



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

MAURÍCIO ACIOLI GOMES FERREIRA FILHO

**O “SUPREMO CONGRESSO NACIONAL”: A RUPTURA DA SEPARAÇÃO DE
PODERES NOS §§ 4º E 5º DA PEC 28/24**

**JOÃO PESSOA
2025**

MAURÍCIO ACIOLI GOMES FERREIRA FILHO

**O “SUPREMO CONGRESSO NACIONAL”: A RUPTURA DA SEPARAÇÃO DE
PODERES NOS §§ 4º E 5º DA PEC 28/24**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Martsung Formiga Cavalcante e Rodovalho de Alencar

**JOÃO PESSOA
2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

F383s Ferreira Filho, Mauricio Acioli Gomes.

O Supremo Congresso Nacional: a ruptura da separação de poderes nos §§ 4º e 5º da PEC 28/24 / Mauricio Acioli Gomes Ferreira Filho. - João Pessoa, 2025. 124 f.

Orientação: Martsung Alencar.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Separação de poderes. 2. Proposta de Emenda à Constituição nº 28/2024. 3. PEC 28/24. 4. PEC 28/2024. 5. Constituição de 1988. 6. Controle de constitucionalidade. 7. Cláusulas pétreas. I. Alencar, Martsung. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 342

MAURÍCIO ACIOLI GOMES FERREIRA FILHO

**O “SUPREMO CONGRESSO NACIONAL”: A RUPTURA DA SEPARAÇÃO DE
PODERES NOS §§ 4º E 5º DA PEC 28/24**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Martsung Formiga Cavalcante e Rodovalho de Alencar

DATA DA APROVAÇÃO: 24/04/2025

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Dr. Martsung Formiga Cavalcante e Rodovalho de Alencar
(ORIENTADOR)**

**Prof. Dr. Solon Henriques de Sã e Benevides
(AVALIADOR)**

**Prof. Dr. Delosmar Domingos de Mendonça Junior
(AVALIADOR)**

Para Maurício, Augusta e Itanira;
Para Mateus, Marcelo, Rayza e Tamyrys.
De onde a luz vem.

AGRADECIMENTOS

Na música “Aquarela”, Toquinho bem disse: “E, com cinco ou seis retas/ É fácil fazer um castelo”. Anos depois, o compositor afirmou que o trecho não passava de um mero exagero artístico, sendo impossível construir um castelo com cinco ou seis retas. Discordo. Ao menos não em termos de arquitetura.

De fato, a vida me ensinou que é possível construir um castelo com cinco ou seis retas, desde que as retas sejam pessoas, ou melhor, família.

Exatamente cinco retas foram suficientes para o meu castelo: Maurício, Augusta, Mateus, Marcelo e Coby, e é para elas que dedico este trabalho.

Os dois primeiros e fundamentais alicerces se traduziram na presença segura e afetiva do meu pai e da minha mãe. Meu pai, também Maurício, foi e é o maior investidor dos meus sonhos e ambições. Seguramente não estaria aqui caso não fosse o esforço hercúleo que este desempenhou na minha educação e bem-estar.

O estudo e o trabalho duro são certamente dois dos pilares do ser humano, e sem eles não há felicidade nem honra na vida — lição que aprendi com o meu pai.

À minha mãe, Augusta, devo quase tudo. Sem ela, seria impossível a chegada a essa etapa. Desde os tempos do infantil, foi assídua na minha vida estudantil, me empurrando na direção correta do estudo, o que me trouxe a este momento.

Não apenas apoio educacional tive dos meus pais, mas principalmente emocional. O relacionamento dos dois, como costumo pensar, se traduziu em um antro de calma e estabilidade emocional para que eu pudesse aflorar o melhor de mim, sem qualquer disputa ou estresse emocional.

Mateus e Marcelo, meus irmãos, são bases de afeto que dão sentido e propósito à existência. Apoiadores incondicionais em quaisquer áreas da vida. Um verdadeiro lastro de apoio e afeto para toda a vida. É para eles, também, que dedico essa dissertação.

Fechando a quinta reta, não poderia deixar de mencionar Coby, meu “cão-panheiro”, a quem também dedico este trabalho. Sem dúvidas, Deus criou os animais para adoçar a vida, e é isso que ele faz na minha: adoça a minha vida, lembrando-me sempre que a vida também é linda e prazerosa, possuindo surpresas deliciosas.

Imensa parte deste trabalho dedico à minha madrinha, Itanira, e às minhas primas-irmãs, Rayza e Tamyrys, que ao longo de toda a minha vida sempre despejaram em mim imenso afeto e carinho, ao passo que é impossível imaginar uma vida não vivida ao lado delas. Possuímos, como penso, um vínculo inseparável.

Ao meu orientador, Professor Martsung Alencar, sou extremamente agradecido. Pude, com suas orientações e contribuições valiosas trabalhar com total liberdade de pensamento, lapidando minhas próprias ideias para essa dissertação.

Elemento fundamental para a construção deste trabalho, ainda, foi o apoio e o contato diário com as minhas amigadas criadas na sala de aula. Sem elas, o período da faculdade seria cinza.

Por sorte, ou provisão superior, caí em um ambiente ideal para a construção de amigadas que marcaram e ainda hão de marcar positivamente a minha vida. Por isso, dedico também este trabalho aos amigos do CCJ, que tornaram essa jornada (muito) mais leve: Jorge, Fábio, Cícero, Lelo, Zé, Davi, Matheus, Wendel, Vitor, Uchoa e Lucas.

A todas as pessoas que contribuíram para este momento — as citadas e as porventura não citadas —, faço minhas as palavras “ditas” pela andorinha: “A andorinha contou que, sozinha, canta, mas não faz verão”.

É claro que nada disso renderia frutos se não fosse pela providência divina. Assim, agradeço em primeiro lugar a Deus, que possibilitou toda essa conquista, e a Nossa Senhora Aparecida, intercessora dos homens, a quem dedico todo meu estudo, esforço e trabalho.

“Amaldiçoamos a tirania aonde quer
que ela desgrace homens e nações.
Principalmente na América Latina.”

Dr. Ulysses Guimarães. Discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte.
Brasília, 5 out. 1988.

RESUMO

A monografia realiza uma análise constitucional dos §§ 4º e 5º da PEC 28/24, que acrescentam dispositivos ao artigo 102 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), com enfoque especial no princípio da separação de poderes consagrado pela Carta Magna. O objetivo geral do estudo foi verificar se os §§ 4º e 5º da PEC 28/24 violam o princípio constitucional da separação de poderes. Adotou-se o método de abordagem indutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental qualitativa, com ênfase na interpretação constitucional e no exame doutrinário, normativo e jurisprudencial. Para alcançar esse objetivo, o estudo estrutura-se em três etapas específicas. A primeira trata dos fundamentos filosóficos e jurídicos da teoria da separação de poderes, baseando-se na visão de autores clássicos, desde a Antiguidade até o Iluminismo, assim como nas visões, distorções e críticas contemporâneas a esse princípio, destacando-se especialmente o fenômeno do efeito *backlash* e a judicialização da política. A segunda etapa investiga a evolução histórica da separação de poderes no constitucionalismo brasileiro, desde a Constituição do Império de 1824 até a Constituição de 1988, ressaltando o fortalecimento institucional do Supremo Tribunal Federal no contexto da redemocratização. Busca-se delimitar, nesse ponto, a origem da atual crise institucional entre os Poderes Judiciário e Legislativo, que ensejou a apresentação da PEC estudada. A terceira etapa concentra-se no coito dos §§ 4º e 5º da PEC 28/24, os quais conferem ao Congresso Nacional a prerrogativa de sustar decisões do Supremo Tribunal Federal que inovem no ordenamento jurídico com efeito geral e abstrato, frente ao princípio constitucional da separação de poderes, visando verificar sua constitucionalidade. Perquire-se, ainda, se princípios estruturantes da função jurisdicional, tais como a supremacia constitucional, o devido processo legal, o acesso à justiça, a razoável duração do processo e o “direito de errar por último” — todos eles garantidores da independência do Poder Judiciário e instrumentos fundamentais para a efetivação da separação dos poderes — são violados. Por fim, examina-se a viabilidade da utilização do mandado de segurança (MS) como instrumento preventivo excepcional de controle de constitucionalidade apto à sustação da tramitação da proposta legislativa, bem como da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) como mecanismo repressivo para o controle concentrado de constitucionalidade caso a emenda venha a ser promulgada.

Palavras-chave: separação de poderes; Proposta de Emenda à Constituição nº 28/2024; PEC 28/24; PEC 28/2024; Constituição de 1988; controle de constitucionalidade; cláusulas pétreas.

ABSTRACT

The monograph conducts a constitutional analysis of §§ 4 and 5 of Proposed Constitutional Amendment No. 28/24, which add provisions to Article 102 of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB/88), with a special focus on the principle of separation of powers enshrined in the Constitution. The main objective of the study was to verify whether §§ 4 and 5 of Proposed Constitutional Amendment No. 28/24 violate the constitutional principle of separation of powers. An inductive approach was adopted, through bibliographic research and qualitative documentary analysis, with emphasis on constitutional interpretation and on doctrinal, normative, and jurisprudential review. To achieve this objective, the study is structured into three specific stages. The first stage addresses the philosophical and legal foundations of the theory of separation of powers, based on the views of classical authors—from Antiquity to the Enlightenment—as well as on contemporary perspectives, distortions, and criticisms of this principle, notably highlighting the phenomenon of backlash and the judicialization of politics. The second stage investigates the historical evolution of the separation of powers in Brazilian constitutionalism, from the 1824 Imperial Constitution to the 1988 Constitution, emphasizing the institutional strengthening of the Supreme Federal Court in the context of redemocratization. At this point, the study seeks to outline the origin of the current institutional crisis between the Judiciary and the Legislature, which led to the introduction of the proposed amendment. The third stage focuses on comparing §§ 4 and 5 of PEC No. 28/24, which grant the National Congress the prerogative to suspend decisions by the Supreme Federal Court that introduce new legal interpretations with general and abstract effects, in light of the constitutional principle of separation of powers, with the aim of verifying their constitutionality. It is also examined whether fundamental principles of the judicial function—such as constitutional supremacy, due process, access to justice, the reasonable duration of proceedings, and the “right to be wrong last” (all of which safeguard the independence of the Judiciary and are essential for the effective separation of powers)—are violated. Finally, the study examines the feasibility of using the Writ of Mandamus (MS) as an exceptional preventive instrument for constitutional review, capable of suspending the legislative proposal, as well as the Direct Action of Unconstitutionality (ADI) as a repressive mechanism for concentrated constitutional review, should the amendment be promulgated.

Keywords: separation of powers; Proposed Constitutional Amendment No. 28/2024; PEC 28/24; PEC 28/2024; 1988 Constitution; constitutional review; entrenched clauses.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU – Advocacia-Geral da União
CCJ – Comissão de Constituição e Justiça
CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CF – Constituição Federal
CPC – Código de Processo Civil
CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DJE – Diário da Justiça Eletrônico
EC – Emenda Constitucional
HC – Habeas Corpus
HD – Habeas Data
MI – Mandado de Injunção
MP – Ministério Público
MS – Mandado de Segurança
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PGR – Procuradoria-Geral da República
PL – Projeto de Lei
RE – Recurso Extraordinário
RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF – Regimento Interno do Senado Federal
RO – Recurso Ordinário
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A SEPARAÇÃO DE PODERES E SEUS FUNDAMENTOS JURÍDICO-FILOSÓFICOS	14
2.1 A SEPARAÇÃO DE PODERES NA ANTIGUIDADE CLÁSSICA: A VISÃO ARISTOTÉLICA.....	14
2.2 A SEPARAÇÃO DE PODERES NO ILUMINISMO	16
2.2.1 A Separação de Poderes Para John Locke	16
2.2.2 A Separação de Poderes em Montesquieu.....	17
2.3 “THE FEDERALIST PAPERS”	19
2.3.1 A Separação de Poderes e o Sistema de Freios e Contrapesos na Visão de Madison, Hamilton e John Jay	21
2.3.2 A Soberania do Poder Judiciário Sob o Sistema da <i>Judicial Review</i>	22
2.3.3 O Parlamento e a Suprema Corte: A Quem Cabe a Palavra Final em Matéria de Jurisdição para Alexander Hamilton?	24
2.4 A SEPARAÇÃO DE PODERES NA ATUALIDADE E AS SUAS POSSÍVEIS DISTORÇÕES: O EFEITO BACKLASH.....	26
3 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES DURANTE A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA	30
3.1 A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824	30
3.1.1 A Separação de Poderes na Constituição do Império	34
3.1.2 O Poder Moderador e a Sua Influência Sobre o Legislativo e o Judiciário	38
3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1891	40
3.2.1 O Fortalecimento da Separação de Poderes e as Suas Crises na Constituição de 1891	41
3.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1934	45
3.3.1 A Separação de Poderes na Constituição de 1934.....	47
3.4 A CONSTITUIÇÃO “POLACA” DE 1937	48
3.4.1 A Extinção da Separação de Poderes na Carta de 1937	49
3.5 A CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA DE 1946.....	53
3.5.1 A Separação de Poderes na Constituição de 1946.....	55
3.6 A SEPARAÇÃO DOS PODERES NOS “ANOS DE CHUMBO” (1964-1985)	56
3.7 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988	59
3.7.1 A Separação de Poderes na Constituição de 1988.....	60

3.7.1 O Fortalecimento do Supremo Tribunal Federal Pós-Redemocratização e 1988 e a Reação <i>Backlash</i> do Congresso Nacional	62
4 A SEPARAÇÃO DE PODERES E A PEC 28/24: UM COTEJO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	66
4.1 A PEC 28/24.....	66
4.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E OS LIMITES DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR	67
4.2.1 Da Violação ao Princípio da Supremacia da Constituição e o “Direito de Errar por Último”: art. 102, <i>caput</i> , da CRFB/88.....	69
4.2.2 Da Violação ao Devido Processo Legal e ao Acesso à Jurisdição: art. 5º, LIV e art. 5º, XXXV da CRFB/88.....	75
4.2.3 Da Violação ao Princípio da Razoável Duração do Processo: art. 5º, LXXVIII da CRFB/88.	77
4.2.4 Da Invasão das Atribuições do Poder Legislativo em Face do Supremo Tribunal Federal: arts. 47 a 52 da CRFB/88.....	79
4.3 DA POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO EM FACE DA PEC 28/24	82
4.4 DA POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE REPRESSIVO EM FACE DA PEC 28/24	91
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	102
ANEXO A – INTEIRO TEOR PEC 28/24	116
.....	116
.....	117

1 INTRODUÇÃO

Em um período de grave crise institucional no Brasil, os conflitos entre os três Poderes têm se tornado cada vez mais frequentes, desequilibrando o princípio da separação de poderes.

Nesse contexto de desarmonia, foi criada a PEC 28/24, de autoria do Deputado Federal Reinhold Stephanes (PSD/PR), atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados.

Em síntese, a PEC acrescenta o art. 97-A e os §§4º e 5º ao art. 102 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo o julgamento de referendo de liminares pelo colegiado de Tribunal, bem como define hipótese de sustação de decisão do Supremo Tribunal Federal respectivamente.

A proposta prevê, ainda, que os efeitos da decisão poderão ser suspensos por dois anos, prorrogáveis uma única vez por igual período. Por fim, a PEC estabelece que o Supremo Tribunal Federal somente poderá manter sua decisão após a sustação pelo Congresso Nacional, desde que obtido o voto favorável de quatro quintos de seus membros.

Dessa maneira, devido às mudanças e ao impacto que a PEC 28/24 traria ao direito positivo pátrio e à relação entre os Poderes caso aprovada pelo Congresso Nacional, o presente trabalho se propõe a realizar um cotejo direto dos §§4º e 5º da PEC 28/24 com a Constituição Federal de 1988, a fim de se analisar a constitucionalidade da presente emenda quanto a violação ou não do princípio da separação de Poderes.

Para a produção da pesquisa, a abordagem qualitativa foi utilizada empregando o método indutivo por meio da análise de precedentes históricos, obras doutrinárias, legislações, dispositivos constitucionais e os princípios gerais do Direito Constitucional.

O primeiro capítulo examina o princípio da separação de poderes sob as perspectivas de Aristóteles, John Locke, Montesquieu e dos Federalistas, culminando em uma análise desse preceito à luz da atualidade e de suas possíveis distorções, como o efeito *backlash* e o fenômeno da judicialização da política.

O objetivo é compreender o verdadeiro significado da separação de poderes consagrada no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

e os fatores jurídico-filosóficos que contribuíram para a crise institucional entre Legislativo e Judiciário na atualidade.

Além disso, confronta-se o pensamento desses teóricos com a tese defendida pela PEC 28/24, identificando possíveis incompatibilidades, de modo a fornecer as bases doutrinárias necessárias para um cotejo crítico entre a proposta normativa e a separação de poderes presente na CRFB/88.

O segundo capítulo analisa a evolução do princípio da separação de poderes ao longo da história constitucional brasileira, a partir da Constituição de 1824, observando as semelhanças entre a PEC 28/24 e dispositivos da Constituição de 1937, até alcançar, por fim, a atual ordem constitucional sob a CRFB/88.

O objetivo é identificar a evolução do princípio da separação de poderes e a relação entre os Poderes no país, desde o Brasil Império até a CRFB/88, examinando, assim, os conflitos institucionais entre os Poderes e a origem histórica do conflito entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo que motivou a elaboração da PEC 28/24.

O terceiro capítulo realiza um cotejo entre os §§ 4º e 5º da PEC 28/24 e o princípio da separação de poderes sob a ordem constitucional de 1988, analisando as possíveis inconstitucionalidades materiais presentes, em tese, nesses dispositivos, buscando responder, assim, o objetivo central da pesquisa.

Verifica-se, ainda, se tal PEC poderia tramitar sob a égide da CRFB/88 e quais instrumentos jurídicos seriam aptos, nas fases pré-normativa e pós-normativa, à realização do controle de constitucionalidade sobre a PEC 28/24.

Diante das crescentes belicosidades e interferências entre os Poderes na atualidade, este trabalho se propõe a esclarecer os limites impostos pelo constituinte originário de 1988 à interferência na função jurisdicional do Poder Judiciário, buscando contribuir para o aperfeiçoamento das instituições e para o cumprimento do mandamento constitucional que garante a existência de poderes harmônicos e independentes entre si.

2 A SEPARAÇÃO DE PODERES E SEUS FUNDAMENTOS JURÍDICO-FILOSÓFICOS

Para a compreensão doutrinária e técnica das normas que consagraram a separação de poderes ao longo da história constitucional brasileira, desde o período imperial até os artigos 2º e 60, §4º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), é indispensável realizar uma análise filosófica do real significado desse princípio, abrangendo desde suas origens na antiguidade clássica até a visão consolidada pelo Iluminismo.

A visão moderna desse princípio também é estudada, vez que na atualidade tal preceito sofre diversas distorções decorrentes do fortalecimento do Poder Judiciário, elemento fundamental para explicar os conflitos entre Judiciário e Parlamento no Brasil.

A análise filosófica desse princípio permite identificar o posicionamento dos autores que o formularam em relação à problemática central desta pesquisa, presente na PEC 28/24, qual seja: a quem cabe a palavra final em matéria de jurisdição, o Parlamento ou à Suprema Corte?

Não é possível realizar um cotejo adequado entre a PEC 28/24 e o princípio da separação de poderes expresso na CRFB/88 sem que antes sejam estudados os fundamentos filosóficos e as ideias formuladas pelos pensadores clássicos que estabeleceram as bases desse conceito.

2.1 A SEPARAÇÃO DE PODERES NA ANTIGUIDADE CLÁSSICA: A VISÃO ARISTOTÉLICA

Na obra “A Política”, Aristóteles define que a finalidade máxima de um Estado é a felicidade de sua população¹. Para se alcançar essa felicidade, segundo o filósofo, o governo não poderia ser entregue unicamente as paixões de uma única pessoa ou líder supremo, sob pena de se transformar em uma tirania: “Dir-se-á, talvez, que cabe à lei dominar e que não se pode agir de pior maneira do que substituindo-a pela vontade de um homem, sujeito como os demais a suas paixões”².

¹ PELICCIOLI, Ângela Cristina. **A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 43, n. 169, jan./mar. 2006, p. 20. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/169/ril_v43_n169_p21.pdf. Acesso em: 12 mar. 2025.

² ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.

A fórmula para evitar essa tirania e a concentração de todo o poder em uma pessoa seria a divisão do poder em uma forma tripartíde. Aristóteles inaugurou, assim, o pensamento de que uma divisão de poderes seria essencial para evitar governos tirânicos, como ensina Dallari:

O antecedente mais remoto da separação dos poderes encontra-se em Aristóteles, que considera injusto e perigoso atribuir-se a um só indivíduo o exercício do poder, havendo também em sua obra uma ligeira referência ao problema da eficiência, quando menciona a impossibilidade prática de que um só homem previsse tudo o que nem a lei pode especificar³.

A estrutura concebida por Aristóteles consistia em uma formação tripartite composta pelo Poder Deliberativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.

Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las. O terceiro abrange os cargos de jurisdição⁴.

O primeiro Poder, o deliberativo, ou seja, aquele que delibera sobre os negócios do Estado corresponde ao Legislativo possuindo competência sobre a paz e a guerra, contrair alianças ou rompê-las, fazer as leis e suprimi-las, decretar a pena de morte, de banimento e de confisco, assim como prestar contas aos magistrados

O segundo Poder, aquele de que o Estado precisa para agir, é o Poder corresponde ao Executivo, exercido por magistrados governamentais. o Executivo teria como responsabilidade a administração dos espaços públicos e privados, incluindo manutenção e reconstrução de edifícios e ruas, bem como garantir o respeito aos limites das propriedades.

Essas atividades são conhecidas como polícia urbana, divididas em diferentes funções especializadas, tais como inspetores de construções e intendentess dos portos. No campo, funções semelhantes são realizadas pelos agrônomos ou guardas florestais. O Executivo ainda controla as finanças públicas por meio de tesoureiros e

³ BARBOSA, Marília Costa. **Revisão da Teoria da Separação dos Poderes do Estado**. Rev. Ci-ent.Fac. Lour. Filho, v.5, n.1, p. 1-16, 2006.

⁴ ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.

administra os registros oficiais, contratos e documentos judiciais através de funcionários como secretários ou arquivistas.

O terceiro Poder abrange os cargos de jurisdição, divididos em oito espécies de tribunais e juízes, cada um com funções próprias: um tribunal responsável pela prestação de contas e avaliação da conduta dos magistrados; um tribunal para julgamento das malversações financeiras; um tribunal para crimes contra o Estado ou atentados à Constituição; um tribunal voltado às multas contra indivíduos públicos ou privados; um tribunal para contratos importantes entre particulares; um tribunal criminal dedicado ao julgamento de homicídios, considerando-se agravantes como premeditação ou condição da vítima; um tribunal para casos envolvendo estrangeiros; e juízes específicos para casos menores, de baixo valor econômico ou menor relevância jurídica.

2.2 A SEPARAÇÃO DE PODERES NO ILUMINISMO

A teoria da separação de poderes floresceu durante o Iluminismo, principalmente como uma resposta crítica ao regime absolutista que concentrava todo poder nas mãos do soberano.

Importantes pensadores como Hume, Hobbes, Locke, Bacon, Rousseau, Maquiavel e Montesquieu desenvolveram reflexões fundamentais sobre a distribuição funcional do poder estatal questionando a legitimidade do absolutismo, ao passo em que propuseram diferentes mecanismos para evitar abusos e garantir as liberdades individuais⁵.

2.2.1 A Separação de Poderes Para John Locke

John Locke foi um dos primeiros teóricos modernos a formular uma teoria sistemática acerca da separação de poderes, baseando-se na realidade política da Inglaterra do século XVII. Em sua obra "Segundo Tratado do Governo Civil", Locke

⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 187.

propôs uma divisão bipartite das funções estatais ⁶, diferenciando essencialmente dois órgãos principais de poder: o Legislativo e o Executivo.

Para Locke, o Poder Legislativo tinha papel predominante⁷, destacando-se especialmente pela função financeira, antes mesmo da função legislativa propriamente dita.

Por outro lado, o Poder Executivo assumia a função de executar as leis e era subdividido em duas funções específicas: a função executiva de fato e a função federativa, responsável pelas relações exteriores e pela segurança externa. Além dessas, Locke mencionava também uma função prerrogativa, ligada à atuação do executivo em circunstâncias excepcionais.

Locke não previa um Poder Judiciário independente, como é concebido atualmente. Sua concepção de separação de poderes não contemplava uma estrutura tripartite com Legislativo, Executivo e Judiciário, mas sim uma divisão entre Legislativo, Executivo e Federativo.

O intuito dessa separação era limitar o exercício arbitrário do poder e assegurar a proteção das liberdades individuais, dando primazia ao Legislativo como representação da vontade coletiva.

2.2.2 A Separação de Poderes em Montesquieu

Como visto, a ideia de fazer distinções entre diferentes áreas do poder ganhou adeptos e teóricos desde a antiguidade, entretanto, foi com Montesquieu que essa ideia sofreu uma profunda revolução, a ponto de influenciar quase todas as Constituições ocidentais.

O pensador buscava o “regime moderado”, que pode ser conceituado como aquele cuja Constituição é capaz de manter poderes diferenciados e, ao mesmo tempo, equilibrados, sendo que apenas dessa maneira poderia atingir a liberdade⁸.

⁶ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Separação de Poderes**. v. 1. Brasília: IDP, 2015. p. 8. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1983/1/Separa%C3%A7%C3%A3o_de%20Poderes%20V1.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

⁷ LOCKE, John. **Segundo Tratado de Direito Civil**. Brasil: Clube do Livro Liberal, s/d. P.75.

⁸ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.48.

Como ensina Ana Paula Oliveira de Souza o tema “separação de poderes” pode passar a ideia de que o poder estatal é divisível, existindo vários poderes diferentes. Apesar desse senso comum, o tema “separação de poderes” não busca dividir o poder, vez que este é uno e indivisível⁹.

Na verdade, o propósito da premissa é fazer uma divisão de funções dentro do poder uno estatal, a fim de evitar que muita força seja concentrada em poucas instituições ou pessoas, como ensina José Afonso da Silva: “Trata-se, pois, como se vê, de uma forma de organização jurídica das manifestações do Poder”¹⁰.

A ideia da separação de poderes formulada por Montesquieu foi tão bem recebida que na Revolução Francesa, foi afirmado que uma Constituição sem a separação de poderes sequer poderia ser chamada de Constituição.

Essa ideia que impactou a elaboração de todas as Constituições ocidentais e que chegou ao Brasil na Carta de 1824 está presente no art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da Revolução Francesa, “toda a sociedade onde a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição”¹¹.

Assim como Aristóteles, Montesquieu, na obra do espírito das leis¹², se preocupava com o governo de um homem só, precisando o próprio poder estatal impor limites ao seu poder: “para que não se possa abusar do poder, é preciso que pela disposição das coisas, o poder limite o poder”¹³.

Mais revolucionária do que a ideia de uma mera separação entre os poderes estatais foi a premissa de que os poderes deveriam ser colaborativos, apesar de serem separados, cada qual com suas próprias atribuições específicas: “para que o poder limite o poder, é preciso que haja separação de órgãos, a especialização de funções e a cooperação entre esses órgãos”¹⁴.

⁹ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Separação de Poderes**. v. 1. Brasília: IDP, 2015. p. 7. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1983/1/Separa%C3%A7%C3%A3o_de%20Poderes%20V1.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 111.

¹¹ **DECLARAÇÃO de Direitos do Homem e do Cidadão** (1789). Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracaode-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 04 mar. 2025

¹² MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. **O Espírito das Leis**. 3ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

¹³ FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria do Estado**. 3.ed.rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010. p. 191.

¹⁴ Ibid.

É dessa ideia de “cooperação” entre os poderes, que surge o embrião da harmonia entre os poderes, assim como o sistema de freios e contrapesos elencados pelos federalistas americanos, mas germinado por Montesquieu, vez que seria indispensável “(...) combinar os poderes, regulamentá-los, moderá-los e fazê-los agir; oferecer, por assim dizer, um lastro a um para colocá-lo em condição de resistir a outro”¹⁵.

O poder, para o filósofo, deveria ser separado em três, sendo o Executivo, imbuído das tarefas administrativas, o Legislativo, com a atribuição de produzir as leis, e o Judiciário, para julgar crimes e resolver litígios entre particulares, não sendo possível uma mesma pessoa exercer todos em conjunto:

Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares¹⁶.

Essa formulação, em outras palavras, representava negar a máxima dos regimes absolutistas da época em que Montesquieu vivia: “*L’État c’est moi*” em português “*o Estado sou eu*” atribuída a Luís XIV, também conhecido como Rei-Sol.

2.3 “THE FEDERALIST PAPERS”

Com a independência das treze colônias americanas, estas se uniram por meio de um modelo confederado estabelecido pelos chamados “Artigos da Confederação”, passando a ser denominadas treze Estados livres, vinculados em uma confederação.

Na prática, cada Estado estabeleceu sua própria organização política, preservando ampla autonomia, o que resultou em forte descentralização política e administrativa.

O objetivo dessa união era puramente a defesa comum, já que cada Estado mantinha sua soberania, liberdade e independência, não passando a América “de uma frouxa aliança de Estados soberanos e independentes”¹⁷.

¹⁵ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. **O espírito das leis**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. p. 96.

¹⁶ MONTESQUIEU, Barão de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007. p. 75.

¹⁷ KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 9.

Não existia, assim, um governo ou judiciário central, existindo apenas um Congresso Continental despojado de poderes, o que resultou em uma descentralização desastrosa¹⁸.

Isaac Kramnick explicita esse cenário de caos descentralizador, caracterizado por disputas comerciais, conflitos fronteiriços e confiscos entre os Estados.

Em consequência desse vácuo de poder no centro, os treze Estados viviam em meio à rivalidade e confusão. (...) Sete dos treze Estados imprimiam seu próprio dinheiro. Muitos passavam leis tarifárias contrárias aos interesses dos seus vizinhos. Nove dos treze tinham sua própria marinha, e freqüentemente apreendiam navios de outros Estados. Havia contínua disputa sobre limites, além de reivindicações conflitantes sobre os territórios do Oeste¹⁹.

Em razão dos problemas decorrentes da descentralização característica do modelo confederado, ganhou força, à época, a busca por um modelo federativo mais centralizador, fundamentado em uma Constituição única para todos os Estados, sendo essa ideia liderada por James Madison, Alexander Hamilton e George Washington.

Para que a ideia prosperasse, nove dos treze estados soberanos deveriam ratificar a Constituição de 1787. Apesar do apoio inicial de alguns estados, Nova Iorque, possivelmente o estado mais importante, apresentava forte resistência à assinatura da Carta Constitucional. Foi nesse contexto, visando convencer os cidadãos nova-iorquinos, que foram publicados, em jornais locais, os ensaios posteriormente conhecidos como “Os Artigos Federalistas”:

A obra reúne oitenta e cinco artigos escritos por John Jay, Alexander Hamilton e James Madison, nos Estados Unidos, no final do século XVIII. Utilizando o pseudônimo coletivo Publius, os autores visavam convencer a população de que o Federalismo era a melhor alternativa para a América, necessitando, para isso, ratificar a Constituição, visto que, por outro lado, os opositores desejavam manter a Confederação²⁰.

¹⁸ LIMA, Rogério de Araújo. **Os Artigos Federalistas. A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 48 n. 192 out./dez. 2011. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242934/000936215.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 mar. 2025.

¹⁹ KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 11.

²⁰ SOUZA, Gisele Braz de. **Os artigos federalistas: a teoria da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos**. Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, p. 222, jun. 2022. Disponível em: <https://viannasapiens.com.br/revista/article/download/793/430>. Acesso em: 14 mar. 2025.

James Madison, dentre os três idealizadores, ficou responsável pela elaboração dos artigos XLVII – LI da obra, os quais se referem à separação de poderes e ao sistema de freios e contrapesos; enquanto Hamilton escreveu sobre os temas políticos, o Poder Judiciário e a necessidade de uma Constituição única, John Jay dissertou sobre a relação da América com os outros países.

2.3.1 A Separação de Poderes e o Sistema de Freios e Contrapesos na Visão de Madison, Hamilton e John Jay

Devido ao passado americano conflituoso com a monarquia inglesa, Madison bem sabia os perigos da concentração do poder estatal em uma única pessoa, o qual afirmou “o acúmulo de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, seja de uma pessoa, de algumas ou de muitas, seja hereditário, auto-designado ou eletivo, pode ser justamente considerado a própria definição de tirania²¹.

Para evitar a tirania, Madison voltou ao passado, encontrando nas ideias de Montesquieu, a rocha filosófica de sua ideia da separação de poderes, chamando as ideias do iluminista de um “oráculo”:

O oráculo sempre consultado e citado a este respeito é o celebrado Montesquieu. Se não foi o autor deste inestimável preceito da ciência da política, ele teve pelo menos o mérito de expô-lo e recomendá-lo com extrema eficácia à atenção da humanidade²².

Como Montesquieu, Madison propôs uma separação das funções do poder, elencando o Poder Executivo, Poder Legislativo e o Judiciário. Essa divisão de tarefas, mesmo que escrita em uma Constituição, bastava para o federalista, vez que este possuía a sabedoria de que inexoravelmente um poder atentaria sobre as atribuições de outro poder, e isso se devia ao próprio significado de “poder”: “Ninguém negará que o poder é abusivo por natureza e que deve ser efetivamente impedido de transpor os limites a ele atribuídos”²³.

Com essa visão de que, pela natureza do poder, este tende a ser despótico, Madison formulou um arranjo para frear essa potencial desarmonia entre os poderes, arranjo esse denominado de “*check and balances*”:

²¹ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 389.

²² Ibid., p. 390.

²³ Ibid., p. 399.

A conclusão que posso seguramente extrair dessas observações é que a mera demarcação no papel dos limites constitucionais dos vários poderes não é uma salvaguarda suficiente contra aqueles abusos que levam a uma concentração tirânica de todos os poderes de governo nas mesmas mãos²⁴.

Seria fundamental dar aos que administram cada Poder os meios constitucionais necessários para resistir aos abusos dos outros:

A grande garantia contra uma concentração gradual dos vários poderes no mesmo braço, porém, consiste em dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros. As medidas de defesa devem, neste caso como em todos os outros, ser proporcionais ao perigo de ataque²⁵.

Esse mecanismo de equilíbrio e resistência entre os Poderes foi estruturado por Madison da seguinte forma: cabia à Câmara dos Representantes a prerrogativa de acusar funcionários públicos perante o Senado, órgão responsável pelo julgamento dos crimes de responsabilidade e pela confirmação de determinadas nomeações feitas pelo Poder Executivo.

Ao Poder Executivo competia exercer suas funções de modo independente, dispondo, como instrumento de controle sobre os demais poderes, da prerrogativa do veto às leis.

As nomeações dos juízes seriam realizadas pelo Poder Executivo, sem participação direta do povo, e esses magistrados exerceriam seus cargos de forma vitalícia, conforme defendido pelos federalistas.

Ao Poder Judiciário caberia declarar nulos os atos praticados pelos demais poderes que estivessem em desacordo com a Constituição.

2.3.2 A Soberania do Poder Judiciário Sob o Sistema da *Judicial Review*

De longe, o Poder Judiciário foi a estrutura de poder que mais sofreu alterações com as ideias federalistas, até porque, mesmo Montesquieu considerava os

²⁴ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 405.

²⁵ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 418.

membros do Judiciário como “a boca que pronuncia as palavras da lei; são seres inanimados que não podem moderar nem sua força, nem seu rigor”²⁶.

Para Hamilton, a importância da soberania do poder judiciário era tamanha que sem ela todos os direitos e garantias fundamentais deixariam de existir, e por isso, sua missão primordial era a declaração de nulidade de quaisquer atos contrários a Constituição:

Na prática, limitações desse tipo não podem ser preservadas senão por meio dos tribunais de justiça, cuja missão deverá ser declarar nulos todos os atos contrários ao sentido manifesto da Constituição. Sem isso, todas as restrições a direitos ou privilégios particulares equivaleriam a nada²⁷.

Essa ideia denominada de “*judicial review*”, conforme escrito por Hamilton, enfrentou grande resistência à época: “O direito que têm os tribunais de declarar a nulidade de atos legislativos, por serem contrários à Constituição, gerou alguma perplexidade, a partir da suposição de que tal doutrina implicaria uma superioridade do poder judiciário sobre o legislativo”²⁸.

Entretanto, essa visão logo foi atacada pelo autor sob a premissa de que todo ato contrário a Constituição é nulo, e, portanto, permitir a vigência de leis inconstitucionais seria uma autorização contrária a própria essência do Parlamento:

Não há posição fundada em princípios mais claros que aquela de que todo ato de um poder delegado que contrarie a mandato sob o qual é exercido é nulo. Portanto, nenhum ato legislativo contrário à Constituição pode ser válido. Negar isso seria afirmar que o delegado é maior que o outorgante; que o servidor está acima do senhor; que os representantes do povo são superiores ao próprio povo; que homens que atuam em virtude de poderes a eles confiados podem fazer não só o que estes autorizam, mas o que proíbem²⁹.

Embora os “*Federalist Papers*” já defendessem a revisão judicial a época, ela só foi adotada de fato em 1803, no julgamento do caso *Marbury v. Madison*.

²⁶ SOUZA, Gisele Braz de. **Os artigos federalistas: a teoria da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos**. Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, p. 230, jun. 2022. Disponível em: <https://viannasapiens.com.br/revista/article/download/793/430>. Acesso em: 14 mar. 2025.

²⁷ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 621.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

2.3.3 O Parlamento e a Suprema Corte: A Quem Cabe a Palavra Final em Matéria de Jurisdição para Alexander Hamilton?

Nota-se, ainda, que os federalistas se preocuparam sobremaneira com a possibilidade de interferência do Legislativo sobre o Judiciário.

Em diversas passagens da obra, essa ideia é vigorosamente rejeitada com base em uma premissa simples: o Parlamento, por meio da maioria e em contextos específicos, poderia influenciar a interpretação das leis em prejuízo da minoria, resultando na denominada “tirania da maioria”.

Por essa razão, os autores repeliram qualquer tipo de interferência no Poder Judiciário, exceto nos casos de cometimento de crimes de responsabilidade pelos magistrados. Sobre esse tema, Hamilton é claro:

Essa independência dos juízes é igualmente necessária para proteger a Constituição e os direitos dos indivíduos dos efeitos daquela irritação que as artes de designar homens, ou a influência de conjunturas particulares, disseminam entre o próprio povo, e que, embora logo cedam lugar a uma melhor informação e a uma reflexão mais ponderada, tendem, nesse meio-tempo, a gerar perigosas inovações no governo e graves opressões da minoria da comunidade³⁰.

Havia ainda o argumento contrário à revisão judicial, fundamentado no receio de que a impossibilidade de reversão das decisões tomadas pela Suprema Corte fosse irremediável e incontrolável, bem como os possíveis erros por ela cometidos. Esse argumento é resumido na seguinte passagem da obra:

A autoridade da Corte Suprema proposta para os Estados Unidos, que será um corpo autônomo e independente, será superior à do legislativo. O poder de interpretar as leis segundo o espírito da Constituição capacitará esse tribunal a moldá-las segundo lhes pareça conveniente, em especial porque suas decisões não estarão sujeitas à correção do corpo legislativo. Isso é tão inaudito quanto perigoso. Na Grã-Bretanha o poder judiciário pertence, em última instância, à Câmara dos Lordes, que é uma casa do legislativo. Ademais, o governo britânico foi imitado nesse aspecto pelas constituições estaduais em geral. O Parlamento da Grã-Bretanha e os legislativos dos vários Estados podem a qualquer momento retificar, por lei, as decisões objetáveis de seus respectivos tribunais. Os erros e abusos da Corte Suprema dos Estados Unidos, ao contrário, serão incontroláveis e irremediáveis³¹.

³⁰ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 625.

³¹ *Ibid.*, p. 643.

Sobre o receio de que a Suprema Corte pudesse cometer erros irreversíveis ao decidir em última instância, os federalistas sustentaram que é preferível que a decisão final acerca da interpretação das leis ou da Constituição seja tomada por um grupo de indivíduos com profundo conhecimento jurídico do que por homens facciosados, sem a qualificação necessária, uma vez que os parlamentares raramente são escolhidos com base nas habilidades exigidas para o exercício da função de juiz.

Assim, atribuir a palavra final em matéria jurisdicional ao Poder Legislativo seria extremamente mais perigoso do que atribuí-la ao Judiciário.

Maior absurdo ainda é sujeitar as decisões de homens escolhidos por seu conhecimento das leis, adquirido por meio de longo e laborioso estudo, à revisão e controle de homens que, carecendo da mesma vantagem, não podem senão ser deficientes nesse conhecimento. Os membros do legislativo raramente serão escolhidos com base naquelas qualificações que tornam um homem apto para a posição de juiz; e assim, como isso dará maior motivo para temer as consequências nefastas da informação deficiente, haverá também, dada a propensão natural desses corpos a divisões partidárias, igual motivo para temer que o hálito pestilento do facciosismo envenene as fontes da justiça³².

Esperar do Poder Legislativo a declaração de nulidade das leis que ele próprio elaborou seria algo fantasioso para Hamilton, visto que, nesse caso, o parlamentar seria totalmente parcial em causa própria. Afinal, é um fato da vida defender aquilo que é criado por mãos próprias:

Difícilmente poderíamos esperar de um corpo que tivesse tido um papel, mesmo que parcial, na aprovação de leis más uma disposição a mitigá-las e moderá-las na aplicação. O mesmo espírito que atuou em sua feitura tenderia a atuar em sua interpretação³³.

A solução para esses casos, segundo a teoria federalista, é simples: quando o parlamento discordar de determinada decisão judicial, cabe-lhe modificar a norma, de modo que o Poder Judiciário passe a adotar uma interpretação diferente em casos futuros: “Um legislativo não pode, sem ultrapassar seu domínio, inverter a determinação já tomada num caso particular, embora possa prescrever uma nova norma para casos futuros”³⁴.

³² HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 646.

³³ *Ibid.*, p. 645.

³⁴ *Ibid.*, p. 646.

Em resumo, para os idealizadores da visão clássica do princípio da separação de poderes, presente em todas as Constituições da história brasileira (à exceção da Carta de 1937) até sua consagração na CRFB/88, permitir ao Poder Legislativo qualquer ingerência sobre a atividade interpretativa do Poder Judiciário, no que concerne à Constituição e às leis como almeja a PEC 28/24, corresponde a violar o princípio da separação de poderes no modelo por eles difundido e aprimorado: “não há liberdade se o poder de julgar não for separado dos poderes legislativo e executivo”³⁵.

Apesar dessa constatação filosófica, o princípio da separação de poderes no Brasil, para fins de declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma norma, deve ser analisado à luz dos ditames constitucionais da CRFB/88: “A ideia de separação de poderes não existe de forma isolada e independente da realidade em que está inserida. Ela não pode ser concebida de forma estática, absoluta”³⁶.

A análise filosófica serve como instrumento para melhor interpretar uma Constituição, e não como um valor em si mesma, como ensina Eros Grau:

(...) não existe uma assim chamada “separação de poderes” provinda do direito natural. Ela existe, na Constituição do Brasil, tal como nela definida. Nada mais. No Brasil, vale, em matéria de independência e harmonia entre os poderes e de “separação dos poderes”, o que está escrito na Constituição, não esta ou aquela doutrina em geral mal digerida por quem não leu Montesquieu no original³⁷.

2.4 A SEPARAÇÃO DE PODERES NA ATUALIDADE E AS SUAS POSSÍVEIS DISTORÇÕES: O EFEITO *BACKLASH*

Cerca de quatro anos após a promulgação da Constituição dos Estados Unidos, surgiu a Constituição Francesa de 1791. Entre essas duas Constituições, haviam diferenças insuperáveis.

³⁵ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 620.

³⁶ SÁ, R. M. **O Mandado de Injunção e o Direito de Greve no Serviço Público: o papel do princípio da supremacia do interesse público na mudança da jurisprudência do STF**. Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, n. 7, p. 8, 2008. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/20382>. Acesso em: 3 abr. 2025.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção n. 712/PA**. Rel. Min. Eros Grau. Decisão publicada no Diário da Justiça, 6 nov. 2007, p. 26. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/imprensa/PDF/mi712.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

Enquanto a Constituição americana, pelo menos até 1803, adotou o princípio da supremacia constitucional, consolidado no julgamento *Marbury vs. Madison*, garantindo a aplicação direta e imediata da Constituição pelo Poder Judiciário, a Constituição francesa adotava o princípio da supremacia do Parlamento. Nesse modelo, a Constituição possuía uma dimensão essencialmente política, e as leis não eram passíveis de controle de constitucionalidade.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, prevaleceu o modelo americano em todo o mundo “Hoje em dia, mais de 80% dos países atribuem a cortes supremas ou a tribunais constitucionais o poder de invalidar legislação incompatível com a Constituição”³⁸.

Ensina Barroso que de forma simultânea ao crescimento da jurisdição constitucional no mundo, o papel do poder Judiciário também foi fortalecido, o que mudou as dinâmicas do princípio da separação de poderes, e isso se deu por três fatores.

A primeira deles foi o reconhecimento, após a Segunda Guerra Mundial, da necessidade de um Judiciário forte e independente para garantir a proteção dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

A segunda razão está ligada à crise de representatividade e funcionalidade dos parlamentos, o que gerou certa desilusão com a política majoritária.

Além disso, há uma terceira causa: frequentemente, atores políticos preferem transferir ao Judiciário a decisão sobre questões polêmicas que geram desacordo moral na sociedade. Dessa forma, evitam o desgaste político ao se posicionarem sobre temas sensíveis, como uniões homoafetivas, aborto e descriminalização de drogas leves, como a maconha³⁹.

Com o fortalecimento do Poder Judiciário e da jurisdição constitucional no mundo pós Segunda Guerra Mundial, a dinâmica da separação de poderes foi alterada pelo fenômeno da judicialização, manifestado na crescente intervenção do Judiciário em questões anteriormente decididas pelo Executivo e pelo Legislativo:

Judicialização significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário.

³⁸ BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p.2176, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/30806/21752>. Acesso em: 14 mar. 2025.

³⁹ Ibid., p. 2190.

Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo⁴⁰.

A judicialização da política, portanto, tornou-se uma realidade na dinâmica política dos países que adotaram o desenho institucional supracitado.

As Cortes Constitucionais e Supremas Cortes desempenham, na atualidade, um papel significativo na política e na formulação de políticas públicas.

Com frequência, são instadas a decidir sobre questões divisivas. Entre elas, estão as disputas entre políticos no poder e seus adversários. Também enfrentam conflitos entre defensores de valores seculares e religiosos. Outro ponto de tensão são as disputas entre centros de poder concorrentes dentro de governos nacionais ou entre esferas de governo com divergências culturais ou políticas.

Soma-se a isso a indignação popular em relação à corrupção. E, por fim, os conflitos resultantes do fracasso governamental em reconhecer ou implementar direitos constitucionais.

No Brasil, essa atuação da Suprema Corte foi ainda mais fortalecida pelo surgimento de uma Constituição analítica e extremamente ampla e detalhista, na qual direitos econômicos e sociais são tutelados pela jurisdição constitucional. Desse movimento, decorreu o conflito que ensejou a criação da PEC 28/24, conforme será analisado no tópico 3.7.2.

Em alguns países que adotaram Constituições analíticas, o conceito tradicional de separação de poderes foi profundamente modificado.

Na Alemanha, Itália, Espanha, Portugal e Brasil, a jurisdição constitucional abrange um conceito mais amplo, que vai além da simples invalidação de atos legislativos.

Inclui outras formas de atuação dos tribunais, tais como a aplicação direta da Constituição a determinadas situações, atribuindo sentido a cláusulas constitucionais.

⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p.2178, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/30806/21752>. Acesso em: 14 mar. 2025.

Engloba também a interpretação conforme a Constituição, que exclui um significado incompatível com o texto constitucional e afirma uma interpretação alternativa em harmonia com ele, como ocorre também no fenômeno da mutação constitucional.

Além disso, contempla a equiparação temporária de normas para suprir casos de omissão legislativa quando uma norma constitucional exige regulamentação legislativa, mas o Legislativo permanece inerte, caso do mandado de injunção no Brasil.

Com o crescimento da jurisdição constitucional e do Poder Judiciário, aumentam as respostas legislativas e executivas para conter esse poder, conceito conhecido como efeito *Backlash*.

Como ensina George Marmelstein “a solução judicial, seja em que direção for, nem sempre é aceita pacificamente por todos os setores políticos”⁴¹, fato que enseja uma grande reação do Parlamento contra os entendimentos adotados pelo judiciário, fenômeno conhecido como efeito *Backlash*.

“O *Backlash* é uma reação adversa não-desejada à atuação judicial. Para ser mais preciso, é, literalmente, um contra-ataque político ao resultado de uma deliberação judicial”⁴².

Esse contra-ataque pode ser visto de várias frentes, incluindo a tentativa do Parlamento de reduzir as atribuições jurisdicionais das Cortes ou a “poda” dos poderes de controle de constitucionalidade⁴³.

Além do efeito *Backlash*, autores renomados, como Jeremy Waldron, sustentam que o Judiciário não deve substituir o debate político, especialmente em temas morais controversos, pois decisões judiciais sobre questões como direitos fundamentais podem carecer da legitimidade proporcionada pelo debate parlamentar, visto que: “decisões fundamentais não podem ser monopolizadas por instituições não eleitas, como o Poder Judiciário”⁴⁴, propondo, assim, Waldron, uma nova formulação para a separação de poderes.

⁴¹ MARMELESTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial**. Bolonha, 2016. p. 3. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdiacao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 17 de março de 2025.

⁴² Ibid.

⁴³ HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004, p. 168.

⁴⁴ WALDRON, Jeremy. **A dignidade da Legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Fato é que todos os pensamentos jurídico-filosóficos tratados neste capítulo chegaram ao Brasil ao longo dos séculos, desde as concepções clássicas até as atuais, o que influenciou a elaboração das Constituições brasileiras, explicando a atual crise entre o Legislativo e o Judiciário.

3 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES DURANTE A EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

Este capítulo tem por objetivo estudar a evolução do princípio da separação de poderes ao longo das Constituições brasileiras, desde o período imperial até a Constituição de 1988. Busca-se, assim, analisar os primórdios normativos que delinearam a separação entre os Poderes do Estado até sua consolidação no ordenamento jurídico vigente, especialmente nos artigos 2º e 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, além das origens históricas da atual crise política que gestou a PEC 28/24.

A análise histórica desempenha um papel fundamental na compreensão da importância desse princípio e da necessidade de sua preservação. Por meio desse estudo, torna-se possível identificar não apenas a sua evolução normativa, mas também os precedentes históricos e as razões institucionais que justificam os conflitos entre os poderes na presente data e que culminaram na elaboração da PEC 28/24.

Examinar os motivos jurídico-históricos que ensejaram a criação dessa PEC acaba fornecendo subsídios para uma reflexão crítica e apurada sobre os §§ 4º e 5º, inseridos na PEC 28/24, que acrescentam disposições ao art. 102 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Isso porque, com a análise histórica, numerosos indícios acerca do real significado da separação de poderes para os constituintes originários de 1988 são evidenciados, o que facilita um cotejo técnico entre a PEC e a CRFB/88.

3.1 A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL DE 1824

Após a independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, o Império do Brasil foi criado. Com a independência, de acordo com José Afonso da Silva, um problema central surgiu para os idealizadores do sistema político da época:

Como manter a unidade e a centralização territorial do vasto império sem um poder absolutista, já rechaçado à época, e, portanto, utilizando as ideias descentralizadoras dos movimentos constitucionalistas liberais dominantes?

O problema era complexo, uma vez que os princípios liberais da época deveriam coexistir com a repressão à fragmentação do império.

Assim, uma Constituição escrita, em que se consubstanciasse o liberalismo, assegurado por uma declaração constitucional dos direitos do homem e um mecanismo de divisão de poderes⁴⁵ deveria tomar forma, pois era o movimento da época; entretanto, havia pouca confiança de que esse modelo funcionaria para evitar rebeliões e movimentos separatistas ao longo do Império.

Isso se devia à crença, à época, de que um regime centralizado era mais seguro do que um descentralizado para a manutenção do Estado, conforme ensina Christian Edward Cyril Lynch:

A grande preocupação de Constant era com a estabilidade do poder Liberal, desejoso de saudar as grandes conquistas da Revolução de 1789, excluindo cuidadosamente a herança do Terror, Constant afirmava que apenas a aceitação de limitação da soberania popular poderia impedir o desrespeito aos direitos fundamentais⁴⁶.

Devido ao movimento histórico predominante na época, inspirado na independência norte-americana, ocorrida em 1776, e na Revolução Francesa, iniciada em 1789, as ideias centralizadoras do Antigo Regime absolutista caíram em descrédito.

O Brasil, por sua vez, sofria influência do constitucionalismo americano, inglês e, principalmente, do francês, uma vez que um rol de direitos humanos fundamentais, assim como a existência de poderes independentes, ganhava corpo à época, exigindo cada vez mais a supressão das ideias absolutistas focadas no monarca, buscando um governo misto (descentralizado) que garantisse direitos subjetivos⁴⁷.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 76.

⁴⁶ LYNCH, Christian Edward Cyril. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado**. Brasília, 2010. p. 93. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/188/ril_v47_n188_p93.pdf. Acesso em: 25 de fevereiro de 2025.

⁴⁷ BRASIL. **Seminário Bicentenário da 1ª Assembleia Constituinte 1823**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. p. 82. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoCatalogoProdutoConteudoTextual/anexo/SeminarioBicentenarioConstituinte.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

Para resolver essa questão, sopesando o liberalismo e a centralização, o imperador Dom Pedro I, quando ainda era príncipe-regente, antes mesmo da independência, em 23 de julho de 1822, determinou a abertura de uma Assembleia Constituinte, que só tomaria forma em 3 de maio de 1823.

Desde o início, ficou claro que deveria haver uma mescla entre centralização e descentralização na Constituição, até porque, dentre os constituintes, havia membros do Partido Brasileiro — divididos entre liberais exaltados e moderados — e membros do Partido Português, com tendências absolutistas⁴⁸.

Em outras palavras, a Constituição não poderia ser excessivamente iluminista nem demasiadamente centralizadora.

Foi exatamente isso que o Imperador expressou em seu discurso inaugural na Assembleia, deixando claro que, apesar do liberalismo, a Constituição ainda deveria se sujeitar à sua figura e à sua dignidade:

(...) “Como imperador constitucional e, muito principalmente, como defensor perpétuo deste império, disse ao povo, no dia 1º de dezembro do ano próximo passado, em que fui coroado e sagrado, que com minha espada defenderia a Pátria, a Nação e a Constituição se fosse digna do Brasil e de mim” (...) Espero que a constituição que façais mereça a minha imperial aceitação⁴⁹.

Como rechaço às ideias absolutistas do Antigo Regime, exclamou o Imperador:

Afinal uma Constituição que pondo barreiras inacessíveis ao despotismo, quer real, quer democrático, afugente a anarquia, e plante a árvore daquela liberdade a cuja sombra deve crescer a união, tranquilidade e independência deste Império, que será o assombro do mundo novo e velho⁵⁰.

Apesar do aceno que D. Pedro I fez a um regime misto na abertura da Assembleia, ensina Adalgisa Maria Vieira do Rosário que as rugas entre o Imperador e os constituintes logo surgiram: “O primeiro desentendimento entre os constituintes

⁴⁸ ROSÁRIO, Adalgisa Maria Vieira do. **A Constituinte de 1823 e a Constituição de 1824**. Correio Braziliense, Brasília, n. 8560, p. 2, 13 set. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117546>. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁴⁹ BRASIL. **Falas do Trono: desde o ano de 1823 até o ano de 1889**. Brasília: Senado Federal, 2019. (Edições do Senado Federal, v. 269). P. 39. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562127>. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁵⁰ Ibid.

e D. Pedro I foi decorrente da afirmação deste na abertura da Assembleia defendendo a pátria e a Constituição desde que ela fosse digna do Brasil e de mim”⁵¹.

De toda forma, ao longo de todo o processo constituinte, diversas foram as discordâncias entre o Imperador e os Parlamentares, haja vista as tendências excessivamente liberais de seus membros ⁵².

Juntavam-se assim personalidades antagônicas, como José Bonifácio, Cipriano Barata e Diogo Feijó, a prepararem terreno para o que viria afinal - uma Carta doada pelo monarca, obra de um homem ou um grupo restrito de homens e não o produto de tumultuárias discussões de uma Assembleia⁵³.

O resultado de toda essa turbulência e discordância foi a dissolução da Assembleia Constituinte por ordem do Imperador, que determinou o cerco ao edifício da Cadeia Velha, local onde a Assembleia se reunia, com tropas militares.

Em seguida, diversos constituintes liberais foram presos e exilados⁵⁴, e, pouco tempo depois, o Imperador nomeou uma comissão especial, composta por dez membros do Conselho de Estado, responsável pela elaboração de um novo projeto constitucional⁵⁵.

No dia 25 de março de 1824, após a edição pelo Conselho de Estado, foi outorgada pelo Imperador a primeira Constituição da história brasileira. A expressão "outorgada", como ensina Dirley da Cunha Júnior, refere-se à imposição de uma Constituição, e não à sua aprovação por meio de uma assembleia democrática (promulgação)⁵⁶.

⁵¹ ROSÁRIO, Adalgisa Maria Vieira do. **A Constituinte de 1823 e a Constituição de 1824**. Correio Braziliense, Brasília, n. 8560, p. 2, 13 set. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117546>. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁵² CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 466.

⁵³ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Coordenação de Arquivo. **Inventário analítico do arquivo da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823** [recurso eletrônico]. 2. ed., rev. e reform. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 58. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/items/726ad9cc-34f7-4a6a-978f-499b0e000d5c>. Acesso em: 25 fev. 2025

⁵⁴ Ibid., p. 2190.

⁵⁵ ROSÁRIO, Adalgisa Maria Vieira. **A Constituinte de 1823 e a Constituição de 1824**. Correio Braziliense, Brasília, nº 8560, p. 2, 13/09/ de 1986. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117546/1986_SETEMBRO_032a.pdf?sequence=3%3E. Acesso em 25 fev. 2025.

⁵⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 112.

A primeira Constituição Brasileira nascia de cima para baixo, imposta pelo rei ao 'povo', embora devamos entender por 'povo' a minoria de brancos e mestiços que votava e que de algum modo tinha participação na vida política⁵⁷.

3.1.1 A Separação de Poderes na Constituição do Império

A Carta outorgada representou, finalmente, os desejos do Imperador, aliando certo absolutismo, presente na concepção do Poder Moderador, com ideias liberais difundidas à época, como a proclamação de direitos fundamentais e a separação de poderes, ainda que de forma incipiente.

Apesar da dissolução da Assembleia Constituinte de 1823, diversas ideias liberais originalmente presentes no debate constitucional foram incorporadas à Constituição de 1824.

O principal contraste entre as ideias liberais e centralizadoras na Constituição de 1824 foi a presença do Poder Moderador, que permitia ao Imperador interferir livremente nos demais poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — sob o pretexto de garantir a harmonia entre eles.

É bem verdade que a figura do Poder Moderador, inspirado no Poder Real de Benjamin Constant⁵⁸ e Clermont-Tonnerre, já havia sido mencionado nas discussões da Constituinte, inclusive por Francisco Carneiro de Campos, desembargador da Casa da Suplicação e um dos membros do Conselho de Estado⁵⁹.

Para Constant, um quarto poder nada mais era do que um aperfeiçoamento da ideia da separação de poderes idealizada por Montesquieu:

Constant pensava que sua teoria havia falhado fragorosamente durante a Revolução Francesa. Ele pensava que Montesquieu havia confiado demasiado no equilíbrio natural de forças, nos freios e contrapesos, quando, na prática, o Legislativo acabara por destruir o Executivo num primeiro momento, ocorrendo o inverso na época da ascensão de Napoleão Bonaparte. Seria preciso, portanto, sofisticar a teoria de Montesquieu, criando um poder adicional que tivesse por única e exclusiva missão harmonizá-los; um poder apolítico, neutro, que, nos momentos de perigo para as instituições, fosse capaz de intervir para manter os poderes em suas respectivas esferas, dissolvendo

⁵⁷ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. atual. e ampl. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012, p. 128

⁵⁸ CONSTANT, Benjamin. **Principes de Politique**. In: ROULIN, Alfred (Org.). Oeuvres de Benjamin Constant. Paris: Librairie Gallimard, [s.d.]. p. 1.112 e ss.

⁵⁹ BRASIL. **Seminário Bicentenário da 1ª Assembleia Constituinte 1823**. -- Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. p. 90. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoCatalogoProdutoConteudoTextual/anexo/SeminarioBicentenarioConstituinte.pdf>. Acesso em 25 fev. 2025.

o Legislativo, demitindo governos, perdoando penas demasiadamente severas impostas pelo Judiciário⁶⁰.

É importante destacar que a afirmação da existência de Poderes "independentes e harmônicos entre si", presente em todas as Constituições brasileiras — com exceção da Carta de 1937 — e consolidada no artigo 2º, *caput*, da Constituição Federal de 1988, teve como embrião as palavras proferidas pelo Imperador Dom Pedro I durante a Assembleia Constituinte.

Seu discurso lançou as bases do princípio que, ao longo da evolução constitucional do país, culminaria na consagração desse fundamento na atual Constituição:

(...) Uma Constituição em que os três poderes sejam bem divididos, de forma que não possam arrogar direitos que lhes não compitam, mas que sejam de tal modo organizados e harmonizados, que se lhes torne impossível, ainda pelo decurso do tempo, fazerem-se inimigos, e cada vez mais concorram de mãos dadas para a felicidade geral do Estado.⁶¹

A nova Carta regeu as leis do país por 65 anos. Com 179 artigos, o texto estabeleceu que o Brasil era uma monarquia constitucional, hereditária e representativa.

Com a outorga da Constituição de 1824, foram criados quatro Poderes, seguindo a formulação quadripartita de Benjamin Constant⁶²: o Poder Judiciário (denominado "Judicial" à época), o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Moderador.

Este último representou uma alteração em relação às ideias liberais da época, que previam apenas os três poderes clássicos elencados por Montesquieu, com exceção da Constituição Portuguesa de 1826, que também previa um Poder Moderador.

⁶⁰ LYNCH, Christian Edward Cyril. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado**. Brasília, 2010. p. 95. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/188/ril_v47_n188_p93.pdf. Acesso em: 25 de fevereiro de 2025.

⁶¹ BRASIL. **Falas do Trono: desde o ano de 1823 até o ano de 1889**. Brasília: Senado Federal, 2019. (Edições do Senado Federal, v. 269). P. 38. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562127>. Acesso em: 25 fev. 2025

⁶² CONSTANT, Benjamin. **Cours de politique constitutionnelle**. Paris: Guillaume, 1872. Madrid: Taurus, 1968. p. 12 e ss.

A semelhança da Constituição Portuguesa de 1826 com a brasileira de 1824 se deu por razões óbvias, como ensina Emerson Garcia, já que essa foi outorgada por Dom Pedro IV, que nada mais era do que Dom Pedro I⁶³.

Pela primeira vez na história constitucional brasileira, a ideia iluminista da separação de poderes foi incorporada ao constitucionalismo do país, com o Poder Executivo dividido em ministérios sob a chefia do Imperador.

O Poder Legislativo era estruturado em um modelo bicameral, sendo exercido pela Câmara dos Deputados, de origem “eletiva e temporária”, e pelo Senado, cujos membros, nomeados pelo Imperador a partir de uma lista tríplice formada por eleição no âmbito das províncias, possuíam mandatos vitalícios⁶⁴.

O Poder Legislativo foi delegado à Assembleia Geral, com a sanção do Imperador (art. 13), composta pela Câmara de Deputados e Câmara de Senadores ou Senado (art. 14). Cada legislatura durava quatro anos, e cada seção anual o período de quatro meses (art. 17). A Câmara dos Deputados era eletiva e temporária (art. 35), ao passo que o Senado era composto de membros vitalícios, organizado por eleição provincial (art. 40)⁶⁵.

O Poder Judiciário era composto por juízes e jurados, com divisão em instâncias. Além disso, foi criado o Supremo Tribunal de Justiça como corte de cassação, porém com competências limitadas à revisão de casos por erro manifesto ou injustiça notória.

Não havia, naquele momento, como ensina Nagib Slaib Filho, qualquer forma de controle de constitucionalidade exercido pela Corte, e tão somente pela Assembleia Geral, e em último caso pelo Imperador:

Vê-se que o controle da constitucionalidade das leis no Império era exercido pelo próprio Poder Legislativo, o qual deveria interpretar as leis (em interpretação dita autêntica, como fez na Lei de Interpretação, de 1840, que limitou o alcance do Ato Adicional de 1834, este a única emenda formal à Carta de 1824) e até mesmo legislar sem receio de que a lei fosse dita “irrazoável”, como foi no caso da Lei da Maioridade
(...) Importante também constar que o papel institucional do Imperador, exercendo o Poder Moderador, dito a chave da abóbada do sistema jurídico, com poder de veto suspensivo sobre os atos da Assembléia Geral e de até mesmo

⁶³ Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 91, jan./mar. 2024 https://www.mprj.mp.br/documents/20184/4920402/emerson_garcia.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ HISTÓRIA E CULTURA. **Revista História e Cultura**, v. 9, n. 2, 2020. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/3195/2840>. Acesso em: 25 fev. 2025.

dissolvê-la, também servia de contraponto e freio às incursões do Parlamento nas áreas política e jurídica⁶⁶.

A Corte era composta por juízes letrados, competindo, conforme o art. 164 da Constituição de 1824:

A este Tribunal Compete: I. Conceder, ou denegar Revistas nas Causas, e pela maneira, que a Lei determinar. II. Conhecer dos delictos, e erros do Officio, que commetterem os seus Ministros, os das Relações, os Empregados no Corpo Diplomatico, e os Presidentes das Provincias. III. Conhecer, e decidir sobre os conflictos de jurisdição, e competencia das Relações Provinciais⁶⁷.

Apesar das atribuições dessa corte na Constituição, foi a Lei de 18 de setembro de 1828 que a regulamentou, estabelecendo que a revisão das causas dispostas na Constituição só ocorreria caso fossem cumpridos os seguintes requisitos elencados no art. 6º: “As revistas somente serão concedidas nas causas cíveis e crimes, quando se verificar um dos dois casos: manifesta nulidade ou injustiça notória nas sentenças proferidas em todos os juízos em última instância”⁶⁸.

Assim, percebe-se que a Suprema Corte, à época, não tinha qualquer função de realizar controle de convencionalidade ou constitucionalidade de leis, como ensina José Augusto Carneiro Araújo, já que esse era o papel da Assembleia Geral:

A Constituição de 1824 atribuiu à Assembleia Geral a competência de “Fazer Leis, interpretá-las, suspende-las, e revoga-las” e “Velar na guarda da Constituição, e promover o bem geral da Nação” (art. 15, incisos VIII e IX, respectivamente), ou seja, excluiu da apreciação judicial a função interpretativa da lei e o controle de constitucionalidade, com clara inspiração no modelo francês em seu paradigma de soberania do Parlamento⁶⁹.

Tais ideias, principalmente as liberais, foram reaproveitadas da Assembleia Constituinte dissolvida, conforme Arno Wehling:

⁶⁶ SLAIBI FILHO, Nagib. **Breve história do controle de constitucionalidade**. Revista da EMERJ, v. 5, n. 20, p. 289, 2002. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista20/revista20_284.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

⁶⁷ BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 4 abr. 2025.

⁶⁸ BRASIL. **Lei de 18 de setembro de 1828**. Rio de Janeiro, 1828. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38214-18-setembro-1828-566202-publicacaooriginal-89822-pl.html. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁶⁹ HISTÓRIA E CULTURA. **Revista História e Cultura**, Vol. 9, Nº 2, 2020. Disponível em <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/3195/2840>. Acesso em 25 fevereiro de 2025.

Foi em nome da nova forma de governo que o projeto constituinte relatado por Antônio Carlos definiu o caráter da dinastia imperial, a organização do executivo em ministérios, a do legislativo num modelo bicameral e do judiciário em “juizes e jurados”, estes últimos importação do júri inglês. No caso do judiciário definiu-se ainda o princípio de duas instâncias decisórias, contra a proliferação de instâncias recursais do Antigo Regime e foi criado o Supremo Tribunal de Justiça como corte de cassação, limitado às revistas por erro manifesto ou injustiça notória. Não se constituía, portanto, nem em corte de controle constitucional, nem de última instância⁷⁰.

3.1.2 O Poder Moderador e a Sua Influência Sobre o Legislativo e o Judiciário

Muito embora existisse uma divisão, em tese, de Poderes, o equilíbrio institucional pendia unicamente para o lado do Poder Moderador, uma vez que o Imperador era considerado inviolável e sagrado, não sujeito a qualquer responsabilidade, premissa constitucional que flertava com o absolutismo do Antigo Regime, presente no artigo 99, *caput*, da Carta de 1824: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma”⁷¹.

No art. 101, seu poder é expandido, já que podia interferir em todas as instâncias do Estado sob a afirmação de manter a independência dos Poderes. Conforme o artigo 98 da Constituição de 1824:

O poder moderador é a chave de toda a organização política, e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que, incessantemente, vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos.

O Imperador podia nomear senadores, conforme o artigo 43 da Constituição. Cabia-lhe convocar a Assembleia Geral Extraordinária nos intervalos das sessões sempre que o bem do Império exigisse.

No processo legislativo, o Imperador sancionava os decretos e resoluções da Assembleia Geral, conferindo-lhes força de lei, conforme o artigo 62.

Também possuía a prerrogativa de aprovar ou suspender interinamente as resoluções dos Conselhos Provinciais, nos termos dos artigos 86 e 87.

⁷⁰ BRASIL. **Seminário Bicentenário da 1ª Assembleia Constituinte 1823**. -- Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoCatalogoProdutoConteudoTextual/anexo/SeminarioBicentenarioConstituinte.pdf>. Acesso em: 25 fevereiro de 2025.

⁷¹ BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 4 abr. 2025.

Seu poder sobre a Assembleia Geral era absoluto, podendo prorrogá-la, adiá-la ou até dissolver a Câmara dos Deputados em situações que envolvessem a salvação do Estado, com a obrigação de convocar imediatamente uma nova legislatura. O Imperador ainda nomeava e demitia livremente os Ministros de Estado, exercendo controle direto sobre o Executivo.

No âmbito do Judiciário, possuía a competência de suspender magistrados nos casos previstos no artigo 154 da Constituição.

Além disso, desempenhava um papel fundamental na administração da justiça ao conceder perdão ou moderar penas impostas a réus condenados, bem como ao conceder anistia em situações urgentes, sempre que a humanidade e o bem do Estado assim recomendassem. Em síntese, era atribuição do Imperador:

Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador
 I. Nomeando os Senadores, na fórmula do Art. 43. II. Convocando a Assembléa Geral extraordinariamente nos intervallos das Sessões, quando assim o pede o bem do Imperio. III. Sancionando os Decretos, e Resoluções da Assembléa Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62. IV. Approvando, e suspendendo interinamente as Resoluções dos Conselhos Provinciaes: Arts. 86, e 87. (Vide Lei de 12.10.1832) V. Prorogando, ou adiando a Assembléa Geral, e dissolvendo a Camara dos Deputados, nos casos, em que o exigir a salvação do Estado; convocando immediatamente outra, que a substitua. VI. Nomeando, e demittindo livremente os Ministros de Estado. VII. Suspendendo os Magistrados nos casos do Art. 154. VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas e os Réos condemnados por Sentença. IX. Concedendo Amnistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado.

Cabia ainda ao Imperador, além de afastar os magistrados, nomeá-los. Nesse sentido, é clara a redação do artigo 102, inciso III, da Carta de 1824: O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. São suas principais atribuições, III. Nomear Magistrados."

Em outras palavras, apesar da importante inovação da Carta de 1824 ao introduzir no Brasil poderes distintos e separados, todos eles estavam sob o julgo do Imperador, não existindo ainda uma separação de poderes de fato.

O Imperador nomeava parlamentares, suspendia magistrados e revogava quaisquer leis. Entretanto, apesar dessa centralização, a Carta de 1824 foi a mais longeva da história constitucional brasileira, garantindo relativa tranquilidade institucional, e em toda a sua vigência só foi emendada uma única vez, através do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834.

As contradições presentes na Carta de 1824 são vastas, mas devem ser analisadas à luz do contexto histórico da época.

Se, por um lado, a Constituição de 1824 afirmava no artigo 151, *caput*, que o Poder Judicial era independente, por outro, estabelecia que o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça deveria prestar juramentos a mão do imperador, conforme o art. 3º da Lei de 18 de setembro de 1828: “O Presidente prestará nas mãos do Imperador, e os outros membros nas do Presidente o seguinte juramento: “Juro cumprir exactamente os deveres do meu cargo”⁷².

3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1891

Durante todo o Período Imperial e, até mesmo antes dele, durante a Revolução Pernambucana de 1817 e a Inconfidência Mineira, as forças descentralizadoras, republicanas e liberais buscaram incessantemente a descentralização do poder, seja por meio de rebeliões e conflitos armados, seja por vias políticas.

A outorga da Constituição de 1824 não foi suficiente para conter essas aspirações, e ao longo do extenso território imperial, diversos movimentos insurgentes emergiram com um ideal comum: a limitação do poder central. Revoltas como a Balaiada, Sabinada, Cabanagem e a criação da República de Piratini ilustram as tentativas liberais de romper com o regime monárquico⁷³.

Apesar das sucessivas insurreições, a monarquia resistiu por 67 anos.

Entretanto, os desgastes provocados pela Guerra do Paraguai, somados à crescente insatisfação com a manutenção da centralização, enfraqueceram significativamente o Império, dando força à causa republicana, já difundida à época, o que culminou na derrocada definitiva do Império em 1889, através do Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, através de um golpe de Estado conduzido pelo Marechal Deodoro da Fonseca e uma junta militar.

⁷² BRASIL. **Lei de 18 de setembro de 1828**. Rio de Janeiro, 1828. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38214-18-setembro-1828-566202-publicacaooriginal-89822-pl.html. Acesso em: 25 fev. 2025.

⁷³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 467

O art. 1º do decreto finalmente pôs fim à monarquia, afirmando: "Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como a forma de governo da nação brasileira - a República Federativa"⁷⁴.

Em 3 de dezembro de 1889, foi nomeada uma comissão de cinco republicanos ilustres com a tarefa de redigir um projeto de constituição base para uma Assembleia Constituinte. Entretanto, a Assembleia Constituinte durou apenas três meses, promulgando a primeira Constituição da República Federativa do Brasil em 24 de fevereiro de 1891.

A Constituição Brasileira de 1891, de acordo com Paulo Bonavides, foi majoritariamente baseada na Constituição dos Estados Unidos, sendo, em síntese, um traslado do modelo americano:

Com efeito, derrubado o Império, Rui Barbosa inaugurou outro farol político e constitucional, aquele do modelo americano, estabelecido pelos fundadores da União Americana. Ergueram os constituintes de Filadélfia o edifício de uma Constituição republicana, presidencialista e federativa. Dela fizemos o traslado numa cópia que serviu tão somente para prolongar ou perpetuar a nossa crise constituinte. Trocamos o trono inglês pelo Capitólio americano⁷⁵.

Além da influência americana, a Carta foi influenciada, em menor grau, nas constituições Suíça e Argentina de acordo com José Afonso da Silva⁷⁶. O texto constitucional, como ensina Bonavides, afirmou de início que o país adotaria o sistema de uma República Federativa, presidencialista e representativa, formada pela união perpétua e indissolúvel de suas antigas províncias em Estados Unidos do Brasil, conforme seu art. 1º. "As alterações da segunda Constituição brasileira com respeito à Carta outorgada de 1824 foram, portanto, a introdução da república, da federação e da forma presidencial de governo"⁷⁷.

3.2.1 O Fortalecimento da Separação de Poderes e as Suas Crises na Constituição de 1891

⁷⁴ BRASIL. **Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 16 nov. 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: 26 fev. 2025.

⁷⁵ BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil**. Estudos Avançados, v. 14, n. 40, p. 171, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142000000300016>. Acesso em: 26 fev. 2025.

⁷⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 81.

⁷⁷ BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil**. Estudos Avançados, v. 14, n. 40, p. 169, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142000000300016>. Acesso em: 26 fev. 2025.

A principal inovação em relação à Constituição anterior foi a extinção do Conselho de Estado e do Poder Moderador, sendo que o art. 15 proclamava que são órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si, em um claro prestígio à teoria clássica tripartite de Montesquieu: “Adotou como órgãos da soberania nacional os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (artigo 15). Rompeu, assim, com a sistemática quadripartite vigente à luz da Constituição de 1824”⁷⁸.

O Poder Legislativo, antes exercido pela Assembleia Nacional, seria exercido pelo Congresso Nacional. O Congresso Nacional se compôs de dois ramos: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em um modelo bicameral.

Importante destacar que, na Constituição de 1891, em seu art. 35, incumbia ao Congresso, mas não privativamente, velar pela guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal, ideia que perdeu destaque através das Constituições brasileiras posteriores, passando a guarda da Constituição ao Poder Judiciário, privativamente.

A chefia do Poder Executivo passou do Imperador para o Presidente da República, conforme o art. 41, eleito por sufrágio direto. Dentre suas atribuições, também estavam, conforme o art. 48, nomear os membros do Supremo Tribunal Federal (STF) e os Ministros diplomáticos, sujeitando a nomeação à aprovação do Senado.

Aqui, nota-se a implementação do sistema de freios e contrapesos entre os poderes, vez que boa parte da Constituição tinha origem na Constituição americana, com ideias federalistas, como visto no tópico 2.3.1.

Em matéria de Poder Judiciário, este foi o que mais sofreu alterações, ganhando independência e soberania quando comparado ao seu formato antecessor, liderado pelo Supremo Tribunal de Justiça do Império, sendo formado o novo sistema judiciário por um Supremo Tribunal Federal composto por quinze Juízes, nomeados pelo Senado, dentre os cidadãos de notável saber e reputação, com sede na Capital da República, além de Juízes e Tribunais Federais e Estaduais, estrutura semelhante à atual.

⁷⁸ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; PETER, Christine Oliveira (orgs.). **História constitucional brasileira: estudos e reflexões**. Brasília: UniCEUB, 2019. p. 166. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14469/4/Hist%C3%B3ria%20constitucional%20brasileira%20.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

Aos Juízes federais, de acordo com o art. 57, foi garantida sua vitaliciedade, perdendo o cargo unicamente por sentença judicial, preceito que tornou o Judiciário mais independente, não estando mais sob o julgo de serem suspensos a qualquer momento pelo Poder Moderador.

Ao contrário da submissão ao chefe de Estado, agora o Poder Judiciário poderia processar e julgar originária e privativamente o Presidente da República nos crimes comuns e os Ministros de Estado.

Na atuação do Poder Judiciário, o modelo difuso de constitucionalidade foi implantado no Brasil pela primeira vez. Isso significava, de acordo com Andreo Aleksandro Nobre Marques, que qualquer juízo ou tribunal poderia declarar a inconstitucionalidade de uma norma:

(...) foi sob a égide da Constituição republicana de 1891 que surgiu o controle de constitucionalidade dos atos normativos no Brasil. Em sintonia com o sistema norte americano, de controle difuso, ou por via de exceção, cumpria a todos os órgãos do Poder Judiciário, na apreciação de casos concretos, verificar a conformidade das leis e dos atos dos Governos com a Constituição⁷⁹.

Conforme o art. 60, aos Juízes e Tribunais Federais competia processar e julgar as causas em que alguma das partes fundasse a ação ou a defesa em disposição da Constituição Federal.

Entretanto, para que a decisão tivesse efeitos gerais, necessitava de confirmação pelo STF, conforme o art. 60, § 1º, que dispunha que das sentenças das justiças dos Estados, em última instância, haveria recurso para o Supremo Tribunal Federal quando se questionasse sobre a vigência ou a validade das leis federais em face da Constituição e a decisão do Tribunal do Estado lhes negasse aplicação e quando se contestasse a validade de leis ou de atos dos governos dos Estados em face da Constituição ou das leis federais, e a decisão do Tribunal do Estado considerasse válidos esses atos ou essas leis impugnadas⁸⁰.

⁷⁹ MARQUES, Andreo Aleksandro Nobre. **Evolução do instituto do controle de constitucionalidade no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 43, n. 170, p. 17-18, abr./jun.2006. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/170/ril_v43_n170_p17.pdf/@_@download/file/ril_v43_n170_p17.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

⁸⁰ BITTENCOURT, C. A. Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 2. ed. atual. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. p. 28.

O Supremo Tribunal Federal também foi prestigiado na resolução de disputas sobre a interpretação da lei federal quando dois ou mais tribunais locais a interpretassem de modo diferente, permitindo que o recurso fosse interposto por qualquer dos tribunais envolvidos ou pelo Procurador-Geral da República.

Nota-se que, embora a Constituição atribuísse ao Congresso a competência para velar pela guarda da Constituição e das leis, não havia qualquer previsão que permitisse ao Poder Legislativo ou ao Executivo sustar decisões judiciais.

Pelo contrário, cabia privativamente ao Supremo Tribunal Federal requisitar ao Poder Executivo a intervenção nos Estados para assegurar a execução das sentenças federais.

Em síntese, a Constituição de 1891 representou um avanço na garantia da separação de poderes, fortalecendo o sistema de "*checks and balances*" no constitucionalismo brasileiro.

Esse sistema pode ser observado nos seguintes aspectos: I - a prerrogativa do Presidente da República de nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os ministros diplomáticos, sujeitando essa nomeação à aprovação do Senado; II - a competência do Poder Judiciário para exercer o controle de constitucionalidade das leis promulgadas pelo Poder Legislativo; III - a garantia de vitaliciedade aos juízes federais, assegurando sua independência funcional; IV - a atribuição ao Poder Judiciário para processar e julgar, de forma originária e privativa, o Presidente da República nos crimes comuns e os ministros de Estado; V - a vedação ao Congresso Nacional de interferir ou exercer qualquer jurisdição federal sobre as Justiças dos Estados; VI - a prerrogativa do Presidente da República de vetar leis aprovadas pelo Legislativo.

Apesar desses avanços, as relações entre os poderes nunca foram plenamente harmoniosas. Em certos momentos, como relembra Guilherme Jardim Duarte, o presidente Hermes da Fonseca chegou a descumprir ordens judiciais da Suprema Corte, notadamente as decisões proferidas nos Habeas Corpus 2794/99 e 2990/91:

Notório é o caso dos habeas corpus n. 2793/99, 2794/99, e 2990/91. Todos eles correspondiam aos conflitos decorrentes de dualidade de Assembleia, comuns no período²⁷³. Os habeas corpus referidos foram impetrados para que se realizasse a verificação dos poderes de intendentes eleitos do Conselho Municipal do Distrito Federal. Pedia-se o fim de um constrangimento ilegal, o de não se poder penetrar no Conselho. Tendo o STF decidido em favor deles, no HC 2794/99, o presidente da época, Hermes da Fonseca, recusou-se a cumprir a decisão, dissolvendo o Conselho e determinando a realização de novas eleições. Impetrado o HC 2990, o STF concedeu nova ordem contra

o decreto do Presidente. O resultado dessa luta foi o envio de ofício do Ministro Justiça, acompanhado por Mensagem do Presidente da República, declarando que não cumpriria a decisão, uma vez que o Supremo estaria exorbitando sua função. Essa Mensagem foi arquivada no Senado, com total aprovação. Em suma, o Presidente da República se recusava a cumprir a decisão do STF⁸¹.

3.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1934

Apesar da Constituição de 1891 ter inaugurado a República e a Federação no Brasil, diversos problemas surgiram da descentralização política ocorrida na transição do Império para a República.

O poder, antes centralizado nas mãos do Imperador, fragmentou-se, sendo apropriado por influentes líderes locais⁸². Dessa forma, o controle político passou a ser exercido pelos coronéis e oligarcas regionais, que, na prática, detinham o poder à margem da estrutura de poderes prevista na Constituição.

As eleições, fraudadas pelo sistema denominado voto de cabresto, permitiam que os coronéis locais ditassem os resultados eleitorais, elegendo senadores, deputados e governadores que, por sua vez, garantiam a escolha do Presidente da República.

Esse ciclo vicioso ficou conhecido como "política dos governadores", um mecanismo que consolidava o domínio das elites regionais sobre o cenário político nacional.

Essas turbulências, aliadas a uma grave crise econômica, resultaram na Revolução de 1930, um golpe de Estado liderado por Getúlio Vargas. Assim que assumiu o poder, Vargas interveio nos Estados, editando o Decreto nº 19.398⁸³, investindo-se de poderes especiais, afastando governadores e todos os membros de órgãos legislativos estaduais e municipais, além de dissolver o próprio Congresso Nacional.

⁸¹ DUARTE, Guilherme Jardim. **Independência de jure e de facto de Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais: um estudo comparado**. 2017. 181 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. P.99. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-19112020-001411/publico/7694032_Tese_Original.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

⁸² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 83.

⁸³ BRASIL. **Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 nov. 1930. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19398.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

No Decreto n.º 19.656⁸⁴, editado durante o governo provisório, em seu art. 1º, parágrafo único, Vargas alterou o número de ministros de quinze para onze e, em seguida, realizou um feito histórico⁸⁵: aposentou compulsoriamente o Procurador-Geral da República, Antônio Joaquim Pires de Carvalho e Albuquerque, e cinco ministros, Edmundo Muniz Barreto, Pedro Afonso Mibielli, Godofredo Cunha, Geminiano da Franca e Pedro Joaquim dos Santos⁸⁶.

Em seguida, nomeou interventores federais em todos os Estados, unindo os poderes Executivo e Legislativo. O art. 1º do Decreto nº 19.398 afirma:

O Governo Provisório exercerá discricionariamente, em toda sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país; *Parágrafo único*. Todas as nomeações e demissões de funcionários ou de quaisquer cargos públicos, quer sejam efetivos, interinos ou em comissão, competem exclusivamente ao Chefe do Governo Provisório⁸⁷.

Apesar do autoritarismo, foi editado o Código Eleitoral por meio do Decreto n.º 21.076⁸⁸, de 24 de fevereiro de 1932. Esse decreto retirou das assembleias políticas a competência para julgar a validade das eleições e proclamar seus eleitos, minando significativamente o poder dos coronéis e pondo fim à política dos governadores o que representou um grande avanço social para o País.

Além disso, através do Decreto n.º 21.402⁸⁹, de 4 de maio de 1932, o governo central marcou eleições para uma nova Assembleia Constituinte. Dois meses após esse decreto, eclodiu em São Paulo a Revolução Constitucionalista de 1932, que foi severamente reprimida pelo governo federal sem alterar o calendário eleitoral.

⁸⁴ BRASIL. **Decreto nº 19.656, de 3 de fevereiro de 1931**. *Diário Oficial da União: seção 1*, Rio de Janeiro, RJ, 5 fev. 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19656-3-fevereiro-1931-504841-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 abr. 2025.

⁸⁵ DUARTE, Guilherme Jardim. **Independência de jure e de facto de Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais: um estudo comparado**. 2017. 181 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde19112020001411/publico/7694032_Tese_Original.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

⁸⁶ COSTA, Emília Viotti da. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: UNESP. p. 70-71, 2006.

⁸⁷ BRASIL. **Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930**. *Diário Oficial da União*, 12 nov. 1930. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19398.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

⁸⁸ BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 26 fev. 1932. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21076.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

⁸⁹ BRASIL. **Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932**. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 14 maio 1932. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21402.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

Dessa forma, as eleições ocorreram em 3 de maio de 1933, resultando na eleição de Getúlio Vargas para um quadriênio, além da promulgação da segunda Constituição republicana em 16 de julho de 1934, influenciada pela Constituição do México de 1917, pela Constituição da União Soviética de 1918 e pela Constituição da Alemanha de 1919⁹⁰.

3.3.1 A Separação de Poderes na Constituição de 1934

A Constituição de 1891 fez pequenas alterações na organização do Estado, mantendo a separação dos Poderes da República, apesar das graves intervenções no Judiciário e no Legislativo durante o governo provisório.

No art. 3º, estabeleceu que "são órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si".

Entretanto, ampliou os poderes da União ao legislar sobre competências concorrentes entre os Estados e a União, conforme disposto no art. 10.

Além disso, rompeu com o bicameralismo ao atribuir ao Legislativo apenas a Câmara dos Deputados, tornando o Senado um órgão de mera colaboração da Câmara, conforme o art. 22: "O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados, com a colaboração do Senado Federal".

Outra inovação foi a criação da Justiça Eleitoral e do Tribunal Superior Eleitoral no art. 82, como órgãos do Poder Judiciário. Também foram instituídos os Tribunais de Contas.

Ademais, alterou-se a denominação do mais alto tribunal, que passou a se chamar de Corte Suprema, introduzindo o recurso extraordinário como instrumento de controle da hierarquia da Constituição e das leis federais em relação às causas decididas em única ou última instância pela Justiça estadual.

Em suma, a nova Constituição preservou a estrutura das anteriores, sem inovações substanciais na separação entre os Poderes. Entretanto, trouxe mudanças significativas nos direitos sociais, inaugurando, no direito constitucional brasileiro, a era das constituições sociais.

⁹⁰ SLAIBI FILHO, Nagib. **Breve história do controle de constitucionalidade**. Revista da EMERJ, v. 5, n. 20, 2002, p. 292. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista20/revista20_284.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

3.4 A CONSTITUIÇÃO “POLACA” DE 1937

No ano de 1937, o Brasil estava imerso nas ideologias que ganhavam força ao redor do mundo e que, em dois anos, desencadeariam a guerra mais mortal da história humana, a Segunda Guerra Mundial.

De um lado, estavam os fascistas, reunidos na criação do virulento Partido Integralista Brasileiro influenciado nas ideias de Adolf Hitler e Mussolini, sob a liderança de Plínio Salgado; do outro, os comunistas, que também almejavam o poder, organizados sob o Partido Comunista, liderado por Luís Carlos Prestes. No mesmo sentido, ensina Danilo Pereira Lima:

Nos anos 1930, o constitucionalismo liberal estava sob ataque e o mundo se deparava com a ascensão do nazifascismo na Europa. A tripartição dos Poderes, o Parlamento e a autonomia funcional do Poder Judiciário eram abandonadas em nome do fortalecimento do Executivo. A centralização do poder era vista como a resposta mais adequada para os problemas políticos, econômicos e sociais⁹¹.

Apesar da intensa polarização, as eleições presidenciais estavam marcadas para 1938, uma vez que Getúlio Vargas havia sido eleito para um mandato de quatro anos (1934-1938).

Na ocasião, esperava-se que concorressem José Américo de Almeida, o fascista Plínio Salgado e Armando de Salles Moreira. No entanto, o Governo Federal, sob o pretexto infundado de que um golpe comunista estaria em curso no Brasil — o chamado Plano Cohen —, acabou, sob a liderança de Getúlio Vargas, instaurando um golpe em 10 de novembro de 1937, que perduraria até 29 de outubro de 1945.

A falsa ameaça de um levante comunista marcou os anos seguintes e chegou a ser mencionada no preâmbulo da Constituição que seria outorgada:

ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança,

⁹¹ LIMA, Danilo Pereira. **O autoritarismo de Francisco Campos**. Consultor Jurídico, 22 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-22/diario-classe-autoritarismo-francisco-campos/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País⁹².

Logo após o golpe, Getúlio Vargas fechou novamente o Congresso Nacional e outorgou uma nova Constituição, cujo conteúdo era fortemente inspirado no fascismo. Anos depois, ela seria apelidada de "polaca" devido à sua semelhança com a Constituição fascista da Polônia.

Para arquitetar essa nova Constituição, Getúlio nomeou o jurista Francisco Campos, que, anos mais tarde, também se tornaria o ideólogo do Ato Institucional n.º 1 (AI-1), marcando o início da ditadura militar de 1964.

Quanto ao pensamento e atuação de Francisco Campos, o cronista Rubem Braga teria dito: "Toda vez que o Sr. Francisco Campos acende sua luz, há um curto-circuito nas instalações democráticas brasileiras"⁹³.

Essa afirmação apenas traduzia os pensamentos do idealizador da Constituição de 1937, o qual nutria simpatias à forma de governo praticada por Hitler na Alemanha, se esforçando "em apresentar a ditadura das massas como uma instituição democrática, fundada no apoio popular ao presidente, que não precisaria de qualquer intermediação (leia-se, principalmente, o Poder Legislativo) em sua relação 'direta' com o povo"⁹⁴. Segundo Campos:

na Alemanha, enquanto um parlamento em que já houve o maior número de partidos procurava inutilmente chegar a uma decisão política mediante os métodos discursivos da liberal-democracia, Hitler organizava nas ruas, ou fóra dos quadros do governo, pelos processos realistas e técnicos, por meio dos quais se subtrahia da nebulosa mental das massas uma fria, dura e lucida substância política, o controle do poder e da nação⁹⁵.

3.4.1 A Extinção da Separação de Poderes na Carta de 1937

⁹² BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 3 abr. 2025.

⁹³ AQUINO, Rubim Santos Leão de; et al. **Sociedade brasileira: uma história através dos movimentos sociais: da crise do escravismo ao apogeu do neo-liberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 377

⁹⁴ R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 264 - 275, jan - fev. 201. **A Cultura Inquisitória Vigente e a Origem Autoritária do Código de Processo Penal Brasileiro**. Marco Aurélio Nunes da Silveira. Disponível em https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista67/revista67.pdf. Acesso em 3 abr. 2025

⁹⁵ CAMPOS, Francisco. **O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/1056>. Acesso em: 4 abr. 2025.

O resultado da elaboração da Constituição não poderia ser diferente, sendo a Constituição de 1937 a mais autoritária da história constitucional brasileira, com um conteúdo fascista⁹⁶.

A constituição sujeitava seu próprio texto a um plebiscito nacional: "Esta Constituição entrará em vigor na sua data e será submetida ao plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República" (art. 187), no entanto, a consulta nunca ocorreu⁹⁷.

A Constituição de 1937 teve como principal preocupação o fortalecimento do Poder Executivo. Para isso, determinou o fechamento do Congresso Nacional, extinguiu os partidos políticos e a Justiça Federal por meio do Decreto-Lei nº 6/1937, além de concentrar as funções do Poder Legislativo no Executivo.

Também interveio na atuação do Poder Judiciário, permitindo a cassação de decisões judiciais e declarando estado de emergência nacional em todo o país, o que resultou na supressão das liberdades individuais.

O art. 178 decretava a extinção de todo o Poder Legislativo no país:

São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições para o Parlamento Nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187⁹⁸.

O art. 180 estabelecia que, enquanto o Parlamento Nacional não fosse convocado, o Presidente da República teria o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência legislativa da União. Entretanto, o Parlamento Nacional nunca foi convocado até 1945, permitindo que Getúlio Vargas concentrasse em suas mãos tanto os poderes Executivo quanto Legislativo.

No que se refere ao Poder Judiciário, Vargas também exerceu forte interferência. O art. 184, §1º, determinava a extinção de todas as ações em andamento ou pendentes de sentença no Supremo Tribunal Federal ou em Juízo Arbitral relacionadas a questões de limites entre Estados.

⁹⁶ ARINOS, Affonso. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Affonso%20Arinos%20-%20DISCURSO%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

⁹⁷ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 472.

⁹⁸ BRASIL. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 3 abr. 2025.

Além disso, de maneira oposta às Constituições anteriores, o Supremo Tribunal Federal perdeu a competência para processar e julgar originariamente o Presidente da República por crimes de responsabilidade.

O art. 96, parágrafo único, da Carta autoritária de 1937 merece especial atenção, pois representa a norma que, em toda a história constitucional brasileira, mais se aproxima do objeto de pesquisa deste trabalho: os §§ 4º e 5º da PEC 28/24. De acordo com esse artigo:

No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.

No caso da PEC 28/24, o texto afirma que:

§ 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 membros⁹⁹.

Para ilustrar as semelhanças entre os dispositivos, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, em entrevista, afirmou que a PEC 28/24 nada mais era do que reviver o art. 96, parágrafo único, da Carta de 1937:

Diante da repercussão que possa haver sobre a questão, eu acho também muito perigoso estimular a postura do Congresso Nacional, no momento em que a gente está vivendo, veja, nós estamos falando de quatro, cinco emendas constitucionais, há inclusive dois mandados de segurança com o ministro Cássio, tratando talvez de matérias de cláusula pétrea. Uma delas revive um dispositivo da polaca, a Carta de 37, de Getúlio Vargas, que estabeleceu que o Congresso poderia caçar decisões do Supremo Tribunal Federal, (...) não houve Congresso em 37¹⁰⁰.

⁹⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2024**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2448732>. Acesso em: 3 abr. 2025.

¹⁰⁰ MIGALHAS. **Gilmar diz que PL contra o STF revive dispositivo da "Polaca" de Vargas**. Migalhas, [S.l.], 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/418221/gilmar-diz-que-pl-contra-o-stf-revive-dispositivo-da-polaca-de-vargas>. Acesso em: 11 mar. 2025.

Como ilustrado por Gilmar Mendes, durante a vigência da Carta de 1937, não houve plebiscito para sua validação, nem eleições para o Congresso Nacional, e assim, houve uma peculiaridade, a Constituição quase nunca foi utilizada em sua integralidade “salvo quanto aos dispositivos que outorgavam ao chefe do Executivo poderes excepcionais”¹⁰¹.

Além disso, o poder de cassar decisões judiciais foi atribuído integralmente a Getúlio Vargas, como ensina Manoel Gonçalves:

Era ele o Executivo, o Legislativo e podia suplantar declarações judiciais de inconstitucionalidade por meio de ato seu, dada a inexistência de fato do Legislativo. Destarte, era também senhor da Constituição. Seguramente, era um ditador, na acepção moderna e plena do termo¹⁰².

Em um claro desprestígio à separação de poderes, a ditadura estadonovista exercia o Poder Executivo, editava leis por meio de decretos e, ainda, possuía a prerrogativa de atestar a constitucionalidade de tais atos, cassando decisões judiciais, caracterizando um ditadura pura e simples nas palavras de José Afonso da Silva:

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e legislativo concentrado nas mãos do Presidente da república, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgãos do Executivo¹⁰³.

Tal desarmonia não ocorreu nem mesmo na Constituição do Império, sendo a primeira vez que uma Constituição brasileira não afirmava, em nenhum de seus artigos, a existência de poderes independentes e harmônicos entre si.

As palavras “independentes” e “harmônicos” sequer são citadas em todo o texto constitucional. Além disso, desde os tempos do Poder Moderador, nenhuma autoridade havia sido declarada juridicamente irresponsável por seus atos como a Constituição de 1937 deixava implícito.

¹⁰¹ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 24.

¹⁰² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 67-81, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2025.

¹⁰³ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 85.

Entre 1930 e 1945, durante os governos de Getúlio Vargas, a independência entre os poderes foi severamente comprometida, com desrespeito e desacato a acórdãos, além da exoneração e aposentadoria arbitrárias de magistrados.

Nesse contexto de dificuldades a função judicante do Poder Judiciário, Guilherme Jardim Duarte relembra o discurso do Ministro Prado Kelly, em homenagem ao Ministro Laudo de Camargo:

Naquela fase de muitas decepções e renúncias, disse ele, era excepcionalmente difícil o exercício da judicatura, sobretudo da que encarnava toda organização judicial, cujos alicerces a aluíam. Nem os acórdãos estavam imunes do desrespeito ou do desacato, nem os que os subscreviam tinham como evitar a exoneração ou aposentadoria arbitrárias, a não ser confiando na força imanente dos princípios, a qual se rende, sem o querer, a vontade soberana. O Supremo Tribunal sofria a pior condenação - de viver cerceado em um mundo de ficções remanescentes, em derredor dele, haviam ruído todas as colunas da sociedade livre. Dentro das contingências em que passou a operar, cada ministro possuía apenas o escudo de sua consciência para opor ao mando incontestável e triunfante. Resguardar a dignidade, a fim de acudir, ao menos, a dignidade alheia; manter a independência, para não se anular na submissão geral, desempenhar uma função diminuída para que os restos dela também não desaparecessem; dar um ímimo de satisfação aos que aspiravam ao máximo de amparo, de modo que não lhes faltasse tudo; zelar o seu ministério, ainda que fosse para negócios privados, não colidentes com o interesse político de maneira que não se destruísse de todo o instrumento civilizador do direito - tal a missão que as circunstâncias haviam traçado aos membros da mais alta congregação judiciária¹⁰⁴.

3.5 A CONSTITUIÇÃO DEMOCRÁTICA DE 1946

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a vitória das forças aliadas na Europa e no Pacífico, a democracia liberal passou a ser o sistema dominante e celebrado em todo o mundo. A ideia de déspotas fascistas e autoritários parecia ter sido superada com o término do conflito, e, tão logo a guerra acabou, os ideais liberais voltaram a ganhar força no Brasil.

Sob a vigência da Constituição de 1937, eleições foram marcadas para 2 de dezembro de 1945 sob forte pressão, antecedendo assim a queda do regime de Getúlio Vargas, que foi deposto por militares em 19 de outubro de 1945.

¹⁰⁴ DUARTE, Guilherme Jardim. **Independência de jure e de facto de Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais: um estudo comparado**. 2017. 181 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. P.98. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-19112020-001411/publico/7694032_Tese_Original.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

Os ministros militares acreditavam que Vargas estava tramando para se perpetuar no poder, o que motivou sua deposição. Com a vacância do cargo, o presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro José Linhares, assumiu o Executivo e conduziu as eleições de forma regular.

O vencedor do pleito foi Eurico Gaspar Dutra, candidato do Partido Social Democrático (PSD), que logo convocou uma Assembleia Constituinte, instalada em 2 de fevereiro de 1946.

A Constituinte ficou marcada pela diversidade de representantes de diferentes movimentos políticos, incluindo direitistas, conservadores, progressistas, socialistas e comunistas. Entretanto, predominou a visão conservadora.

Assim, em 18 de setembro de 1946, foi promulgada a Constituição de 1946, claramente democrática e inspirada nos valores da Constituição de 1934, sendo, em essência, uma versão aprimorada desta, privilegiando a autonomia dos estados, os direitos individuais e políticos e a independência dos três Poderes.

Em uma clara contradição, durante a vigência da Carta democrática de 1946, Vargas retornou ao poder em 1950, eleito por voto direto através de uma ampla votação, tomando posse em 31 de janeiro de 1951.

Seu mandato deveria durar até 1956, porém houve forte pressão política para a sua renúncia, devido a crises decorrentes de sua política social e econômica, agravadas ainda com o atentado da Rua Tonelero, em 5 de agosto de 1954, quando o jornalista Carlos Lacerda, um dos principais opositores de Vargas, sofreu um atentado que resultou na morte de um oficial da Aeronáutica.

A investigação revelou ligações do chefe da guarda pessoal de Vargas com o crime, aumentando a pressão pelo seu afastamento. Não querendo se afastar, Vargas cometeu suicídio na madrugada de 24 de agosto de 1954.

Após sua morte, assumiram a presidência Café Filho, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. Apesar do caráter democrático da Constituição de 1946, diversos episódios de instabilidade e tentativas de golpe marcaram o período.

Logo após o suicídio de Vargas, assumiu o vice-presidente Café Filho, que, ao adoecer, foi substituído pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz.

No entanto, Luz foi deposto por uma junta militar liderada pelo General Henrique Teixeira Lott, que também impediu o retorno de Café Filho à presidência quando este se recuperou.

O golpe, ou “contragolpe”, ocorreu visto que Lott temia que Luz facilitasse um golpe para impedir a posse de Juscelino Kubitschek, eleito naquele ano. o General Henrique Teixeira Lott, com esse movimento colocou no cargo o presidente do Senado, Nereu Ramos.

Diante desse cenário, o Presidente do Senado, Nereu Ramos, assumiu o cargo e, posteriormente, transmitiu o poder a Juscelino Kubitschek, que enfrentou tentativas de golpes militares frustradas.

Em seguida, foi eleito Jânio Quadros, que, apenas sete meses após tomar posse, renunciou ao cargo.

Assim, assumiu o Vice João Goulart, figura rejeitada pelos militares pelas suas ligações com grupos de esquerda. Para evitar que Goulart concentrasse poderes como Presidente da República, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o parlamentarismo no Brasil. Contudo, a medida não teve êxito, pois, após um plebiscito, a população rejeitou o novo sistema, restabelecendo o presidencialismo.

João Goulart tentou equilibrar-se no poder buscando apoio tanto da direita conservadora quanto da esquerda, mas sua postura instável, insegura, populista e demagoga gerou desconfiança e oposição¹⁰⁵.

Assim, durante a vigência da Constituição de 1946, os militares tiveram papel central na condução do poder, à revelia do texto constitucional democrático, exercendo forte influência na política, promovendo instabilidades e intervenções constantes. Esse ciclo só seria encerrado com a promulgação da Constituição de 1988.

3.5.1 A Separação de Poderes na Constituição de 1946

A Carta de 1946 retomou o modelo tradicional de separação dos poderes baseado nas ideias de Montesquieu, garantindo a independência e harmonia entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Diferente da Constituição de 1937, que concentrava amplos poderes no Executivo e enfraquecia os demais Poderes, a nova Constituição buscou um equilíbrio institucional.

¹⁰⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 88.

O presidente perdeu a possibilidade de governar por decretos-leis em situações normais, restabelecendo o processo legislativo como atribuição primária do Congresso Nacional.

O veto presidencial voltou a ser relativo, podendo ser derrubado pelo Congresso Nacional, diferentemente da Constituição anterior, que permitia ao presidente vetar leis de forma definitiva.

Foi restabelecido o regime de responsabilidade do presidente, permitindo seu impeachment em caso de crimes de responsabilidade.

O Congresso Nacional voltou a ser bicameral, com a Câmara dos Deputados e o Senado Federal exercendo plenamente suas funções legislativas e fiscalizatórias.

O Judiciário passou a ter garantias institucionais mais sólidas, como a vitaliciedade dos magistrados e sua inamovibilidade, protegendo-os de interferências políticas.

Apesar desses avanços institucionais, no dia 1º de abril de 1964, o Presidente João Goulart foi deposto por um golpe militar que mudaria os rumos da história política do Brasil, com cicatrizes sociais que perduram até a atualidade.

3.6 A SEPARAÇÃO DOS PODERES NOS “ANOS DE CHUMBO” (1964-1985)

Após o golpe militar de 1964, os líderes do regime buscaram conferir um caráter de legalidade ao novo governo por meio da edição de uma série de Atos Institucionais, que regulamentavam as atividades políticas do país e ampliavam o controle do Executivo sobre os demais Poderes.

Inicialmente, foram editados quatro atos institucionais, acompanhados de diversos atos complementares avulsos, que progressivamente consolidaram o regime militar.

O Ato Institucional nº 1 (AI-1)¹⁰⁶ deixou claro que a legitimação do novo governo advinha exclusivamente dos líderes da Revolução, sem qualquer validação pelo Congresso Nacional.

¹⁰⁶ BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 10 abr. 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1964-1988/atoinstitucional-1-9-abril-1964-355055-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 mar. 2025.

Essa posição foi expressa de forma explícita no preâmbulo do AI-1, que afirmava: "Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação." O artigo 10 do AI-1 concedeu ao governo o poder de suspender os direitos políticos por até dez anos e de cassar mandatos legislativos em todas as esferas, sem possibilidade de contestação judicial.

O Ato Institucional nº 2¹⁰⁷ (AI-2) aprofundou o caráter autoritário do regime ao estabelecer a eleição indireta para presidente e vice-presidente da República, realizada por maioria absoluta do Congresso Nacional em sessão pública e votação nominal. Também determinou a extinção dos partidos políticos existentes, cancelando seus registros e impedindo sua reorganização.

Além disso, o AI-2 ampliou de 11 para 16 o número de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), permitindo ao governo indicar cinco novos membros e assegurar sua maioria na Corte.

Já o Ato Institucional nº 3 (AI-3)¹⁰⁸ interferiu diretamente na autonomia dos Estados e municípios ao modificar o processo eleitoral para os governos estaduais. Determinou que a eleição de governadores e vice-governadores passaria a ser feita pelas assembleias legislativas estaduais, também por maioria absoluta, em sessão pública e votação nominal, retirando assim o voto direto dos cidadãos para esses cargos.

Com o acúmulo de normas e decretos, surgiu a necessidade de unificar e codificar essas diretrizes, conferindo maior coerência jurídica às imposições do governo militar.

Esse processo culminou na elaboração da Constituição de 1967, que entrou em vigor em 15 de março daquele ano. Embora formalmente promulgada pelo Congresso Nacional, a forte influência do Executivo em sua redação fez com que, na prática, se tratasse de uma Constituição outorgada. Seu teor autoritário assemelhava-se ao da Constituição de 1937, instituída por Getúlio Vargas durante o Estado Novo.

¹⁰⁷ BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1964-1988/atoinstitucional-2-27-outubro-1965-347077-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 mar. 2025.

¹⁰⁸ BRASIL. **Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 5 fev. 1966. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1964-1988/atoinstitucional-3-5-fevereiro-1966-361404-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 mar. 2025.

O principal objetivo da Constituição de 1967 era consolidar o regime militar, enfatizar a segurança nacional e estabelecer um arcabouço legal para a centralização do poder.

Apesar de manter a estrutura formal dos três Poderes, a nova Carta fortalecia substancialmente o Executivo em detrimento do Legislativo e do Judiciário. Entre as principais mudanças, destacavam-se a ampliação dos poderes da União, o fortalecimento da autoridade presidencial, permitindo ao chefe do Executivo legislar por decretos-leis; e a instituição da eleição indireta para Presidente da República, realizada por um colégio eleitoral controlado pelo regime.

Apesar de consolidar o governo militar, a Constituição de 1967 teve vida curta. Em 13 de dezembro de 1968, foi editado o Ato Institucional nº 5 (AI-5)¹⁰⁹, que suspendeu garantias constitucionais e investiu o Executivo de poderes discricionários.

Esse ato concedeu ao governo a prerrogativa de cassar mandatos parlamentares, suspender direitos políticos, intervir em estados e municípios, fechar o Congresso Nacional e reprimir opositores do regime.

Imediatamente após sua edição, três ministros do STF foram compulsoriamente aposentados: Vítor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva. Em protesto, o então presidente da Corte, Gonçalves de Oliveira, renunciou ao cargo¹¹⁰. Além disso, o AI-5 levou à cassação de 32 deputados e dois senadores, enfraquecendo ainda mais o Legislativo.

Como consequência direta do AI-5, foi editado o Ato Complementar nº 38, que determinou o recesso do Congresso Nacional, suspendendo suas atividades e concentrando ainda mais poder no Executivo.

Com o agravamento do regime autoritário, a sucessão presidencial após o governo de Costa e Silva levou à edição do Ato Institucional nº 12 (AI-12), que atribuiu o exercício interino da Presidência da República a uma Junta Militar composta pelos comandantes da Marinha, Aeronáutica e Exército.

¹⁰⁹ BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1964-1988/ato-institucional-5-13-dezembro-1968-505709-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 mar. 2025.

¹¹⁰ ENGELMANN, Fabiano; MADEIRA, Lígia Mori. **A causa e as políticas de direitos humanos no Brasil**. Caderno CRH, Salvador, v. 28, n. 75, p. 623-637, set./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/20069/12699>. Acesso em: 11 mar. 2025.

Durante esse período, os militares elaboraram um novo texto constitucional, que foi outorgado em 17 de outubro de 1969 sob a forma de uma Emenda Constitucional.

No entanto, conforme ensina José Afonso da Silva, essa emenda era, na verdade, uma nova Constituição outorgada, ainda mais centralizadora do que a de 1967¹¹¹.

Suas principais mudanças incluíram o aumento considerável dos poderes do Presidente da República, incluindo a prerrogativa de legislar sem consulta ao Congresso; o fortalecimento da censura à imprensa e repressão política, restringindo ainda mais as liberdades individuais; e o enfraquecimento do Legislativo, tornando o Congresso Nacional subordinado ao Executivo.

A Constituição de 1969 consolidou o período mais repressivo do regime militar, eliminando garantias democráticas e conferindo plenos poderes ao governo autoritário.

Esse ordenamento permaneceu vigente até a transição para a democracia, culminando na promulgação da Constituição de 1988, que restaurou a separação de poderes, os direitos fundamentais e o Estado Democrático de Direito, fortalecendo de sobremaneira o Poder Judiciário frente aos demais poderes devido ao trauma da ditadura, o que, conforme será visto, gestou a judicialização da política e a atual crise política entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional.

3.7 A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988

Depois da abertura da ditadura militar em 1985, o Congresso Nacional marcou uma nova Assembleia Constituinte em 1987, com o propósito de formular uma Constituição que representasse um novo pacto político da época, privilegiando a separação de poderes, o fortalecimento dos direitos fundamentais e o rechaço ao autoritarismo estatal: “Temos ódio e nojo à ditadura”¹¹².

¹¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 89.

¹¹² GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso na Sessão de Promulgação da Constituição Federal de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/462682-discurso-de-ulysses-guimaraes-na-promulgacao-da-constituicao-federal/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

A Assembleia ficou marcada por intensos debates entre diversos atores políticos, incluídos grupos majoritários e minoritários, como lembra Ulysses Guimarães:

Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar¹¹³.

Esse processo resultou na construção da Constituição de 1988, uma constituição analítica caracterizada por uma imensa pluralidade de ideias e um extenso detalhamento das matérias tratadas.

Após 1 ano de debates e votações, a nova Constituição foi promulgada em 5 de outubro de 1988, sendo a Constituição mais democrática da história brasileira.

3.7.1 A Separação de Poderes na Constituição de 1988

Devido ao fato de a Constituição de 1988 ter sido promulgada após um período de extensa e autoritária ditadura, a nova Carta deu especial atenção e vigor ao princípio da separação de poderes, com o objetivo de assegurar a prevalência dos direitos e garantias fundamentais.

Já em seu artigo 2º, a Constituição proclama o perfil da separação de poderes, inspirado no modelo clássico de Montesquieu, organizando a estrutura estatal em três poderes distintos e harmônicos entre si: Legislativo, Executivo e Judiciário.

O dispositivo estabelece que “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, prestigiando a tradição constitucional brasileira, que consagrou tal princípio em todas as Constituições nacionais, com exceção da de 1937, que não o adotou¹¹⁴.

A defesa do princípio da separação de poderes foi tão veemente por parte do constituinte originário que este o inseriu no artigo 60, § 4º, inciso III, da Lei Maior, como cláusula pétrea.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 67-81, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2025.

Isso significa que, para a Constituição de 1988, nenhuma norma jurídica poderá suprimir ou mitigar a separação dos poderes, ainda que por meio de emenda constitucional.

Importa ressaltar que essa proteção se estendeu também à vedação da simples tramitação de propostas de emenda que visem a abolir tal princípio. Segundo Paulo Bonavides, “a separação dos poderes, como cláusula pétrea, constitui uma garantia contra as tentações autoritárias e assegura a perenidade do regime democrático”¹¹⁵.

Sob a égide da Constituição de 1988, o Poder Legislativo, além de desempenhar sua função legiferante típica, ganhou novas atribuições, notadamente no âmbito administrativo, como a competência para autorizações, aprovações, bem como a organização interna e de seus serviços, conforme disposto nos artigos 48 e 49 da Constituição Federal.

Além disso, foi conferido ao Legislativo o poder de sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. O Senado Federal, por sua vez, voltou a receber a atribuição de processar e julgar os crimes de responsabilidade dos Chefes do Executivo e dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

No tocante ao Poder Executivo, a Constituição lhe atribui a incumbência de administrar e executar as políticas públicas, conforme preveem os artigos 76 a 91 da CRFB/88. Dentre suas prerrogativas, inclui-se a possibilidade de editar medidas provisórias com força de lei.

Pode-se afirmar, conforme ensina José Afonso da Silva, que foi o Poder Judiciário o que mais ampliou sua autonomia com a Constituição de 1988, uma vez que, além de exercer sua função jurisdicional, passou a desempenhar também funções administrativas e normativas, como a edição de súmulas vinculantes (art. 103-A).

A Constituição de 1988 fortaleceu o Poder Judiciário como garantidor dos direitos fundamentais e como órgão de controle da constitucionalidade das leis e dos atos normativos. O Supremo Tribunal Federal, alçado à condição de “guardião da Constituição” (art. 102), passou a desempenhar um papel central na proteção da ordem constitucional e na manutenção do equilíbrio entre os poderes.

¹¹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 256.

Não há, na Constituição de 1988, qualquer mecanismo de contenção externo à função jurisdicional da Suprema Corte, que se consolidou como a intérprete última da Constituição.

3.7.1 O Fortalecimento do Supremo Tribunal Federal Pós-Redemocratização e 1988 e a Reação *Backlash* do Congresso Nacional

Os problemas e distorções decorrentes do novo desenho da separação de poderes no mundo, conforme estudado no item 2.4, ganharam, no Brasil, um cenário fértil para sua reprodução.

Isso porque, assim como na maioria dos países ocidentais, a Suprema Corte brasileira sofreu um grande fortalecimento após 1988, assumindo, em suas funções atípicas, atribuições típicas do Executivo e do Legislativo.

Mecanismos como: (I) a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, que permite dar ciência ao Legislativo acerca da omissão na regulamentação de preceitos constitucionais; (II) o mandado de injunção, que autoriza o Judiciário a suprir a omissão legislativa, como se verificou no caso do direito de greve do servidor público em 2007; (III) a edição de súmulas vinculantes, que possuem eficácia próxima à de normas formalmente constitucionais; e (IV) a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos¹¹⁶ foram os responsáveis por aumentar as atribuições e o petiçãoamento à Corte.

O caráter *erga omnes* das decisões do Supremo Tribunal Federal dotadas de força normativa, exemplificado no julgamento do Mandado de Injunção nº 708¹¹⁷, referente ao direito de greve, bem como a adoção pela Corte da teoria da mutação constitucional e da interpretação conforme a Constituição, aliadas a um modelo misto de controle de constitucionalidade, difuso e concentrado, evidenciam essa ampliação das atribuições jurisdicionais da Corte.

¹¹⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 67-81, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2025.

¹¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708**, *Distrito Federal*. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25 out. 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2232963>. Acesso em: 4 abr. 2025.

José Afonso da Silva observa que na atual conjuntura constitucional inaugurada em 1988 "o Judiciário brasileiro ganhou uma amplitude de atuação que o coloca em posição de árbitro de controvérsias de natureza eminentemente política, o que exige prudência e respeito à autonomia dos demais poderes"¹¹⁸.

Por outro lado, nem sempre essa prudência é alcançada, como ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho, porquanto que o fenômeno denominado de judicialização da política ocorre devido ao alargamento das atribuições do Judiciário.

Nesse mesmo sentido leciona Amandino Teixeira Nunes Junior:

De modo geral, não há como negar, pois, que os avanços e as inovações da Carta de 1988 vêm propiciando uma participação cada vez mais ativa do Poder Judiciário nas questões políticas. Os argumentos expendidos por Manoel Gonçalves Ferreira Filho são robustos indicadores do aprofundamento da judicialização da política brasileira. Indubitavelmente, a expansão da jurisdição constitucional é o fator de impulso desse aprofundamento, o que torna proeminente o papel do Supremo Tribunal Federal nesse processo, como salientado¹¹⁹.

O autor ensina que a facilidade de peticionamento a Suprema Corte propiciou que os grupos políticos e Parlamentares passassem a sempre judicializar questões políticas, inserindo os juízes em um cenário institucional potencialmente perigoso:

Não somente as ações diretas de inconstitucionalidade e os mandados de segurança têm sido instrumentos utilizados para limitar a ação de outros poderes pelo Poder Judiciário, no que concerne à defesa da Constituição e à proteção dos direitos fundamentais. Na verdade, outros instrumentos com potencial para judicializar a política, no Brasil, são também comumente utilizados, como a ação popular, a ação civil pública e o mandado de injunção, entre outros¹²⁰.

Nesse Cenário, Rogério Bastos Arantes leciona que o controle e as decisões caracterizadas como interferência ou judicialização não ocorrem, na maioria das vezes, por voluntarismo dos juízes ou porque os políticos têm o poder de recorrer ao

¹¹⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 114.

¹¹⁹ NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A Constituição de 1988 e a judicialização da política no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 45, n. 178, p. 166, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p157.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.

¹²⁰ NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A Constituição de 1988 e a judicialização da política no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 45, n. 178, p. 67, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p157.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025

Judiciário – algo muito comum no País –, mas porque a própria Constituição desenhou isso¹²¹.

Isso significa dizer, conforme Arantes, que “No Brasil, existe a possibilidade de que o Judiciário controle as leis, controle as políticas públicas e controle os políticos, então significa que todo ciclo da política democrática está sob o controle e a vigilância cotidiana desses órgãos judiciais”¹²².

Ora, foi esse o desejo do constituinte de 1988, que depositou no Supremo Tribunal Federal a responsabilidade pela resolução dos problemas que adviriam da letra da lei constitucional, bem como de sua aplicação e implementação.

Caberia à Corte, segundo o constituinte, encaminhar soluções viáveis e realistas ou oferecer interpretações aceitáveis às dificuldades decorrentes da aplicabilidade da Constituição.

Muito se fala em “ativismo judicial”, mas é fundamental lembrar que foi o próprio constituinte originário quem conferiu essa liberdade de atuação aos integrantes do Judiciário, investindo-os, inclusive, na função de sanadores de omissões legislativas.

Prova elementar desse desejo constituinte foi o discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988 — data da promulgação da atual Constituição — pelo constituinte Affonso Arinos, que, em nome de todos os constituintes, advertiu o Presidente do Supremo Tribunal Federal, ministro Rafael Mayer, sobre a necessidade da Corte combater as omissões legislativas e o “idealismo constitucional”, que em suas palavras, significava: “Por outras palavras, nunca existiu distância maior entre a letra escrita dos textos constitucionais e a sua aplicação”¹²³, afirmando:

Ao Presidente do Supremo Tribunal Federal é dirigida esta exortação: o Mandado de Injunção vai ser o instrumento dessas experiências. (Palmas.) O desejável é que o Supremo Tribunal Federal, preservando suas tradições de competência, diligência e integridade, se esforce para encaminhar soluções viáveis e realistas, ou para oferecer interpretações aceitáveis às dificuldades,

¹²¹ USP - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Judicialização da política é fruto de como a Constituição de 88 foi formulada**. Jornal da USP no Ar [online]. 2025. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/judicializacao-da-politica-e-fruto-de-como-a-constituicao-de-88-foi-formulada/>. Acesso em: 11 mar. 2025.

¹²² Ibid.

¹²³ ARINOS, Affonso. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Affonso%20Arinos%20-%20DISCURSO%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

bem como rumos e caminhos para o enfrentamento gradual dos problemas que vão aparecer entre a letra do texto e sua implementação¹²⁴.

Em adição, outro grande contribuinte do fenômeno da judicialização da política no Brasil foi o advento da Constituição analítica de 1988, fenômeno visto no tópico 2.4. Com uma Constituição analítica, mais temas são transformados em preceitos constitucionais, ou seja, como a Suprema Corte tutela tais assuntos, o rol de direitos a ela jurisdicionados também aumenta.

Ora, foi esse o modelo adotado pelo constituinte em 1988, introduzindo na Constituição matérias que vão desde os direitos fundamentais (art. 5º da CF/88) até a repartição de competências de instituições de ensino, como no caso do Colégio Pedro II (art. 242, § 2º da CF/88).

Com tamanha amplitude de ações e assuntos constitucionais, o Brasil transformou-se em um cenário perfeito para a judicialização da política, até porque ampliados são os legitimados para propor ações do grupo de controle de constitucionalidade.

Somente em relação à ação direta de inconstitucionalidade (ADI), podem propô-la o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; partido político com representação no Congresso Nacional; confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional, conforme a Lei nº 9.868/99.

Para propor uma ADI e acionar a Suprema Corte, um partido político sequer precisa superar a cláusula de barreira, necessitando apenas de um parlamentar em uma das casas legislativas.

Naturalmente, com o fortalecimento de um Poder frente as atribuições de outro – no caso, o Judiciário frente ao Legislativo – é previsível uma reação por parte deste último, buscando a contenção da atuação judicial, o que de fato tem ocorrido.

Foi nesse cenário traumático pós-ditadura militar, com o aumento das atribuições conferidas ao Poder Judiciário pela Carta Magna de 1988 — concebidas

¹²⁴ ARINOS, Affonso. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Affonso%20Arinos%20-%20DISCURSO%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

como mecanismos de contenção a eventuais abusos dos Poderes Executivo e Legislativo, como ocorria na ditadura — que passaram a tramitar, no âmbito do Congresso Nacional, de forma rotineira, em um claro efeito *backlash*, propostas de emenda à Constituição com o intuito de ampliar os instrumentos de controle do Poder Legislativo sobre as decisões do Judiciário.

Em outras palavras, o Congresso Nacional passou a tentar realizar a “poda” do controle de constitucionalidade atribuído ao Poder Judiciário conforme visto no tópico 2.4.

Dentre as principais iniciativas que visam conferir ao Parlamento a prerrogativa de sustar ou revisar decisões judiciais, destacam-se a PEC 33/11; a PEC 50/23; e a PEC 28/24, objeto da presente dissertação.

4 A SEPARAÇÃO DE PODERES E A PEC 28/24: UM COTEJO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A partir desse estudo filosófico-histórico, emerge a problemática central que orienta a presente pesquisa: os §§ 4º e 5º, inseridos na PEC 28/24, que acrescentam disposições ao art. 102 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), violam o princípio da separação de poderes, expressamente consagrado na Constituição Federal de 1988?

4.1 A PEC 28/24

A PEC 28/24, de autoria do Deputado Federal Reinhold Stephanes (PSD/PR), busca alterar a Constituição Federal de 1988 para estabelecer o julgamento de referendo de liminares pelo colegiado dos tribunais, além de criar a possibilidade de sustação de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) pelo Congresso Nacional.

A PEC propõe a inclusão do artigo 97-A, determinando que medidas cautelares de natureza cível ou penal concedidas por relatores de processos nos tribunais sejam imediatamente submetidas ao colegiado competente para referendo. O parágrafo único do artigo prevê que essas decisões tenham efeitos imediatos, mas sejam obrigatoriamente inseridas na pauta da sessão seguinte para julgamento definitivo.

A proposta inclui ainda os § 4º e § 5º no artigo 102 da Constituição, objeto de estudo do presente trabalho, estabelecendo que o Congresso Nacional poderá sustar os efeitos de decisões do STF que, no exercício da jurisdição constitucional, inovem o ordenamento jurídico como norma geral e abstrata.

Essa sustação dependerá do voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas Legislativas, com duração inicial de dois anos, prorrogável uma única vez por igual período. Caso essa prerrogativa seja utilizada, o STF somente poderá manter sua decisão mediante o voto favorável de quatro quintos de seus ministros, ou seja 9 entre 11 ministros.

O autor da PEC justifica a proposta argumentando que a medida reforça o princípio da separação de poderes, previsto na Constituição, e se baseia no artigo 49 da própria Carta Magna, que já prevê a possibilidade de o Legislativo sustar atos normativos do Executivo.

Segundo o parlamentar, a proposta visa equilibrar os freios e contrapesos entre os Poderes, evitando que decisões judiciais assumam caráter legislativo sem a devida deliberação parlamentar.

A PEC 28/24 contou com o apoio de 174 Deputados Federais, vide Anexo A.

Atualmente, a proposta foi apensada à PEC 50/2023, aguardando a criação de uma Comissão Temporária pela MESA da Câmara dos Deputados, já que foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados em 9 de outubro de 2024.

4.2 DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E OS LIMITES DO PODER CONSTITUINTE DERIVADO REFORMADOR

A análise das inconstitucionalidades materiais, em tese, da PEC 28/24, ou seja, se a proposta afronta os princípios materiais da Constituição, fundamenta-se nos ensinamentos do jurista brasileiro José Afonso da Silva, segundo o qual, no exercício do poder constituinte derivado reformador, os legisladores não possuem competência para alterar os fundamentos explícitos e implícitos da estrutura constitucional brasileira.

Tal proibição ao poder constituinte derivado reformador decorre justamente do mandamento constitucional presente no § 4º do art. 60 da Constituição, vedando a

deliberação de proposta de emenda à Constituição tendente a abolir as chamadas cláusulas pétreas: I – a forma federativa de Estado; II – o voto direto; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

A interpretação da restrição presente no § 4º do art. 60 da Constituição deve ser feita, conforme sustenta José Afonso da Silva, de maneira extensiva, pois a vedação não está ligada tão somente a proposições que busquem a abolição da forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, mas também a propostas que busquem diminuir, mesmo que remotamente, tais garantias consagradas como fundamentos base da Federação. Assim, segundo o autor:

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: "fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado", "fica abolido o voto direto...", "passa a vigorar a concentração de Poderes", ou ainda "fica extinta a liberdade religiosa, ou de comunicação...", ou o habeas corpus, o mandado de segurança...". A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto, ou indiretamente restringir a liberdade religiosa, ou de comunicação ou outro direito e garantia individual; basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, "tenda" (emendas tendentes, diz o texto) para a sua abolição. Assim, por exemplo, a autonomia dos Estados federados assenta na capacidade de auto-organização, de autogoverno e de autoadministração. Emenda que retire deles parcela dessas capacidades, por mínima que seja, indica tendência a abolir a forma federativa de Estado. Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência a abolir o princípio da separação de Poderes¹²⁵.

Fato é que, historicamente, as emendas à Constituição foram concebidas com o objetivo de adaptar a ordem constitucional originária às exigências do presente, evitando a necessidade de uma ruptura drástica da ordem política por meio de uma nova constituinte a cada momento em que se pretendesse modificar o texto constitucional.

A Constituição, como produto humano inserido em um contexto histórico específico e, portanto, passível de mudanças e falhas, deve admitir sua própria reforma. Contudo, isso não significa que deva permitir sua ruptura.

É a lição da falibilidade da Constituição apresentada por Ulysses Guimarães quando do discurso da promulgação da Constituição Federal de 1988: "A Constituição certamente não é perfeita. Ela própria o confessa ao admitir a reforma. Quanto

¹²⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 67.

a ela, discordar, sim. Divergir, sim. Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca. (...) Ela própria com humildade e realismo admite ser emendada dentro de cinco anos”¹²⁶.

Pretende-se, portanto, perquirir se o conteúdo sob análise da PEC, suprime – ainda que minimamente, como ensina Jose Afonso da Silva – o preceito do § 4º, III, do art. 60 da Constituição, ferindo as limitações materiais ao poder constituinte reformador.

4.2.1 Da Violação ao Princípio da Supremacia da Constituição e o “Direito de Errar por Último”: art. 102, *caput*, da CRFB/88.

Para o início do cotejo entre o conteúdo da PEC 28/24 e o art. 60, § 4º, III da Constituição, se faz necessário a transcrição do conteúdo da emenda:

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 membros¹²⁷.

Da análise da propositura legislativa em tela, há fortes indícios que o legislador, ao afirmar que o Congresso Nacional poderia considerar que uma decisão judicial do Supremo Tribunal Federal, em controle abstrato e concreto, exorbita o adequado exercício da função jurisdicional, inovando o ordenamento jurídico como norma geral e abstrata, e por isso poderia sustar seus efeitos pelo voto de dois terços dos membros de cada uma de suas Casas, acabou entrando em rota de colisão com o elencado no art. 102, *caput*, da Constituição, que guarda relação com o princípio da supremacia da Constituição.

O dispositivo afirma que compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, isto é, detém a palavra final em matéria de jurisdição:

¹²⁶ GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso de Ulysses Guimarães na promulgação da Constituição de 1988**. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 249, p. 295–302, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v249.2008.4103>. Acesso em: 4 abr. 2025.

¹²⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 28, de 2024**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2448732>. Acesso em: 17 mar. 2025.

A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal – a quem se atribuiu a função eminente de ‘guarda da Constituição’ (CF, art. 102, ‘*caput*’) – assume papel de fundamental importância na organização institucional do Estado brasileiro, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País conferiu, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental¹²⁸.

Desse modo, no modelo constitucional brasileiro, como ensina Celso de Mello, o juízo de valor acerca da extrapolação ou não do exercício da jurisdição por uma decisão judicial da Suprema Corte cabe exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal em razão do princípio da supremacia da Constituição e do art. 102, *caput*, da Constituição.

O princípio da supremacia da Constituição estabelece que a Carta Magna é a norma fundamental do ordenamento jurídico, devendo prevalecer sobre qualquer outra norma infraconstitucional, possuindo o Supremo Tribunal Federal (STF), competência exclusiva para interpretar e assegurar sua aplicação em matéria de jurisdição¹²⁹.

Assim, quando uma decisão é proferida, nenhum outro Poder possui competência para determinar se essa decisão ultrapassa os limites da jurisdição ou se inova o ordenamento jurídico como norma de caráter geral e abstrato, pretensão da PEC 28/24.

As regras do rito constitucional devem ser preservadas, ou seja, eventuais questionamentos sobre decisões do Supremo Tribunal Federal só podem ser resolvidos por meio dos recursos cabíveis à própria Corte, lição advertida por Edílio Ferreira:

Excessos e distorções, porventura existentes, combatem-se pelo exercício pleno da cidadania e não com afronta a princípios constitucionais. Excessos e distorções combatem-se na prática do processo democrático e no respeito à Constituição¹³⁰.

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.603**, *Distrito Federal*. Rel. Min. Celso de Mello. Pleno, Brasília, 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121&pgl=281&pgF=285>. Acesso em: 11 mar. 2025.

¹²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 23.452**, *Distrito Federal*. Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno, Brasília, 16 set. 1999. Publicado em: 12 maio 2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur20720/false>. Acesso em: 11 mar. 2025.

¹³⁰ FERREIRA, Edílio. **Inconstitucionalidade de emendas à Constituição**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 33, n. 132, p. 289, out./dez. 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496864>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Caso a decisão seja definitiva e tenha transitado em julgado, sua força será absoluta, podendo ser impugnada apenas por meio de ação rescisória perante o próprio Tribunal. De acordo com a Súmula 514 do Supremo Tribunal Federal (STF) admite-se ação rescisória contra sentença transitada em julgado, ainda que contra ela não se tenha esgotado todos os recursos¹³¹.

Vale ressaltar que, no modelo constitucional brasileiro, nada impede que o Congresso Nacional modifique a legislação ou até mesmo a Constituição em resposta a uma jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

De fato, essa não é a solução ideal, visto que pode gerar tensão na relação entre os Poderes. Contudo, conforme analisado no tópico 2.3.3, essa resposta legislativa é justamente a solução prevista por Alexander Hamilton, um dos idealizadores da separação de poderes, para situações como essas: “Um Legislativo não pode, sem ultrapassar seu domínio, inverter a determinação já tomada em um caso particular, embora possa prescrever uma nova norma para casos futuros”.

Caso o Congresso Nacional discorde do conteúdo de determinada jurisprudência, pode aprovar leis complementares ou ordinárias para alterar o contexto normativo e, conseqüentemente, influenciar a interpretação jurisprudencial.

Além disso, o Poder Legislativo detém a prerrogativa de propor e aprovar emendas à Constituição, o que pode tornar obsoleta determinada interpretação judicial:

No caso do sistema brasileiro, o ordenamento jurídico é claro ao estabelecer que as decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade produzem efeitos vinculantes à Administração Pública e aos demais órgãos do Poder Judiciário, não fazendo qualquer alusão ao Poder Legislativo (art. 102, §2º e art. 103-A da Constituição Federal; art. 28, parágrafo único da Lei n. 9.868/1999).

Assim, sob o ponto de vista da literalidade dos enunciados normativos constitucionais e legais que tratam do tema, não há qualquer óbice à edição de novos atos normativos – sejam eles leis ou emendas à Constituição – que discrepem de decisões já assentadas pela Suprema Corte brasileira em matéria constitucional¹³².

¹³¹ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Súmula 514-STF**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/531db99cb00833bcd414459069dc7387>>.

¹³² FERREIRA, Edílio. **Inconstitucionalidade de emendas à Constituição**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 33, n. 132, p. 289, out./dez. 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496864>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Nesse sentido, percebe-se que o Congresso Nacional poderia ter seguido o caminho da produção de normas legais para reverter jurisprudências, exercício típico de sua função legislativa, como já o fez anteriormente:

d) Progressividade do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) – RE n. 153.771 e EC n. 29/2000: o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 153.771, declarou serem inconstitucionais as leis municipais que fixavam alíquota progressiva do IPTU com base no valor venal do imóvel. Segundo a Corte, o art. 182 da CF/1988 somente autoriza a fixação de alíquotas progressivas para a finalidade extrafiscal de incentivar a adequação do uso da propriedade urbana à sua função social. Em clara afronta à decisão da Suprema Corte, o Congresso Nacional promulgou a EC n. 29/2000, que alterou a redação do art. 156, § 1º da CF/1988, passando o texto constitucional a autorizar expressamente a hipótese de cobrança progressiva do IPTU com base no valor venal do imóvel. No caso, não houve um intercâmbio argumentativo entre Congresso e STF. A decisão da Corte julgou as leis municipais com base na violação literal ao texto constitucional e a única resposta do Parlamento foi alterar a redação da Constituição para superar o entendimento do Judiciário.

e) Prática da vaquejada – ADI n. 4.983 e EC n. 96/2017: o STF, instado pelo Procurador-Geral da República por meio da ADI n. 4.983, consignou que a prática da vaquejada seria incompatível com o direito à proteção ao meio-ambiente e o dever do Poder Público de proteger os animais contra práticas que os submetam a crueldade (art. 225, *caput* e §1º VII da CF/1988). Entendeu que tal direito prevaleceria sobre os valores culturais representado por essa prática, declarando inconstitucional a Lei n. 15.299/2013 do Estado do Ceará, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva. O julgamento foi realizado em 6 de outubro de 2016. Em 19 de outubro de 2016, antes mesmo da publicação do acórdão do STF, o Parlamento apresentou proposta de Emenda à Constituição para alterar o texto constitucional e estabelecer que não se consideravam cruéis as manifestações culturais definidas na Constituição e registradas como bens de natureza imaterial integrantes do patrimônio cultural brasileiro. O Congresso Nacional, em 6 de junho de 2017, ou seja, em menos de um ano do julgamento do STF, promulgou EC n. 96/2017, que acrescentou o § 7º ao art. 225, da CF/1988, passando a permitir práticas como as vaquejadas e o rodeio em todo o país¹³³.

No entanto, em vez de exercer seu papel constitucional, o Congresso, por intermédio da PEC 28/24, caso aprovada, optaria por invadir as atribuições do Poder Judiciário ao sustar decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), utilizando, para isso, um quórum superior (2/3) ao exigido para a aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição (3/5), em uma clara contradição.

¹³³ HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. **A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais: diálogo forçado ou monólogos sobrepostos?**. Revista de Investigação Constitucional, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 209-236, jan./abr. 2021. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2021_Periodicos/Rev-Invest-Constitu_v.8_n.1.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

Assim, com a PEC, o Congresso Nacional poderia interferir na função típica da Suprema Corte, qual seja, a de realizar o controle de constitucionalidade de leis e atos do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

Esse controle se dá pelo julgamento de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) de lei ou ato normativo federal ou estadual, ação declaratória de constitucionalidade (ADC) de lei ou ato normativo federal, arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) e pela extradição solicitada por Estado estrangeiro.

Além disso, a Corte Constitucional também possui competência para julgar, nos casos de infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus ministros e o Procurador-Geral da República (PGR), entre outras autoridades.

Em grau recursal, o STF tem atribuições para julgar, em recurso ordinário (RO), o habeas corpus (HC), o mandado de segurança (MS), o habeas data (HD) e o mandado de injunção (MI) decididos em única instância pelos tribunais superiores, caso a decisão seja denegatória.

Já em recurso extraordinário (RE), a Corte julga as causas decididas em única ou última instância quando a decisão recorrida contrariar dispositivo da Constituição Federal.

A contrário sensu, conforme sustenta, Fides Ommati, a fiscalização do Poder Judiciário, exercida por meio do controle de constitucionalidade de leis e atos, chega a ser absoluta, não existindo nenhum contrapeso de outro Poder para cassar ou invalidar tais decisões, argumento que por si só, invalida o controle de decisões judiciais pelo Legislativo:

O controle da constitucionalidade de leis e atos constitui-se em freio da mais alta importância para o funcionamento harmonioso das instituições políticas. É o único freio que o Judiciário tem sobre os demais poderes, mas não admite contrafreio, sendo, pois, absoluto¹³⁴.

Esse direito à palavra final em matéria jurisdicional atribuído ao Supremo Tribunal Federal não significa que a Suprema Corte seja infalível e imune a erros, já que é uma instituição com juízes humanos, e, portanto, falíveis.

¹³⁴ OMMATI, Fides Angélica de Castro Veloso Mendes. **Revista de Informação Legislativa**, v. 14, n. 55, p. 55-82, jul./set. 1977; Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Distrito Federal, n. 23, p. 23-52, mar. 1979. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181023>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Entretanto, apesar da falibilidade da Corte, foi opção do legislador originário conferir ao Supremo Tribunal Federal – e não ao Poder Legislativo – o “direito de errar por último”, conforme ensina Sepúlveda Pertence.

Essa é uma característica intrínseca à Corte, todavia, ignorada pelo legislador ao elaborar a PEC 28/24.

É a lição de RUI BARBOSA, citado pelo Ministro Sepúlveda Pertence em seu voto no MS nº 21.443-DF: "Em todas as organizações políticas ou judiciais sempre há uma autoridade extrema para errar em último lugar. O Supremo Tribunal Federal, não sendo infalível, pode errar, mas a alguém deve ficar o direito de errar por último, de decidir por último, de dizer alguma coisa que deva ser considerada como erro ou como verdade. Isto é humano¹³⁵."

Na prática, a PEC 28/24 permite que o Poder Legislativo suste quaisquer decisões — abstratas ou concretas — da Suprema Corte, bastando para tal, a genérica fundamentação que uma decisão exorbita do adequado exercício da função jurisdicional e inova o ordenamento jurídico como norma geral e abstrata.

Com isso, o Congresso Nacional, valendo-se de seu poder político, poderia controlar e sustar tanto decisões proferidas em sede abstrata, como no julgamento de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), quanto em casos concretos, a exemplo de decisões da Suprema Corte no julgamento penal de um Deputado Federal ou Senador da República.

Ocorreria, assim, uma mutação do papel do próprio Congresso Nacional, que agora assumiria o posto de guardião da Constituição, título reservado constitucionalmente ao Supremo Tribunal Federal, de acordo com os ensinamentos de Agassiz Almeida Filho:

Um Congresso que se sobrepõe às decisões de constitucionalidade do STF termina convertido em *legibus solutus*, um poder sem limites. Cria a lei e decide, em último caso, sobre a sua constitucionalidade. Por isso, os termos da PEC 28/24 são draconianos para o regime democrático, deixando claro o seu verdadeiro objetivo: permitir que o Congresso atue à margem da Constituição, sem vinculação com o sistema de freios e contrapesos¹³⁶.

¹³⁵ **AULA inaugural do primeiro Mestrado Profissional em Direito do Brasil – DIREITO GV.** Disponível em: <http://direitogv.fgv.br/en/node/35410>. Acesso em: 4 jan. 2025.

¹³⁶ ALMEIDA FILHO, Agassiz. **A PEC 28/24 e o Congresso como guardião da Constituição.** Consultor Jurídico (ConJur), 1 set. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-01/a-pec-28-24-e-o-congresso-como-guardiao-da-constituicao/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Por outro lado, embora exista a possibilidade de manutenção de uma decisão do Supremo Tribunal Federal pelo voto de quatro quintos de seus membros na PEC 28/24, é importante ressaltar que o devido processo legal já estaria viciado.

Isso ocorre porque o Congresso Nacional não possui, entre suas atribuições, a análise de decisões judiciais, o que torna esse mecanismo irrelevante para conferir legalidade ao conteúdo da PEC.

O mecanismo de reversão de decisões do Congresso Nacional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), conforme proposto na PEC 28/24, pode acentuar a vulnerabilidade da Suprema Corte na relação entre os Poderes. Isso ocorre porque a exigência de um quórum de quatro quintos implica que o STF necessitaria de 9 votos entre seus 11 ministros para reverter uma decisão do Congresso, sendo uma violação ao princípio da razoabilidade..

Diante de temas que envolvem interpretações constitucionais controversas, tal exigência pode resultar na manutenção de decisões sustadas pelo Congresso, mesmo que haja uma maioria absoluta dos ministros favoráveis à sua validade. É dizer em outros termos, o voto de 2 ministros iria prevalecer frente a 9 outros.

Ora, essa tentativa de ampliação das competências do Poder Legislativo, conferindo-lhe prerrogativas típicas do Poder Judiciário sem respaldo constitucional, configura, conforme ensina José Afonso da Silva, uma violação ao princípio da separação de poderes, pois tende a abolir e suprimir funções que são exclusivamente atribuídas ao Poder Judiciário¹³⁷: “Atribuir a qualquer dos Poderes atribuições que a Constituição só outorga a outro importará tendência de abolir o princípio da separação dos poderes”.

Em resumo, a PEC 28/24, ao imbuir o Poder Legislativo da tarefa de casa revisora de decisões do STF, esvazia as atribuições constitucionalmente garantidas ao Poder Judiciário, violando o princípio da Supremacia da Constituição, e por consequência, o direito típico do Supremo de “errar por último”, o que significa, na prática, tendência a abolir a separação de Poderes, cláusula pétrea presente no artigo 60, § 4º, III, da Constituição Federal de 1988.

4.2.2 Da Violação ao Devido Processo Legal e ao Acesso à Jurisdição: art. 5º, LIV e art. 5º, XXXV da CRFB/88.

¹³⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 67.

De acordo com o princípio do Devido Processo Legal, fundamento essencial da República, é assegurado a todos o direito a um julgamento justo e imparcial.

Esse mandamento, constitucionalmente consagrado e inerente às funções do Poder Judiciário, impõe um óbice ao conteúdo da PEC 28/24. Isso porque a proposta permite que o Congresso Nacional, um órgão essencialmente político, suste decisões jurisdicionais proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), comprometendo a imparcialidade da prestação jurisdicional e, conseqüentemente, o direito das partes ao julgamento isento de influências externas.

O Devido Processo Legal exige que as partes tenham suas causas julgadas de forma técnica e independente por um terceiro, garantindo a previsibilidade e a segurança jurídica das decisões.

Ao conceder ao Legislativo o poder de revisar decisões da mais alta Corte do país, a PEC 28/24 rompe com essa garantia fundamental, permitindo que um órgão político parcial interfira no resultado de um litígio sem os critérios jurídicos exigidos para a atividade jurisdicional, ferindo também o princípio da imparcialidade do julgador.

Na prática, essa proposta subverte a lógica do sistema de freios e contrapesos, pois transforma o Congresso Nacional—um órgão representativo, sujeito a pressões eleitorais e partidárias—em uma instância revisora das decisões judiciais.

Importante ressaltar que um dos fundamentos do princípio do acesso à justiça, ou da inafastabilidade da jurisdição, elencado no art. 5º, XXXV, da CRFB/88, é justamente a concretização desse direito por meio de um julgamento imparcial para a salvaguarda dos direitos fundamentais.

Não há, via de regra, garantia de direitos — quaisquer que sejam — sem o acesso à justiça, e este, como ensina Maria Tereza A. Sadek, está umbilicalmente ligado à imparcialidade e à independência dos tribunais. Em outras palavras, sem um julgamento imparcial e apolítico, não existe o direito ao acesso à justiça constitucionalmente garantido. Nesse sentido, conforme Sadek:

Para a efetividade de todos os direitos, sejam eles individuais ou supraindividuais, de primeira, de segunda ou de terceira geração, o acesso à justiça é requisito fundamental, é condição sine qua non. Os direitos só se realizam se for real a possibilidade de reclamá-los perante tribunais imparciais e independentes. Em outras palavras, o direito de acesso à justiça é o direito sem o qual nenhum dos demais se concretiza. Assim, a questão do acesso à justiça

é primordial para a efetivação de direitos. Consequentemente, qualquer impedimento no direito de acesso à justiça provoca limitações ou mesmo impossibilita a efetivação da cidadania¹³⁸.

Em outras palavras, a PEC 28/24 compromete a imparcialidade do julgamento, ferindo tanto o princípio do devido processo legal quanto o princípio do acesso à justiça, ou da inafastabilidade da jurisdição, ao delegar a um órgão político e parcial a revisão de decisões técnico-jurídicas.

Na prática um cenário é criado em que a justiça constitucional pode ser influenciada por interesses políticos momentâneos que mudam de legislatura em legislatura. Esse mecanismo destoa da própria atribuição do Poder Judiciário, que deve atuar com autonomia e independência, livre de interferências externas que comprometam sua função jurisdicional.

É permitir, assim, conforme dito por Madison e verificado no tópico 2.3.3, que os interesses políticos invadam a justiça, já que política não se confunde com justiça: “a propensão natural desses corpos a divisões partidárias, igual motivo para temer que o hálito pestilento do facciosismo envenene as fontes da justiça¹³⁹”.

4.2.3 Da Violação ao Princípio da Razoável Duração do Processo: art. 5º, LXXVIII da CRFB/88.

Em um mundo cada vez mais comprometido com a proteção dos direitos fundamentais e a eficiência da atividade jurisdicional do Estado, tornou-se imperativo, no Brasil, a incorporação do princípio da celeridade processual na Constituição Federal de 1988¹⁴⁰.

Esse princípio foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que acrescentou o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição. Conforme o art. 5º, inciso LXXVIII, da CF/88 a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

¹³⁸ **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 274

¹³⁹ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 646.

¹⁴⁰ LENZ, Luís Alberto Thompson Flores. **Princípio do tempo razoável de duração do processo e a celeridade das manifestações do MP**. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 69, p. 177, jul./set. 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/102165/eBook_RMP-69-web.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

Tal dispositivo visa assegurar que os processos sejam concluídos em tempo hábil, evitando atrasos que possam comprometer a efetividade da justiça, conforme ensinam Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery.

Razoabilidade da duração do processo. A norma garante aos brasileiros e residentes no Brasil o direito à razoável duração do processo, judicial ou administrativo. Razoável duração do processo é conceito legal indeterminado que deve ser preenchido pelo juiz, no caso concreto, quando a garantia for invocada. Norma de eficácia plena e imediata (CF, art. 5º, §1º), não necessita de regulamentação para ser aplicada. Cabe ao Poder Executivo dar os meios materiais e logísticos suficientes à administração pública e aos Poderes Legislativo e Judiciário para que se consiga terminar o processo judicial e/ou administrativo em prazo razoável¹⁴¹.

A PEC 28/24 apresenta uma incompatibilidade significativa com essa garantia constitucional.

A referida PEC propõe que o Congresso Nacional, mediante o voto de dois terços dos membros de cada uma de suas Casas Legislativas, possa sustar decisões judiciais pelo prazo de dois anos, prorrogável uma única vez por igual período.

Além disso, estabelece que, em caso de utilização dessa prerrogativa, o Supremo Tribunal Federal somente poderá manter sua decisão pelo voto de quatro quintos de seus membros.

Essa proposta contraria frontalmente o princípio da razoável duração do processo. Processos que, em muitos casos, já se estenderam por anos até alcançarem uma decisão definitiva e transitada em julgado, poderiam ter seus efeitos suspensos por até quatro anos pelo Congresso Nacional.

Isso implica que, mesmo após uma decisão final, a efetivação da justiça seria postergada, comprometendo a celeridade processual assegurada constitucionalmente.

A situação se agrava pela generalidade do texto da PEC 28/24, que não distingue decisões definitivas e liminares. Conseqüentemente, tanto decisões transitadas em julgado quanto medidas liminares poderiam ser sustadas pelo Congresso por até quatro anos.

Essa indefinição amplia o potencial de violação ao princípio da celeridade processual, uma vez que decisões que demandam urgência poderiam ser indevidamente retardadas.

¹⁴¹ NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. In: **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Editora RT. p. 281.

Ademais, a PEC não diferencia entre decisões judiciais ordinárias e aquelas relacionadas a violações de direitos fundamentais. No caso destas últimas, a suspensão de uma decisão judicial por dois anos, prorrogáveis por igual período, pode inviabilizar a efetividade da tutela jurisdicional.

Para efeito de comparação, no direito comparado canadense, é permitida a derrogação de decisões judiciais pelo Parlamento, entretanto, caso a decisão seja referente a garantia dos direitos fundamentais, esta não é passível de derrogação, justamente para evitar que exista demora na resolução de casos urgentes.

Questões envolvendo direitos fundamentais frequentemente exigem respostas imediatas para prevenir danos irreparáveis. A suspensão prolongada dessas decisões compromete não apenas a celeridade processual, mas também a própria autonomia e independência do Poder Judiciário mitigando a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos.

4.2.4 Da Invasão das Atribuições do Poder Legislativo em Face do Supremo Tribunal Federal: arts. 47 a 52 da CRFB/88.

O Senado Federal, possui atribuições específicas em relação ao Supremo Tribunal Federal (STF), conforme estabelecido no art. 52 da Constituição Federal de 1988.

Essas competências estão delineadas nos incisos I, III e X do referido artigo, e dizem respeito ao processamento e julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade, além de aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha dos Magistrados, nos casos estabelecidos na Constituição.

O inciso X delega ao Senado Federal a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal

De início, nota-se que o constituinte originário, ao organizar as atribuições do Senado Federal, não impôs qualquer fiscalização às decisões judiciais tomadas pela Suprema Corte, em um claro prestígio ao princípio da separação de Poderes.

Ao contrário, confiou ao Senado Federal a função de suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do

Supremo Tribunal Federal, sem qualquer questionamento quanto ao mérito ou qualidade da decisão. Nesse mesmo sentido se posiciona Regina Maria Macedo Nery Ferrari, ao afirmar que:

o mais interessante a ponderar em relação a essa questão é que o dispositivo constitucional, quando determina que '...' (art. 52, X), o faz no sentido de que, quando o Senado pratica tal competência, exercita-a em obediência à decisão do Supremo, o que traz a evidência de ser esse ato de natureza executória, complementar, já que o mesmo só pode ser praticado após e na medida em que for determinada a inconstitucionalidade pelo Supremo¹⁴².

Assim, o Poder Constituinte Originário sequer previu qualquer mecanismo permissivo a interferência do Legislativo no conteúdo das decisões tomadas pela Suprema Corte nos artigos que regulamentam o seu funcionamento, pois, por força do art. 102 da CRFB/88, o Supremo Tribunal Federal é o “guardião da Constituição”.

É pacífico que, para se alterar a Constituição por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), sua essência deve permanecer inalterada¹⁴³.

É da natureza da Constituição de 1988 permitir a atuação do Senado Federal no sistema de freios e contrapesos em relação ao Supremo Tribunal Federal apenas em questões disciplinares, como no impeachment de ministros ou atos relacionados as suas nomeações.

Entretanto, a gênese da Constituição de 1988 não permite qualquer interferência do Legislativo nas atividades típicas do Poder Judiciário, especialmente no que diz respeito à soberania de suas decisões.

Um argumento contrário é apresentado por Ives Gandra Martins, que reitera a constitucionalidade da PEC 28/24 ao validar, entre as atribuições do Congresso Nacional, a sustação de atos do Judiciário e do Executivo que usurpem a função legislativa:

Em primeiro lugar, porque é a explicitação do que está no art. 49, inciso XI, da Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988. Em segundo lugar, porque não anula, mas suspende até que se faça uma nova lei. Em terceiro

¹⁴² NERY, Regina Maria Macedo. **Efeitos da declaração de inconstitucionalidade**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/8043>. Acesso em: 4 abr. 2025.

¹⁴³ FERRAZ, Renato Otávio da Gama. **Por que é inconstitucional a PEC 28/24?** Migalhas, 17 out. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/417717/por-que-e-inconstitucional-a-pec-28-24>. Acesso em: 17 mar. 2025.

lugar, esta suspensão só é possível quando a decisão da Suprema Corte invadir a competência legislativa, que é exclusiva daquelas pessoas que foram eleitas pelo povo, já que o Supremo não é eleito pelo povo, mas escolhido por um homem só, que é o Presidente da República.

Ora, esse esclarecimento faço aos leitores, porque há quem diga que a PEC 28 é inconstitucional. Evidentemente, não o é. É de uma rigorosa constitucionalidade e até me impressiona porque apenas com dois terços do Congresso Nacional - dois terços de 513 deputados, dois terços de 81 senadores - é que eles poderiam suspender a lei elaborada pelo Supremo.

A meu ver, isso até reduz o poder do Congresso Nacional, que, pelo art. 49, inciso XI, tem um poder absoluto de suspender a qualquer hora que quisesse e até de anular decisões que invadam sua competência legislativa, por parte do Poder Judiciário¹⁴⁴.

Ao contrário do defendido por Ives Gandra Martins, verifica-se que, caso o constituinte quisesse consagrar a fiscalização do Congresso Nacional sobre as atribuições jurisdicionais do Supremo Tribunal Federal, ele o teria feito.

O próprio constituinte originário consagrou a fiscalização dos atos do Executivo pelo Congresso Nacional no art. 49, V, da CRFB/88, positivando que é da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

No entanto, não fez o mesmo em relação ao Poder Judiciário, não sendo cabível a interpretação de que o constituinte permitiu a sustação de decisões do Poder Judiciário ao permitir a sustação de atos do Executivo¹⁴⁵.

Ademais, o poder constituinte originário não concedeu qualquer possibilidade de suspensão de decisões do Poder Judiciário pelo Poder Legislativo em seus 250 artigos originários.

Soma-se a isso o fato de que a PEC 28/24, em nenhum momento, afirma que a suspensão ocorrerá apenas quando a decisão da Suprema Corte invadir a competência legislativa, uma vez que o texto é muito claro ao estabelecer que o Congresso Nacional fará um juízo de valor e qualidade acerca do próprio exercício da jurisdição, determinando a sustação “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”.

¹⁴⁴ MARTINS, Ives Gandra da Silva. **PEC 28/24 - Por que é constitucional a PEC que permite ao Congresso suspender decisões do STF?** Migalhas, 14 out. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/417277/pec-28-24-permite-que-o-congresso-suspenda-decisoes-do-stf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

¹⁴⁵ FERRAZ, Renato Otávio da Gama. **Por que é inconstitucional a PEC 28/24?** Migalhas, 17 out. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/417717/por-que-e-inconstitucional-a-pec-28-24>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Ora, como visto no tópico 3.7.1, durante a elaboração da Constituição, os sentimentos referentes aos traumas da ditadura estavam aflorados, não havendo indícios de que o constituinte, mesmo após uma ditadura — em que vários foram perseguidos e exilados —, pudesse cogitar atribuir ao Poder Legislativo a tarefa de anular atos do Executivo e do Judiciário. Caso assim fosse, estariam prestigiando a centralização de poder que tanto combateram nos “anos de chumbo”.

4.3 DA POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE PREVENTIVO EM FACE DA PEC 28/24

Conforme exposto, a PEC 28/24, ao afrontar o princípio da separação de poderes e diversos outros princípios bases da República, violou o preceito presente no artigo 60, § 4º, III, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a separação dos poderes.

Diante do mandamento que impede a deliberação de propostas com tal conteúdo, surge a necessidade de analisar quais mecanismos jurídicos preventivos são utilizados para frustrar tais propostas, impedindo-as de serem sequer deliberadas ou votadas, como preceitua a Constituição.

No Brasil, dois modelos quanto ao momento da realização do controle de constitucionalidade existem, sendo os métodos preventivo e repressivo.

O método preventivo, como o próprio nome preceitua, está ligado a realização de um juízo de constitucionalidade prévio, antes que o processo legislativo termine e a norma vigore com todos os seus efeitos jurídicos.

O intuito desse método é evitar que propostas inconstitucionais embarquem no direito positivado, afrontando os preceitos da Constituição¹⁴⁶, além da manutenção do princípio da estabilidade e segurança jurídica ao não permitir a vigência de normas inconstitucionais¹⁴⁷.

Nesse mesmo sentido segue a doutrina de Jorge Miranda, ao afirmar que:

¹⁴⁶ CARVALHO, Kildare Gonçalves de. **Controle de constitucionalidade: aspectos contemporâneos**. in Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte. Editora Del Rey, 2009.

¹⁴⁷ ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, **El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencia y perspectivas**, 2008.

Caracteriza essa modalidade de controle o momento em que atua. Contrapondo-se ao chamado controle sucessivo ou repressivo, relaciona-se ao momento da formação dos atos ou dos comportamentos sob controle. Assim, o controle prévio é aquele que se exerce antes de concluído o processo de formação do comportamento ou do ato, inclusive no que pertine à sua efetiva execução¹⁴⁸.

Assim, para a realização desse controle preventivo, o direito brasileiro admite três modalidades: o controle exercido pelo Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário.

No caso do controle exercido pelo Executivo e pelo Legislativo, há previsão constitucional expressa, enquanto o controle preventivo exercido pelo Judiciário decorre de uma interpretação implícita da Constituição Federal.

O controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Executivo é facilmente visualizado no direito ao veto presidencial presente no art. 66, § 1º da Constituição. O veto pode ocorrer por questões de inconstitucionalidade ou afronta ao interesse público de projetos de lei na via ordinária e complementar, não se aplicando a decretos legislativos, resoluções ou propostas de emenda à Constituição.

O veto deve ser expresso, escrito e justificado no prazo de 15 dias úteis, devendo também ser justificado ao presidente do Congresso Nacional em 48 horas.

Como contrapeso ao direito de veto pelo Poder Executivo, o Poder Legislativo pode derrubar essa medida quando a matéria retorna para reapreciação, nos termos do art. 57, inciso IV, e art. 66, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Assim, para que o veto seja rejeitado, exige-se um quórum qualificado, superior ao necessário para a aprovação da lei.

No caso da PEC 28/24 não se vislumbra controle de constitucionalidade prévio por parte do Executivo, já que propostas de emenda à Constituição não podem ser vetadas ou sancionadas pelo Presidente da República por falta de previsão legal.

Quanto ao papel do Poder Legislativo no controle preventivo de constitucionalidade, este ocorre no âmbito de seu regimento interno e de seu funcionamento, sendo exercido por meio das comissões temáticas, especialmente as Comissões de Constituição e Justiça, bem como pelo voto dos parlamentares ao longo de todas as etapas do processo legislativo, como ensina Alexandre de Moares:

¹⁴⁸ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 2. v. Coimbra: Coimbra Editora, 1983. p.312.

(...) para que qualquer espécie normativa ingresse no ordenamento jurídico, deverá submeter-se a todo o procedimento previsto constitucionalmente. Dentro deste procedimento, podemos vislumbrar duas hipóteses de controle preventivo de constitucionalidade, que buscam evitar o ingresso no ordenamento jurídico de leis inconstitucionais: as comissões de constituições e justiça e o veto jurídico¹⁴⁹.

Por uma questão metodológica, o controle de constitucionalidade prévio realizado pelo Poder Legislativo será analisado no item 4.4.

Por conseguinte, vislumbra-se, de forma excepcional, a possibilidade de controle de constitucionalidade prévio em face da PEC 28/24 por meio da jurisdição do Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse contexto, a Suprema Corte somente está apta a realizar o controle de constitucionalidade preventivo em face de projetos de lei e propostas de emenda à Constituição caso um parlamentar impetre um remédio constitucional contra tais atos, qual seja, o mandado de segurança (MS).

Isso se deve ao fato de que a jurisprudência brasileira não admite o controle concentrado de constitucionalidade em caráter preventivo, ou seja, o ajuizamento de ações do modelo concentrado em face de propostas legislativas ainda em tramitação, uma vez que estas não possuem status normativo, tese defendida por Edílio Ferreira: “não há controle abstrato preventivo de constitucionalidade incidente sobre proposições em tramitação no Congresso Nacional”¹⁵⁰.

Portanto, ações como a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), a ação declaratória de constitucionalidade (ADC), a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) não constituem instrumentos processuais adequados para impugnar proposições legislativas.

Essa posição também foi adotada pela ex-Ministra Rosa Weber no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.669 (ADI 5.669), na qual afirmou:

(...) 2. Nos termos dos art. 102, I, “a”, da Constituição da República e 3º, I, da Lei nº 9.868/1999, a ação direta de inconstitucionalidade terá como objeto

¹⁴⁹ MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 574.

¹⁵⁰ FERREIRA, Edílio. **Inconstitucionalidade de emendas à Constituição**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 33, n. 132, p. 289, out./dez. 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496864>. Acesso em: 17 mar. 2025.

lei ou ato normativo. Por esta razão, a existência formal da lei ou do ato normativo – ou, no caso, da emenda à Constituição – na ordem jurídica, o que se dá após a conclusão do processo legislativo, traduz pressuposto de constituição válida e regular da relação processual de índole objetiva inaugurada pela ação direta de constitucionalidade. É que vocacionada, a ação direta de inconstitucionalidade, a assegurar a higidez constitucional da ordem jurídica vigente, o interesse na tutela judicial, por esta via objetiva, pressupõe, em consequência, ato normativo em vigor. Em outras palavras, para ser impugnada mediante a ação direta de inconstitucionalidade, a “lei ou ato normativo” deve traduzir efetivo e atual descumprimento da Constituição.

3. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objeto, nos termos do pedido deduzido, a declaração da inconstitucionalidade da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287/2006, em tramitação no Congresso Nacional. Ocorre que, antes da conclusão do respectivo processo legislativo, propostas de emenda à Constituição, assim como projetos de lei, não se qualificam como atos normativos. Ainda em discussão nas Casas Legislativas, que podem vir a aprová-las ou não, lhes falta a eficácia própria das normas jurídicas, não se tratando de direito vigente.

4. Assim, a proposta de emenda constitucional em tramitação no Congresso Nacional de modo algum se amolda à figura de “lei ou ato normativo” para os fins do art. 102, I, “a”, da Constituição da República e do art. 3º, I, da Lei nº 9.868/1999¹⁵¹.

Assim, o mandado de segurança (MS) pode ser utilizado para o controle de constitucionalidade preventivo porque assiste ao parlamentar o direito subjetivo de participar de um processo legislativo livre de vícios¹⁵², sendo uma exceção à regra da utilização do controle de constitucionalidade apenas em normas positivadas. Nesse raciocínio:

O controle de constitucionalidade tem por objeto lei ou emenda constitucional promulgada. Todavia, cabe ser exercido em caso de projeto de lei ou emenda constitucional quando a Constituição taxativamente veda sua apresentação ou a deliberação¹⁵³.

Conforme analisado, nenhuma emenda tendente a abolir a separação de poderes pode tramitar. O andamento de tais propostas, em tese, pode afetar o direito

¹⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.669**, Distrito Federal. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 15 mar. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311466697&ext=.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

¹⁵² FAÇANHA ROCHA, Ludiana Carla Braga; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. **ENTRE JUDICIAL RESTRAINT E O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO** – Controle do Processo Legislativo precedente à luz da ADI 7184. Revista Brasileira de Teoria Constitucional, Florianópolis, Brasil, v. 9, n. 2, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-961X/2023.v9i2.10042. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/10042>. Acesso em: 4 abr. 2025.

¹⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21.642**, Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 3 fev. 1993.

subjetivo do parlamentar de participar de um processo legislativo adequado, razão que o possibilita a impetrar Mandado de Segurança nesses casos.

o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que o mandado de segurança (MS) é um instrumento de defesa do direito público subjetivo do parlamentar em não participar de processo legislativo inconstitucional, sendo este um direito líquido e certo¹⁵⁴.

Apesar da possibilidade de frustração da tramitação de emendas constitucionais que atentem contra as cláusulas pétreas, por meio do mandado de segurança (MS) impetrado por parlamentar, é fundamental analisar sua viabilidade, uma vez que é ponto pacífico na jurisprudência a excepcionalidade dessa medida.

Isso ocorre sob pena de interferência do Poder Judiciário nas atividades típicas do Poder Legislativo, sendo, portanto, um assunto envolto em grande discussão doutrinária

Para Teori Zavascki, no julgamento do MS 32.033, somente é possível a utilização do MS em face de projetos de lei e propostas de emenda à Constituição se a análise for meramente formal, sem adentrar no julgamento do mérito da proposição.

De acordo com o julgado, a análise material dessas proposições via MS representa uma violação das atribuições do Poder Legislativo:

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

1. Não se admite, no sistema brasileiro, o controle jurisdicional de constitucionalidade material de projetos de lei (controle preventivo de normas em curso de formação). O que a jurisprudência do STF tem admitido, como exceção, é “a legitimidade do parlamentar – e somente do parlamentar - para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo” (MS 24.667, Pleno, Min. Carlos Velloso, DJ de 23.04.04). Nessas excepcionais situações, em que o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado a aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa, a impetração de Segurança é admissível, segundo a jurisprudência do STF, porque visa a corrigir vício já efetivamente concretizado no próprio curso do processo de formação da norma, antes mesmo e independentemente de sua final aprovação ou não.

2. Sendo inadmissível o controle preventivo da constitucionalidade material das normas em curso de formação, não cabe atribuir a parlamentar, a quem a Constituição nega habilitação para provocar o controle abstrato repressivo,

¹⁵⁴ BENTES, Fernando. **A estratégia institucional do Supremo Tribunal Federal no processo legislativo**. Revista Brasileira de Filosofia do Direito, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 132–153, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/download/1476/1935/3455>. Acesso em: 4 abr. 2025.

a prerrogativa, sob todos os aspectos mais abrangente e mais eficiente, de provocar esse mesmo controle antecipadamente, por via de mandado de segurança.

3. A prematura intervenção do Judiciário em domínio jurídico e político de formação dos atos normativos em curso no Parlamento, além de universalizar um sistema de controle preventivo não admitido pela Constituição, subtrairia dos outros Poderes da República, sem justificção 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 jurídico¹⁵⁵.

Entretanto, ao longo dos anos, a Corte superou esse entendimento, permitindo a análise formal e material das emendas constitucionais em tramitação por meio do mandado de segurança (MS).

Apesar da inovação jurisprudencial, a excepcionalidade da medida permaneceu em todos os casos, ocorrendo análise do Poder Judiciário nesses casos apenas em situações extremas de ilegalidade, preceito reafirmado no MS 37.722, no qual o Ministro Relator Luís Roberto Barroso afirmou:

O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais tem caráter excepcional e exige inequívoca afronta a alguma cláusula pétrea da Constituição. Mais excepcional ainda é o controle preventivo de constitucionalidade, visando impedir ou suspender a própria tramitação de proposta de emenda constitucional. Salvo hipóteses extremas, não deve o Judiciário impedir que prossiga a discussão de qualquer matéria no Congresso Nacional¹⁵⁶.

No julgamento recente do MS 38.659/DF, o Ministro André Mendonça também ressaltou essa singularidade, temendo a banalização do confronto judicial a atos legislativos em tramitação:

(...)Tal controle, todavia, a meu ver, deve revestir-se do mais alto grau de excepcionalidade, estando circunscrito aos casos onde há flagrante, inequívoco e manifesto desrespeito ao devido processo legislativo.

¹⁵⁵ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Mandado de segurança contra projeto de lei supostamente inconstitucional**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/d645920e395fedad7bbbed0eca3fe2e0>>. Acesso em: 07/04/2025

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 37.722**. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgado em 22 jun. 2022, publicado em 23 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1316821/false>. Acesso em: 4 abr. 2025.

14. Tenho que a autocontenção judicial deve nortear a atuação jurisdicional da Suprema Corte em tais casos, de modo que seja evitada, ao máximo, a prematura declaração de invalidade de ato legislativo ainda no seu processo de formação, diante do evidente risco de que se traduza em interferência indevida do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo, em violação ao princípio da Separação dos Poderes.

15. Com efeito, não se pode tomar por corriqueiro ou mesmo banalizar o antecipado escrutínio integral e completo do ato normativo, ainda em fase de construção política e democrática no âmbito do Poder Legislativo, sob pena de congelamento da função legiferante, constitucionalmente atribuída, primordialmente, ao Poder Legislativo¹⁵⁷.

Essa excepcionalidade é superada, segundo Falconi, quando o parlamentar, em seu juízo único de cognição, entende que a propositura legislativa afronta o cerne da Constituição Federal de 1988, ou seja, afronta as cláusulas pétreas elencadas no artigo 60, § 4º da CRFB/88. Assim, expõe Falconi:

Em relação a essas possibilidades, o Supremo Tribunal Federal somente admite, de forma clara, o controle jurisdicional de constitucionalidade sobre a atividade de elaboração legislativa em duas hipóteses: quando proposta de emenda à Constituição contenha, em seu conteúdo, a possibilidade de violar, de forma inequívoca, o disposto no art. 60, § 4º, da CRFB/88, isto é, que seja tendente a abolir cláusulas pétreas; e quando qualquer proposição legislativa viole, no curso de seu procedimento legiferante, dispositivos constitucionais que disciplinem o devido processo legislativo¹⁵⁸.

Importa ressaltar que o mandado de segurança (MS) somente pode ser apreciado enquanto a proposta estiver em tramitação, uma vez que, caso se converta em norma positivada, seja na forma de lei ou de emenda constitucional, a ação será considerada prejudicada, perdendo o objeto, não podendo ser utilizada como sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade (ADI) através do princípio da fungibilidade conforme entendimento consolidado no Mandado de Segurança nº 24.642 (MS 24.642).

Embora reconhecendo ao membro do Congresso Nacional qualidade para invocar o controle jurisdicional pertinente ao processo de positivação formal do direito de elaboração das espécies normativas, nega-lhe, no entanto, legi-

¹⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 38.654**, Distrito Federal (Medida Cautelar). Rel. Min. André Mendonça. Julgado em 7 jul. 2022, publicado em 8 jul. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, s/n. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1320941/false>. Acesso em: 4 abr. 2025.

¹⁵⁸ FALCONI, Ivan Furlani. **Tricameralismo à brasileira? A expansão do controle preventivo de constitucionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Caderno Virtual, Brasília: IDP, v. 2, n. 43, jan./mar. 2019.

timidade ativa para prosseguir no processo mandamental, quando, em decorrência de fato superveniente, a proposição normativa venha transformar-se em lei, ou, como no caso, venha converter-se em Emenda à Constituição”¹⁵⁹.

Além disso, caso o parlamentar perca o mandato enquanto tramita o mandado de segurança (MS), o efeito será o mesmo que o da transformação da proposição em norma, conforme exposto no MS 27.971, havendo perda de legitimidade ativa do ex-parlamentar ou do interesse de agir, sendo impossível o andamento do *writ*.

(...) a perda superveniente de titularidade do mandato legislativo tem efeito desqualificador da legitimidade ativa do congressista que, apoiado nessa específica condição político-jurídica, ajuizou ação de mandado de segurança com o objetivo de questionar a validade jurídica de determinado procedimento que ambas as Casas do Congresso Nacional têm adotado em matéria de apreciação de medidas provisórias. É que a atualidade do exercício do mandato parlamentar configura, nesse contexto, situação legitimante e necessária, tanto para a instauração, quanto para o prosseguimento da causa perante o STF¹⁶⁰.

Diante dos indícios de que a PEC 28/24 violou o preceito fundamental presente no art. 60, § 4º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, revela-se cabível, à luz das jurisprudências analisadas do Supremo Tribunal Federal (STF), a impetração de mandado de segurança (MS).

Não por acaso, tão logo a PEC 28/24 foi submetida à tramitação, o Deputado Federal Paulinho da Força (Solidariedade- PR), impetrou o Mandado de Segurança nº 39.954, atualmente sob a relatoria do Ministro Nunes Marques.

Em resumo, a petição inicial elaborada pelo deputado aduz a inconstitucionalidade da PEC 28/24, reafirmando sua violação à separação dos Poderes e a necessidade excepcional do controle de constitucionalidade prévio em relação à emenda, além do seu direito subjetivo de não participar de um processo legislativo ilegal:

(...) como ato impetrado a iminente deliberação na Câmara dos Deputados da Proposta de Emenda à Constituição 50/2023 e a proposição a ela apensa, a Proposta de Emenda à Constituição 28/2024, (que alteram a Constituição

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 24.642**, Distrito Federal. Rel. Min. Carlos Velloso. Julgado em 25 set. 2003, publicado em 2 out. 2003. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despachos61172/false>. Acesso em: 4 abr. 2025.

¹⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.971**, Distrito Federal. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 1º jul. 2011, publicado em 9 ago. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília.

Federal de 1988 para criar, em favor do Congresso Nacional, uma competência de sustar, por maioria qualificada, decisões deste E. Supremo Tribunal Federal), o que faz no exercício do direito público subjetivo – que tem qualquer membro do Congresso – de não deliberar sobre matérias que violam, frontalmente, o núcleo essencial das cláusulas pétreas da separação de poderes (salvaguardado pelo art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF/88) e do acesso à Justiça (albergado pelo art. 5º, XXXV CF/88), consoante proposto nos termos a seguir¹⁶¹.

Para ilustrar a controvérsia exemplificada anteriormente acerca da excepcionalidade da intervenção previa do judiciário em sede de controle preventivo de constitucionalidade de tramitações legislativas, a Procuradoria Geral da República (PGR), nos autos do Mandado de Segurança nº 39.954, se pronunciou afirmando:

Mandado de Segurança. Controle de constitucionalidade de Proposta de Emenda à Constituição. A Constituição veda a deliberação de proposta de emenda à Constituição tendente a abolir cláusula pétrea. Tratando-se de limitação extraordinária a atividade típica do Congresso Nacional, o termo “deliberação” merece interpretação restritiva. Inviabilidade do controle judicial se a matéria ainda se acha em processo democrático de debate e aperfeiçoamento. Sem que se haja marcado a sessão de deliberação sobre a proposição normativa, ordem judicial de proibição do seu trâmite seria prematura e conflitante com o princípio da separação de Poderes. Parecer por que a ordem seja denegada¹⁶².

Por outro lado, ao contrário do Procurador Geral da República, Paulo Gonet, sustentamos que é cabível o ajuizamento de mandado de segurança (MS) para a realização do controle de constitucionalidade excepcional em face da PEC 28/24, uma vez que esta é eivada de “inconstitucionalidade chapada” expressão cunhada pelo Ministro Sepúlveda Pertence para caracterizar inconstitucionalidades flagrantes, “desvairadas”, “enlouquecidas”¹⁶³.

Além da inconstitucionalidade, nota-se que a referida PEC está em fase de deliberação, uma vez que foi analisada e aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial no Mandado de Segurança n. 39.954**. Relator: Ministro Nunes Marques. Peticionado em 11 out. 2024c.

¹⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Manifestação da PGR no Mandado de Segurança n. 39.954**. Relator: Ministro Nunes Marques. Impetrante: Deputado Federal Paulo Pereira da Silva. Peticionado em 11 out. 2024.

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.802**, Distrito Federal. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 12 abr. 2018, publicado em 3 maio 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur384344/false>. Acesso em: 4 abr. 2025.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, assim como a CCJ do Senado Federal, delibera sobre a admissibilidade da PEC, ou seja, decide se a proposta pode continuar tramitando com base nos requisitos constitucionais, realizando a análise formal e verificando se ela viola alguma limitação ao poder reformador estabelecida no artigo 60, § 4º, da Constituição Federal, ou seja, delibera sobre a PEC.

Assim, apesar do reconhecimento de que o termo “deliberação” merece uma interpretação restritiva, conforme sustenta a Procuradoria-Geral da República (PGR), há indícios de que a análise realizada na CCJC não se limita à admissibilidade formal, já que toca no mérito da proposta, caracterizando um ato deliberativo. O termo "deliberação" refere-se a qualquer ato de apreciação, discussão e decisão sobre uma matéria no processo legislativo.

Tanto é verdade que a própria Revista de Informação Legislativa do Senado Federal reconhece que a votação de uma emenda na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (CCJ) constitui uma deliberação:

Todas as PEC tramitam pela CCJ por mandamento regimental expresse, com prazo exíguo para deliberação. Consequência disso é a soma, aos fatores já mencionados relativos aos PL, da vontade política da comissão de influir, por meio de seu parecer, nas deliberações do Plenário, tendo em vista inclusive a visibilidade que tais deliberações costumam ter perante a opinião pública¹⁶⁴.

Por esses motivos, defendemos que o Supremo Tribunal Federal (STF) pode determinar a sustação da tramitação da PEC 28/24 por meio do julgamento de mandado de segurança, caso seja provocado.

4.4 DA POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE REPRESENTATIVO EM FACE DA PEC 28/24

¹⁶⁴ PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira; HENRIQUES, Hugo Rezende. **Análise de admissibilidade de proposições legislativas: a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 54, n. 213, p. 39-62, jan./mar. 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p39.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

A PEC 28/24 já superou uma etapa do controle de constitucionalidade prévio realizado pelo Congresso Nacional, tendo sua admissibilidade aprovada na votação do parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

Na ocasião, 38 Deputados Federais votaram pela admissibilidade, enquanto 12 votaram pela sua rejeição, em um quórum de 50 parlamentares. Assim, o próximo passo da Proposta de Emenda à Constituição é sua análise por uma Comissão Especial, onde os deputados terão até 40 sessões para deliberar sobre seu conteúdo e votar um parecer sobre o mérito da proposta, conforme o art. 202, §5º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Caso aprovada na Comissão Especial, a PEC será submetida à votação no Plenário da Câmara dos Deputados, onde deverá ser aprovada em dois turnos, com o voto favorável de, no mínimo, 3/5 dos deputados (308 dos 513), de acordo com o art. 60, §2º, da Constituição Federal.

Após a aprovação na Câmara dos Deputados, a proposta seguirá para o Senado Federal, onde passará pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, que analisará sua admissibilidade nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Se aprovada na CCJ, a proposta segue para votação no Plenário do Senado, onde também deverá ser aprovada em dois turnos, com um quórum qualificado de 3/5 dos senadores (49 dos 81), conforme o art. 60, §2º, da CRFB/88.

Caso a proposta seja aprovada sem modificações, ela será promulgada pelas Mesas Diretoras da Câmara e do Senado, passando a vigorar imediatamente, sem necessidade de sanção ou veto presidencial, nos termos do art. 60, §3º, da Constituição. Se o Senado alterar o texto, a PEC retorna à Câmara dos Deputados para nova deliberação, conforme o art. 60, §2º, da Constituição.

Após a promulgação da PEC, o controle prévio de constitucionalidade estará esgotado, restando o controle repressivo concentrado como instrumento adequado para aferir sua compatibilidade com a Constituição.

Assim, caso a PEC 28/24 seja promulgada, o único mecanismo jurídico para confrontá-la com a Constituição será a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), visto que essa é a única ação no sistema de controle de constitucionalidade capaz de invalidar Emendas à Constituição quando afrontarem as cláusulas pétreas previstas no art. 60, §4º, da Constituição.

Isso ocorre em razão do disposto no art. 102, I, "a", da Constituição, que estabelece a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar ações diretas de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos federais ou estaduais.

A ação direta de inconstitucionalidade segue ditames muito específicos regulamentados na Lei nº 9.868/1999. De acordo com o seu art. 2º, são legitimados para a proposição da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI):

I - O Presidente da República; II - a Mesa do Senado Federal; III - a Mesa da Câmara dos Deputados; IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; V - o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal; VI - o Procurador-Geral da República; VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; VIII - partido político com representação no Congresso Nacional; IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional¹⁶⁵.

Apesar de a Constituição, no art. 103, e a Lei 9.868/99, em seu art. 2º, elencarem tais legitimados, somente o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal, a Mesa da Câmara dos Deputados, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e o Procurador-Geral da República (PGR) podem propor a ação contra qualquer matéria, sendo denominados legitimados universais, vez que possuem o interesse genérico em preservar a supremacia da Constituição, elemento esse inerente à própria natureza de suas atribuições institucionais¹⁶⁶.

Os demais legitimados são denominados pela doutrina de legitimados especiais, uma vez que devem demonstrar a pertinência temática entre a norma impugnada e suas atribuições institucionais, conforme leciona Celso de Mello:

O requisito da pertinência temática – que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato – foi erigido à condição de pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa ad causam para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade¹⁶⁷.

¹⁶⁵ BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

¹⁶⁶ MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 196

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.157**. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 1º dez. 1994. Diário da Justiça, 17 nov. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=391350>. Acesso em: 4 abr. 2025.

Assim, a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) busca impugnar eventuais emendas que atentem contra as chamadas cláusulas pétreas, possuindo a declaração de inconstitucionalidade, resultante do julgamento da ADI, eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal, conforme o art. 28, parágrafo único, da Lei 9.868/99.

Essa forma de vincular os órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública federal, estadual e municipal à decisão tomada no julgamento de uma ADI representa uma introdução do sistema de *stare decisis* no direito brasileiro.

Esse termo refere-se ao sistema importado da *common law*, que designa o modelo jurídico de adoção de precedentes vinculantes¹⁶⁸.

Para esse sistema, exemplificado pelo efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de controle concentrado de constitucionalidade, bem como pela adoção de suas súmulas vinculantes, o julgador tem o dever de observância dessas diretrizes, sob pena de incorrer em erro, que pode ser classificado como *error in procedendo* ou *error in iudicando*.

Dessa forma, caso uma decisão judicial não respeite um precedente vinculante, ela poderá ser revista por meio das vias recursais disponíveis, como a reclamação constitucional¹⁶⁹.

É bem verdade que o sistema de *Stare Decisis* foi positivado no direito brasileiro com o objetivo de padronizar a jurisprudência dos tribunais, impedindo que órgãos jurisdicionais ao redor do país apliquem uma mesma norma de forma divergente, especialmente quando esta for inconstitucional. Da mesma forma, busca-se garantir a vinculação da Administração Pública às decisões judiciais.

O Código de Processo Civil (CPC) é claro ao estabelecer, em seu artigo 926, *caput*, que "os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente".

Ademais, o art. 927 do mesmo código reafirma o sistema de *Stare Decisis* no ordenamento jurídico brasileiro, ao estabelecer um rol de decisões que deverão

¹⁶⁸ BERTÃO, Rafael Calheiros. **Os precedentes no novo Código de Processo Civil: a valorização da *stare decisis* e o modelo de Corte Suprema brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 41, n. 253, p. 347–385, mar. 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.253.15.PDF. Acesso em: 4 abr. 2025.

¹⁶⁹ Zaneti Jr., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 341-342.

ser obrigatoriamente seguidas nos julgamentos posteriores acerca da mesma matéria¹⁷⁰:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados¹⁷¹.

Busca-se, assim, com o efeito vinculante da ADI, a tutela da ordem constitucional frente às ameaças de uma possível emenda inconstitucional.

Existe também a possibilidade, conforme o art. 10 da Lei 9.868/99, de concessão de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, que só pode ser deferida por maioria absoluta dos membros do Supremo Tribunal Federal.

Caso haja o deferimento do pedido, a concessão da medida cautelar torna aplicável a legislação anterior, caso exista, salvo expressa manifestação em sentido contrário, em um claro efeito repristinatório¹⁷².

Vale ressaltar que a concessão de medida cautelar em ADI tem eficácia *erga omnes* e efeitos *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva ser concedida eficácia retroativa (*ex tunc*).

Por outro lado, o indeferimento da medida cautelar não significa a confirmação da constitucionalidade da lei com efeito vinculante¹⁷³.

A petição inicial da ADI deve indicar, conforme o art. 3º, I, da Lei 9.868/99, o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações.

¹⁷⁰ BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

¹⁷¹ BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.148-1**, Tocantins. Rel. Min. Celso de Mello. Diário da Justiça Eletrônico, n. 112, publicado em 28 set. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=488654>. Acesso em: 17 mar. 2025.

¹⁷³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 3.458 AgR**. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgado em 14 fev. 2007. Diário da Justiça, Brasília, 17 nov. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur4971/false>. Acesso em: 13 fev. 2025.

O polo passivo em uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) contra a PEC 28/24, caso aprovada, será composto pelos órgãos responsáveis por sua tramitação e defesa da norma impugnada.

Em primeiro lugar, figuram as Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, uma vez que o Congresso Nacional é o órgão responsável pela elaboração e promulgação de emendas constitucionais, conforme o artigo 57 da Constituição Federal de 1988.

Em segundo lugar, a Advocacia-Geral da União (AGU) integrará o polo passivo, pois, nos termos do artigo 103, § 3º, da Constituição, cabe a esse órgão a defesa das normas questionadas em ações de controle de constitucionalidade. Apesar de integrar o polo passivo da ação, o AGU não é obrigado a defender determinada lei, vez que possui autonomia para não se manifestar se a defesa da constitucionalidade de determinada norma não for conveniente¹⁷⁴.

Por fim, a Procuradoria-Geral da República (PGR) atuará na qualidade de fiscal da ordem jurídica, nos termos do artigo 103, § 1º, da Constituição, apresentando parecer sobre a constitucionalidade da norma impugnada, podendo ser favorável ou contrário à PEC, enquanto que o Presidente da República só irá integrar esse polo se participar da criação da norma.

Sustentamos que, caso promulgada, a PEC 28/24 poderá ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade (ADI), com fundamento na violação do art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal, conforme já explorado nos itens anteriores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No conturbado cenário político atual, marcado por crises e conflitos entre os poderes Legislativo e Judiciário, sobreveio a elaboração dos §§ 4º e 5º da PEC 28/24, que permitem ao Legislativo sustar decisões judiciais.

Devido a essa grande inovação jurídica potencialmente perigosa para as instituições brasileiras e os debates que sobrevieram, fez-se necessário realizar o presente trabalho com a pretensão de analisar criticamente esse conteúdo com o princípio da separação de poderes presente na CRFB/88.

¹⁷⁴ BRILHANTE, Igor Aragão. **Virada jurisprudencial sobre o papel da AGU nas ADIs: contexto e lições**. Revista da PGFN, Brasília, ano IV, n. 8, 2014, p. 56. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-iv-numero-8-2014/r8g.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

Dessa forma, o objetivo geral da presente pesquisa delimitou-se a responder se os §§ 4º e 5º da PEC 28/24, violam a separação de poderes consagrada constitucionalmente. Concluiu-se que os §§ 4º e 5º, representam grave violação ao princípio da separação de poderes, ao conferirem ao Congresso Nacional competência para sustar decisões do Supremo Tribunal Federal em matéria de jurisdição constitucional.

No primeiro objetivo específico, procurou-se estudar o princípio da separação de poderes em sua dimensão filosófica, elaborada pelos autores clássicos que o descreveram, buscando lançar as bases para uma interpretação apurada desse princípio na CRFB/88.

Também foram buscados indícios sobre o que os autores que construíram intelectualmente o princípio pensavam sobre a problemática da pesquisa, isto é, se a separação de poderes, para eles, permitia a interferência do Poder Legislativo nas decisões jurisdicionais do Poder Judiciário.

Constatou-se que os próprios idealizadores da separação de poderes na tradição ocidental rejeitaram a possibilidade de que o Legislativo pudesse rever ou anular decisões judiciais. A separação de poderes, para os autores clássicos que construíram tal preceito, de Aristóteles aos federalistas, corresponde a um mecanismo de limitação do poder por meio da repartição de funções de um poder uno e indivisível, não podendo o poder ser cooptado por poucas pessoas ou instituições, sendo, portanto, uma forma de conter o poderio despótico estatal.

Para eles, o Judiciário deveria ser protegido contra interferências externas justamente porque sua função é limitada à interpretação da lei — e isso inclui, por essência, a guarda da Constituição.

Esse resultado sustenta fortemente a tese de que os §§ 4º e 5º da PEC 28/24, violam não apenas a CRFB/88, mas os próprios fundamentos clássicos que inspiraram o princípio da separação de poderes.

Ainda na análise filosófica, constatou-se que, após a Segunda Guerra Mundial, o princípio da separação de poderes ganhou novas conotações, uma vez que o Poder Judiciário foi fortalecido nos países ocidentais.

No pós-guerra, surgiram Constituições analíticas, ampliando a jurisdição das supremas cortes ao redor do mundo. Desse aumento de poder, emergiu o fenômeno do efeito *backlash*, que explica os conflitos atuais entre o Judiciário e o Legislativo. Na atualidade, os parlamentares têm buscado conter o Judiciário por meio da

'poda' de suas atribuições — fenômeno que também ocorreu no Brasil após a redemocratização, em decorrência da CRFB/88.

Quanto ao segundo objetivo específico, procurou-se realizar um estudo acerca da evolução do princípio da separação de poderes no decorrer da história brasileira, desde a Constituição de 1824 no Brasil Império até a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Esse estudo almejou localizar, em termos históricos, as raízes do conflito institucional entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário que gestacionou a elaboração dos §§ 4º e 5º da PEC 28/24.

A conclusão obtida foi que o papel jurisdicional do STF foi fortalecido após a Constituição de 1988, especialmente como resposta institucional ao regime autoritário iniciado em 1964, que cassou juízes e ministros, ferindo as atribuições do Poder Judiciário.

Ao longo de toda a história constitucional brasileira, desde o Brasil Império, sucessivos golpes e instabilidades entre os Poderes marcaram o percurso político do país.

Devido a essa instabilidade — presente durante a vigência de todas as Cartas Constitucionais brasileiras — o constituinte de 1988 procurou fortalecer a separação de poderes e o papel do Supremo Tribunal Federal na CRFB/88, justamente para combater tais rupturas institucionais e assegurar os direitos coletivos.

Como resposta a esse trauma histórico, especialmente após o regime militar de 1964, o constituinte originário conferiu protagonismo à Suprema Corte, fortalecendo seu papel em áreas anteriormente exercidas pelo Poder Legislativo.

Foi constatado que o mandado de injunção (MI) e a ação direta de inconstitucionalidade por Omissão (ADO) são exemplos desse aumento de atribuição, vez que a Suprema Corte também ganhou poderes para combater a omissão legislativa.

O constituinte facilitou o acesso à Corte em casos de matérias amplas, em virtude da existência de uma Constituição analítica e do grande número de legitimados para a propositura de ações no controle de constitucionalidade. A partir desse movimento, sobreveio o fenômeno da judicialização da política.

Com esse fortalecimento do Supremo Tribunal Federal (STF) pós-1988, o Congresso Nacional, sentindo suas atribuições minoradas, passou a tentar realizar controles na jurisdição exercida pela Corte Suprema, sendo os §§ 4º e 5º da PEC

28/24, fruto desse contexto, pois visam suspender decisões judiciais via Congresso Nacional, em um típico efeito *backlash*.

O terceiro objetivo específico propôs-se a realizar um cotejo dos §§ 4º e 5º da PEC 28/24 com a CRFB/88, buscando, assim, responder o objetivo geral da pesquisa, e se tal recorte presente na emenda viola o princípio da separação de poderes expresso na Constituição, assim como se viola a limitação ao poder de reforma inerente ao constituinte derivado reformador, vez que a separação de poderes se traduz em cláusula pétrea na atual ordem constitucional.

O resultado foi que os §§ 4º e 5º da PEC 28/24, possuem inconstitucionalidades materiais flagrantes por violarem cláusulas pétreas da Constituição de 1988, especialmente o princípio da separação de poderes, previsto no art. 60, § 4º, III, da CRFB/88, vez que os dispositivos da PEC atribuem ao Congresso Nacional o poder de sustar decisões do STF, afetando diretamente a função jurisdicional.

A afronta ocorre na medida em que se violam princípios estruturantes da função jurisdicional, como a supremacia constitucional, o devido processo legal, o acesso à justiça, a razoável duração do processo e o “direito de errar por último”, inerente ao Supremo Tribunal Federal <https://www2.tjal.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=0J000012Y0000&processo.foro=19&conversationId=&cbPesquisa=NMPARTE&dadosConsulta.valorConsulta=mauricio+acioli+gomes&cdForo=-1&paginaConsulta=1>eral, todos eles garantidores da independência do Poder Judiciário e instrumentos de efetivação da separação de poderes.

Por fim, o último objetivo específico estudou a possibilidade de um controle de constitucionalidade pré-normativo e pós-normativo, dadas as inconstitucionalidades evidenciadas na presente emenda.

Na via preventiva, constatou-se a viabilidade da utilização do mandado de segurança (MS) por parlamentar para impedir a deliberação da proposta, uma vez que esta se encontra eivada, conforme o termo de Sepúlveda Pertence, de uma 'inconstitucionalidade chapada' — embora se reconheça que tal medida deva ser excepcionalíssima.

Na via repressiva, a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) mostrou-se apta, caso a PEC seja promulgada, à declaração de nulidade dos §§ 4º e 5º da proposta estudada.

A pesquisa partiu da seguinte hipótese: os parágrafos 4º e 5º da PEC 28/24, ao conferirem ao Congresso Nacional o poder de sustar decisões do Supremo Tribunal Federal, violam a cláusula pétrea da separação de poderes, consagrada no artigo 60, § 4º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por implicarem ingerência indevida do Poder Legislativo sobre funções típicas do Poder Judiciário.

Os resultados confirmaram essa hipótese, porquanto a pesquisa demonstrou que, segundo clássicos como Montesquieu, Locke e os Federalistas, a separação de poderes depende da autonomia de cada poder e de mecanismos de freios recíprocos, sem sobreposição — posição também defendida por José Afonso da Silva —, o que não ocorre na presente emenda.

O estudo contemporâneo revelou as distorções desse princípio na atualidade, em razão do fortalecimento do Poder Judiciário, como o efeito *backlash* e a judicialização da política, que vêm tensionando o equilíbrio entre os poderes. Mostrou-se, porém, que tais distorções não justificam a usurpação de funções típicas de um poder por outro.

O resultado histórico-institucional mostrou que a Constituição de 1988 fortaleceu o Supremo Tribunal Federal, sobretudo após a ditadura, justamente para garantir um Judiciário autônomo e com “direito de errar por último”, assegurando proteção contra abusos dos demais poderes, especialmente quando decide temas sensíveis — mas que isso não justifica a reação desproporcional da PEC.

Como resultado prático da confirmação da hipótese, a dissertação defende que essa afronta justifica o uso do mandado de segurança (MS) como instrumento de controle preventivo de constitucionalidade e a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) como controle concentrado repressivo de constitucionalidade.

O trabalho foi realizado por meio de uma abordagem qualitativa baseada no método indutivo, por meio da análise de normativas, jurisprudências e doutrinas.

Apesar de buscar responder os objetivos propostos, o presente trabalho enfrentou algumas limitações. A principal delas decorre do recorte metodológico e temático adotado, que restringiu a análise da PEC 28/24, e do princípio da separação de poderes a uma perspectiva jurídica e técnica.

No entanto, reconhece-se que a matéria também possui uma dimensão política, considerando que tanto o Congresso Nacional quanto o Supremo Tribunal Federal são instituições politicamente inseridas no cenário nacional.

Negociações, embates e desavenças de natureza política, muitas vezes travadas nos bastidores institucionais, impactam diretamente a formulação e tramitação de propostas legislativas, mas não foram objeto de investigação aprofundada neste estudo, em razão da dificuldade de mensuração empírica desses elementos, da limitação temporal e da extensão máxima exigida para a presente dissertação.

Diante das limitações enfrentadas, sugere-se que futuras pesquisas ampliem o escopo metodológico, incorporando abordagens interdisciplinares que integrem, além da perspectiva jurídico-constitucional, elementos da ciência política, da sociologia institucional e da análise de políticas públicas.

A utilização de métodos empíricos, como entrevistas com parlamentares, ministros e assessores técnicos, bem como a análise de discursos e registros de tramitações legislativas, pode oferecer uma visão mais aprofundada sobre os fatores políticos e institucionais que influenciam a criação de propostas de emenda constitucional como a PEC 28/24.

O acompanhamento das manifestações públicas e posicionamentos institucionais do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal em outros episódios de tensão institucional pode contribuir para a construção de um diagnóstico mais completo sobre o atual estágio das relações entre os Poderes no Brasil.

Apesar dessas limitações, o estudo oferece um panorama sobre a crise institucional entre o Legislativo e o Judiciário, suas origens históricas e o papel do Supremo Tribunal Federal na redemocratização, ampliando o debate constitucional sobre a PEC 28/24.

Baseado em uma análise filosófica, histórica e constitucional, com fundamentação teórica clássica e contemporânea, o trabalho também oferece instrumentos jurídicos concretos para enfrentar propostas possivelmente inconstitucionais em trâmite, buscando, com isso, contribuir para o aperfeiçoamento das instituições e para o cumprimento do mandamento constitucional que impõe a existência de poderes harmônicos e independentes entre si.

REFERÊNCIAS

- 1 PELICIONI, Ângela Cristina. **A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 43, n. 169, jan./mar. 2006, p. 20. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edcoes/43/169/ril_v43_n169_p21.pdf. Acesso em: 12 mar. 2025.
- 2 ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.
- 3 BARBOSA, Marília Costa. **Revisão da Teoria da Separação dos Poderes do Estado**. Rev. Cient.Fac. Lour. Filho, v.5, n.1, p. 1-16, 2006.
- 4 ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo, SP: Martin Claret, 2007.
- 5 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 187.
- 6 VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Separação de Poderes**. v. 1. Brasília: IDP, 2015. p. 8. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1983/1/Separa%C3%A7%C3%A3o_de%20Poderes%20V1.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.
- 7 LOCKE, John. **Segundo Tratado de Direito Civil**. Brasil: Clube do Livro Liberal, s/d. P.75.
- 8 MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p.48.
- 9 VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Separação de Poderes**. v. 1. Brasília: IDP, 2015. p. 7. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1983/1/Separa%C3%A7%C3%A3o_de%20Poderes%20V1.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.
- 10 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 111.
- 11 **DECLARAÇÃO de Direitos do Homem e do Cidadão (1789)**. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracaode-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 04 mar. 2025
- 12 MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de. **O Espírito das Leis**. 3ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

13 FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros; FERREIRA E COSTA, Mônica Aragão Martiniano. **Aulas de Teoria do Estado**. 3.ed.rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010. p. 191.

14 Ibid.

15 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de. **O espírito das leis**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982. p. 96.

16 MONTESQUIEU, Barão de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007. p. 75.

17 KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 9.

18 LIMA, Rogério de Araújo. **Os Artigos Federalistas. A contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do Federalismo no Brasil**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 48 n. 192 out./dez. 2011. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242934/000936215.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 mar. 2025.

19 KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 11.

20 SOUZA, Gisele Braz de. **Os artigos federalistas: a teoria da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos**. Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, p. 222, jun. 2022. Disponível em: <https://vianasapiens.com.br/revista/article/download/793/430>. Acesso em: 14 mar. 2025.

21 HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 389.

22 Ibid., p. 390.

23 Ibid., p. 399.

24 Ibid., p. 405.

25 HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 418.

26 SOUZA, Gisele Braz de. **Os artigos federalistas: a teoria da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos**. Revista das Faculdades Integradas Vianna Júnior, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, p. 230, jun. 2022. Disponível em: <https://vianasapiens.com.br/revista/article/download/793/430>. Acesso em: 14 mar. 2025.

27 HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 621.

28 Ibid.

29 Ibid.

30 HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 625.

31 Ibid., p. 643.

32 HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers**. São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 646.

33 Ibid., p. 645.

34 Ibid., p. 646.

35 Ibid., p. 620.

36 SÁ, R. M. **O Mandado de Injução e o Direito de Greve no Serviço Público: o papel do princípio da supremacia do interesse público na mudança da jurisprudência do STF**. Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília, n. 7, p. 8, 2008. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/20382>. Acesso em: 3 abr. 2025.

37 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injução n. 712/PA**. Rel. Min. Eros Grau. Decisão publicada no Diário da Justiça, 6 nov. 2007, p. 26. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/imprensa/PDF/mi712.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

38 BARROSO, Luís Roberto. **Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas**. Revista Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p.2176, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/30806/21752>. Acesso em: 14 mar. 2025.

39 Ibid., p. 2190.

40 Ibid., p. 2178.

41 MARMELSTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial**. Bolonha, 2016. p. 3. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

42 MARMELSTEIN, George. **Efeito Backlash da Jurisdição Constitucional: reações políticas ao ativismo judicial**. Bolonha, 2016. p. 3. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/caju/Efeito.Backlash.Jurisdicao.Constitucional_1.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

43 HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004, p. 168.

44 WALDRON, Jeremy. **A dignidade da Legislação**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

45 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 76.

46 LYNCH, Christian Edward Cyril. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado**. Brasília, 2010. p. 93. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/188/ril_v47_n188_p93.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

47 BRASIL. **Seminário Bicentenário da 1ª Assembleia Constituinte 1823**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. p. 82. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoCatalogoProdutoConteudoTextual/anexo/SeminarioBicentenarioConstituinte.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025

48 ROSÁRIO, Adalgisa Maria Vieira do. **A Constituinte de 1823 e a Constituição de 1824**. Correio Braziliense, Brasília, n. 8560, p. 2, 13 set. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117546>. Acesso em: 25 fev. 2025.

49 BRASIL. **Falas do Trono: desde o ano de 1823 até o ano de 1889**. Brasília: Senado Federal, 2019. (Edições do Senado Federal, v. 269). P. 39. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562127>. Acesso em 25 fev. 2025.

50 Ibid.

51 ROSÁRIO, Adalgisa Maria Vieira do. **A Constituinte de 1823 e a Constituição de 1824**. Correio Braziliense, Brasília, n. 8560, p. 2, 13 set. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/117546>. Acesso em: 25 fev. 2025.

52 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 466.

53 BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Coordenação de Arquivo. **Inventário analítico do arquivo da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823** [recurso eletrônico]. 2. ed., rev. e reform. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 58. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/items/726ad9cc-34f7-4a6a-978f-499b0e000d5c>. Acesso em: 25 fev. 2025.

54 BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Coordenação de Arquivo. **Inventário analítico do arquivo da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, 1823** [recurso eletrônico]. 2. ed., rev. e reform. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 60. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/items/726ad9cc-34f7-4a6a-978f-499b0e000d5c>. Acesso em: 25 fev. 2025.

55 ROSÁRIO, Adalgisa Maria Vieira. **A Constituinte de 1823 e a Constituição de 1824**. Correio Braziliense, Brasília, nº 8560, p. 2, 13/09/ de 1986. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/117546/1986_SETEMBRO_032a.pdf?sequence=3%3E. Acesso em: 25 fev. 2025.

56 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 112.

57 FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. atual. e ampl. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012, p. 128.

58 CONSTANT, Benjamin. **Principes de Politique**. In: ROULIN, Alfred (Org.). *Oeuvres de Benjamin Constant*. Paris: Librairie Gallimard, [s.d.]. p. 1.112 e ss.

59 Seminário Bicentenário da 1ª Assembleia Constituinte 1823. -- Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. p. 90. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoCatalogo-ProdutoConteudoTextual/anexo/SeminarioBicentenarioConstituinte.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

60 LYNCH, Christian Edward Cyril. **O Poder Moderador na Constituição de 1824 e no anteprojeto Borges de Medeiros de 1933: um estudo de direito comparado**. Brasília, 2010. p. 95. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/47/188/ril_v47_n188_p93.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

61 BRASIL. **Falas do Trono: desde o ano de 1823 até o ano de 1889**. Brasília: Senado Federal, 2019. (Edições do Senado Federal, v. 269). P. 38. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/562127>. Acesso em: 25 fev. 2025.

62 CONSTANT, Benjamin. **Cours de politique constitutionnelle**. Paris: Guillaume, 1872. Madrid: Taurus, 1968. p. 12 e ss.

63 **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** nº 91, jan./mar. 2024 https://www.mprj.mp.br/documents/20184/4920402/emerson_garcia.pdf. Acesso em: 25 fev. 2025.

64 Ibid.

65 HISTÓRIA E CULTURA. **Revista História e Cultura**, v. 9, n. 2, 2020. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/3195/2840>. Acesso em: 25 fev. 2025.

66 SLAIBI FILHO, Nagib. **Breve história do controle de constitucionalidade**. Revista da EMERJ, v. 5, n. 20, p. 289, 2002. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista20/revista20_284.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

67 BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 4 abr. 2025.

68 BRASIL. **Lei de 18 de setembro de 1828**. Rio de Janeiro, 1828. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38214-18-setembro-1828-566202-publicacaooriginal-89822-pl.html. Acesso em: 25 fev. 2025.

69 HISTÓRIA E CULTURA. **Revista História e Cultura**, v. 9, n. 2, 2020. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/historiaecultura/article/view/3195/2840>. Acesso em: 25 fev. 2025.

70 BRASIL. **Seminário Bicentenário da 1ª Assembleia Constituinte 1823**. -- Brasília: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2023. Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoCatalogoProdutoConteudoTextual/anexo/SeminarioBicentenarioConstituinte.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2025.

71 BRASIL. **Constituição política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 4 abr. 2025.

72 BRASIL. **Lei de 18 de setembro de 1828**. Rio de Janeiro, 1828. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38214-18-setembro-1828-566202-publicacaooriginal-89822-pl.html. Acesso em: 25 fev. 2025.

73 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 467.

74 BRASIL. **Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 16 nov. 1889. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1-15-novembro-1889-532625-publicacaooriginal-14906-pe.html>. Acesso em: 26 fev. 2025.

75 BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil**. Estudos Avançados, v. 14, n. 40, p. 171, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142000000300016>. Acesso em: 26 fev. 2025.

76 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 81.

77 BONAVIDES, Paulo. **A evolução constitucional do Brasil**. Estudos Avançados, v. 14, n. 40, p. 169, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142000000300016>. Acesso em: 26 fev. 2025.

78 GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes; PETER, Christine Oliveira (orgs.). **História constitucional brasileira: estudos e reflexões**. Brasília: UniCEUB, 2019. p. 166. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14469/4/Hist%C3%B3ria%20constitucional%20brasileira%20.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

79 MARQUES, Andreo Aleksandro Nobre. **Evolução do instituto do controle de constitucionalidade no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 43, n. 170, p. 17-18, abr./jun.2006. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/170/ril_v43_n170_p17.pdf/@@download/file/ril_v43_n170_p17.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

80 BITTENCOURT, C. A. Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 2. ed. atual. Brasília: Ministério da Justiça, 1997. p. 28.

81 DUARTE, Guilherme Jardim. **Independência de jure e de facto de Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais: um estudo comparado**. 2017. 181 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São

Paulo, 2017. P.99. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-19112020-001411/publico/7694032_Tese_Original.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

82 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 83.

83 BRASIL. Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 12 nov. 1930. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19398.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

84 BRASIL. Decreto nº 19.656, de 3 de fevereiro de 1931. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 5 fev. 1931. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19656-3-fevereiro-1931-504841-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 4 abr. 2025.

85 DUARTE, Guilherme Jardim. **Independência de jure e de facto de Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais: um estudo comparado**. 2017. 181 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde19112020001411/publico/7694032_Tese_Original.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

86 COSTA, Emília Viotti da. **O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania**. São Paulo: UNESP. p. 70-71 2006.

87 BRASIL. **Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930**. Diário Oficial da União, 12 nov. 1930. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19398.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

88 BRASIL. **Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 fev. 1932. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21076.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

89 BRASIL. **Decreto nº 21.402, de 14 de maio de 1932**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 maio 1932. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21402.htm. Acesso em: 26 fev. 2025.

90 SLAIBI FILHO, Nagib. **Breve história do controle de constitucionalidade**. Revista da EMERJ, v. 5, n. 20, 2002, p. 292. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista20/revista20_284.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

91 LIMA, Danilo Pereira. **O autoritarismo de Francisco Campos**. Consultor Jurídico, 22 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-22/diario-classe-autoritarismo-francisco-campos/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

92 BRASIL. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>. Acesso em: 3 abr. 2025.

93 AQUINO, Rubim Santos Leão de; et al. **Sociedade brasileira: uma história através dos movimentos sociais: da crise do escravismo ao apogeu do neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2007. p. 377

94 R. EMERJ, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 264 - 275, jan - fev. 201. **A Cultura Inquisitória Vigente e a Origem Autoritária do Código de Processo Penal Brasileiro**. Marco Aurélio Nunes da Silveira. Disponível em https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista67/revista67.pdf. Acesso em 3 abr. 2025

95 CAMPOS, Francisco. O Estado Nacional: sua estrutura, seu conteúdo ideológico. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/1056>. Acesso em: 4 abr. 2025.

96 ARINOS, Affonso. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Affonso%20Arinos%20-%20DISCURSO%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.

97 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. Salvador: JusPODIVM, 2020. p. 472.

98 BRASIL. **Constituição (1937)**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacao-original-15246-pl.html>. Acesso em: 3 abr. 2025.

99 BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2024**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2448732>. Acesso em: 3 abr. 2025.

100 MIGALHAS. **Gilmar diz que PL contra o STF revive dispositivo da "Polaca" de Vargas**. Migalhas, [S.l.], 27 fev. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/418221/gilmar-diz-que-pl-contra-o-stf-revive-dispositivo-da-polaca-de-vargas>. Acesso em: 11 mar. 2025.

101 BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 24.

102 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 67-81, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2025.

103 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 85.

104 DUARTE, Guilherme Jardim. **Independência de jure e de facto de Supremas Cortes e Tribunais Constitucionais: um estudo comparado**. 2017. 181 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017. P.98. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-19112020-001411/publico/7694032_Tese_Original.pdf. Acesso em: 26 fev. 2025.

105 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 88.

106 BRASIL. **Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 10 abr. 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1964-1988/atoinstitucional-1-9-abril-1964-355055-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 mar. 2025.

107 BRASIL. **Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 27 out. 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1964-1988/atoinstitucional-2-27-outubro-1965-347077-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 mar. 2025.

108 BRASIL. **Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 5 fev. 1966. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1964-1988/atoinstitucional-3-5-fevereiro-1966-361404-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 mar. 2025.

109 BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, 13 dez. 1968. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/atoins/1964-1988/atoinstitucional-5-13-dezembro-1968-505709-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 mar. 2025.

110 ENGELMANN, Fabiano; MADEIRA, Lígia Mori. **A causa e as políticas de direitos humanos no Brasil**. Caderno CRH, Salvador, v. 28, n. 75, p. 623-637, set./dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/20069/12699>. Acesso em: 11 mar. 2025.

111 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 89.

112 GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso na Sessão de Promulgação da Constituição Federal de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/462682-discurso-de-ulysses-guimaraes-na-promulgacao-da-constituicao-federal/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

113 Ibid.

114 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 67-81, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2025.

115 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 256.

116 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, n. 40, p. 67-81, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2025.

- 117 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 708**, Distrito Federal. Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 25 out. 2007. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2232963>. Acesso em: 4 abr. 2025.
- 118 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 114.
- 119 NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A Constituição de 1988 e a judicialização da política no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 45, n. 178, p. 166, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p157.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025.
- 120 NUNES JUNIOR, Amandino Teixeira. **A Constituição de 1988 e a judicialização da política no Brasil**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 45, n. 178, p. 67, abr./jun. 2008. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p157.pdf. Acesso em: 11 mar. 2025
- 121 USP - UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Judicialização da política é fruto de como a Constituição de 88 foi formulada**. Jornal da USP no Ar [online]. 2025. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/judicializacao-da-politica-e-fruto-de-como-a-constituicao-de-88-foi-formulada/>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- 122 Ibid.
- 123 ARINOS, Affonso. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Affonso%20Arinos%20-%20DISCURSO%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.
- 124 ARINOS, Affonso. **Discurso proferido na sessão de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/25-anos-da-constituicao-de-1988/constituente-1987-1988/pdf/Affonso%20Arinos%20-%20DISCURSO%20REVISADO.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2025.
- 125 SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 67.
- 126 GUIMARÃES, Ulysses. **Discurso de Ulysses Guimarães na promulgação da Constituição de 1988**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 249, p. 295–302, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v249.2008.4103>. Acesso em: 4 abr. 2025.
- 127 BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 28, de 2024**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2448732>. Acesso em: 17 mar. 2025.
- 128 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 26.603, Distrito Federal. Rel. Min. Celso de Mello**. Pleno, Brasília, 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570121&pgl=281&pgF=285>. Acesso em: 11 mar. 2025.

129 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 23.452, Distrito Federal. Rel. Min. Celso de Mello.** Tribunal Pleno, Brasília, 16 set. 1999. Publicado em: 12 maio 2000. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur20720/false>. Acesso em: 11 mar. 2025.

130 FERREIRA, Edílzio. **Inconstitucionalidade de emendas à Constituição.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 33, n. 132, p. 289, out./dez. 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496864>. Acesso em: 17 mar. 2025.

131 CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Súmula 514-STF.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/531db99cb00833bcd414459069dc7387>>.

132 FERREIRA, Edílzio. **Inconstitucionalidade de emendas à Constituição.** Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 33, n. 132, p. 289, out./dez. 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496864>. Acesso em: 17 mar. 2025.

133 HACHEM, Daniel Wunder; PETHECHUST, Eloi. **A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais: diálogo forçado ou monólogos sobrepostos?** Revista de Investigação Constitucional, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 209-236, jan./abr. 2021. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2021_Periodicos/Rev-Invest-Constitu_v.8_n.1.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

134 OMMATI, Fides Angélica de Castro Veloso Mendes. **Revista de Informação Legislativa**, v. 14, n. 55, p. 55-82, jul./set. 1977; Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Distrito Federal, n. 23, p. 23-52, mar. 1979. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181023>. Acesso em: 17 mar. 2025.

135 FGV. **Aula Inaugural do Primeiro Mestrado Profissional em Direito do Brasil – DIREITO GV.** Disponível em: <http://direitogv.fgv.br/en/node/35410>. Acesso em: 4 jan. 2025.

136 ALMEIDA FILHO, Agassiz. **A PEC 28/24 e o Congresso como guardião da Constituição.** Consultor Jurídico (ConJur), 1 set. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-01/a-pec-28-24-e-o-congresso-como-guardiao-da-constituicao/>. Acesso em: 17 mar. 2025.

137 SILVA, José Afonso da. Malheiros, 2005. p. 67. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25. ed. São Paulo:

138 **Reforma do Judiciário.** São Paulo: Saraiva, 2005, p. 274

139 HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The Federalist Papers.** São Paulo: Faro Editorial, 2021, p. 646.

140 LENZ, Luís Alberto Thompson Flores. **Princípio do tempo razoável de duração do processo e a celeridade das manifestações do MP.** Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 69, p. 177, jul./set. 2018. Disponível em:

https://www.mprj.mp.br/documents/20184/102165/eBook_RMP-69-web.pdf. Acesso em: 17 mar. 2025.

141 NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. In: **Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional**. 6ª edição. São Paulo: Editora RT. p. 281.

142 NERY, Regina Maria Macedo. **Efeitos da declaração de inconstitucionalidade**. 4ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/8043>. Acesso em: 4 abr. 2025.

143 FERRAZ, Renato Otávio da Gama. **Por que é inconstitucional a PEC 28/24?** Migalhas, 17 out. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/417717/por-que-e-inconstitucional-a-pec-28-24>. Acesso em: 17 mar. 2025.

144 MARTINS, Ives Gandra da Silva. **PEC 28/24 - Por que é constitucional a PEC que permite ao Congresso suspender decisões do STF?** Migalhas, 14 out. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/417277/pec-28-24-permite-que-o-congresso-suspenda-decisoes-do-stf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

145 FERRAZ, Renato Otávio da Gama. **Por que é inconstitucional a PEC 28/24?** Migalhas, 17 out. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/417717/por-que-e-inconstitucional-a-pec-28-24>. Acesso em: 17 mar. 2025.

146 CARVALHO, Kildare Gonçalves de. **Controle de constitucionalidade: aspectos contemporâneos**. in Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte. Editora Del Rey, 2009.

147 ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, **El resurgimiento del debate sobre el control previo de constitucionalidad en España: experiencia y perspectivas**, 2008.

148 MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 2. v. Coimbra: Coimbra Editora, 1983. p.312.

149 MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 574.

150 FERREIRA, Edílio. **Inconstitucionalidade de emendas à Constituição**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 33, n. 132, p. 289, out./dez. 1996. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496864>. Acesso em: 17 mar. 2025.

151 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.669**, Distrito Federal. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 15 mar. 2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/download-Peca.asp?id=311466697&ext=.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

152 FAÇANHA ROCHA, Ludiana Carla Braga; ROCHA, Afonso de Paula Pinheiro. **ENTRE JUDICIAL RESTRAINT E O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO** – Controle do Processo Legislativo precedente à luz da ADI 7184. Revista Brasileira de

Teoria Constitucional, Florianópolis, Brasil, v. 9, n. 2, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-961X/2023.v9i2.10042. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/10042>. Acesso em: 4 abr. 2025.

153 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21.642**, Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 3 fev. 1993.

154 BENTES, Fernando. **A estratégia institucional do Supremo Tribunal Federal no processo legislativo**. Revista Brasileira de Filosofia do Direito, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 132–153, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/filosofia-direito/article/download/1476/1935/3455>. Acesso em: 4 abr. 2025.

155 CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Mandado de segurança contra projeto de lei supostamente inconstitucional**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/d645920e395fedad7bbbbed0eca3fe2e0>>. Acesso em: 7 jan. 2025

156 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 37.722**. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgado em 22 jun. 2022, publicado em 23 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1316821/false>. Acesso em: 4 abr. 2025.

157 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 38.654**, Distrito Federal (Medida Cautelar). Rel. Min. André Mendonça. Julgado em 7 jul. 2022, publicado em 8 jul. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, s/n. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1320941/false>. Acesso em: 4 abr. 2025.

158 FALCONI, Ivan Furlani. **Tricameralismo à brasileira? A expansão do controle preventivo de constitucionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Caderno Virtual, Brasília: IDP, v. 2, n. 43, jan./mar. 2019.

159 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 24.642**, Distrito Federal. Rel. Min. Carlos Velloso. Julgado em 25 set. 2003, publicado em 2 out. 2003. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho61172/false>. Acesso em: 4 abr. 2025.

160 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 27.971**, Distrito Federal. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 1º jul. 2011, publicado em 9 ago. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília.

161 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição Inicial no Mandado de Segurança n. 39.954**. Relator: Ministro Nunes Marques. Peticionado em 11 out. 2024c.

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

163 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.802**, Distrito Federal. Rel. Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, julgado em 12 abr. 2018, publicado em 3 maio 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília. Disponível

em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur384344/false>. Acesso em: 4 abr. 2025.

164 PONZILACQUA, Márcio Henrique Pereira; HENRIQUES, Hugo Rezende. **Análise de admissibilidade de proposições legislativas: a atuação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal em 2014**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 54, n. 213, p. 39-62, jan./mar. 2017. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p39.pdf. Acesso em: 13 fev. 2025.

165 BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 nov. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 3 abr. 2025.

166 MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 196.

167 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.157**. Rel. Min. Celso de Mello. Julgado em 1º dez. 1994. Diário da Justiça, 17 nov. 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginador-pub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=391350>. Acesso em: 4 abr. 2025.

168 BERTÃO, Rafael Calheiros. **Os precedentes no novo Código de Processo Civil: a valorização da stare decisis e o modelo de Corte Suprema brasileiro**. Revista de Processo, São Paulo, v. 41, n. 253, p. 347–385, mar. 2016. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.253.15.PDF. Acesso em: 4 abr. 2025.

169 Zaneti Jr., Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 341-342.

170 BRASIL. **Código de Processo Civil. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 17 mar. 2025.

171 Ibid.

172 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.148-1**, Tocantins. Rel. Min. Celso de Mello. Diário da Justiça Eletrônico, n. 112, publicado em 28 set. 2007. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=488654>. Acesso em: 17 mar. 2025.

173 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 3.458 AgR**. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgado em 14 fev. 2007. Diário da Justiça, Brasília, 17 nov. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur4971/false>. Acesso em: 13 fev. 2025.

174 BRILHANTE, Igor Aragão. **Virada jurisprudencial sobre o papel da AGU nas ADIs: contexto e lições**. Revista da PGFN, Brasília, ano IV, n. 8, 2014, p. 56. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-iv-numero-8-2014/r8g.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2025.

ANEXO A – INTEIRO TEOR PEC 28/24



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL , DE 2023

(Do Sr. REINHOLD STEPHANES)

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.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Acrescenta o art. 97-A e §§4º e 5º à Constituição Federal de 1988 e estabelece o julgamento de referendo de liminares pelo colegiado de Tribunal, bem como define hipótese de sustação de decisão do Supremo Tribunal Federal.

*Art. 97-A Compete aos relatores de processos em Tribunais submeter imediatamente ao órgão colegiado competente, para referendo, medidas cautelares de natureza cível ou penal necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa.

Parágrafo único. A medida cautelar concedida nos termos do caput produzirá efeitos imediatos e será automaticamente inserida na pauta da sessão subsequente, para julgamento do referendo pelo respectivo colegiado. (NR)

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



Para verificar as assinaturas, acesse <https://mf0log-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD326972289600>
Assinado eletronicamente pelo(s) Dep. Reinhold Stephanes e outros

Apresentação: 10/07/2024 18:43:52.3 - MES

PEC n.28/2024





CÂMARA DOS DEPUTADOS

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)

Aprovação: 30/07/2024 18:40:52.323 - MEI

PEC n.28/2024

Art. 2º Esta proposta de emenda à Constituição entre em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICATIVA

Um dos pressupostos da proteção judicial efetiva é a possibilidade de o Juiz, de forma individual, conceder pedido de medida liminar para a reparação de dano urgente ou ameaça de dano irreparável. Contudo, referida regra constitucional deve se compatibilizar com outra, a duração razoável do processo, evitando-se a demora do referendo da liminar pelo Plenário do Tribunal, razão pela qual a presente proposição – ao estabelecer a inclusão automática em pauta do referendo em liminar – bem harmoniza as regras constitucionais em jogo.

Por outro lado, a nova regra proposta, sustar decisão do Supremo Tribunal Federal por uma das Casas Legislativas, em boa medida, apenas alonga regra constitucional já prevista na Constituição Federal de 1988, especificamente no art. 49, com a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal também sustar a deliberação da Casa Legislativa, o que bem pondera núcleo essencial da Separação de Poderes, freios e contrapesos.

Ante o exposto, peço aos nobres Pares a aprovação da presente proposição.

Brasília/DF, de agosto de 2023

Deputado REINHOLD STEPHANES (PSD-PR)



Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD23072389600>
Assinado eletronicamente pelo(s) Dep. Reinhold Stephanes e outros





CÂMARA DOS DEPUTADOS
Infoleg - Autenticador

Proposta de Emenda à Constituição (Do Sr. Reinhold Stephanes)

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.

Apresentação: 10/07/2024 18:43:52,523 - AMESA

PEC n.28/2024

Assinaram eletronicamente o documento CD236972289600, nesta ordem:

- 1 Dep. Reinhold Stephanes (PSD/PR)
- 2 Dep. Prof. Paulo Fernando (REPUBLIC/DF)
- 3 Dep. José Medeiros (PL/MT)
- 4 Dep. Sargento Fahur (PSD/PR)
- 5 Dep. Professor Alcides (PL/GO)
- 6 Dep. Chris Tonietto (PL/RJ)
- 7 Dep. Sargento Gonçalves (PL/RN)
- 8 Dep. Bia Kicis (PL/DF)
- 9 Dep. Vermelho (PL/PR)
- 10 Dep. Raimundo Santos (PSD/PA)
- 11 Dep. Padovani (UNIÃO/PR)
- 12 Dep. Sargento Portugal (PODE/RJ)
- 13 Dep. Kim Kataguirí (UNIÃO/SP)
- 14 Dep. Julia Zanatta (PL/SC)
- 15 Dep. Delegado Éder Mauro (PL/PA)
- 16 Dep. Cabo Gilberto Silva (PL/PB)
- 17 Dep. Luiz Philippe de Orleans e Bra (PL/SP)
- 18 Dep. Marcelo Moraes (PL/RS)
- 19 Dep. Mauricio Marcon (PODE/RS)
- 20 Dep. Diego Garcia (REPUBLIC/PR)
- 21 Dep. Alfredo Gaspar (UNIÃO/AL)
- 22 Dep. General Girão (PL/RN)



Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236972289600>
Assinado eletronicamente pelo(s) Dep. Reinhold Stephanes e outros.

- 23 Dep. Luiz Gastão (PSD/CE)
- 24 Dep. Pedro Lupion (PP/PR)
- 25 Dep. Roberta Roma (PL/BA)
- 26 Dep. Luiz Nishimori (PSD/PR)
- 27 Dep. Darci de Matos (PSD/SC)
- 28 Dep. Zé Haroldo Cathedral (PSD/RR)
- 29 Dep. Paulo Litro (PSD/PR)
- 30 Dep. Abilio Brunini (PL/MT)
- 31 Dep. Rodrigo Estacho (PSD/PR)
- 32 Dep. Charles Fernandes (PSD/BA)
- 33 Dep. André Fernandes (PL/CE)
- 34 Dep. Pr. Marco Feliciano (PL/SP)
- 35 Dep. Joaquim Passarinho (PL/PA)
- 36 Dep. Luciano Alves (PSD/PR)
- 37 Dep. Gilvan da Federal (PL/ES)
- 38 Dep. Marco Brasil (PP/PR)
- 39 Dep. Ricardo Salles (PL/SP)
- 40 Dep. Osmar Terra (MDB/RS)
- 41 Dep. Paulinho Freire (UNIÃO/RN)
- 42 Dep. David Soares (UNIÃO/SP)
- 43 Dep. Ismael (PSD/SC)
- 44 Dep. Dilceu Sperafico (PP/PR)
- 45 Dep. Marcos Soares (UNIÃO/RJ)
- 46 Dep. Rodrigo Valadares (UNIÃO/SE)
- 47 Dep. Luiz Carlos Busato (UNIÃO/RS)
- 48 Dep. Toninho Wandscheer (PP/PR)
- 49 Dep. Nikolas Ferreira (PL/MG)
- 50 Dep. Gilson Marques (NOVO/SC)
- 51 Dep. Evair Vieira de Melo (PP/ES)
- 52 Dep. Junio Amaral (PL/MG)
- 53 Dep. Sidney Leite (PSD/AM)
- 54 Dep. Ismael Alexandrino (PSD/GO)
- 55 Dep. Diego Andrade (PSD/MG)
- 56 Dep. Luiz Lima (PL/RJ)
- 57 Dep. Silvia Waiãpi (PL/AP)
- 58 Dep. Pezenti (MDB/SC)
- 59 Dep. Mendonça Filho (UNIÃO/PE)
- 60 Dep. Júnior Ferrari (PSD/PA)



Para verificar as assinaturas, acesse <https://vf01mg.wvnttsidade-assinatura.camara.leg.br/CID26971269600>
Assinado eletronicamente pelo(s) Dep. Randolph Striphano e outros

Apresentação: 10/07/2024 18:43:52,92J - MESA

PEC n.28/2024

- 61 Dep. Giovani Cherini (PL/RS)
- 62 Dep. Delegada Katarina (PSD/SF)
- 63 Dep. Diego Coronel (PSD/BA)
- 64 Dep. Pedro Westphalen (PP/RS)
- 65 Dep. Caroline de Toni (PL/SC)
- 66 Dep. Filipe Barros (PL/PR)
- 67 Dep. Daniela Reinehr (PL/SC)
- 68 Dep. Eliane Braz (PSD/CE)
- 69 Dep. Cobalchini (MDB/SC)
- 70 Dep. Adriana Ventura (NOVO/SP)
- 71 Dep. Capitão Alberto Neto (PL/AM)
- 72 Dep. Thiago Flores (MDB/RO)
- 73 Dep. Dr. Frederico (PATRIOTA/MG)
- 74 Dep. Rodolfo Nogueira (PL/MS)
- 75 Dep. Delegado Caveira (PL/PA)
- 76 Dep. Carlos Jordy (PL/RJ)
- 77 Dep. Dr. Fernando Máximo (UNIÃO/RO)
- 78 Dep. Jefferson Campos (PL/SP)
- 79 Dep. Dr. Luiz Ovando (PP/MS)
- 80 Dep. Zé Trovão (PL/SC)
- 81 Dep. Coronel Chrisóstomo (PL/RO)
- 82 Dep. Delegado Ramagem (PL/RJ)
- 83 Dep. Adilson Barroso (PL/SP)
- 84 Dep. Delegado Paulo Bilynskyj (PL/SP)
- 85 Dep. Coronel Meira (PL/PE)
- 86 Dep. Nicoletti (UNIÃO/RR)
- 87 Dep. Bibó Nunes (PL/RS)
- 88 Dep. Domingos Sávio (PL/MG)
- 89 Dep. Bacelar (PV/BA)
- 90 Dep. Coronel Fernanda (PL/MT)
- 91 Dep. Arnaldo Jardim (CIDADANIA/SP)
- 92 Dep. Antonio Andrade (REPUBLIC/TO)
- 93 Dep. Marcel van Hattem (NOVO/RS)
- 94 Dep. Ricardo Ayres (REPUBLIC/TO)
- 95 Dep. Any Ortiz (CIDADANIA/RS) - Fdr PSDB-CIDADANIA
- 96 Dep. Mauricio do Vôlei (PL/MG)
- 97 Dep. Carla Zambelli (PL/SP)
- 98 Dep. Marcos Pollon (PL/MS)



Para verificar as assinaturas, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236972289600>
Assinado eletronicamente pelo(s) Dep. Reinhold Stephanes e outros

- 99 Dep. Giacobbo (PL/PR)
100 Dep. Felipe Francischini (UNIÃO/PR)
101 Dep. Helio Lopes (PL/RJ)
102 Dep. Covatti Filho (PP/RS)
103 Dep. Alberto Fraga (PL/DF)
104 Dep. Coronel Telhada (PP/SP)
105 Dep. Lafayette de Andrada (REPUBLIC/MG)
106 Dep. Saulo Pedroso (PSD/SP)
107 Dep. Saulo Vianna (UNIÃO/AM)
108 Dep. Gerlen Diniz (PP/AC)
109 Dep. Eli Borges (PL/TO)
110 Dep. Jones Moura (PSD/RJ)
111 Dep. Coronel Assis (UNIÃO/MT)
112 Dep. Gilberto Abramo (REPUBLIC/MG)
113 Dep. Eduardo Bolsonaro (PL/SP)
114 Dep. Gustavo Gayer (PL/GO)
115 Dep. Pastor Eurico (PL/PE)
116 Dep. Messias Donato (REPUBLIC/ES)
117 Dep. Dr. Jaziel (PL/CE)
118 Dep. Silvio Antonio (PL/MA)
119 Dep. Capitão Alden (PL/BA)
120 Dep. Mariana Carvalho (REPUBLIC/MA)
121 Dep. Paulo Marinho Jr (PL/MA)
122 Dep. Dr. Zacharias Calil (UNIÃO/GO)
123 Dep. Ronaldo Nogueira (REPUBLIC/RS)
124 Dep. Amália Barros (PL/MT)
125 Dep. Sanderson (PL/RS)
126 Dep. Ana Paula Leão (PP/MG)
127 Dep. Mario Frias (PL/SP)
128 Dep. Roberto Duarte (REPUBLIC/AC)
129 Dep. Dayany Bittencourt (UNIÃO/CE)
130 Dep. Gilberto Nascimento (PSD/SP)
131 Dep. Da Vitoria (PP/ES)
132 Dep. Filipe Martins (PL/TO)
133 Dep. Rafael Prudente (MDB/DF)
134 Dep. Fausto Pinato (PP/SP)
135 Dep. Dr. Allan Garcês (PP/MA)
136 Dep. Delegado Fabio Costa (PP/AL)



Para verificar as assinaturas, acesse <https://imflog-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD236972289600>
Assinado eletronicamente pelo(s) Dep. Reinhold Stephanes e outros

Apresentação: 10/07/2024 18:43:52.523 - NESA

PEC n.28/2024

- 137 Dep. Marangoni (UNIÃO/SP)
 138 Dep. André Ferreira (PL/PE)
 139 Dep. Rosângela Reis (PL/MG)
 140 Dep. Stefano Aguiar (PSD/MG)
 141 Dep. Silvye Alves (UNIÃO/GO)
 142 Dep. Fernando Rodolfo (PL/PE)
 143 Dep. Nelson Barbudo (PL/MT)
 144 Dep. Delegado Palumbo (MDB/SP)
 145 Dep. Pauderney Avelino (UNIÃO/AM)
 146 Dep. Greyce Elias (AVANTE/MG)
 147 Dep. Rosana Valle (PL/SP)
 148 Dep. Antônia Lúcia (REPUBLIC/AC)
 149 Dep. Afonso Hamm (PP/RS)
 150 Dep. Sóstenes Cavalcante (PL/RJ)
 151 Dep. Dr. Remy Soares (PP/MA)
 152 Dep. Dr Flávio (PL/RJ)
 153 Dep. Célio Silveira (MDB/GO)
 154 Dep. Zezinho Barbary (PP/AC)
 155 Dep. Duda Ramos (MDB/RR)
 156 Dep. Pastor Diniz (UNIÃO/RR)
 157 Dep. Gabriel Mota (REPUBLIC/RR)
 158 Dep. Jorge Goetten (PL/SC)
 159 Dep. Daniel José (PODE/SP)
 160 Dep. Franciane Bayer (REPUBLIC/RS)
 161 Dep. Eduardo Velloso (UNIÃO/AC)
 162 Dep. Ricardo Guidi (PL/SC)
 163 Dep. Átila Lira (PP/PI)
 164 Dep. Carmen Zanotto (CIDADANIA/SC) - Fdr PSDB-CIDADANIA
 165 Dep. Pedro Paulo (PSD/RJ)
 166 Dep. General Pazuello (PL/RJ)
 167 Dep. Otoni de Paula (MDB/RJ)
 168 Dep. Eliza Virgínia (PP/PB)
 169 Dep. Átila Lins (PSD/AM)
 170 Dep. Benes Leocádio (UNIÃO/RN)
 171 Dep. Daniel Agrobom (PL/GO)
 172 Dep. Pedro Jr (PL/TO)
 173 Dep. Lucio Mosquini (MDB/RO)
 174 Dep. Capitão Augusto (PL/SP)



Para verificar as assinaturas, acesse <https://tribunal.sistemasidbr.com/assinaturas/consulta-leg.br/CT220977288002>
 Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Reichold Stephanus e outros.

Apresentação: 10/07/2024 18:43:52.533 - AN/SA

PEC n.28/2024