Judiciário – realizam-na de forma anômala.

A PEC n. 50/2023 traz, então, a previsão expressa que faltava em 2013, regulamentando a prerrogativa já contida no texto constitucional desde a sua promulgação e positivando a regra que permitiria ao Congresso garantir a supremacia de sua competência legislativa. A PEC n. 28/2024, inclusive, cumpre exatamente esse propósito, pois limita a possibilidade de sustação às decisões judiciais que veiculam norma geral e abstrata, inovando o ordenamento jurídico, como quis o constituinte originário.

3.2.2 Possibilidade de concessão de anistia, graça ou indulto

A PEC n. 50/2023 não traz um critério delimitador do tipo de decisão do STF que o Congresso teria permissão para sustar, algo que somente a PEC n. 28/2024, apenas à primeira, o faz. No capítulo anterior, foi levantado o argumento de que a interferência em qualquer decisão judicial seria uma violação à separação dos

³⁶ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **A missão do Congresso Nacional de zelar pela sua competência legislativa**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, dez. 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/580895>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Poderes. Neste tópico, defenderei o argumento oposto, partindo da premissa de que o ordenamento constitucional brasileiro já prevê a possibilidade de interferência em qualquer tipo de decisão judicial sem que isso prejudique a harmonia entre os Poderes da República.

No Direito Penal, há três principais hipóteses “em que o Estado, por razões de política criminal, abdica de seu *ius puniendi*, em nome de uma pacificação social”³⁷. São chamados também de perdão constitucional, visto que decorrem da própria Constituição Federal. Em todos esses casos há um certo grau de interferência dos Poderes Legislativo ou Executivo no processo judicial, em curso ou já transitado em julgado, sem que haja violação à separação dos Poderes.

A anistia é um ato político que descriminaliza o próprio fato, sendo de competência do Poder Legislativo, como preconiza o inciso VIII do artigo 48 da CRFB. Ainda de acordo com o texto constitucional, é um benefício que só pode ser concedido pela União, e depende também da sanção do Presidente da República. Sendo assim, é veiculada através de lei ordinária.³⁸

A graça e o indulto, por outro lado, recaem sobre os apenados, não sobre o fato. São de competência exclusiva do Presidente da República e se diferenciam somente na quantidade de pessoas beneficiadas – a graça é individual e o indulto, na maioria das vezes, é coletivo.³⁹ O indulto possui previsão constitucional no inciso XII do artigo 84 da CRFB, que atribui essa competência privativamente ao Chefe do Executivo.

A possibilidade de o Congresso Nacional sustar decisões do STF proposta na PEC n. 50/2023 encontra certa coerência com essas prerrogativas já previstas no ordenamento constitucional brasileiro. A Constituição Federal contempla os institutos da anistia, da graça e do indulto como exemplos de interferência direta nos efeitos de sentenças penais, revelando que o princípio da separação dos Poderes não é absoluto e permite formas de interação e controle mútuo entre os Poderes da República.

Esses institutos revelam um mecanismo de interferência legítima no processo judicial por razões de conveniência política e pacificação social. O Poder

³⁷ ESTEFAM, André. **Direito penal – volume 1**: parte geral – arts. 1º a 120. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, ebook.

³⁸ Ibid.

³⁹ SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: parte geral. 6. ed., ampl. e atual. Curitiba: ICPC Cursos e Edições, 2014, p. 651-652.

Legislativo, ao conceder anistia, ou o Poder Executivo, ao conceder graça ou indulto, atuam diretamente na eficácia de decisões judiciais, demonstrando que a harmonia entre os Poderes não é comprometida quando o propósito é atender ao interesse público.

Similarmente, a PEC n. 50/2023 propõe que o Congresso Nacional, mediante maioria qualificada, possa sustar decisões do STF que, na visão do Legislativo, extrapolem os limites constitucionais. Esse controle, longe de configurar um rompimento da separação dos Poderes, pode ser interpretado como um mecanismo de equilíbrio e de contenção de excessos, exercido por um Poder sobre o outro, exatamente como ocorre nos casos de anistia, graça ou indulto.

Além disso, as prerrogativas do perdão constitucional reforçam o princípio da soberania popular e o caráter representativo da democracia. Quando o Congresso ou o Presidente da República atuam para abrandar os efeitos de decisões judiciais, eles o fazem em nome de interesses sociais e políticos que representam a vontade popular. Dessa forma, ao conferir ao Congresso a possibilidade de sustar determinadas decisões do STF, a PEC não introduz uma prática estranha ao ordenamento, mas sim uma extensão do mecanismo de controle democrático que já existe no sistema constitucional.

Por fim, é possível argumentar que, como a anistia, a graça e o indulto são excepcionais e exercidos sob critérios de conveniência pública, isso poderia ocorrer com a prerrogativa prevista na PEC n. 50/2023, evitando abusos e garantindo que o mecanismo seja utilizado apenas quando necessário. Assim, a proposta não contraria o espírito da Constituição e nem ameaça suas cláusulas pétreas, pois se insere em um sistema de interação entre os Poderes já previsto e legitimado pelo constituinte originário.

3.2.3 Necessidade institucional da PEC n. 50/2023

A PEC n. 50/2023 se insere num debate que não é novo no Brasil, mas que se intensificou nos últimos anos, especialmente com a crescente percepção de judicialização da política e de um protagonismo do STF em questões que, por seu cunho político, deveriam ser resolvidas no âmbito do Congresso Nacional ou do Poder Executivo. A PEC, ao propor que o Congresso possa sustar decisões do STF, apresenta-se como uma tentativa de resolver um problema institucional relevante: a

ausência de um controle democrático sobre decisões judiciais que impactam diretamente a formulação de políticas públicas e a governança legislativa.

Esse debate não é inédito no Brasil, como demonstrado pela PEC n. 33/2011, que propunha submeter ao Congresso as decisões do STF que declarassem a inconstitucionalidade de emendas à Constituição.⁴⁰ O histórico evidencia que o tema não surge apenas como uma reação a situações pontuais, mas como uma reflexão estrutural sobre a divisão de poderes no sistema político brasileiro.

A judicialização da política, entendida como “a transposição da pauta política do Poder Legislativo ou do Executivo ao Judiciário, em que questões costumeiramente decididas por essas instâncias [...] passam a reverberar no âmbito da atividade jurisdicional”⁴¹, é um fenômeno que pode ser tanto uma força estabilizadora quanto uma fonte de desequilíbrio institucional. Nesse contexto, a PEC n. 50/2023 é uma oportunidade para aprimorar o diálogo entre os Poderes e consolidar os princípios democráticos, uma vez que reforça a necessidade de *accountability* no exercício da jurisdição.

Os benefícios de discutir a legitimidade das decisões judiciais no âmbito político são múltiplos. Primeiramente, esse debate traz para o centro das instituições democráticas a avaliação sobre os limites da interpretação constitucional, promovendo maior transparência e responsabilidade nos processos decisórios. Além disso, incentiva o fortalecimento da soberania popular, ao reconhecer que decisões de forte relevância política devem passar pelo crivo de representantes eleitos. Ao mesmo tempo, a PEC incentiva um debate mais amplo sobre a própria concepção de democracia no Brasil, reconhecendo que a legitimidade política das decisões judiciais no controle de constitucionalidade é tão relevante quanto a sua validade jurídica.

No direito comparado, é possível identificar exemplos de países que adotaram mecanismos que permitem algum grau de controle ou revisão legislativa sobre decisões judiciais. Um dos casos mais notáveis é o do Canadá, que dispõe da

⁴⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 33, de 2011**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=503667>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁴¹ MEDEIROS, 2020, p. 67-68.

chamada "cláusula não obstante" (*notwithstanding clause*), prevista no artigo 33 da Carta Canadense de Direitos e Liberdades.

Esse dispositivo impede algum tribunal de suspender os efeitos da legislação abrangida por ele, mesmo em casos em que há alguma inconsistência com alguns dos direitos ou liberdades veiculados na mesma Carta.⁴² A cláusula não obstante é interpretada como um instrumento de equilíbrio entre os poderes, possibilitando um maior diálogo entre Judiciário e Legislativo na tomada de decisão sobre o que é ou não é constitucional.⁴³

Na China, o sistema de revisão constitucional é conduzido pelo Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo, que possui a autoridade exclusiva para interpretar a Constituição. Diferentemente de grande parte das democracias liberais, em que o Judiciário costuma desempenhar um papel central, na China a interpretação constitucional ocorre no âmbito do processo legislativo, como um mecanismo preventivo. Questões constitucionais são debatidas e resolvidas antes da promulgação das leis, permitindo que o Comitê Permanente atue como árbitro em disputas entre órgãos governamentais e ajuste a legislação às diretrizes constitucionais, sem a necessidade de um sistema de revisão judicial independente.⁴⁴

Esse modelo reflete a centralidade do Legislativo no sistema político chinês e a subordinação das demais instituições ao partido-Estado. Embora inserido em um regime autoritário, a prática demonstra como a interpretação constitucional pode ser usada como ferramenta de governança, promovendo estabilidade e controle político centralizado. Isso oferece uma perspectiva de como regimes não democráticos utilizam dispositivos constitucionais para resolver disputas internas e legitimar decisões legislativas.

A comparação entre os modelos canadense e chinês revela distinções profundas em seus objetivos e na forma como estruturam a relação entre os

⁴² CANADÁ. Constituição (1982). Constitution Act, Part I. **Canadian Charter of Rights and Freedoms**. Disponível em: <https://laws.justice.gc.ca/eng/Const/page-12.html>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁴³ ROACH, Kent. Constitutional, Remedial and International Dialogues About Rights: the Canadian experience. **SSRN Electronic Journal**, Nova Iorque, v. 40, n. 3, p. 1-54, out. 2004. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.621245>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁴⁴ LIN, Yan; GINSBURG, Tom. Constitutional Interpretation in Lawmaking: China's invisible constitutional enforcement mechanism. **American Journal of Comparative Law**, Oxford, v. 63, n. 2, p. 467-492, 19 ago. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5131/AJCL.2015.0013>. Acesso em: 15 nov. 2024.

poderes. O Canadá, com a cláusula não obstante, cria um mecanismo de diálogo institucional, permitindo ao Legislativo exercer um papel corretivo em situações específicas, mas sempre dentro de um sistema democrático consolidado. Por outro lado, o sistema chinês, refletindo as características de um regime autoritário, concentra a interpretação constitucional no Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo, conferindo centralidade ao Legislativo e subordinando as demais instituições ao partido-Estado. Embora ambos os modelos dialoguem com o equilíbrio entre os poderes, suas intenções e contextos políticos os diferenciam substancialmente.

No contexto do Brasil, qualquer iniciativa para reconfigurar a relação entre o Legislativo e o Judiciário deve considerar os valores democráticos e as peculiaridades do sistema político nacional. A experiência canadense, que visa a cooperação institucional sem comprometer a independência dos poderes, oferece uma reflexão valiosa para um eventual ajuste na governança brasileira. No entanto, a aplicação prática dessas ideias dependerá não apenas do desenho institucional, mas também da forma como os agentes políticos utilizam tais ferramentas.

Nesse sentido, o sucesso ou o fracasso de reformas constitucionais não está apenas nos dispositivos que estabelecem o equilíbrio entre os poderes, mas na maneira como esses instrumentos são empregados. A intenção que acompanha a formulação e a implementação da PEC aqui estudada pode reforçar a democracia ou desvirtuar seus propósitos. Assim, cabe ao sistema político brasileiro garantir que propostas desse tipo sejam concebidas e aplicadas com responsabilidade, promovendo o fortalecimento das instituições e a harmonia entre os poderes.

4 POSSIBILIDADE DE INTERRUPTÃO DA TRAMITAÇÃO DA PEC N. 50/2023

A discussão sobre o papel do STF na interrupção da tramitação de propostas legislativas levanta questões fundamentais sobre os limites do poder reformador e a preservação das bases estruturantes da Constituição Federal. A análise dessa possibilidade, especialmente no contexto da PEC n. 50/2023, conduz este trabalho a uma reflexão sobre a interação entre o controle jurisdicional e a soberania do Parlamento, buscando compreender até que ponto o Judiciário pode intervir no processo legislativo para resguardar a ordem constitucional.

Ao longo do texto, foram apresentados os principais argumentos e fundamentos normativos que sustentam ou questionam a atuação do Supremo nesses casos. Este capítulo final tem como objetivo sintetizar esses elementos, oferecendo uma análise conclusiva sobre a legitimidade e os limites dessa atuação judicial, com foco na relação entre os princípios democráticos e a preservação do equilíbrio institucional. Trata-se de um ponto crucial para entender se o STF teria competência e legitimidade para interromper a deliberação da PEC n. 50/2023 no Congresso Nacional.

4.1 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Apesar de parecer paradoxal, emendas à constituição também estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade, “embora a Constituição não tenha nenhum dispositivo que preveja esse controle de forma explícita”¹. Como a emenda também é parte do texto constitucional, a própria constituição não pode servir como parâmetro de controle para se aferir sua constitucionalidade – com exceção das cláusulas pétreas, vedações materiais ao poder de emenda contidos nos incisos do parágrafo 4º da CRFB.²

A Constituição Federal não prevê, entretanto, regra explícita sobre qual o órgão responsável por realizar o controle de emendas constitucionais e o STF, em decisão que chamou para si essa prerrogativa, definiu que possui a competência para tanto. Foi assim que relator da ADI n. 833/PR, o Ministro Moreira Alves, abriu

¹ SILVA, 2021, p. 600.

² Ibid.

seu voto, que posteriormente foi referendado pela maioria da corte: “Não há dúvida de que [...] é esta Corte competente para, em controle difuso ou concentrado, examinar a constitucionalidade, ou não, de emenda constitucional [...] violadora de cláusulas pétreas explícitas ou implícitas”³. Essa interpretação tem sido pouco questionada desde então.

Mais problemática, talvez, seria a suposta prerrogativa do STF de conter a própria deliberação de PECs no Congresso Nacional, que decorre da interpretação literal do artigo 60, parágrafo 4º da Constituição Federal. “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir”⁴ qualquer uma das cláusulas pétreas, mas não há especificação sobre como a discussão sobre matéria vedada será impedida.

A princípio, o controle preventivo de constitucionalidade só é praticado, de acordo com as normas expressas contidas na CRFB, pelo Congresso Nacional, ao longo do processo legislativo, e pelo Presidente da República, através do poder de veto. Quanto ao Poder Judiciário, o texto constitucional resguarda somente a possibilidade de controle repressivo. Assim já reconheceu o próprio STF, ao afirmar que “O direito constitucional positivo brasileiro, ao longo de sua evolução histórica, jamais autorizou [...] o sistema de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade, em abstrato”⁵.

Não se pode ignorar a parte final da afirmação transcrita acima. O Supremo afirma não ter competência para exercer o controle preventivo de constitucionalidade de caráter abstrato, porém reclama a competência para o controle preventivo concreto desde antes da Constituição Federal de 1988. O parágrafo 1º do artigo 50 da Constituição de 1967 previa que não seria “objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República”⁶, e a partir da interpretação literal desse dispositivo o STF entendia que poderia realizar o controle preventivo de PECs, como consta na ementa do acórdão do MS n. 20.257/DF, julgado em 1980:

a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer – em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas – que sequer se chegue à

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 833. Relator: Ministro Moreira Alves, PR. 14 abr. 1993. **Diário da Justiça**. Brasília, 16 set. 1994, p. 14.

⁴ BRASIL, 1988.

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 466**. Relator: Ministro Celso de Mello, DF. 3 abr. 1991. **Diário da Justiça**. Brasília, 10 mai. 1991, p. 13.

⁶ BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República. Promulgada em 24 jan. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 out. 2024.

deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.⁷

A expressão “tendente a abolir” presente na Constituição de 1967 foi mantida nas cláusulas pétreas da Constituição de 1988, e assim o STF manteve o entendimento de que possui, “em sede de controle incidental, a possibilidade da fiscalização jurisdicional da constitucionalidade de propostas de emenda à Constituição”⁸, através da via do Mandado de Segurança impetrado por parlamentar, que possui o direito subjetivo de não deliberar sobre matéria que viole alguma cláusula pétrea.

Essa prerrogativa de interromper a própria deliberação parlamentar não encontra precedentes em nenhuma outra espécie legislativa. Inclusive, a posição do STF é de rechaçar por completo a possibilidade de interferir no mérito da matéria em discussão no Congresso Nacional em propostas que não sejam PECs.

Para não dizer que o Supremo nunca tentou reivindicar a função de reprimir a deliberação de outras espécies de proposições legislativas, em 2013 o Ministro Gilmar Mendes, em liminar concedida no MS n. 32.033, suspendeu a tramitação de projeto de lei ordinária no Senado Federal. Na decisão cautelar, afirmou que “a inconstitucionalidade já existiria antes mesmo de o projeto ou de a proposta se transformar ou em lei ou em emenda constitucional, porque o processamento, por si só, já desrespeitaria, frontalmente, a própria Constituição”⁹.

Submetido ao plenário, o Mandado de Segurança foi indeferido por voto da maioria. O redator do acórdão, Ministro Teori Zavascki, enfatizou em seu voto que a jurisdição constitucional só poderia ser instada preventivamente em caso de PEC contrária a cláusula pétrea ou em situações “em cuja tramitação for verificada manifesta ofensa a alguma das cláusulas constitucionais que disciplinam o correspondente processo legislativo”¹⁰. As duas hipóteses, na interpretação do

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.257. Relator: Ministro Décio Miranda, DF. Redator para o acórdão: Ministro Moreira Alves. 8 out. 1980. **Diário da Justiça**. Brasília, 27 fev. 1981.

⁸ BRASIL, 1991, p. 16.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 32.033. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. 24 abr. 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 abr. 2014, p. 9.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 32.033. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. Redator do acórdão: Ministro Teori Zavascki. 20 jun. 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 18 fev. 2014, p. 140.

Ministro, seriam relativas a elementos formais e processuais da atividade do Poder Legislativo.

Ao fim, a ementa do acórdão reforça que o controle preventivo não possui previsão constitucional, alertando que a mera proposição legislativa, mesmo que contenha trechos flagrantemente inconstitucionais, ainda está sujeita a aprimoramento pelas casas legislativas. O trecho da ementa que reforça o papel dos demais Poderes da República no processo legislativo merece ser transcrito aqui:

A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificação plausível, a prerrogativa constitucional que detém de debater e aperfeiçoar os projetos, inclusive para sanar seus eventuais vícios de inconstitucionalidade. Quanto mais evidente e grotesca possa ser a inconstitucionalidade material de projetos de leis, menos ainda se deverá duvidar do exercício responsável do papel do Legislativo, de negar-lhe aprovação, e do Executivo, de apor-lhe veto, se for o caso. Partir da suposição contrária significaria menosprezar a seriedade e o senso de responsabilidade desses dois Poderes do Estado. E se, eventualmente, um projeto assim se transformar em lei, sempre haverá a possibilidade de provocar o controle repressivo pelo Judiciário, para negar-lhe validade, retirando-a do ordenamento jurídico.¹¹

Embora seja uma questão controversa, não se pode negar que o STF, há décadas, admite a possibilidade de controle preventivo de PECs quando há risco de violação a cláusulas pétreas. No caso da PEC n. 50/2023, o argumento mais convincente seria o de que a proposta pode ameaçar a separação dos Poderes, já que traz um novo desenho ao sistema de freios e contrapesos entre os Poderes Legislativo e Judiciário.

4.1.1 Separação dos Poderes como cláusula pétrea

Elevada à categoria de cláusula pétrea no artigo 60 da Constituição Federal de 1988, o princípio da separação dos Poderes é previsto expressamente no artigo 2º da CRFB, que descreve os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário como “independentes e harmônicos entre si”¹². Ao longo da Constituição, as competências e limites de cada Poder são detalhadamente descritos, regras que servem como baliza para o sistema de freios e contrapesos desenhado pelo constituinte.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 32.033. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. Redator do acórdão: Ministro Teori Zavascki. 20 jun. 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 18 fev. 2014, p. 2.

¹² BRASIL, 1988.

Proibir emendas tendentes a abolir a separação dos Poderes é diferente de proibir novos arranjos institucionais, que são praticamente inevitáveis com o passar do tempo. À medida que novas demandas surgem na sociedade, o Poder Público deve se adequar à realidade e se adaptar no que for necessário, respeitados os limites constitucionais.¹³ O STF possui entendimento, inclusive, de que as cláusulas pétreas não implicam na completa imutabilidade do arranjo posto pela Constituição, mas sim na preservação do núcleo essencial dos institutos traçados pelo constituinte originário, em caso que tinha como objeto o princípio da forma federativa de Estado:

A "*forma federativa de Estado*" elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege.¹⁴

Definir o que compõe o "núcleo essencial" da separação dos Poderes, por outro lado, é uma tarefa complicada, pois é natural que Supremo e Congresso diverjam sobre essa questão. O caminho mais adequado para estabelecer quais são os limites de reforma dos arranjos institucionais da Constituição Federal é a partir da opinião de especialistas no tema e de decisões prévias do próprio STF que tratem do assunto. Nesse sentido, um dos processos mais paradigmáticos foi a ADI n. 3.367/DF, que impugnou a EC n. 45/2004, conhecida como Reforma do Poder Judiciário.

A ADI n. 3.367/DF foi julgada pelo STF em 2005, tendo sido proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros no ano anterior. A ação questionava a constitucionalidade de dispositivos da Emenda Constitucional n. 45/2004, que, dentre inúmeras outras alterações, criou o Conselho Nacional de Justiça, a possibilidade de o STF editar súmulas vinculantes, a previsão de repercussão geral nos julgamentos de recursos extraordinários, além de ter alterado e ampliado as

¹³ SILVA, 2021, p. 553.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, DF. 3 mai. 2007. **Diário da Justiça**. Brasília, 22 jun. 2007, p.1, grifo no original.

competências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Tratava-se, de fato, de uma reforma do Poder Judiciário.¹⁵

Os principais argumentos pela inconstitucionalidade da reforma giravam em torno da violação à separação dos Poderes, por desrespeito ao autogoverno dos tribunais e sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária, além de ofensa ao pacto federativo, por conta das regras da reforma que diziam respeito aos Estados. O cerne da ação, em resumo, era a discussão da constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle do Poder Judiciário, composto majoritariamente por magistrados.¹⁶

Com a divergência de quatro dos onze ministros, a ação foi julgada improcedente e a EC n. 45/2004 declarada constitucional. O voto condutor do acórdão, do relator Ministro Cezar Peluso, forneceu a interpretação aceita pela maioria, de que

o constituinte desenhou a estrutura institucional dos Poderes de modo a garantir-lhes a independência no exercício das *funções típicas*, mediante previsão de alto grau de autonomia orgânica, administrativa e financeira. Mas tempera-o com a prescrição doutras atribuições, muitas das quais de controle recíproco, e cujo conjunto forma, com as regras primárias, verdadeiro sistema de *integração e cooperação*, preordenado a assegurar equilíbrio dinâmico entre os órgãos, em benefício do escopo último, que é a garantia da liberdade. [...] Não são poucos os institutos cuja disciplina revela ostensiva existência de mecanismos predispostos ao controle mútuo entre os Poderes e, até, ao desempenho anômalo, por um deles, de função típica de outro.¹⁷

A criação do CNJ envolveu uma série de questionamentos sobre a gerência administrativa do Poder Legislativo sobre o Poder Judiciário, em que se arguia pela inconstitucionalidade da emenda por se tratar de um órgão de controle de um dos Poderes da República. Essa situação é bastante diferente da veiculada na PEC n. 50/2023, que visa instituir um controle do Legislativo sobre as próprias matérias sendo julgadas pelo STF.

Ainda assim, a decisão da ADI n. 3.367/DF pode ajudar a interpretar os limites da constitucionalidade da PEC n. 50/2023, pois a ADI n. 3.367/DF foi julgada improcedente com base no argumento de que o núcleo essencial da separação dos Poderes está no exercício da função típica de cada um e, apesar disso, ainda

¹⁵ ANDRADE, Fábio Martins de. Reforma do poder judiciário: aspectos gerais, o sistema de controle de constitucionalidade das leis e a regulamentação da súmula vinculante. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 71, p. 177-197, jul./set. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92823>. Acesso em: 20 out. 2024.

¹⁶ BRASIL, 2005.

¹⁷ BRASIL, 2005, p. 25-26, grifo no original.

haveria casos em que um Poder pudesse exercer de forma anômala a função típica do outro. O próprio controle de constitucionalidade da legislação é citado no voto como um dos casos em que o Poder Judiciário exerce a função típica de outro Poder.¹⁸

O Poder Judiciário tem a jurisdição como sua função típica, e para exercê-la precisa de autonomia e independência em relação aos demais Poderes. Isso não significa, no entanto, que o STF seja o único órgão incumbido de realizar a guarda da Constituição, muito menos que detenha necessariamente a palavra final sobre a interpretação do texto constitucional. Questões como essa, entretanto, não possuem respostas unânimes na literatura, bem como não estão detalhadamente delineadas pelas instituições brasileiras.

Adrian Vermeule, por exemplo, apresenta uma crítica à rigidez clássica da separação dos Poderes, defendendo que esse conceito deve ser entendido como um princípio a ser otimizado, não idolatrado. Vermeule argumenta que a separação dos Poderes sofreu adaptações ao longo do tempo para atender às necessidades práticas do Estado administrativo, aceitando combinações de funções entre os Poderes, desde que isso promova um equilíbrio dinâmico e eficiente.¹⁹ Essa visão reforça que o princípio, longe de ser imutável, depende das instituições e órgãos públicos, e que por esse motivo os limites à separação dos Poderes não são tão bem delineados.

A decisão na ADI n. 3.367/DF destaca que o núcleo essencial da separação dos Poderes reside na preservação das funções típicas de cada Poder, mas admite casos de controle recíproco e colaboração entre eles para alcançar objetivos maiores, como o equilíbrio institucional e a garantia de direitos fundamentais. Vermeule complementa essa lógica ao enfatizar que a prática constitucional deve levar em conta as limitações e os custos do sistema, buscando otimizar a governança em vez de preservar rigidamente uma separação idealizada. “No estado administrativo, o abuso de poder não é algo a ser minimizado, mas sim otimizado”²⁰.

Assim, a separação dos Poderes não é um conceito fixo e absoluto, mas sim uma construção flexível e sujeita a ajustes para refletir as demandas sociais e

¹⁸ BRASIL, 2005, p. 26.

¹⁹ VERMEULE, Adrian. Separation of Powers Without Idolatry. In: VERMEULE, Adrian. **Law's Abnegation: From Law's Empire to the Administrative State**. Cambridge: Harvard University Press, 2016. Cap. 2. p. 56–85.

²⁰ Ibid., p. 59, tradução livre.

políticas de cada época. O caso do CNJ e a análise de Vermeule mostram que o conceito de separação dos Poderes é profundamente variável e subjetivo, dependente do contexto histórico, das interpretações institucionais e das necessidades práticas de governança. A essência do princípio, no fim das contas, é mais pragmática do que dogmática, voltada para a funcionalidade e o equilíbrio entre os Poderes.

4.2 QUEM DETÉM A ÚLTIMA PALAVRA NA INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL?

Se houvesse uma resposta fácil para essa pergunta, este trabalho sequer existiria. Por conta da inexistência de uma resposta definitiva, essa questão precisa ser ao menos problematizada aqui, pois há inúmeros argumentos inclinados tanto a favor dos tribunais constitucionais quanto a favor dos parlamentos.

A principal função delegada ao STF pelo constituinte de 1988 foi a guarda da Constituição, razão pela qual a corte é um dos principais órgãos responsáveis pela interpretação dos valores sociais e políticos contidos no texto constitucional. Mesmo antes da promulgação da CRFB, o Supremo já possuía o entendimento de que cabia a ele decidir o que era ou não inconstitucional. No já citado MS n. 20.257/DF, em que se discutia a possibilidade de controle de constitucionalidade de PECs, o Ministro Moreira Alves expôs, no voto condutor do acórdão, que

cabe ao Poder Judiciário – nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado – impedir que se desrespeite a Constituição. Na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência de Poderes. Não fora assim e não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para a preservação dela, lhe outorga.²¹

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, vigente à época do julgamento do MS n. 20.257/DF, não previa expressamente a quem cabia a sua guarda, diferente da Constituição de 1988, que põe essa tarefa como a atribuição primordial do STF. Essa é, entretanto, apenas uma de suas funções e o STF não é o único órgão que a exerce. A própria CRFB estipula explicitamente a competência comum de zelar pela guarda da Constituição a todos os entes federativos no inciso I de seu artigo 23, por exemplo.

²¹ BRASIL, 1980, p. 27-28.

Há um amplo debate sobre quem é o guardião da constituição, iniciado num embate histórico entre Carl Schmitt e Hans Kelsen, que não precisa ser longamente discutido neste trabalho, mas que merece menção. Enquanto a crítica de Kelsen se concentra no ataque à ideia de ter o chefe de Estado como guardião,²² a teoria schmittiana admite a possibilidade de um órgão independente de qualquer Poder e que possa exercer essa função. Schmitt rejeita a afirmação de que o simples exercício do controle jurisdicional de constitucionalidade torne as cortes constitucionais guardiãs da constituição.²³

Ambos os autores concordam que o ato judicante é eminentemente político. Schmitt afirma que o tribunal constitucional, ao negar a aplicação de um ato normativo por interpretá-lo frente a princípios abstratos, está na verdade atuando como legislador constitucional, pois a decisão é “um ato de ‘decisão’, de ‘escolha’, sobre qual deve ser o melhor e mais adequado significado do princípio abstrato”²⁴. Enquanto isso, Kelsen entende que

quando o legislador investe o juiz, dentro de determinadas fronteiras, de ponderar sobre interesses contrários e decidir conflitos em favor de alguns e desfavor de outros, transfere para o juiz, este mesmo legislador, a tarefa de criação de direito, e com isso, um poder que confere à função judicial o mesmo caráter ‘político’ que o legislador possui.²⁵

O guardião da Constituição, para Carl Schmitt, não necessariamente se limita a um único órgão de poder, mas envolve uma coordenação entre os poderes constitucionais, evitando que qualquer um deles se torne senhor soberano sobre os demais.²⁶ A CRFB confere a todos os entes federativos uma responsabilidade compartilhada na proteção de sua integridade, refletindo essa visão de um equilíbrio e de uma cooperação institucional.

Essa perspectiva pluralista reconhece que a preservação dos princípios constitucionais depende da atuação conjunta de diversos Poderes e instâncias do Estado. No entanto, é inegável a posição de destaque do STF no processo de interpretação constitucional, o que confere peso significativo às suas decisões.

²² LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A Guarda da Constituição em Hans Kelsen. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, Santos, n. 1, p. 203-209, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/31>. Acesso em: 2 nov. 2024.

²³ OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Judicialização da Política, Auto-restrição judicial e a Defesa da Constituição: algumas lições de Carl Schmitt em *Der Hüter der Verfassung*. **doispontos**, Curitiba, v. 17, n. 2, p. 63-84, 15 dez. 2020. Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dp.v17i2.74191>. Acesso em: 02 nov. 2024.

²⁴ *Ibid.*, p. 72.

²⁵ KELSEN, p. 586 apud LIMA, 2003, p. 205.

²⁶ OLIVEIRA, op. cit.

Embora não detenha exclusividade nessa função, a interpretação constitucional realizada pelo Supremo também parte de um juízo legitimado pela Constituição Federal.

A interpretação constitucional, dessa forma, assume um papel de criação normativa por ir além da simples aplicação das normas e ao envolver escolhas que moldam o significado dos princípios constitucionais em situações específicas e dinâmicas. Nessa função, o STF possui certa posição central no processo interpretativo, atuando para definir o alcance e a aplicação dos dispositivos constitucionais conforme seu próprio juízo político, embora isso não o transforme, necessariamente, no guardião exclusivo da Constituição.

O controle de constitucionalidade é a peça central desse debate. A revisão judicial da produção normativa cria um embate entre Legislativo e Judiciário que encapsula uma certa rivalidade entre o ideal democrático e o constitucionalismo. Nas palavras de Conrado Hübner Mendes:

Controvérsias sobre quem deveria ter a última palavra em conflitos sobre direitos fundamentais, dessa maneira, são percebidas como uma tensão não apenas entre duas instituições – parlamentos e cortes – mas também entre dois ideais políticos – respectivamente, democracia e constitucionalismo. Se o primeiro ideal se propõe a realizar algum tipo de governo do povo, o segundo busca assegurar que o poder tenha limites.²⁷

Enquanto o ideal de democracia se concentra numa concepção formalista, que depende de decisões tomadas por uma maioria representativa do próprio povo, o constitucionalismo possui uma abordagem mais substantiva e que privilegia o conteúdo dos debates e das decisões. O Brasil, assim como outros regimes políticos do século XX, se define como uma democracia constitucional, comumente caracterizada pela conjunção de três principais instituições: “uma constituição escrita, um poder legislativo representativo e uma corte constitucional que exerce o controle de constitucionalidade.”²⁸

Como o sistema admite parcialmente os dois modelos teóricos, isso levanta questões sobre quem detém competência para realizar a interpretação constitucional, o que pode ser decidido, como, quando e por quê. Essas perguntas admitem respostas tendentes à supremacia judicial ou parlamentar, ou até mesmo

²⁷ MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2008.tde-05122008-162952>. Acesso em: 03 nov. 2024.

²⁸ Ibid., p. 2.

um meio termo entre as duas. Num primeiro momento, farei a exposição de uma visão mais favorável ao Poder Judiciário como intérprete final da Constituição.

Ronald Dworkin entende o constitucionalismo como um sistema em que os direitos individuais não podem ser revogados ou restringidos por uma maioria legislativa, por serem protegidos constitucionalmente. Para ele, a democracia não se perfectibiliza no mero governo da maioria, pois uma estrutura constitucional inalterável pela maioria seria um pré-requisito de todo sistema que se pretende democrático.²⁹

Dworkin defende que o papel de interpretação da constituição cabe ao Poder Judiciário, que é o órgão responsável por reforçar os princípios constitucionais e os direitos fundamentais. Ele reconhece que os juízes possuem um poder imenso ao deterem a última palavra no debate constitucional, porém afirma que esse papel cabe ao Judiciário como órgão limitador do Poder Legislativo. Ademais, ele rejeita por completo a concepção positivista do direito e entende que a decisão judicial é meramente interpretativa e não possui caráter normativo algum. Para ele, essa não é uma questão política, mas sim moral.³⁰

Laurence Tribe também advoga pela supremacia judicial na leitura da constituição. Ele traz à tona argumentos diferentes, de caráter substancial: para ele, o debate ocorrido nas cortes representa um diálogo independente do plano político e que legitima, por si só, a interpretação do tribunal. Ao atuarem como intérpretes finais da constituição, Tribe afirma que uma “adesão cega às visões constitucionais” por parte dos juízes pode vir a limitar uma maioria esclarecida da sociedade. Porém, para ele, o contrário também ocorre: os tribunais podem vir a ser catalisadores de um ideal esclarecido em tempos de “maiorias de visão curta”.³¹

O STF, como era de se esperar, há décadas possui o entendimento de que é o órgão máximo de interpretação constitucional no Brasil, e aqui novamente faço menção ao MS n. 20.257/DF, cujo acórdão afirma que o STF, ao realizar a guarda

²⁹ DWORKIN, Ronald. Constitutionalism and Democracy. **European Journal of Philosophy**, Oxford, v. 3, n. 1, abr. 1995, p. 2. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0378.1995.tb00035.x>. Acesso em: 3 nov. 2024.

³⁰ Ibid., p. 10-11.

³¹ TRIBE, Laurence Henry. Approaches to Constitutional Analysis. In: TRIBE, Laurence Henry. **American Constitutional Law**. 2. ed. Nova Iorque: The Foundation Press, 1988. Cap. 1. p. 1-17.

da Constituição, “está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência de Poderes”³².

Inclusive, o “ideal esclarecido” levantado por Tribe guarda semelhança com uma das atribuições delegadas ao STF por uma parcela dos teóricos constitucionalistas do Brasil. O próprio Ministro Luís Barroso defende que as “supremas cortes desempenham, ocasionalmente, o papel de vanguarda iluminista, encarregada de empurrar a história quando ela emperra”³³.

Esse pensamento vem na esteira do neoconstitucionalismo, movimento que surge na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Superado o positivismo jurídico, o novo constitucionalismo passa a interpretar todo o direito com base na força normativa dos princípios constitucionais, com o conseqüente fortalecimento do Poder Judiciário.³⁴ Nesse ínterim, essa escola defende que as cortes constitucionais passaram a desempenhar três novas funções principais: um papel contramajoritário na defesa de direitos fundamentais, a atuação como representantes políticos a partir da legitimação discursiva de suas decisões e, por fim, o comportamento de vanguarda iluminista da sociedade.³⁵

Barroso alerta que essa última função é perigosa e que deve ser exercida com cautela,³⁶ porém não é raro ver decisões do Supremo que extrapolam um pouco a competência expressamente conferida à corte pela Constituição e decididas com base em princípios abstratos e conceitos abertos. O próprio Ministro Barroso afirma que “o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado um papel ativo na vida institucional brasileira”³⁷ desde a redemocratização de 1988.

Esse movimento acompanha a onda daquilo que se convencionou chamar de ativismo judicial, um fenômeno que ocorre a nível mundial e que pode ser conceituado de diferentes formas, a depender o autor. Keenan D. Kmiec defende que cortes ativistas são aquelas que (i) invalidam ações de outros Poderes, mesmo quando estas poderiam ser consideradas constitucionais, demonstrando falta de deferência para com o Legislativo ou Executivo; (ii) falham em aderir aos precedentes judiciais, minando a estabilidade e previsibilidade do sistema jurídico;

³² BRASIL, 1980, p. 27.

³³ BARROSO, 2015, p. 42.

³⁴ Ibid., p. 27-28.

³⁵ Ibid., passim.

³⁶ Ibid., p. 42.

³⁷ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. (Syn)Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, jun. 2012, p. 1. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 05 nov. 2024.

(iii) agem como legisladores ao criar ou modificar leis por meio de decisões judiciais, extrapolando seu papel de intérpretes das normas; (iv) se desviam das metodologias interpretativas mais aceitas, sendo influenciadas por filosofias pessoais ou políticas; e (v) tomam decisões orientadas por resultados, moldando a interpretação das leis para alcançar um fim específico, em vez de aplicarem uma análise objetiva.³⁸

Projetos como o veiculado na PEC n. 50/2023 e na PEC n. 28/2024 demonstram uma proatividade do Poder Legislativo em recuperar parte do controle político que foi desviado ao Poder Judiciário nas últimas décadas. Ocorre que, em muitos dos casos, é possível dar ao STF o benefício da dúvida, pois algumas das decisões ativistas foram verdadeiros marcos na história política brasileira.

O exercício da função contramajoritária, com todas as suas controvérsias, em diversos casos consagrou o Supremo como garantidor de determinados direitos e garantias constitucionais. Foram julgamentos do STF que garantiram o direito ao aborto de fetos anencéfalos, casamento entre pessoas do mesmo sexo, questões relativas à demarcação de terras indígenas, permissão de uso de células-tronco para pesquisa científica e prisão somente após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, para destacar somente alguns dos casos mais marcantes.

A própria inércia do Poder Legislativo, muitas vezes, é utilizada como justificativa para a ação do Judiciário. A criminalização da LGBTfobia no Brasil, por exemplo, ocorreu somente após o julgamento pelo STF da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26. Ante a demora do Congresso em criminalizar atos contra a população LGBT, o Supremo enquadrou a LGBTfobia como tipo penal definido pela Lei do Racismo.³⁹

A criação de tipos penais pelo STF, entretanto, é um dos exemplos mais contundentes das críticas dirigidas ao protagonismo judicial na interpretação da Constituição. Embora a decisão na ADO n. 26 possa ser celebrada por seu conteúdo progressista, deve-se salientar que a tipificação de crimes é uma atribuição do Poder Legislativo. Ao assumir esse papel, o Supremo não apenas ultrapassa os limites de suas competências formais, mas também desrespeita o princípio da legalidade,

³⁸ KMIEC, Keenan D. The Origin and Current Meanings of Judicial Activism. **California Law Review**, Berkeley, v. 5, n. 92, p. 1441-1478, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15779/Z38X71D>. Acesso em: 5 nov. 2024.

³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26. Relator: Ministro Celso de Mello, DF. 13 jun. 2019. **Diário da Justiça**. Brasília, 06 out. 2020.

fortalecendo um modelo de controle judicial que subverte a primazia parlamentar na interpretação constitucional.⁴⁰

No contexto do debate sobre a supremacia interpretativa no constitucionalismo democrático, há uma forte corrente que defende que cabe ao Poder Legislativo, enquanto órgão representativo da vontade popular, a última palavra na interpretação da Constituição. Essa perspectiva fundamenta-se na natureza democrática da legitimidade parlamentar, que decorre do sufrágio universal, conferindo aos representantes eleitos a prerrogativa de expressar os valores e interesses da sociedade. A interpretação da Constituição, nessa visão, não é apenas um exercício técnico-jurídico, mas também um ato político, que deve refletir a vontade popular e os compromissos sociais.

Larry D. Kramer, um dos defensores dessa abordagem, argumenta que a Constituição pertence ao povo e que o Judiciário não deve ter a autoridade final sobre seu significado. Para ele, a revisão judicial não deveria suplantiar o processo político, mas sim coexistir com ele, de forma a garantir que a Constituição seja interpretada no contexto da vontade majoritária, representada pelo Legislativo. Em sistemas democráticos, onde o Parlamento desempenha o papel central na formulação das leis, permitir que ele tenha a palavra final sobre a interpretação constitucional fortalece os princípios republicanos de soberania popular e participação democrática.⁴¹

Mark Tushnet complementa essa crítica ao propor que o modelo de revisão judicial fraca é mais adequado para preservar a primazia democrática. Em sua visão, as decisões das cortes constitucionais devem ser sujeitas a revisões parlamentares, permitindo que o Legislativo, enquanto instância política por excelência, tenha a última palavra na interpretação constitucional. Esse modelo busca garantir que as decisões interpretativas sejam resultado de um processo inclusivo e representativo, e não de um grupo de juízes com legitimidade limitada.⁴²

Ainda que a revisão judicial seja reconhecida como um componente essencial do constitucionalismo contemporâneo, autores como Richard Bellamy

⁴⁰ SANTOS, Christiano Jorge; GARCIA, Cristina Victor. A criminalização da LGBTfobia pelo Supremo Tribunal Federal do Brasil. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, v. 5, n. 2, p. 294-317, jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/9845>. Acesso em: 15 nov. 2024.

⁴¹ KRAMER, Larry D. **The People Themselves: popular constitutionalism and judicial review**. Nova Iorque: Oxford University Press, 2004.

⁴² TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1999.

argumentam que ela não deve ser conduzida de forma a limitar a soberania parlamentar. Para Bellamy, o controle judicial da legislação pode ser compatível com a democracia somente quando respeita os limites de uma atuação subsidiária, sem substituir o papel central do Legislativo na interpretação constitucional. Ele reforça que o principal espaço de deliberação constitucional deve ser o Parlamento, onde as decisões são tomadas por representantes eleitos que possuem um mandato explícito para agir em nome do povo.⁴³

Ademais, a primazia do Legislativo na interpretação constitucional não exclui o papel das cortes, mas busca situá-lo em uma posição de complementaridade. As decisões judiciais, nesse contexto, devem atuar como mecanismos de controle e equilíbrio, sem usurpar a função interpretativa do Parlamento. Isso possibilita que o Legislativo e o Judiciário colaborem na construção e aplicação da ordem constitucional, preservando a representação democrática do Poder Legislativo como fonte legítima para a interpretação constitucional.

4.3 LIMITES À LEGITIMIDADE DO STF NO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

Há autores que defendem que o Parlamento, sendo o espaço onde ocorre o debate público por excelência, está mais capacitado a deliberar sobre o significado constitucional de normas que afetam diretamente a sociedade. O Legislativo possui a legitimidade conferida pelo voto popular, o que lhe permite representar de forma mais ampla e plural os diversos interesses da sociedade. Ao contrário do Judiciário, composto por membros não eleitos, o Parlamento opera como um fórum de negociação coletiva, onde a interpretação constitucional emerge de um processo inclusivo e democrático. No sistema de controle de constitucionalidade judicial, juízes não eleitos tomam decisões que anulam as decisões proferidas pelos representantes eleitos pela sociedade.⁴⁴

Aqui novamente faço referência à PEC n. 33/2011, pois ela buscava mitigar o problema de legitimidade das decisões promovidas no controle judicial de

⁴³ BELLAMY, Richard. **Political Constitutionalism**: a republican defence of the constitutionality of democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

⁴⁴ WALDRON, Jeremy. Control de constitucionalidad y legitimidad política. **Dikaion**, Chía, Colômbia, v. 27, n. 1, p. 7-28, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5294/dika.2018.27.1.1>. Acesso em: 19 nov. 2024.

constitucionalidade. A proposta previa que as declarações de inconstitucionalidade proferidas pelo STF, antes de produzir efeito vinculante e eficácia contra todos, deveriam ser submetidas para apreciação do Congresso Nacional. A decisão só produziria efeitos se o Parlamento a aprovasse ou se mantivesse silente pelo prazo de 90 dias. No caso de discordância, o Parlamento deveria “submeter a controvérsia à consulta popular”⁴⁵.

Não há explicação, no texto da proposta, de como deveria ocorrer essa “consulta popular”, mas é interessante notar que, mesmo o Legislativo sendo a instância de representação popular indireta, há uma escolha de escantear a decisão final sobre a declaração de inconstitucionalidade diretamente ao povo. Além disso, a PEC n. 33/2011 questiona a legitimidade que o STF teria para derrubar alguma decisão legislativa por simples maioria.

Jeremy Waldron analisa criticamente o uso de decisões por maioria simples, especialmente na Suprema Corte dos Estados Unidos. Waldron questiona por que esse método, embora criticado no contexto democrático, é aceito sem justificativas explícitas no âmbito judicial, mesmo quando decisões sobre princípios constitucionais e direitos fundamentais estão em jogo. O autor questiona por que a decisão por maioria simples, que parece inadequada para corrigir os defeitos do majoritarismo democrático, continua sendo o método padrão entre os juízes.⁴⁶

O autor explora cinco razões para investigar essa questão. Primeiro, ele observa que a decisão por maioria simples raramente foi objeto de justificação teórica na história das instituições judiciais.⁴⁷ Segundo, Waldron aponta uma contradição: muitos críticos do majoritarismo democrático aceitam a decisão por maioria simples nos tribunais, sugerindo que sua oposição é, na verdade, ao majoritarismo democrático, não ao método em si.⁴⁸ Terceiro, ele sugere que regras alternativas, como a exigência de supermaiorias, poderiam ser adotadas, mas são geralmente descartadas.⁴⁹ Esse ponto em específico merece maior atenção, em momento posterior, na análise da PEC n. 50/2023.

⁴⁵ BRASIL, 2011, p. 3.

⁴⁶ WALDRON, Jeremy. Five to Four: Why Do Bare Majorities Rule on Courts? In: WALDRON, Jeremy. **Political Political Theory: Essays on Institutions**. Cambridge: Harvard University Press, 2016. Cap. 10. p. 246-273.

⁴⁷ Ibid., p. 247.

⁴⁸ Ibid., p. 247-248.

⁴⁹ Ibid., p. 248.

Waldron ainda destaca a peculiaridade do sistema de *common law*, onde votos dissidentes são públicos, em contraste com sistemas de *civil law*, que muitas vezes apresentam decisões consensuais.⁵⁰ Não é o caso do Brasil, em que os votos divergentes não apenas são públicos, mas também a deliberação é transmitida, inclusive ao vivo. Por fim, ele argumenta que uma discussão mais profunda sobre a decisão por maioria simples nos tribunais poderia incentivar debates mais amplos sobre justiça e legitimidade institucional.⁵¹

Uma alegoria muito utilizada para ilustrar os limites do princípio majoritário, porém em situações extremas, é a do bote salva-vidas, a partir do debate trava entre Ronald Dworkin e Jeremy Waldron. Nessa alegoria, os passageiros de um bote, lotado além da sua capacidade, enfrentam a necessidade de sacrificar uma pessoa para garantir a sobrevivência dos demais.⁵²

Dworkin propõe que, nesse contexto, a decisão majoritária seria inadequada, pois as relações pessoais e preconceitos inevitavelmente influenciariam o voto, comprometendo sua justiça. Em vez disso, ele sugere que “não haveria diferença em votar primeiro o método de decisão para depois votar o passageiro a ser atirado ao mar, já que as controvérsias sobre os processos mais justos serão controvertidas até o fim”⁵³. Sendo assim, o método de escolha mais correto seria o sorteio.

Waldron concorda que o voto da maioria pode ser inadequado nesse caso, mas questiona a proposta de Dworkin de usar o sorteio como critério “óbvio”. Para Waldron, a questão central não é apenas escolher o método de sacrifício, mas entender como a escolha desse método seria legitimada. Ele problematiza a posição de Dworkin ao sugerir que o próprio sorteio poderia necessitar de uma votação inicial para ser escolhido como critério, o que cria uma circularidade lógica difícil de resolver.⁵⁴

A partir dessa alegoria, Dworkin e Waldron discutem os limites do majoritarismo como princípio universal. Dworkin critica a ideia de que a decisão majoritária seja intrinsecamente equitativa, argumentando que a democracia exige mais do que simplesmente “contar cabeças”. Segundo ele, a legitimidade

⁵⁰ WALDRON, 2016, p. 249.

⁵¹ Ibid., p. 249-250.

⁵² CHUEIRI, Vera Karam de; DETTMAM, Deborah. A Democracia no Bote Salva-Vidas: os limites do majoritarismo nas concepções de parceria e governo da maioria. **Arquivo Jurídico**, Teresina, v. 5, n. 1, p. 1-19, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/8449>. Acesso em: 19 nov. 2024.

⁵³ Ibid., p. 4.

⁵⁴ Ibid., p. 8.

democrática está atrelada ao respeito igualitário por todos os membros da comunidade, e, em algumas situações, a regra da maioria pode comprometer essa igualdade.⁵⁵

Waldron, por sua vez, reconhece que o majoritarismo não implica, necessariamente, em democracia, pois é um critério que “pode ser utilizado por uns poucos para resolver questões que afetam a vida de muitos”⁵⁶. No entanto, ele critica a posição de Dworkin, questionando por que o majoritarismo seria inviável na situação do bote salva-vidas, mas é perfeitamente aceitável quando tribunais minoritários possuem esse mesmo poder em situações que, muitas vezes, definem a vida ou a morte de alguém.⁵⁷ Para Waldron,

é difícil explicar em termos lógicos a existência de um órgão contramajoritário que decide majoritariamente. É complicado argumentar que a decisão parlamentar, por ser majoritariamente tomada, pode ferir direitos fundamentais, justificando, assim, que uma corte possa corrigir o problema adotando um procedimento de decisão igualmente majoritário.⁵⁸

Para Waldron, o uso de decisões de maioria simples nos tribunais apresenta inconsistências significativas. Ele aponta que muitos críticos do majoritarismo democrático aceitam esse mesmo princípio no âmbito judicial, embora rejeitem sua aplicação em contextos legislativos e eleitorais. Essa aceitação implícita parece ser motivada pela confiança na expertise dos juízes, mas Waldron destaca que, em situações de votações acirradas, em que um ou dois votos decidem o posicionamento do tribunal, os argumentos epistemológicos que sustentam o majoritarismo perdem força.⁵⁹

Além disso, Waldron problematiza a ideia de que o uso do majoritarismo nos tribunais é inerentemente justo. Embora a igualdade entre juízes seja frequentemente citada como base para sua aplicação, ele questiona se essa igualdade política e formal realmente se aplica ao contexto judicial.⁶⁰ Para ele, as decisões tomadas por maioria simples refletem, na prática, uma transposição do majoritarismo democrático para um grupo muito menor de tomadores de decisão, mantendo, porém, as mesmas tensões e desafios de legitimidade. Em outras

⁵⁵ CHUEIRI; DETTMAM, 2018, p. 3-4.

⁵⁶ Ibid., p. 7.

⁵⁷ Ibid., p. 9.

⁵⁸ Ibid., p. 12.

⁵⁹ WALDRON, 2016, p. 260-264.

⁶⁰ Ibid., p. 264-267.

palavras: “As estatísticas não deixam de ser estatísticas só porque os números são menores e os eleitores vestem togas”⁶¹.

Em resumo, Waldron argumenta que o uso da maioria simples nos tribunais não resolve os problemas do majoritarismo, mas os desloca, expondo contradições nos argumentos daqueles que defendem a revisão judicial como uma solução contramajoritária.⁶² Ele sugere, inclusive, que discutir o papel da maioria simples no Judiciário pode enriquecer debates sobre legitimidade e tolerância ao dissenso, tanto no âmbito judicial quanto no democrático.

Se o debate político a respeito de determinado ato normativo é simplesmente transferido de uma instância legislativa para outra judicial, sendo que essa última irá tomar sua decisão com base no mesmo critério de maioria, o que ocorre não é o controle efetivo da constitucionalidade daquele ato, mas apenas a substituição do órgão que toma a decisão.

Quando o STF decide, em votação acirrada, que determinada lei é inconstitucional, a maioria simples da corte substitui a decisão da maioria simples do Congresso Nacional que aprovou aquela medida. Além disso, a decisão do Supremo ainda passa por cima do Poder Executivo, que participou do processo legislativo ao sancionar essa lei.

Essa relação de substituição se torna ainda mais complexa no controle de constitucionalidade de emendas constitucionais. Uma PEC não apenas tem requisitos específicos de propositura, mas sua aprovação depende dos votos favoráveis de três quintos dos membros de cada Casa Legislativa em dois turnos. Caso provocado, o STF entende que pode derrubar uma EC por simples maioria: os votos de apenas 6 ministros valem mais do que 308 deputados e 49 senadores.

O STF ainda admite a possibilidade de impedir a deliberação de PECs que alegadamente afrontem alguma cláusula pétrea antes mesmo de finalizada a sua discussão, embora o tribunal nunca tenha realizado, de fato, esse tipo de controle. Qual é o fundamento que confere legitimidade política para que a simples maioria da corte possa atravancar até mesmo o processo legislativo, quando ainda não há a certeza de que a decisão final irá ferir alguma cláusula pétrea? Por que não aguardar que o Poder Legislativo delibere sobre a matéria e corrija oportunamente os vícios de constitucionalidade?

⁶¹ WALDRON, 2016, p. 269, tradução livre.

⁶² Ibid., p. 271.

Essas questões encontram ressonância em propostas como a PEC n. 33/2011 e, principalmente, a PEC n. 50/2023, objeto deste trabalho. Ao apresentar esse tipo de proposta, o Poder Legislativo reconhece o problema que ocorre quando o controle de constitucionalidade exercido pelo Judiciário se torna uma segunda instância de debate político, em que não prevalece a decisão tomada pelos representantes do povo, mas sim aquela proferida pela maioria de 11 ministros.

A questão da maioria, inclusive, foi tratada no primeiro esboço da PEC n. 50/2023, divulgada na imprensa antes do protocolo do texto final. A versão preliminar estipulava que somente seria passível de suspensão a decisão não unânime do STF e que ultrapassasse os limites constitucionais. Sendo assim, havia previsão expressa de que uma decisão apoiada por todos os ministros do Supremo sempre seria definitiva.

O texto definitivo da PEC n. 50/2023 sequer menciona o quórum da decisão do STF que estaria passível de sustação pelo Congresso, porém a PEC n. 28/2024, apenas, estabelece a possibilidade da corte de reforçar o seu entendimento. Pelo voto de 4/5 do tribunal, ou seja, 9 de 11 ministros, o Supremo poderia levantar a sustação promovida pelo Parlamento e manter a definitividade de sua decisão, independente do quórum em que foi aprovada.

Por estar ainda em fase de discussão, a PEC não possui um texto final aprovado, então é impossível dizer se prevalecerá a versão da PEC n. 50/2023, o modelo apensado, alguma outra futura opção ou até mesmo se a proposta será rechaçada pelos parlamentares. O que se pode afirmar, por enquanto, é que as edições trazidas pela PEC n. 28/2024 qualificam toda a proposta muito menos como uma tentativa de interferência do Legislativo no processo judicial e muito mais como um resgate da sua função legislativa, demonstrando uma propensão à autocontenção por parte desse Poder.

A PEC, por esse motivo, não pode ser interrompida pelo Poder Judiciário enquanto não houver decisão definitiva tomada pelo Congresso que demonstre a tendência concreta a abolir alguma das cláusulas pétreas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Afirmar que o STF não pode interromper a deliberação da PEC n. 50/2023 não implica em dizer que a medida, por si só, seria constitucional, mas sim de que esse juízo só é possível após o fim das discussões e eventual aprovação pelo Congresso Nacional. O que há, por enquanto, são meras propostas, que podem tanto ser rechaçadas pelo Legislativo quanto aprovadas com outra redação.

Como visto ao longo do trabalho, a proposta da forma que se encontra pode cair em eventual vício de inconstitucionalidade por violação à separação dos Poderes, especialmente no que tange à interferência em decisões judiciais de qualquer natureza.

Esse problema, no entanto, é mitigado pela proposta veiculada na PEC n. 28/2024, que limita a possibilidade de sustação às decisões do STF em sede de controle de constitucionalidade e que impliquem em edição de norma geral e abstrata. Antes de ser uma forma de interferência no mérito das decisões judiciais, o projeto se aproxima muito mais de uma forma de garantir a competência do Poder Legislativo em criar as leis.

Tanto a PEC n. 50/2023 quanto a PEC n. 28/2024 representam a positivação de uma competência já existente do Congresso Nacional: a de “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”¹. Essa garantia é prevista no inciso XI do artigo 49 da Constituição Federal, incluída pelo próprio constituinte em 1988.

A possibilidade de o STF interromper a tramitação da PEC n. 50/2023 é limitada e deve ser considerada com extrema cautela. Não há previsão expressa, na CRFB, de controle de constitucionalidade preventivo de PECs pela via judicial, somente decisões do próprio Supremo tomando para si essa competência. O entendimento do STF sobre a possibilidade de controle de PECs é o de que a corte não possui competência para exercer o controle preventivo de caráter abstrato, mas admite o controle preventivo concreto em situações excepcionais, como as que envolvem propostas que violem manifestamente cláusulas pétreas. No entanto, mesmo nesses casos, o Judiciário reconhece a autonomia do processo legislativo para debater e aperfeiçoar propostas de emenda.

¹ BRASIL, 1988.

A interrupção da tramitação de uma PEC antes de sua aprovação desrespeitaria a função legítima do Congresso Nacional de deliberar sobre reformas constitucionais, sobretudo porque a proposta ainda está sujeita à análise política e ao aprimoramento pelos parlamentares. Assim, qualquer questionamento quanto à sua constitucionalidade deve ser resolvido após sua eventual aprovação.

No caso da PEC n. 50/2023, que propõe um novo arranjo institucional, especialmente a partir do apensamento da PEC n. 28/2024, não se identifica uma tendência à violação a alguma cláusula pétrea que justifique a interrupção de sua tramitação. A tendência, inclusive, é a de autocontenção do Poder Legislativo, pois à proposta que antes previa um mecanismo de sustação de qualquer decisão do STF é apensada outra, mais restrita, que prescreve somente a possibilidade de sustação de decisões que editem norma geral e abstrata em controle de constitucionalidade.

Não havendo tendência a abolir cláusula pétrea, deve-se aguardar a decisão final do Congresso Nacional. Quanto à possibilidade de interrupção da deliberação da PEC pelo Supremo Tribunal Federal, a corte pode tomar o Parlamento como exemplo. Ante a evidente autorrestrrição do Poder Legislativo em limitar a sua proposta, o Judiciário deveria demonstrar cautela e deixar o processo legislativo seguir seu rumo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Fábio Martins de. Reforma do poder judiciário: aspectos gerais, o sistema de controle de constitucionalidade das leis e a regulamentação da súmula vinculante. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43, n. 71, p. 177-197, jul./set. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92823>. Acesso em: 20 out. 2024.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocracia: o supremo tribunal individual e o processo democrático brasileiro. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201800010003>. Acesso em: 12 out. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o supremo tribunal federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, Número Especial, p. 24-50, 2015. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3180>. Acesso em: 12 out. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **(Syn)Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, jun. 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

BELLAMY, Richard. **Political Constitutionalism: a republican defence of the constitutionality of democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 28, de 2024**. Acrescenta o art. 97-A e §§4º e 5º da Constituição Federal de 1988, para estabelecer o julgamento de referendo de liminares pelo colegiado de Tribunal, bem como criar hipótese de sustação de decisão do Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2448732>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 33, de 2011**. Altera a quantidade mínima de votos de membros de tribunais para declaração de inconstitucionalidade de leis; condiciona o efeito vinculante de súmulas aprovadas pelo Supremo Tribunal Federal à aprovação pelo Poder Legislativo e submete ao Congresso Nacional a decisão sobre a inconstitucionalidade de Emendas à Constituição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=503667>. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 50, de 2023**. Altera o art. 49 da Constituição Federal para estabelecer competência ao Congresso Nacional para sustar, por maioria qualificada dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, decisão do Supremo Tribunal Federal transitada em julgado, que extrapole os limites constitucionais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2391567>. Acesso em: 9 out. 2024.

BRASIL. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Parecer do Relator n. 2**. Proposta de Emenda à Constituição n. 50, de 2023. Apensada: PEC n. 28/2024. Relator: Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2483984&filename=Tramitacao-PEC%2050/2023. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República. Promulgada em 24 jan. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 out. 2024.

BRASIL. Decreto Legislativo n. 424, de 2013. Susta os efeitos da Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmaras Legislativas para as eleições de 2014. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 5 dez. 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-424-4-dezembro-2013-777558-publicacaooriginal-142140-pl.html>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Decreto n. 9.690, de 23 de janeiro de 2019. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 jan. 2019, seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9690.htm. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Decreto n. 9.716, de 26 de fevereiro de 2019. Revoga dispositivos do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 fev. 2019, seção 1. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/Decreto/D9716.htm. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Resolução do Senado Federal n. 93, de 27 de novembro de 1970. Regimento Interno do Senado Federal. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília,

DF, 28 nov. 1970, seção II. Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/norma/563958/publicacao/16433779>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n. 23.389, de 9 de abril de 2013. Dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das Assembleias e Câmara Legislativa para as eleições de 2014. **Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral**. 98. ed. Brasília, DF, 27 maio 2013. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2013/resolucao-no-23-389-de-9-de-abril-de-2013>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 27, de 2019**. Susta o art. 1º do Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019, que altera os §§ 1º a 4º do art. 30 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília, DF: Senado Federal, fev. 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pdl-27-2019>. Acesso em: 9 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 33. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. 18 jun. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 466. Relator: Ministro Celso de Mello, DF. 3 abr. 1991. **Diário da Justiça**. Brasília, 10 mai. 1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 833. Relator: Ministro Moreira Alves, PR. 14 abr. 1993. **Diário da Justiça**. Brasília, 16 set. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, DF. 3 mai. 2007. **Diário da Justiça**. Brasília, 22 jun. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367. Relator: Ministro Cezar Peluso, DF. 13 abr. 2005. **Diário da Justiça**. Brasília, 17 mar. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 26. Relator: Ministro Celso de Mello, DF. 13 jun. 2019. **Diário da Justiça**. Brasília, 06 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.947. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. Redatora do acórdão: Ministra Rosa Weber. 1 jul. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.965. Relatora: Ministra Rosa Weber, PB. 1 jul. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.020. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. Redatora do acórdão: Ministra Rosa Weber. 1 jul. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.028. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. Redatora do acórdão: Ministra Rosa Weber. 1 jul. 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 30 out. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.257. Relator: Ministro Décio Miranda, DF. Redator para o acórdão: Ministro Moreira Alves. 8 out. 1980. **Diário da Justiça**. Brasília, 27 fev. 1981.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 32.033. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. Redator do acórdão: Ministro Teori Zavascki. 20 jun. 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 18 fev. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança n. 32.033. Relator: Ministro Gilmar Mendes, DF. 24 abr. 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 abr. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial no Mandado de Segurança n. 39.954**. Relator: Ministro Nunes Marques. Impetrante: Deputado Federal Paulo Pereira da Silva. Peticionado em 11 out. 2024c.

CANADÁ. Constituição (1982). Constitution Act, Part I. **Canadian Charter of Rights and Freedoms**. Disponível em: <https://laws.justice.gc.ca/eng/Const/page-12.html>. Acesso em: 15 nov. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CHUEIRI, Vera Karam de; DETTMAM, Deborah. A Democracia no Bote Salva-Vidas: os limites do majoritarismo nas concepções de parceria e governo da maioria. **Arquivo Jurídico**, Teresina, v. 5, n. 1, p. 1-19, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/8449>. Acesso em: 19 nov. 2024.

DWORKIN, Ronald. Constitutionalism and Democracy. **European Journal of Philosophy**, Oxford, v. 3, n. 1, p. 2-11, abr. 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0378.1995.tb00035.x>. Acesso em: 3 nov. 2024.

ESTEFAM, André. **Direito penal – volume 1**: parte geral – arts. 1º a 120. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, ebook.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Art. 49, XI: zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros poderes. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, ebook.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

KINGSLEY, Patrick. Netanyahu Surges Ahead with Judicial Overhaul, Prompting Fury in Israel. **The New York Times**. Nova Iorque, 12 jan. 2023. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2023/01/12/world/middleeast/netanyahu-israel-judicial-reform.html>. Acesso em: 20 nov. 2024.

KMIEC, Keenan D. The Origin and Current Meanings of Judicial Activism. **California Law Review**, Berkeley, v. 5, n. 92, p. 1441-1478, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15779/Z38X71D>. Acesso em: 5 nov. 2024.

KRAMER, Larry D. **The People Themselves**: popular constitutionalism and judicial review. Nova Iorque: Oxford University Press, 2004.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A Guarda da Constituição em Hans Kelsen. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, Santos, n. 1, p. 203-209, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/31>. Acesso em: 2 nov. 2024.

LIN, Yan; GINSBURG, Tom. Constitutional Interpretation in Lawmaking: China's invisible constitutional enforcement mechanism. **American Journal of Comparative Law**, Oxford, v. 63, n. 2, p. 467-492, 19 ago. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5131/AJCL.2015.0013>. Acesso em: 15 nov. 2024.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas, 1787-1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MEDEIROS, Isaac Kofi. **Ativismo Judicial e Princípio da Deferência à Administração Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 1. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/T.8.2008.tde-05122008-162952>. Acesso em: 3 nov. 2024.

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

MIGALHAS. **PEC do Centrão anula decisões não unânimes do STF; juristas reagem**. Ribeirão Preto, online. 17 jun. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/368059/pec-do-centrao-anula-decisoes-nao-unanimes-do-stf-juristas-reagem>. Acesso em: 9 out. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016, ebook.

MONTESQUIEU, Charles. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NASCIMENTO, Houldine. PEC que suspende decisões do STF reúne 45 assinaturas. **Poder360**. Brasília, 15 jun. 2022. Disponível em:

<https://www.poder360.com.br/congresso/pec-que-suspende-decisoes-do-stf-reune-45-assinaturas/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito Processual Civil**: volume único. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Democracia e ativismo judicial: algumas considerações sobre suas causas e consequências. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 16, n. 1, p. 183-216, jan./ jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18759/rdgf.v16i1.642>. Acesso em: 12 out. 2024.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de. Judicialização da Política, Auto-restrição judicial e a Defesa da Constituição: algumas lições de Carl Schmitt em Der Hüter der Verfassung. **doispontos**, Curitiba, v. 17, n. 2, p. 63-84, 15 dez. 2020. Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dp.v17i2.74191>. Acesso em: 2 nov. 2024.

OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. **A missão do Congresso Nacional de zelar pela sua competência legislativa**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, dez. 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/580895>. Acesso em: 10 nov. 2024.

RAWLS, John. **Uma Teoria da Justiça**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2002.

ROACH, Kent. Constitutional, Remedial and International Dialogues About Rights: the Canadian experience. **SSRN Electronic Journal**, Nova Iorque, v. 40, n. 3, p. 1-54, out. 2004. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.621245>. Acesso em: 15 nov. 2024.

SANTOS, Christiano Jorge; GARCIA, Cristina Victor. A criminalização da LGBTfobia pelo Supremo Tribunal Federal do Brasil. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, v. 5, n. 2, p. 294-317, jul. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/9845>. Acesso em: 15 nov. 2024.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal**: parte geral. 6. ed., ampl. e atual. Curitiba: ICPC Cursos e Edições, 2014.

SÁVIO, Domingos. **Projeto de Proposta de Emenda à Constituição**. Altera o art. 49 da Constituição Federal para estabelecer competência ao Congresso Nacional para sustar, por maioria qualificada dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, decisão do Supremo Tribunal Federal transitada em julgado, que extrapole os limites constitucionais. Brasília, DF: 2022. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/6/87C63231508BA8_pec-domingos-savio-stf.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

SHARON, Jeremy. Levin unveils bills to remove nearly all High Court's tools for government oversight. **The Times of Israel**. Jerusalém, 11 jan. 2023. Disponível em: <https://www.timesofisrael.com/levin-unveils-bills-to-weaken-top-court-enable-laws-to-be-immune-to-judicial-review/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

TRIBE, Laurence Henry. Approaches to Constitutional Analysis. In: TRIBE, Laurence Henry. **American Constitutional Law**. 2. ed. Nova Iorque: The Foundation Press, 1988. Cap. 1. p. 1-17.

TUSHNET, Mark. **Taking the Constitution Away from the Courts**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1999.

URIBE, Gustavo. Deputado propõe PEC que permite ao Legislativo anular decisões do Supremo. **CNN**. Brasília, online. 14 jun. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/deputado-propoe-pec-que-permite-ao-legislativo-anular-decisoes-do-supremo/>. Acesso em: 12 out. 2024.

VERMEULE, Adrian. Separation of Powers Without Idolatry. In: VERMEULE, Adrian. **Law's Abnegation: From Law's Empire to the Administrative State**. Cambridge: Harvard University Press, 2016. Cap. 2. p. 56–85.

WALDRON, Jeremy. Control de constitucionalidad y legitimidad política. **Dikaion**, Chía, Colômbia, v. 27, n. 1, p. 7-28, 29 jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5294/dika.2018.27.1.1>. Acesso em: 19 nov. 2024.

WALDRON, Jeremy. Five to Four: Why Do Bare Majorities Rule on Courts? In: WALDRON, Jeremy. **Political Political Theory: Essays on Institutions**. Cambridge: Harvard University Press, 2016. Cap. 10. p. 246-273.

WETERMAN, Daniel. Centrão elabora PEC para anular decisões não unânimes do Supremo. **Estadão**. São Paulo, 14 jun. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/centrao-prepara-pec-para-reverter-decisoes-nao-unanimes-do-supremo/>. Acesso em: 20 nov. 2024.