

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO**

**Lucas do Nascimento**

**O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE  
EMENDAS CONSTITUCIONAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Porto Alegre  
2013

**LUCAS DO NASCIMENTO**

**O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE  
EMENDAS CONSTITUCIONAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso para a obtenção  
de grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e  
Sociais pela Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Roberta Camineiro Baggio

Porto Alegre  
2013

**LUCAS DO NASCIMENTO**

**O CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE  
EMENDAS CONSTITUCIONAIS NA JURISPRUDÊNCIA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso para a obtenção  
de grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e  
Sociais pela Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 16 de dezembro de 2013.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Professora Doutora Roberta Camineiro Baggio  
Orientadora

---

Professor Doutor Rodrigo Valin de Oliveira

---

Professor Doutor Paulo Baptista Caruso MacDonald

*“Auctoritas, non veritas, facit legem”*

(HOBBS, 1950, Pt. II, Ch. 26)

## RESUMO

O controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais é tema de crescente debate na doutrina e jurisprudência brasileiras. Seguindo tendência mundial, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, houve deslocamento de autoridade do poder legislativo para o judiciário. Porém, aponta-se que o contorno dessa expansão da autoridade dos tribunais foi mais acentuado no Brasil, onde o Supremo Tribunal Federal, além de tribunal constitucional, órgão de cúpula do poder judiciário e foro especializado, acumulou ainda mais poderes ao longo dos últimos vinte e cinco anos. Dessa forma, hoje o Supremo é responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, muitas vezes em substituição a escolhas majoritárias, não encontrando óbices sequer para a apreciação de atos do poder constituinte reformador. Considerando a importância dessa questão para o resguardo da soberania popular, da harmonia entre os poderes e da própria democracia, neste trabalho propõe-se a análise da jurisprudência do STF sobre o controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais. Almeja-se a verificação de quais foram as ações dessa espécie já ajuizadas; qual foi o resultado de cada uma delas; que fundamentação os ministros do STF utilizaram para julgar cabível o controle do poder constituinte reformador e, ainda, para julgar no mérito a validade de dispositivos das emendas impugnadas; e, por fim, qual o grau de precisão na jurisprudência do Supremo sobre conceitos relacionados aos limites do poder de reforma, como o de *cláusulas pétreas*. Para tanto, tomaram-se como objeto de pesquisa todas as ações ajuizadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais, analisando-se acórdãos, decisões da presidência e questões de ordem a elas relacionadas, com ênfase nos acórdãos de mérito. Como lapso temporal, estudaram-se as ações cujo objeto seja a impugnação a emendas à Constituição de 1988, logo, ajuizadas posteriormente a 5 de outubro de 1988, bem como os julgados daí originados, quando proferidos até o dia 20 de outubro de 2013. Por meio de 48 (quarenta e oito) diferentes combinações de palavras, em pesquisa no repositório jurisprudencial e no acervo de notícias online do STF, encontraram-se 90 (noventa) ações ajuizadas no Supremo, todas diretas de inconstitucionalidade. Desse total, 19 (dezenove) tiveram julgamento definitivo de mérito, sendo que 10 (dez) pela improcedência, 7 (sete) pela parcial procedência e 2 (dois) pela total procedência. Constatou-se que as 3 (três) ações cujo mérito foi julgado durante a corrente presidência do STF tiveram por resultado a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos de emenda, isto é, 100% delas, situação sem precedentes na história do Supremo. Por fim, detectou-se relevante imprecisão na fundamentação dos ministros quanto aos limites do poder reformador, de maneira que, hoje, corre-se considerável risco de arbítrio do Pretório Excelso, em prejuízo do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave:

controle concentrado de constitucionalidade – emendas constitucionais – jurisprudência – Supremo Tribunal Federal

## ABSTRACT

Within Brazilian legal doctrine and jurisprudence, abstract constitutional control of constitutional amendments is a growing and debated subject. Since the enactment of the 1988 Federal Constitution, according to a worldwide trend, there has been a power's authority displacement from the legislative to the judiciary one. However, such authority expansion was even more significant in Brazil, considering Supreme Federal Court (STF), not only a Constitutional one, but Judiciary's highest governance body and specialized Forum, has gathered even stronger powers through the last twenty five years. In that way, STF is responsible for the final decision on countless substantive issues, even when it comes to replacing majoritarian choices, finding no obstacles even for review acts of constituent power. Due to the importance of such matter, considering popular sovereignty, as well as Powers' understanding and democracy itself, this study proposes the analysis of STF's jurisprudence on abstract constitutional control of constitutional amendments. That way, it is intended to verify which filed legal actions were of such tone; its result; which were the legal basis STF's Ministers considered appropriate to review acts of constituent power, as well as those used to judge, on its merits, the effectiveness of debated amendments; and, finally, which is STF's jurisprudence accuracy on concepts regarding the power to alter constitutional articles, such as Brazilian Constitution immutable clauses. Therefore, all filed legal actions on abstract constitutional control of constitutional amendments were searched, studying their judgments, Presidency decisions and regarding issues, emphasizing decisions on the merits. Considering temporal reasons, the object of this study were mainly legal actions filed after October 5<sup>th</sup> 1988 until judgments occurred up to October 20<sup>th</sup> 2013, since their intention is to debate 1988 Federal Constitution amendments. Adopting 48 (forty eight) different words combinations and researching STF's online available jurisprudence and news, 90 (ninety) filed legal actions were found, all of them direct actions of unconstitutionality. Out of it, 19 (nineteen) were judged on its merits, 10 (ten) of them considered unfounded, 7 (seven) allowed in part and 2 (two) well-founded. It was also noticed that all 3 (three) direct actions of unconstitutionality, whose merits were judged during the current Presidency, resulted in the unconstitutionality of constitutional amendments, which represent a unprecedented situation in STF's history. Finally, major imprecision was found in Ministers' legal basis regarding acts of constituent power in a way that shows Democratic State under the Rule of Law getting harmed while the risk of Illustrious Praetorium's arbitrariness is extensive nowadays.

### Key Words:

abstract constitutional control – constitutional amendments – jurisprudence – Supreme Federal Court

## LISTA DE GRÁFICOS

Quadro geral de ações ajuizadas n. 1	
Quantidade de ações por natureza da ação.....	31
Quadro geral de ações ajuizadas n. 2	
Quantidade de ações por espécie de resultado.....	32
Quadro geral de ações ajuizadas n. 3	
Quantidade de ações sem/com julgamento definitivo de mérito.....	33
Quadro geral de ações com julgamento definitivo de mérito n. 1	
Quantidade de ações por natureza da ação.....	42
Quadro geral de ações com julgamento definitivo de mérito n. 2	
Proporção de ações por espécie de resultado.....	43
Quadro geral de ações com julgamento pendente n. 1	
Quantidade de ações por ministro relator.....	50
Quadro geral de ações com julgamento pendente n. 2	
Resultado das cautelares julgadas.....	52
Quadro geral de ações não conhecidas n. 1	
Quantidade de ações por espécie de resultado.....	38
Quadro geral de ações prejudicadas n. 1	
Quantidade de ações por espécie de resultado e origem da decisão.....	41
Quadro geral de emendas constitucionais n. 1	
Quantidade de ECs à CRFB promulgadas/impugnadas/pendentes de julgamento.....	47
Quadro geral de emendas constitucionais n. 2	
Quantidade de ECs por ano no qual promulgadas.....	54
Quadro geral de emendas constitucionais n. 3	
Média anual de promulgação de ECs por quinquênio.....	55
Quadro geral de emendas constitucionais n. 4	
Quantidade de ECs e de impugnações por ano no qual promulgadas.....	56
Quadro geral de emendas constitucionais n. 5	
Quantidade de ECs de acordo com sua validade e eficácia em 20 de outubro de 2013.....	61
Quadro geral de presidências do STF n. 1	
Quantidade de declarações de inconstitucionalidade de ECs por presidência do STF.....	70

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela n. 1: argumentos de pesquisa – repositório jurisprudencial do STF.....	24
Tabela n. 2: argumentos de pesquisa – repositório de notícias do STF.....	25
Tabela n. 3: emendas e ações respectivas pendentes de julgamento.....	48
Tabela n. 4: emendas impugnadas, ações impugnadoras e resultados.....	57

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

Art.....	Artigo
ADC.....	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT....	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI.....	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF.....	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CRFB....	Constituição da República Federativa do Brasil
EC.....	Emenda Constitucional
Min.....	Ministro
MS.....	Mandado de Segurança
PEC.....	Proposta de Emenda Constitucional
STF.....	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	17
2.1 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DE PESQUISA .....	18
2.2 COLETA DE DADOS .....	22
2.3 ANÁLISE QUANTITATIVA DAS AÇÕES AJUIZADAS .....	27
2.4 ANÁLISE QUALITATIVA DA JURISPRUDÊNCIA .....	28
<b>3 QUADRO GERAL DE AÇÕES AJUIZADAS</b> .....	31
3.1 AÇÕES NÃO CONHECIDAS .....	34
3.2 AÇÕES PREJUDICADAS .....	39
3.3 AÇÕES COM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO .....	42
3.4 AÇÕES COM OUTROS RESULTADOS .....	46
3.5 AÇÕES COM JULGAMENTO PENDENTE .....	46
3.6 RESULTADO DAS AÇÕES POR EMENDA CONSTITUCIONAL IMPUGNADA ...	53
3.7 RESULTADO DAS AÇÕES POR PRESIDÊNCIA DO STF NA QUAL JULGADAS .	62
<b>4 JULGADOS DE MÉRITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL</b> .....	72
4.1 LEGITIMIDADE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE EMENDAS.	78
4.2 <i>RATIO DECIDENDI</i> DOS JULGADOS .....	110
4.2.1 ADIs n. 829/DF, n. 830/DF e n. 833/DF .....	110
4.2.2 ADI n. 939/DF .....	114
4.2.3 ADI n. 2.031/DF .....	117
4.2.4 ADIs n. 2.666/DF e n. 2.673/DF .....	119
4.2.5 ADI n. 1.946/DF .....	121
4.2.6 ADIs n. 3.105/DF e n. 3.128/DF .....	123
4.2.7 ADI n. 3.367/DF .....	127
4.2.8 ADI n. 3.685/DF .....	132
4.2.9 ADI n. 2.024/DF .....	135
4.2.10 ADI n. 2.395/DF .....	137
4.2.11 ADI n. 3.104/DF .....	139
4.2.12 ADI n. 3.138/DF .....	142
4.2.13 ADI n. 4.307/DF .....	146
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	151
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	157

## 1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, o ordenamento jurídico pátrio dotou-se do mais ambicioso arcabouço constitucional já visto na história brasileira. Classificada, quanto à estabilidade, na família das constituições rígidas, a CRFB proporcionou relevante avanço do direito em relação à política, bem como a ampliação da esfera de autoridade dos tribunais em detrimento dos parlamentos<sup>1</sup>.

Incumbida não só de proporcionar a transição para a democracia, depositou-se na Constituição de 1988 o encargo de liderar o processo de mudança social<sup>2</sup>. Dessa forma, manteve avanços conquistados por constituições anteriores, regendo matérias para além das estritamente políticas, como as de cunho econômico e social<sup>3</sup>.

Tal como no caso das constituições precedentes, não almejou estabilizar, manter ou consolidar a ordem econômica e social vigente, mas, sim, transformá-la. Para isso, foi além das antecessoras, ao atribuir ao Estado o papel de realizar as pretensões em si estatuídas<sup>4</sup>. Daí a assunção de normas programáticas de alta força normativa pela Constituição, em adição às regras de organização e de limitação do poder<sup>5</sup>.

Porém, a CRFB inovou também em temas da maior relevância política, respeitantes à relação e harmonia entre os poderes constituídos, à guarda da Constituição e ao exercício da democracia. Assim, em função de temor à democracia de massas e à tirania da maioria<sup>6</sup>, seja ela exercida por meio do poder executivo ou legislativo, promoveu concentração de poderes ímpar no Supremo Tribunal Federal, o qual passou a acumular as funções de tribunal

---

<sup>1</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: **Revista Direito GV**, vol. 4, n. 2, jul./dez. 2008, p. 441-464. <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 442.

<sup>2</sup> A mesma lógica norteou a promulgação de diversas outras constituições contemporâneas, tais como a indiana, de 1950, a portuguesa, de 1976, e a sul-africana, de 1996. *Ibidem*, p. 444.

<sup>3</sup> Nesse sentido estavam as constituições brasileiras de 1934 e de 1967, linha mantida com a Emenda n. 1/69, seguindo tendência implantada pela Constituição Mexicana de 1917 e pela Constituição de Weimar de 1919. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de direito e constituição**. 4 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 90.

<sup>4</sup> MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. XXIII; LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois. In: MORAES, Alexandre de (coord.) **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 77-78.

<sup>5</sup> FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 91.

<sup>6</sup> VIEIRA, *op. cit.*, p. 443.

constitucional, órgão de cúpula do poder judiciário e foro especializado<sup>7</sup>. Não satisfeita, alargando ainda mais a autoridade da Corte Suprema, realizou duas grandes inovações em matéria de controle de constitucionalidade de normas.

A primeira, de ordem processual, foi a democratização do acesso ao controle concentrado de constitucionalidade, com o expressivo aumento do número de legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade<sup>8</sup>. Sobre o ponto dispôs o art. 103 da CRFB, estendendo a referida legitimação numa amplitude sem paralelos no direito comparado<sup>9</sup>.

A segunda, de ordem substantiva, foi a ampliação “extremamente significativa nas limitações materiais do poder de reforma constitucional”<sup>10</sup>, isto é, do campo coberto pelas cláusulas pétreas<sup>11</sup>. Vale lembrar que enquanto no direito anterior apenas eram excluídas do alcance do poder constituinte reformador as propostas tendentes a abolir a federação ou a república, o art. 60, § 4º da CRFB inaugurou extenso rol de limitações materiais, ao qual se adicionaram as limitações materiais implícitas, todas de difícil precisão normativa<sup>12</sup>.

Ambas as inovações abriram uma enorme porta para que o STF passasse a exercer a função de guardião dos direitos fundamentais. Dessa maneira, a “democracia constitucional brasileira passou a ser, ao menos no campo teórico, de caráter super-rígido no que diz respeito

<sup>7</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: **Revista Direito GV**, vol. 4, n. 2, jul./dez. 2008, p. 441-464. <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 444.

<sup>8</sup> “Em nítida contraposição à ordem constitucional anterior, [...] o constituinte brasileiro de 1988 optou por um modelo de ampla legitimação para a deflagração do controle de constitucionalidade. [...] Segundo estimativas idôneas, pode-se afirmar que o novo sistema reconhece a legitimidade de mais de cem entes ou órgãos para instauração do controle abstrato de normas”. MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle abstrato de constitucionalidade**: ADI, ADC e ADO – comentários à Lei n. 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 82-83.

<sup>9</sup> Ressalte-se que enquanto no regime anterior o único legitimado para o controle concentrado de constitucionalidade era o Procurador Geral da República, o art. 103 da CRFB admitiu a iniciativa dos governadores dos Estados da federação, Mesa do Senado Federal, Mesa da Câmara dos Deputados, mesa das assembleias legislativas estaduais, Presidente da República, entidades nacionais de classe, partidos políticos, Ordem dos Advogados do Brasil e do próprio Procurador Geral da República, agora liberto institucionalmente do “liame de solidariedade necessária” para com o Poder Executivo, posto que não mais Chefe da Advocacia da União. PERTENCE, Sepúlveda. O controle de constitucionalidade das emendas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal: crônica de jurisprudência. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, jan./fev./mar., 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: 20 de outubro de 2013. p. 6-8.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>11</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 174.

<sup>12</sup> *Idem*. **Do processo legislativo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: 2012. p. 317-318; SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed., rev. e atual. até a emenda constitucional n. 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 68-70.

à proteção de direitos”<sup>13</sup>, contribuindo para “uma nítida tendência no Brasil ao alargamento da jurisdição constitucional abstrata e concentrada”<sup>14</sup>.

Como se não bastassem as duas grandes inovações já referidas em matéria de controle de constitucionalidade e o mencionado acúmulo de funções pelo Supremo Tribunal Federal, desde a promulgação da CRFB, ou seja, nos últimos vinte e cinco anos, o STF viu o “seu papel político ainda mais reforçado pelas emendas de no. 3/93, e no. 45/05 [*sic*], bem como pelas leis no. 9.868/99 e no. 9.882/99, tornando-se uma instituição singular em termos comparativos”<sup>15</sup>.

Nesse contexto, não causa espanto a proeminência atual do STF, objeto de notícias e de estudos das mais variadas espécies, dada a importância política, moral e econômica que suas decisões adquiriram. Vive-se a judicialização da política e das relações sociais<sup>16</sup>, isto é, “questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário”, transferindo-se “poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo”<sup>17</sup>.

Percebe-se, assim, que a CRFB dotou o ordenamento jurídico pátrio de um considerável número de particularidades. Rígida, quanto à estabilidade; ambiciosa, quanto aos programas estatuídos; desconfiada, quanto à política estrita, isto é, quanto ao executivo, ao parlamento e à democracia de massas; confiante, quanto ao direito e aos tribunais, a CRFB detém, ainda, outra característica cuja importância para este estudo deve ser lembrada: o fato de ser analítica, quanto à extensão.

Konrad Hesse, em sua obra clássica sobre a força normativa da Constituição, lembra que “a ‘constitucionalização’ de interesses momentâneos ou particulares exige, em contrapartida, uma constante revisão constitucional, com a inevitável desvalorização da força

<sup>13</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 138.

<sup>14</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 90.

<sup>15</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: **Revista Direito GV**, vol. 4, n. 2, jul./dez. 2008, p. 441-464. <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 444.

<sup>16</sup> O tema foi tratado com maestria no já clássico VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999. *passim*. Tangenciando o assunto, vale lembrar também do fundamental CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Trad. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993. *passim*.

<sup>17</sup> BARROSO, *op. cit.*, p. 366.

normativa da Constituição”<sup>18</sup>. Não foi outro o fenômeno vivenciado no Brasil, se não a proliferação de emendas constitucionais, devidas à “incessante agenda reformista e [a]o caráter minudente do texto constitucional”<sup>19</sup>.

Pouco mais de vinte e cinco anos após a promulgação da CRFB, ou melhor, até 20 de outubro de 2013, já se somam 75 emendas constitucionais promulgadas, quadro que preocupa não só pelo número, como pelos conflitos institucionais daí resultantes. No mesmo passo, em razão da constitucionalização abrangente e analítica promovida pela CRFB, o fenômeno da judicialização da política assumiu proporção ainda maior do que em outros países, retirando-se temas do debate político para trazê-los ao universo das pretensões judicializáveis<sup>20</sup>.

Ora, considerando as já listadas características da CRFB; a importância política do STF; o acúmulo de poderes por si vivenciado nos últimos vinte e cinco anos; o amplíssimo rol de legitimados para a propositura de ações de controle concentrado de constitucionalidade; a amplitude dos limites materiais ao poder constituinte reformador; a crescente judicialização da política; e, por fim, a necessidade de reformas estruturais por meio de emendas constitucionais, devido ao caráter analítico da Constituição, claro fica que certos embates são inevitáveis. É o caso das crescentes tensões vivenciadas entre o poder constituinte reformador brasileiro e o STF, guardião da Constituição, sem paralelo nas demais democracias do mundo.

Nessa seara, quando ainda Ministro do STF, Sepúlveda Pertence alertou para o fato de que doze anos de reformas constitucionais intensivas geraram expectativas exageradas no controle da constitucionalidade das emendas constitucionais. Lembrou, na ocasião, que os modelos nos quais se baseia o nosso sistema misto de controle de constitucionalidade não são o que imaginam os desavisados, pois enquanto “A Suprema Corte Americana, examinou duas vezes questionamento da validade de uma emenda constitucional e as rejeitou em ambos; o

---

<sup>18</sup> HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. In: **Temas fundamentais do direito constitucional**. Textos selecionados e trad. por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 134.

<sup>19</sup> LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois. In: MORAES, Alexandre de (coord.) **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 73.

<sup>20</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 368. Como lembra Vieira, a “equação é simples: se tudo é matéria constitucional, o campo de liberdade dado ao corpo político é muito pequeno”. VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: **Revista Direito GV**, vol. 4, n. 2, jul./dez. 2008, p. 441-464. <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 447.

Tribunal Constitucional Federal da Alemanha examinou três casos de grande relevo”, produzindo decisões profundas, mas sempre pela constitucionalidade das emendas<sup>21</sup>.

No STF, em julgamento de 15 de dezembro de 2003, as impugnações à EC n. 3/93 deram ensejo às primeiras declarações de inconstitucionalidade de emenda constitucional da história do constitucionalismo brasileiro, o que causava espanto ao ministro, posto que as únicas que conhecia no mundo inteiro<sup>22</sup>. Se tal fato, então, já era motivo para surpresa e indagações da mais alta relevância política, o que se dirá hoje, com a cada vez maior judicialização da política e com a frequente impugnação judicial a emendas constitucionais?

Sabe-se há muito que os resultados do processo democrático podem conflitar com o critério de justiça que se exprime em cláusulas constitucionais. Porém, é díspar a resposta ao questionamento sobre quem deve ter a autoridade para determinar quais decisões tomadas por meio do processo democrático violam valores substantivos protegidos por cláusulas constitucionais, conforme o país e a fundamentação da qual se origine<sup>23</sup>.

No Brasil, a pronta admissão de que o tribunal estaria mais apto do que a legislatura para garantir, em última instância, os direitos e liberdades fundamentais protegidos constitucionalmente, revela maneira singular, no mundo, de pensar e viver a democracia<sup>24</sup>. É em sede de controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais que tal particularidade se revela com mais ênfase, pois, por meio dela, pode um tribunal de membros não eleitos, em decisão final, julgar inconstitucional norma emanada do processo majoritário mais qualificado de todo o ordenamento jurídico pátrio<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> PERTENCE, Sepúlveda. O controle de constitucionalidade das emendas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal: crônica de jurisprudência. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, jan./fev./mar., 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: 20 de outubro de 2013. p. 12-13.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 11-12.

<sup>23</sup> Este é o problema do qual se ocupam MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. *passim*; e MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011. *passim*.

<sup>24</sup> “O ponto mais grave da questão reside em determinar que órgão deve exercer o chamado controle de constitucionalidade. [...] o controle acarreta dificuldades consideráveis, em razão de conferir ao órgão incumbido de seu desempenho um lugar que muitos têm por privilegiado, um lugar de verdadeira preeminência ou supremacia, capaz de afetar o equilíbrio e a igualdade constitucional dos poderes”. BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 28. ed., atual. até a emenda constitucional n. 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 308.

<sup>25</sup> O referido poder, por sinal, já foi utilizado diversas vezes pelo Supremo, que “não viu nenhuma dificuldade em discutir a validade de emendas à Constituição, como nas reformas administrativa, previdenciária e do próprio judiciário, chegando, sem qualquer hesitação, a declarar algumas emendas contrárias às cláusulas pétreas, como no caso da extinta CPMF”. VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: **Revista Direito GV**, vol. 4, n. 2, jul./dez. 2008, p. 441-464. <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 451.

Como lembra Luís Roberto Barroso, hoje ministro do STF, “ninguém deseja o Judiciário como instância hegemônica e a interpretação constitucional não pode se transformar em usurpação da função legislativa”<sup>26</sup>. Não há de se desprezar, pois, a forma como o mais alto tribunal de nosso país julga a constitucionalidade de emendas constitucionais, não só pela importância de tal controle para o resguardo da soberania popular, a harmonia entre os poderes e a democracia, como também por seu impacto frente ao contexto político narrado, produtor de desgaste entre os poderes constituídos e de eventual perda da força normativa da Constituição.

Inserida nesse contexto e irmanada com tais preocupações, a presente pesquisa objetiva analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais. Para tanto, tomaram-se como objeto de estudo as ações relativas a impugnações a emendas à CRFB e seus respectivos julgados, quando publicados nos últimos vinte e cinco anos de vigência da Constituição.

Por meio da pesquisa, busca-se a verificação de quais foram as ações em sede de controle abstrato já ajuizadas no STF; qual foi o seu resultado; que emendas constitucionais foram impugnadas e por quantas ações; que fundamentos os ministros utilizaram para julgarem legítimo o controle do poder constituinte reformador; e qual a razão de decidir dos acórdãos de mérito no tocante aos julgamentos sobre a constitucionalidade das emendas.

Com tal pretensão, almeja-se contribuir para o debate sobre as características do controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais brasileiro, enriquecendo o diálogo científico com dados quantitativos e qualitativos acerca do tema. Espera-se, assim, promover a objetividade da ciência, isto é, a crítica recíproca e o embate teórico no mundo científico, fomentando o interesse em torno do fenômeno jurídico objeto do estudo e a atenção para a sua elevada importância no atual cenário político brasileiro.

---

<sup>26</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 372-373.

## 2 METODOLOGIA

Ao longo desta seção, serão explicados a delimitação do universo de pesquisa e o método utilizado para a coleta de dados, bem como o caminho seguido para a análise quantitativa e qualitativa da documentação obtida. Dessa maneira, espera-se que desde já não restem dúvidas sobre a possibilidade de cumprimento das promessas realizadas quando da apresentação dos objetivos da pesquisa, e, conseqüentemente, que fique clara a cientificidade do estudo.

Pretende-se, com isso, que o leitor se motive à leitura integral da presente obra, compadecendo-se das angústias de seu autor, crendo na metodologia de pesquisa proposta e compartilhando da fé na Ciência do Direito e na sociedade científica que lhe dá vida. Busca-se ainda, na melhor das hipóteses, que o leitor se motive a recorrer à mesma documentação a fim de retomar o tema por conta própria, instaurando o devido diálogo científico. Afinal, como lembra Umberto Eco, “não importa tanto o tema da tese quanto a experiência de trabalho que ela comporta”<sup>27</sup>.

Que se persigam explicações, soluções, revisões e reavaliações dos resultados aqui apresentados, proporcionando-se sistematização, correção e segurança sobre o tema em estudo<sup>28</sup>. Desejam-se nesta monografia, antes de tudo, a postura crítica e o incremento do debate acerca do controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais, pois as severas tentativas de refutar uma teoria que resultam em corroborações são as que realmente importam para o progresso da Ciência<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 21. ed., trad. de Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 6.

<sup>28</sup> MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 42-44.

<sup>29</sup> Adota-se aqui o entendimento de Karl Popper sobre a Ciência, isto é, a filosofia do racionalismo crítico. Acerca do tema, resumindo o pensamento do mencionado filósofo, vide SILVEIRA, Fernando Lang da. A filosofia da ciência de Karl Popper: o racionalismo crítico. In: **Caderno Catarinense de Ensino de Física**, Florianópolis, vol. 13, n. 3, p. 197-218, dez. 1996. *passim*.

## 2.1 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DE PESQUISA

Conforme preceitua Umberto Eco, é princípio fundamental da pesquisa científica que “quanto mais se restringe o campo, melhor e com mais segurança se trabalha”<sup>30</sup>. Não é outro o entendimento de David Thunder, quando escreve que o escopo da tese deve ser proporcional aos limites do trabalho proposto, devendo seu autor ser realista nas promessas<sup>31</sup>.

Ora, o tema do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais é riquíssimo. A doutrina jurídica vem se debruçando há décadas sobre o assunto, de maneira que, hoje, são encontradas obras que abordam o fenômeno a partir das mais diferentes perspectivas, sejam elas históricas, doutrinárias, jurisprudenciais, comparatistas ou dialéticas<sup>32</sup>.

Quanto ao objeto, a literatura especializada se debruça sobre o ordenamento jurídico e em torno de decisões políticas e jurisdicionais dos mais diversos países, sejam eles de *common law* ou de *civil law*. Há, assim, gama enorme de possibilidades de estudo acerca do tema, tanto no que tange ao conjunto normativo, quanto no relativo à práxis jurídica e política objeto de análise.

Como se não bastasse, existem várias modalidades de controle de constitucionalidade. Quanto à natureza, o controle pode ser político, jurisdicional ou misto; quanto ao momento de exercício, pode ser preventivo ou repressivo; quanto ao órgão judicial que o exerce, pode ser difuso (concreto) ou concentrado (abstrato); quanto à forma ou modo de exercício, pode ser por via incidental, por via principal ou por iniciativa do juiz<sup>33</sup>; e, ainda, quanto ao conteúdo, pode ser formal ou material<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 21. ed., trad. de Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2008. p. 10.

<sup>31</sup> THUNDER, David. Back to basics: twelve rules for writing a publishable article. In: **Political Science & Politics**, vol. 37, n. 3, jul. 2004, p. 493-495. <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=240227>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 493.

<sup>32</sup> Devido ao grande número de publicações sobre o tema, recomendamos uma primeira aproximação ao controle jurisdicional de constitucionalidade por meio de leitura do didático CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. 2 ed., trad. Aroldo Plínio Gonçalves, rev. José Carlos Barbosa Moreira. Porto Alegre: Fabris, 1992. *passim*.

<sup>33</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed., rev. e atual. até a emenda constitucional n. 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 51-54.

<sup>34</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 28. ed., atual. até a emenda constitucional n. 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 308-322.

Obviamente, a presente monografia não poderia tratar sobre o controle de constitucionalidade de emendas constitucionais a partir de todas as mencionadas abordagens. Por esse motivo, realizou-se severa restrição quanto ao universo da pesquisa, de maneira que não serão analisados neste trabalho diversos aspectos relevantes no tocante ao tema em foco.

A primeira delimitação realizada foi em relação ao ordenamento jurídico objeto da pesquisa. Considerando-se a vasta produção doutrinária e jurisprudencial brasileira a respeito do tema, ilustrada ao final do presente trabalho, bem como o fácil acesso às informações sobre o rico e complexo controle de constitucionalidade de emendas exercido em solo pátrio, tomou-se como objeto de estudo exclusivo o controle de constitucionalidade promovido com base no ordenamento jurídico brasileiro vigente, isto é, desde a promulgação da CRFB, em 5 de outubro de 1988.

Porém, devido justamente à riqueza prática e teórica do tema no Brasil, impossível se faz, no âmbito de uma monografia, abordar com qualidade todos os diferentes aspectos do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais pátrio. Assim, em uma ainda maior limitação do objeto, excluiu-se da análise o controle preventivo de constitucionalidade do poder constituinte reformador, seja ele o exercido pelo Congresso Nacional ou o promovido pelo STF.

Por consequência, não são objeto de estudo as ações e julgados em sede de controle preventivo de constitucionalidade de emendas constitucionais na via concentrada, por meio dos quais o Supremo firmou entendimento sobre a impossibilidade de controle jurisdicional preventivo abstrato. A respeito do tema, a título exemplificativo, o STF se pronunciou no julgamento da ADI n. 466/DF<sup>35</sup> e da ADPF n. 43 AgR/DF<sup>36</sup>.

Também em decorrência da mesma limitação, não é objeto de pesquisa o relevante controle de constitucionalidade na via difusa realizado pelo STF durante o trâmite de propostas de emenda constitucional, ou seja, das chamadas PECs, exercido por meio da impetração de mandados de segurança por parlamentares federais, com a finalidade de coibir

---

<sup>35</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 466. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requerido: Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, j. 3 abr. 1991, DJU 10 mai. 1991. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266369>>. Acesso em: 16 set. 2013.

<sup>36</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 43. Agravante: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, j. 20 nov. 2003, DJU 19 dez. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347925>>. Acesso em: 15 set. 2013.

a deliberação sobre aprovação de emenda constitucional cujo conteúdo viole alguma das cláusulas pétreas do § 4º do art. 60 da CRFB ou o devido andamento do processo legislativo. Acerca do tema trata o MS n. 24.667/DF<sup>37</sup>, de relatoria do Min. Carlos Velloso, com base no *leading case* do MS n. 20.257/DF<sup>38</sup>, de relatoria do Min. Moreira Alves.

Restringindo ainda mais o espectro da pesquisa, não se propõe aqui o estudo do controle repressivo de constitucionalidade de normas constitucionais originárias. O controle, possível na Alemanha, foi tratado com profundidade em obra clássica de Otto Bachof<sup>39</sup> e, no Brasil, no julgamento das ADIs n. 815/DF<sup>40</sup> e n. 4.097/DF<sup>41</sup>. Por isso, remete-se o leitor a tais referências, adiantando-se que através dos mencionados julgados o STF firmou entendimento pela impossibilidade do referido controle no ordenamento jurídico pátrio.

Igualmente, não é objeto da pesquisa o controle repressivo de constitucionalidade de emendas constitucionais revogadas por consequência da promulgação da CRFB. Acerca do ponto, o STF se pronunciou na Rp n. 1.555 QO/DF<sup>42</sup> e na Rp n. 1.610 QO/DF<sup>43</sup>.

Não se pretendeu abordar aqui, da mesma forma, o controle repressivo de constitucionalidade das emendas de revisão a que se refere o art. 3º do ADCT, também fruto

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 24.667. Agravante: Alair Barbosa dos Santos e Outro(a/s). Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, j. 4 dez. 2003, DJU 23 abr. 2004. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=373374>>. Acesso em: 15 set. 2013.

<sup>38</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 20.257. Impetrantes: Itamar Augusto Cautiero Franco; Antonio Mendes Canale. Impetrado: Mesa do Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 8 out. 1980, DJU 27 fev. 1981. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>>. Acesso em: 18 set. 2013.

<sup>39</sup> Resumidamente, Bachof discrimina três espécies de contradições possíveis entre normas constitucionais originárias. A primeira consiste na contradição com norma constitucional de grau superior; a segunda na infração a direito supralegal positivado na lei constitucional; e, por fim, a terceira na infração a direito supralegal não positivado. BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?** Trad. José Manuel M. Cardoso da Costa. São Paulo: Almedina, 2009. *passim*.

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 815.

Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 28 mar. 1996, DJU 10 mai. 1996. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>41</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.097. Agravante: Partido Social Cristão. Agravado: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 8 out. 2008, DJU 6 nov. 2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=559799>>. Acesso em: 5 out. 2013.

<sup>42</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Questão de Ordem na Representação de Inconstitucionalidade n. 1.555. Representante: Procurador-Geral da República. Representados: Governador do Estado de Goiás; Assembléia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Min. Moreira Alves. Goiás, GO, j. 3 nov. 1988, DJU 10 fev. 1989. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=264582>>. Acesso em: 2 out. 2013.

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Questão de Ordem na Representação de Inconstitucionalidade n. 1.610. Representante: Procurador-Geral da República. Representado: Ministro do Exército. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 19 out. 1988, DJU 7 ago. 1992. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=264622>>. Acesso em: 2 out. 2013.

do poder constituinte derivado. Sobre a matéria versou a ADI n. 981/PR<sup>44</sup>, não mais guardando relevância prática direta, visto que tem como base norma de inequívoco caráter temporário, cuja eficácia há muito se exauriu.

Ainda, desinteressou-se o trabalho em tratar do controle repressivo de constitucionalidade de emendas constitucionais na via difusa, qualquer que seja o tribunal competente para o seu exercício, e, também, do controle repressivo de constitucionalidade de emendas constitucionais estaduais na via concentrada, pelo STF, dada a imensa gama de possibilidades de impugnação, seja pela pluralidade dos fatos ou da matéria de direito que tais questões suscitam.

Por fim, a pesquisa não se deteve em analisar importante incidente de inconstitucionalidade de emenda constitucional, isto é, da EC n. 3/93, provocado pelo Min. Moreira Alves no bojo da ADC n. 1/DF<sup>45</sup>. Excluiu-se da análise o controle de constitucionalidade em questão porque promovido pela via incidental, por provocação do juiz, e não pela via principal, através de ação. No exercício do controle do poder constituinte reformador, o plenário do STF julgou o incidente no sentido da constitucionalidade da EC n. 3/93, exclusivamente quanto a seus dispositivos que instituíram a ação declaratória de constitucionalidade no ordenamento jurídico pátrio.

Assim, limitou-se a pesquisa ao estudo do controle repressivo jurisdicional de constitucionalidade de emendas constitucionais à Constituição Federal na via concentrada e pela via principal, seja ele formal ou material, considerando-se o ordenamento jurídico pátrio vigente desde a promulgação da CRFB, em 5 de outubro de 1988. Para tanto, são estudadas as ações ajuizadas no STF, em impugnação a emendas constitucionais, os limites do poder reformador e como o STF os aplica em sua jurisprudência.

---

<sup>44</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 981. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Paraná, PR, j. 9 set. 2002, DJU 17 set. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000037018&base=basePresidencia>>. Acesso em: 27 set. 2013.

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Questão de Ordem na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 1. Requerentes: Presidente da República; Mesa do Senado Federal; Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 27 out. 1993, DJU 16 jun. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=884>>. Acesso em: 20 set. 2013.

Dessa forma, a fim de que as diferentes divisões do trabalho contribuam para a tese<sup>46</sup> e que cada parte do argumento esteja em adequada sequência lógica<sup>47</sup>, após a apresentação da metodologia o trabalho se divide em duas grandes partes.

Na primeira delas, de caráter eminentemente quantitativo, apresenta-se o quadro geral de ações ajuizadas no STF em sede de controle concentrado de emendas constitucionais. Nela, relacionam-se as ações não conhecidas ou prejudicadas, as ações com julgamento de mérito e as ações com julgamento pendente, bem como se apresentam os resultados das ações por emenda constitucional impugnada e por presidência do STF na qual julgadas.

Já na segunda e última parte, realiza-se o estudo qualitativo dos julgados de mérito do STF. Para isso, entendeu-se oportuno tratar primeiramente da parcela das decisões que valorou a legitimidade do controle de constitucionalidade de emendas por parte do STF para, somente após, analisar-se a *ratio decidendi* dos julgados, de maneira a compreender como o STF aplica os dispositivos constitucionais que tratam dos limites ao poder de reforma.

## 2.2 COLETA DE DADOS

Tendo em vista que a presente monografia trata do controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais na jurisprudência do STF, essencial para a pesquisa é o método adotado para a coleta de dados, ou seja, das ações e da jurisprudência. Por essa razão, passa-se à explicação sobre os critérios utilizados para o estabelecimento do universo de ações e de julgados coletados e, conseqüentemente, analisados.

Conforme já referido, a pesquisa tem por meta o estudo do controle repressivo jurisdicional de constitucionalidade de emendas constitucionais na via concentrada, considerando-se o ordenamento jurídico pátrio vigente desde a promulgação da CRFB. Dessa forma, pretendeu-se a análise de todas as ações dessa espécie ajuizadas em impugnação a emendas à CRFB, bem como de seus respectivos julgados.

---

<sup>46</sup> THUNDER, David. Back to basics: twelve rules for writing a publishable article. In: **Political Science & Politics**, vol. 37, n. 3, jul. 2004, p. 493-495.  
<<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=240227>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 493.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 494.

Tem-se no Brasil como fontes confiáveis de estudo tanto o repositório jurisprudencial<sup>48</sup> quanto o repositório de notícias online do STF<sup>49</sup>, ambos localizados no sítio eletrônico da Corte Suprema<sup>50</sup>. Nos referidos bancos de dados é possível realizar busca de informações com base em “argumento de pesquisa”. Esse consiste em conjunto de palavras por meio das quais o sistema localizará informações no repositório respectivo, provenham elas de jurisprudência, no caso do repositório jurisprudencial, ou de título de notícias, no caso do repositório de notícias.

Dessa maneira, conforme o “argumento de pesquisa” utilizado, isto é, de acordo com as palavras inseridas para pesquisa, o sistema colacionará conjunto diverso de julgados e de notícias do STF. Vale lembrar que as informações sobre todas as ações, quando ajuizadas no Supremo, e todos os julgados do STF, quando publicados no Diário Oficial da União, necessariamente são disponibilizados no mencionado sítio eletrônico, em atenção ao princípio da publicidade dos atos processuais, servindo, pois, como instrumento adequado aos fins a que se propõe o presente trabalho.

Como a pesquisa no repositório jurisprudencial online do STF apenas colaciona julgados, entendeu-se pertinente a realização de busca concomitante no repositório de notícias online. Assim, buscou-se garantir a localização de informações a respeito das ações de impugnação a emendas constitucionais ainda não objeto de julgamento algum.

Para a coleta de dados no repositório de jurisprudência do STF, utilizou-se o sistema de pesquisa avançada<sup>51</sup>. Ali, selecionadas as opções de pesquisa de “acórdãos”, “decisões da presidência”<sup>52</sup> e “questões de ordem”, inseriram-se no campo “pesquisa livre” trinta diferentes “argumentos de pesquisa”, sequencialmente, um por vez, a fim de que nenhum julgado passasse despercebido.

Tendo em vista que no direito brasileiro são cinco as espécies de ações de controle concentrado de constitucionalidade, as palavras escolhidas para pesquisa são relacionadas a

---

<sup>48</sup> Link para o repositório jurisprudencial online do STF:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>.

<sup>49</sup> Link para o repositório de notícias online do STF:

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/pesquisarNoticiaAvancado.asp>.

<sup>50</sup> Link para a página inicial do sítio eletrônico do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/principal/principal.asp>.

<sup>51</sup> A ferramenta de “pesquisa avançada” do repositório de jurisprudência online do STF pode ser acessada em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>.

<sup>52</sup> As “decisões da presidência” englobam praticamente todas as decisões monocráticas proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais, conforme se pôde verificar ao longo da pesquisa. De qualquer forma, vale ressaltar que não foram objeto de pesquisa as decisões monocráticas que não estejam registradas concomitantemente como “decisões da presidência”.

essas espécies de ações. São elas a Ação Direta de Inconstitucionalidade Genérica, regulada pelo art. 102, I, *a* da CRFB e pela Lei n. 9.868/99; a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, regida pelo art. 103, § 2º da CRFB; a Ação Direta de Inconstitucionalidade Interventiva ou Representação de Inconstitucionalidade Interventiva, regulada pelo art. 36, III da CRFB; a Ação Declaratória de Constitucionalidade, sobre a qual dispõem o art. 102, I, *a*, última parte, da CRFB e a Lei n. 9.868/99; e, por fim, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, regida pelo art. 102, § 1º da CRFB e pela Lei n. 9.882/99<sup>53</sup>.

Daí foram extraídos termos pelo autor para utilização como “argumento de pesquisa”, tais como “ação direta”, “representação de inconstitucionalidade”, “ação declaratória”, “arguição de descumprimento” e “controle de constitucionalidade”. Para combinação com tais expressões, utilizaram-se palavras recorrentes no tema objeto de estudo, tais como “emenda constitucional”, “poder constituinte”, “poder reformador”, “poder derivado”, “constituinte reformador” e “constituinte derivado”, resultando na utilização das trinta seguintes combinações no campo “pesquisa livre” do repositório jurisprudencial do STF:

**TABELA N. 01**

ARGUMENTOS DE PESQUISA						
REPOSITÓRIO JURISPRUDENCIAL DO STF						
—	emenda constitucional	poder constituinte	poder reformador	poder derivado	constituinte reformador	constituinte derivado
<b>ação direta</b>	ação direta emenda constitucional	ação direta poder constituinte	ação direta poder reformador	ação direta poder derivado	ação direta constituinte reformador	ação direta constituinte derivado
<b>representação de inconstitucionalidade</b>	representação de inconstitucionalidade emenda constitucional	representação de inconstitucionalidade poder constituinte	representação de inconstitucionalidade poder reformador	representação de inconstitucionalidade poder derivado	representação de inconstitucionalidade constituinte reformador	representação de inconstitucionalidade constituinte derivado
<b>ação declaratória</b>	ação declaratória emenda constitucional	ação declaratória poder constituinte	ação declaratória poder reformador	ação declaratória poder derivado	ação declaratória constituinte reformador	ação declaratória constituinte derivado
<b>arguição de descumprimento</b>	arguição de descumprimento emenda constitucional	arguição de descumprimento poder constituinte	arguição de descumprimento poder reformador	arguição de descumprimento poder derivado	arguição de descumprimento constituinte reformador	arguição de descumprimento constituinte derivado
<b>controle de constitucionalidade</b>	controle de constitucionalidade emenda constitucional	controle de constitucionalidade poder constituinte	controle de constitucionalidade poder reformador	controle de constitucionalidade poder derivado	controle de constitucionalidade constituinte reformador	controle de constitucionalidade constituinte derivado

Encontrados julgados em sede de controle concentrado de emendas constitucionais no repositório de jurisprudência online do STF, fez-se possível acesso ao número das respectivas ações. Com essa informação, procedeu-se a coleta de informações detalhadas sobre o

<sup>53</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 179-362.

respectivo processo através da ferramenta “acompanhamento processual”<sup>54</sup>, também no sítio eletrônico do STF. Por meio desse instrumento de pesquisa, acessaram-se os dados completos da ação, dentre os quais todos os julgados a ela relacionados, na aba “Jurisprudência”.

Consultada cada uma das ações via “acompanhamento processual”, viabilizou-se acesso a todas as ações a elas apensadas, pois a informação também é disponibilizada no sítio eletrônico do STF. Dessa maneira, foi ampliado ainda mais o leque de dados coletados, garantindo-se que o menor número possível de ações passasse despercebido.

Já para pesquisa no repositório de notícias online do STF, utilizaram-se ainda os termos “ADI”, “ADC” e “ADPF” para combinação com “poder constituinte”, “poder reformador”, “poder derivado”, “constituinte reformador”, “constituinte derivado” e, novidade, “emenda” em substituição a “emenda constitucional”. Assim, totalizaram-se quarenta e oito diferentes “argumentos de pesquisa” para busca na “pesquisa avançada” de notícias<sup>55</sup>, conforme segue:

**TABELA N. 02**

ARGUMENTOS DE PESQUISA						
REPOSITÓRIO DE NOTÍCIAS DO STF						
—	emenda	poder constituinte	poder reformador	poder derivado	constituinte reformador	constituinte derivado
<b>ação direta</b>	ação direta emenda	ação direta poder constituinte	ação direta poder reformador	ação direta poder derivado	ação direta constituinte reformador	ação direta constituinte derivado
<b>representação de inconstitucionalidade</b>	representação de inconstitucionalidade emenda	representação de inconstitucionalidade poder constituinte	representação de inconstitucionalidade poder reformador	representação de inconstitucionalidade poder derivado	representação de inconstitucionalidade constituinte reformador	representação de inconstitucionalidade constituinte derivado
<b>ação declaratória</b>	ação declaratória emenda	ação declaratória poder constituinte	ação declaratória poder reformador	ação declaratória poder derivado	ação declaratória constituinte reformador	ação declaratória constituinte derivado
<b>arguição de descumprimento</b>	arguição de descumprimento emenda	arguição de descumprimento poder constituinte	arguição de descumprimento poder reformador	arguição de descumprimento poder derivado	arguição de descumprimento constituinte reformador	arguição de descumprimento constituinte derivado
<b>controle de constitucionalidade</b>	controle de constitucionalidade emenda	controle de constitucionalidade poder constituinte	controle de constitucionalidade poder reformador	controle de constitucionalidade poder derivado	controle de constitucionalidade constituinte reformador	controle de constitucionalidade constituinte derivado
<b>adi</b>	adi emenda	adi poder constituinte	adi poder reformador	adi poder derivado	adi constituinte reformador	adi constituinte derivado
<b>adc</b>	adc emenda	adc poder constituinte	adc poder reformador	adc poder derivado	adc constituinte reformador	adc constituinte derivado
<b>adpf</b>	adpf emenda	adpf poder constituinte	adpf poder reformador	adpf poder derivado	adpf constituinte reformador	adpf constituinte derivado

<sup>54</sup> A ferramenta de consulta por número da ação no acompanhamento processual do STF pode ser acessada em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>.

<sup>55</sup> A ferramenta de “pesquisa avançada” do repositório de notícias online do STF pode ser acessada em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/pesquisarNoticiaAvancado.asp>.

As modificações nos termos para utilização como “argumento de pesquisa” foram realizadas tendo em vista que a busca no repositório de notícias online do STF é por título de notícia, no qual, comumente, são abreviados os nomes das ações e, muitas vezes, suprimido o termo “constitucional” quando referenciada uma “emenda”. Dessa forma, pretendeu-se que nenhuma ação escapasse à coleta de dados, a fim de que a pesquisa fosse a mais completa possível.

Encontrada menção, em notícia, acerca de ação de impugnação a emenda constitucional cujo julgamento não tivesse sido localizado por meio de busca no repositório de jurisprudência online do STF, procedeu-se à coleta de informações detalhadas sobre ela por meio da ferramenta “acompanhamento processual”, já mencionada. Assim, considerando a literatura especializada sobre essa espécie de ações e de julgados, acredita-se que se tenha realizado um dos mais expressivos e atualizados levantamentos de dados sobre o tema.

Vale ressaltar que a coleta apresentou-se um tanto trabalhosa, demandando mais de quarenta e cinco dias de dedicação permanente e de investigação cautelosa, tendo em vista o dificultoso processo de pesquisa de ações e de julgados. No caso de alguns dentre os trinta “argumentos de pesquisa” utilizados no repositório de jurisprudência online, fez-se necessário promover triagem das ações a partir de centenas de julgados encontrados. Considerando que apenas para a busca no repositório de jurisprudência eram trinta os “argumentos de pesquisa”, pode-se imaginar o esforço aí despendido, sem mencionar os quarenta e oito “argumentos de pesquisa” utilizados no repositório de notícias.

Quando existentes acórdãos, decisões da presidência ou questões de ordem publicadas, salvou-se a íntegra do julgado em formato digital não passível de edição (.pdf), bem como imprimiu-se todo o conteúdo para fins de registro e cautela quanto a eventuais indisponibilidades do sistema online do STF, totalizando milhares de folhas para leitura e análise. Iniciou-se a coleta de dados no dia 6 de julho do corrente ano, encerrando-se tão somente em 20 de outubro de 2013.

Por meio do procedimento relatado, consolidou-se banco de informações apto a ensejar futuras pesquisas em nível de pós-graduação, que aprofundem a análise aqui iniciada e explorem diferentes abordagens sobre o grupo de ações e julgados em estudo. Assim, o presente trabalho constitui-se em base propulsora de pesquisas e publicações futuras,

inserindo-se em projeto acadêmico de longo prazo, para o qual o autor pretende dedicar boa parcela de seus esforços científicos nos anos vindouros.

Por fim, ao interessado no tema cumpre ressaltar que ao final da presente monografia listou-se não só a bibliografia utilizada para sua elaboração. Lá, pode ser encontrada, também, referência a toda a legislação pertinente, sob o título “Legislação Consultada”, bem como a todas as decisões da presidência, questões de ordem e acórdãos do STF objeto de análise, sob o tópico intitulado “Jurisprudência Consultada”.

### 2.3 ANÁLISE QUANTITATIVA DAS AÇÕES AJUIZADAS

Na medida em que encontradas as ações e respectivos julgados, promoveu-se registro digital das principais informações relativas a cada uma delas, tais como a espécie de ação; seu número; a emenda constitucional por ela impugnada; o requerente; o requerido; o relator; a data de julgamento e de publicação do acórdão, caso houvesse; o resultado; a votação; que ministros foram vencidos e em que pontos; e, por fim, que ministros participaram do julgamento.

O registro das ações por meio de sua quebra em tais características se deve ao fato de que são essas as informações mais relevantes tanto ao jurista teórico, quanto ao prático. Justificadamente, podem ser encontradas de imediato no cabeçalho e andamentos da ação, quando consultada via ferramenta “andamento processual” no sítio eletrônico do STF, ou mesmo na ementa, dispositivo e ata de julgamento, todos corporificados nos acórdãos dos julgamentos.

Após o registro digital de cada uma das ações em conformidade com a quebra já explanada, delimitando-se o grupo de amostragem e os critérios para sua análise<sup>56</sup>, procedeu-se à formação de grupos de ações, identificadas de acordo com seus caracteres comuns. Dessa maneira, foram elas separadas de acordo com as informações processuais mais relevantes, proporcionando a mensurabilidade necessária a qualquer pesquisa quantitativa<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 210.

<sup>57</sup> MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 109.

Em primeiro lugar, computaram-se todas as ações encontradas. Após, dividiu-se o total em conformidade com as características selecionadas. Quanto ao tipo de ação ajuizada, identificou-se 1 (um) grande grupo; quanto à espécie de resultados, localizaram-se 5 (cinco) diferentes possibilidades; quanto aos julgamentos definitivos de mérito, encontraram-se 3 (três) modalidades de resultado; e, por fim, quanto às emendas constitucionais impugnadas, localizaram-se 25 (vinte e cinco) diferentes enquadramentos.

Com raras exceções, não se considerou pertinente tratar nesta monografia da separação das ações por relator designado, por requerente ou mesmo por voto vencido, dada a enorme e desconexa gama de possibilidades encontradas. Quanto à separação por requerido, em regra consta no pólo passivo das ações o Congresso Nacional, já que exclusivamente responsável pela elaboração e promulgação das emendas constitucionais, motivo pelo qual tal informação não será objeto de tópico específico.

Ao separarem-se os julgados definitivos de mérito por data de julgamento, encontraram-se dados importantes para o debate proposto neste trabalho. Por esse motivo, criou-se tópico para abordagem especial sobre o resultado das ações por presidência do STF na qual julgadas, visto que cada uma dessas presidências é representativa de uma determinada composição do Supremo e de um determinado lapso temporal mediante o qual se faz possível a separação dos julgados no tempo.

Enfim, buscou-se a observação, medição e descrição das ações ajuizadas e de seus resultados, proporcionando dados estatísticos acerca do fenômeno em estudo e fornecendo o maior grau possível de correção na apresentação dos dados coletados. Espera-se, assim, que o trabalho ganhe em confiabilidade<sup>58</sup>.

## 2.4 ANÁLISE QUALITATIVA DA JURISPRUDÊNCIA

Como se verá, o número de ações objeto de estudo chega a quase uma centena, sendo que em muitas delas, além do julgamento definitivo de mérito, há decisões da presidência e julgamento de medida cautelar. Ora, um trabalho científico não deve pretender abordar qualitativamente gama tão vasta de ações e de julgados.

---

<sup>58</sup> MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 109-110.

Nesse sentido, é relevante lembrar que grandes questões precisam ser divididas em questões menores, pois essas podem ser melhor testadas<sup>59</sup>. Conforme escreve George Thomas, aumentar o número de casos selecionados ou observações é menos importante do que selecioná-los cuidadosamente<sup>60</sup>. Portanto, delimitou-se ainda mais o espectro de pesquisa para a realização da análise qualitativa.

Considerando que o foco do presente trabalho é a problemática do controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais na jurisprudência do STF, especialmente no tocante aos julgados de alta relevância política, que eventualmente ponham em risco a soberania popular, a harmonia entre os poderes e a democracia, a sua essência está no estudo dos julgados definitivos de mérito. A análise qualitativa se limitou a esse quadro.

Melhor especificando, o cerne da análise qualitativa está em compreender a fundamentação dos ministros para considerarem o STF legítimo para julgamento do mérito de emendas constitucionais, bem como em problematizar a sua interpretação sobre os limites constitucionais ao poder de reforma. Em suma, busca-se realizar “exame rigoroso da natureza, do alcance e das interpretações possíveis para o fenômeno estudado e (re)interpretado”<sup>61</sup>.

Assim, decidiu-se analisar quantitativamente todo o quadro de ações e de julgados para após, qualitativamente, avaliar tão somente os julgados definitivos de mérito proferidos pelo STF. Com vistas nesse fim, quanto à análise qualitativa utilizaram-se apenas as decisões da presidência e os julgamentos em medida cautelar quando pertinentes à compreensão dos acórdãos de mérito, visto que dotados de racionalidade diversa.

Selecionados os julgados e respectivos acórdãos, procedeu-se a fichamento, subdividindo o seu conteúdo em categorias específicas. Assim, cada uma das decisões foi valorada relativamente: ao objeto da ação de controle concentrado e seus pedidos; à questão constitucional levada a julgamento; aos fundamentos exarados pelos ministros sobre a

---

<sup>59</sup> THOMAS, George. The qualitative foundations of political science methodology. In: **Perspectives on Politics**, vol. 3, n. 4, dec. 2005, p. 855-866. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=357444>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 856.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 859.

<sup>61</sup> MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 110.

legitimidade do STF para o controle de ECs; e à razão de decidir adotada para julgarem no mérito a EC obstaculizada<sup>62</sup>.

A preocupação, aqui, é com teorias empiricamente validáveis e com a descoberta de teorias generalizáveis a partir do estudo de casos, lembrando-se que a formação de conceitos e a construção de teorias descansam em julgamentos qualitativos<sup>63</sup>. Contudo, para atingir tal fim é necessário iniciar com teorias preexistentes, que nos levarão a estudar os casos com base em conhecimento substantivo do campo ao invés de aleatoriamente<sup>64</sup>.

É por isso que no bojo da análise qualitativa encontra-se abalizada doutrina brasileira acerca dos limites constitucionais ao poder de reforma. Espera-se que por meio desse instrumento se atinja com maior eficiência os fins a que se propõe o presente trabalho.

---

<sup>62</sup> Seguiu-se metodologia muito próxima da adotada em MORAIS, Laio Correia. **O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais: como o STF lida com as cláusulas pétreas?** 2001. 83 f. Monografia – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/187\\_Laio%20Morais.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/187_Laio%20Morais.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2013.

<sup>63</sup> THOMAS, George. The qualitative foundations of political science methodology. In: **Perspectives on Politics**, vol. 3, n. 4, dec. 2005, p. 855-866. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=357444>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 863.

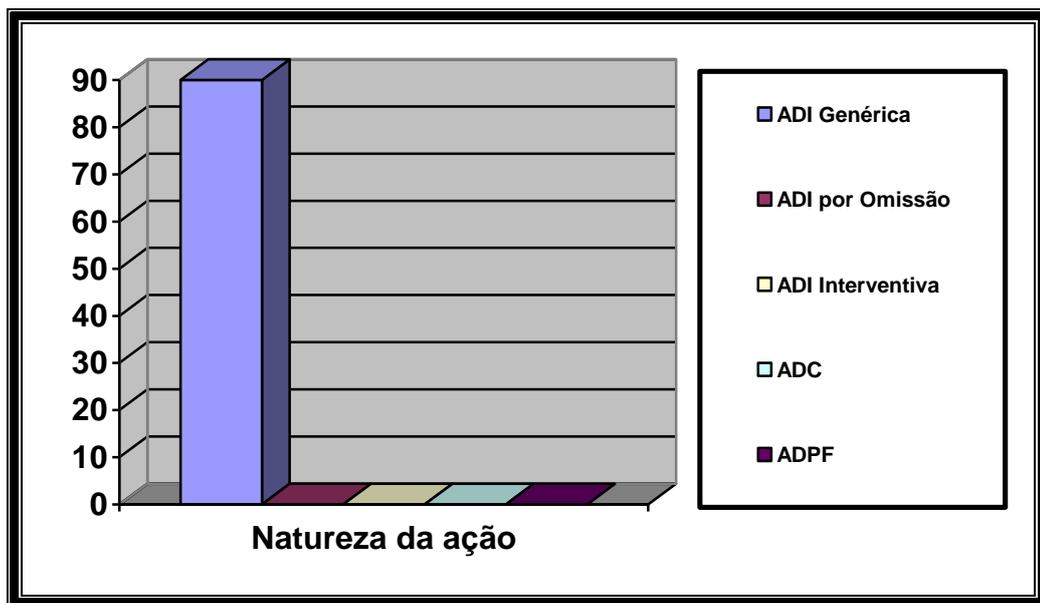
<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 860.

### 3 QUADRO GERAL DE AÇÕES AJUIZADAS

Através da coleta de dados sobre as ações de controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais e os julgados delas decorrentes, encontrou-se um total de 90 (noventa) ações em impugnação a emendas à CRFB. Desse absoluto, 90 (noventa) são ações diretas de inconstitucionalidade. Assim, não foram encontradas ações declaratórias de constitucionalidade, arguições de descumprimento de preceito fundamental ou, por óbvio, ações diretas de inconstitucionalidade por omissão e ações diretas de inconstitucionalidade interventiva no tocante ao tema em estudo.

O apontamento pode ser mais bem compreendido através da leitura do gráfico abaixo:

**Quadro Geral de Ações Ajuizadas n. 1**  
Quantidade de ações por natureza da ação



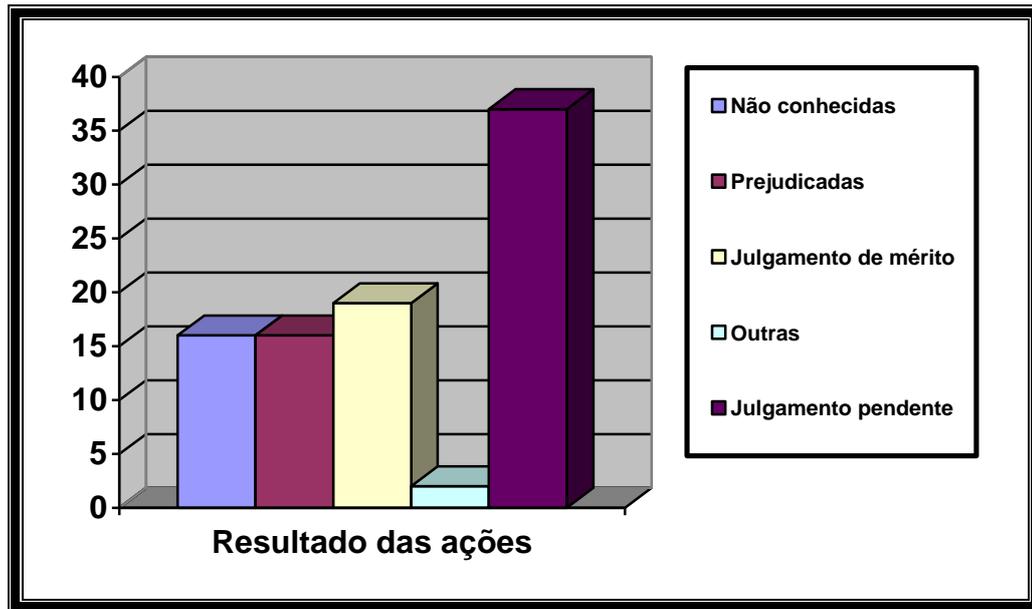
Ora, dada a expressividade de um determinado elemento e a inexpressividade dos demais, percebe-se que a totalidade das ações analisadas é composta por ADIs Genéricas. O mencionado grupo representa nada menos do que 100% do total das ações ajuizadas em sede de controle repressivo de constitucionalidade de emendas constitucionais na via concentrada.

Dessas 90 (noventa) ações, 16 (dezesesseis) não foram conhecidas – 17,77%; 16 (dezesesseis) foram julgadas prejudicadas – 17,77%; 1 (uma) foi arquivada, por motivo desconhecido – 1,11%; 1 (uma) teve negado o seu seguimento posteriormente à admissão, por

ilegitimidade ativa, em caso atípico – 1,11%; 19 (dezenove) tiveram julgamento definitivo de mérito – 21,11%; e, por fim, 37 (trinta e sete) estão com julgamento de mérito pendente – 41,11%.

Graficamente, os dados podem ser visualizados da seguinte forma:

**Quadro Geral de Ações Ajuizadas n. 2**  
Quantidade de ações por espécie de resultado

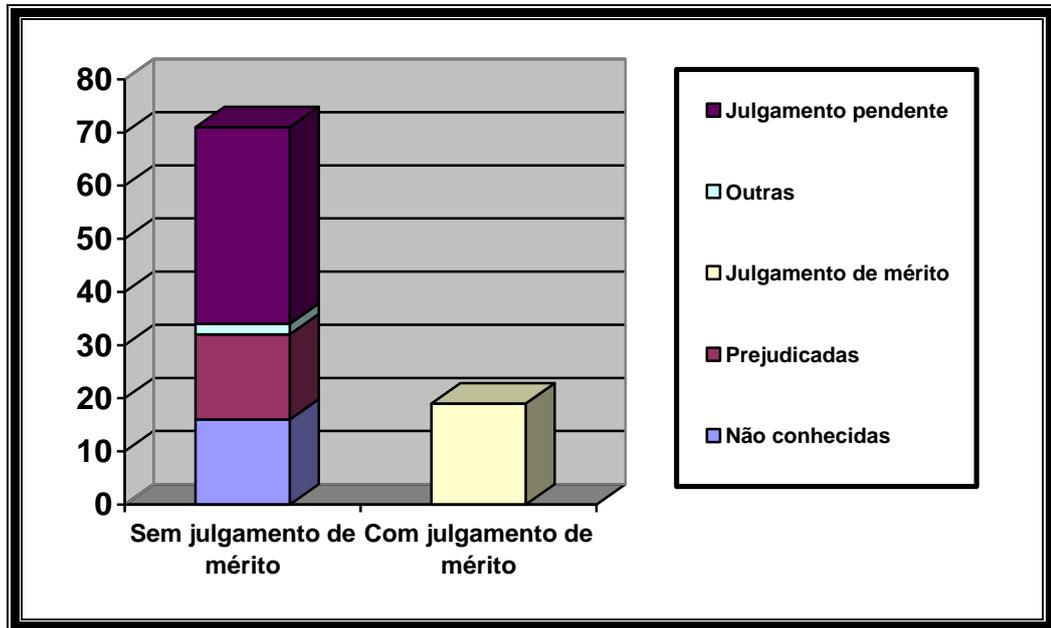


Através da leitura do diagrama rapidamente se percebe a desproporcionalidade na distribuição de resultados, pois o conjunto de ações cujo julgamento de mérito está pendente representa 41,11%, ou quase a metade do total de ações em estudo. Ao mencionado grupo, segue-se distanciadamente o coletivo de ações com julgamento definitivo de mérito já prolatado, composto por apenas 21,11% do total de ações, ou seja, pouco mais da metade do grupo prevalente.

Somando-se as ações que aguardam julgamento de mérito, não foram conhecidas, restaram prejudicadas e foram arquivadas por outros motivos, tem-se um total de 71 (setenta e uma) ações, o equivalente a 78,88% dos casos em estudo. Vê-se, pois, que ao longo dos vinte e cinco anos da CRFB, a regra quanto às ações de controle concentrado de ECs foi a da ausência de julgamento definitivo de mérito, inexistindo declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade das emendas impugnadas na maior parte dos casos.

É o que se demonstra na figura abaixo:

**Quadro Geral de Ações Ajuizadas n. 3**  
Quantidade de ações sem/com julgamento definitivo de mérito



É sobre esse universo de 90 (noventa) ações que a presente análise quantitativa se desenrolará, até dissecá-las em seus elementos constitutivos mínimos. Por esse meio, busca-se apresentar ao leitor as características básicas de cada uma das ações estudadas, de maneira a proporcionar conhecimento objetivo acerca do controle concentrado de constitucionalidade de ECs que vem sendo realizado no Brasil desde a promulgação da CRFB. Assim, feitos os devidos esclarecimentos gerais, é possível adentrar-se em análise aprofundada de tópicos específicos.

Nesse sentido, cada um dos próximos subcapítulos é dedicado ao estudo de algum dentre os cinco grupos ilustrados no *Quadro Geral de Ações Ajuizadas n. 2* (p. 32). Em outras palavras, serão abordados em separado, um por vez, os grupos de ações discriminados por espécie de resultado, justificando-se a eleição do critério pelo fato de que o objetivo do estudo consiste, antes de tudo, na análise da jurisprudência do STF sobre o controle concentrado de ECs à CRFB.

Assim, no primeiro subcapítulo trata-se das ações não conhecidas; no segundo, das ações prejudicadas; no terceiro, das ações com julgamento de mérito; no quarto, das ações com outros resultados, categoria na qual se enquadra a ação arquivada por motivo desconhecido, bem como a ação que teve seu seguimento negado por ilegitimidade ativa

posteriormente à admissão; e, no quinto, das ações com julgamento pendente, o qual, como vimos, é o maior dentre eles.

Já no sexto subcapítulo, trabalha-se com o resultado das ações por emenda constitucional impugnada, ou seja, apresenta-se conjunto de informações estatísticas relacionadas a cada uma das emendas obstaculizadas. Dessa forma, espera-se proporcionar ao leitor visão panorâmica acerca dos efeitos das impugnações sobre as emendas constitucionais especificadas, incluído aí conhecimento sobre quais delas tiveram dispositivos julgados inconstitucionais.

Finalmente, no sétimo subcapítulo apresenta-se o resultado das ações por presidência do STF na qual julgadas. Entendeu-se relevante a realização de tal abordagem porque permite a análise quantitativa no tempo do resultado das ações ajuizadas, bem como possíveis conclusões sobre o quanto momentos diversos da história do Supremo podem gerar decisões diferentes na matéria em estudo.

### 3.1 AÇÕES NÃO CONHECIDAS

Conforme já apontado, das 90 (noventa) ações encontradas, 16 (dezesesseis) não foram conhecidas pelo STF, isto é, 17,77% do total, de acordo com o *Quadro Geral de Ações Ajuizadas n. 2* (p. 32). Todas elas são ADIs, julgadas entre 18 de agosto de 1993 e 6 de março de 2013.

Das 16 (dezesesseis) ações não conhecidas, diferentes foram as razões para o resultado. A prevalente foi a ilegitimidade ativa, configurada em 11 (onze) dos casos, ou seja, em 68,75% do total de ações não conhecidas e em 12,22% do total absoluto de ações objeto do estudo. Em 9 (nove) delas a decisão foi tomada pelo plenário, sendo que em 6 (seis) por maioria de votos e em 3 (três) por unanimidade. Em 2 (duas) dessas ações a decisão foi tomada pela presidência, por decisão monocrática.

Como se sabe, no art. 103<sup>65</sup> da CRFB, em redação dada pela EC n. 45/2004, assim como no art. 2<sup>o</sup><sup>66</sup> da Lei n. 9.868/99, estão elencados todos os legitimados para a propositura

---

<sup>65</sup> **Art. 103, CRFB.** Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:  
I - o Presidente da República;

de ADIs. Considerando que todas as 11 (onze) ações não conhecidas por ilegitimidade ativa são dessa espécie, e que o resultado da ação está diretamente relacionado ao direito de propositura e à capacidade postulatória dos autores<sup>67</sup>, faz-se importante ressaltar quem foram os seus requerentes.

As 11 (onze) ações diretas de inconstitucionalidade não conhecidas por ilegitimidade ativa, seguidas cada qual por menção a seus requerentes, foram as de número: 913/DF<sup>68</sup>, Associação dos Magistrados Brasileiros; 928/DF<sup>69</sup>, Confederação Geral dos Trabalhadores; 935/DF<sup>70</sup>, Federação Nacional das Secretárias e Secretários; 941/DF<sup>71</sup>, Confederação das Associações Comerciais do Brasil; 947/DF<sup>72</sup>, Confederação Nacional dos Diretores Lojistas; 2.025/DF<sup>73</sup>, Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central Única de Trabalhadores;

---

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou 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 nacional.

<sup>66</sup> Após a EC n. 45/04, que deu nova redação ao art. 103 da CRFB, os nove incisos do **Art. 2º da Lei n. 9.868/99** passaram a ter a mesma redação que o mencionado dispositivo constitucional, o qual já foi transcrito em nota anterior.

<sup>67</sup> Sobre a extensão processual do direito de propositura e acerca da necessidade de capacidade postulatória para o ajuizamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade, de acordo com a nova ordem constitucional, vide MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle abstrato de constitucionalidade**: ADI, ADC e ADO – comentários à Lei n. 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 82-84.

<sup>68</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 913. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 18 ago. 1993, DJU 05 mai. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346688>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>69</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 928. Requerente: Confederação Geral dos Trabalhadores. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 1 set. 1993, DJU 8 out. 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346698>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 935. Requerente: Federação Nacional das Secretárias e Secretários. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 15 set. 1993, DJU 8 out. 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266588>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>71</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 941. Requerente: Confederação das Associações Comerciais do Brasil. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 21 out. 1993, DJU 8 abr. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346705>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>72</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 947. Requerente: Confederação Nacional dos Diretores Lojistas. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 14 out. 1993, DJU 26 nov. 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346710>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.025. Agravante: Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central Única de

2.242/DF<sup>74</sup>, Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná; 3.172/DF<sup>75</sup>, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho; 3.686/DF<sup>76</sup>, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público; 4.372/DF<sup>77</sup>, Associação dos Magistrados Estaduais; e 4.400/DF<sup>78</sup>, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho.

Em todos os referidos casos o STF entendeu que não se preenchiam os requisitos para a propositura, ou porque não restou comprovada a pertinência temática – ADIs n. 913/DF, n. 2.242/DF, n. 3.172/DF, n. 3.686/DF e n. 4.400/DF; ou porque o requerente não constava no rol de legitimados do art. 103 da CRFB – ADIs n. 928/DF, n. 935/DF, n. 941/DF, n. 947/DF; ou, ainda, por inexistência de registro sindical da Confederação requerente – ADI n. 2.025/DF. Ressalte-se que no caso da ADI n. 4.372/DF não foi possível verificar as razões para o não conhecimento, visto que até a data de encerramento da pesquisa o acórdão ainda não havia sido lavrado.

Quanto às demais 5 (cinco) ações, foram 4 (quatro) os fundamentos apresentados pelos ministros do STF. Vejamos todos.

Na ADI n. 1.749/DF<sup>79</sup>, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, Partido Democrático Trabalhista, Partido Comunista do Brasil, Partido do Movimento Democrático Brasileiro e

Trabalhadores. Agravado: Congresso Nacional. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, j. 12 ago. 1999, DJU 3 mar. 2000. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363428>>. Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>74</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.242.

Requerente: Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 7 fev. 2001, DJU 19 dez. 2001. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375356>>. Acesso em: 19 out. 2013.

<sup>75</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.172. Requerente: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 15 jun. 2011, DJU 20 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000152817&base=basePresidencia>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>76</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.686. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 15 mar. 2006, DJU 21 mar. 2006. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000008798&base=basePresidencia>>.

Acesso em: 17 out. 2013.

<sup>77</sup> Até a data de fechamento da coleta de dados, isto é, 20 de outubro de 2013, o acórdão da ADI n. 4.372/DF ainda não havia sido lavrado.

<sup>78</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.400.

Requerente: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, j. 6 mar. 2013, DJU 2 out. 2013. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614236>>. Acesso em: 19 out. 2013.

<sup>79</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.749.

Requerentes: Partido dos Trabalhadores; Partido Democrático Trabalhista; Partido Comunista do Brasil; Partido do Movimento Democrático Brasileiro; Partido Verde. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Presidente da República; Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Nelson Jobim. Brasília,

Partido Verde, a ação não foi conhecida porque possuidora de *causa pretendi* demasiadamente aberta. A decisão foi tomada pelo plenário, por maioria de votos.

Já na ADI n. 2.047/DF<sup>80</sup>, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil, a ação não foi conhecida porque seu objeto consistiu em consulta ao STF sobre a interpretação da norma constitucional emendada. No plenário, à unanimidade, entenderam os ministros que tal espécie de objeto não se coaduna com ações diretas de inconstitucionalidade.

Por sua vez, na ADI n. 2.760/DF<sup>81</sup>, requerente o Partido Social Liberal, os ministros consideraram inviável a impugnação de textos da redação original da CRFB não alterados substancialmente pelo constituinte derivado, pois o conhecimento da ação resultaria em controle de constitucionalidade de normas constitucionais originárias. A decisão, do pleno, foi por unanimidade.

Semelhante foi o entendimento do pleno na ADI n. 2.883/DF<sup>82</sup>, que teve por autor o Partido Verde. À unanimidade, os ministros se pronunciaram pela impossibilidade de declaração de inconstitucionalidade de norma constitucional originária, motivo pelo qual não conheceram da ação.

Por fim, na ADI n. 3.867/DF<sup>83</sup>, requerente o Partido Democrático Trabalhista, a decisão foi exarada pela presidência. A relatora, Min. Cármen Lúcia, não conheceu da ação, posto que inviável, em sede de controle abstrato, a defesa de interesses subjetivos.

Desse modo, possibilita-se a apresentação de resumo quanto ao resultado das ações não conhecidas, de acordo com o seguinte esquema gráfico:

---

DF, j. 25 nov. 1999, DJU 15 abr. 2005. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266748>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>80</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.047.

Requerente: Partido Comunista do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, DF, j. 3 nov. 1999, DJU 17 dez. 1999. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375308>>. Acesso em: 19 out. 2013.

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.760.

Requerente: Partido Social Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, j. 30 ago. 2006, DJU 20 out. 2006. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266920>>. Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>82</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.883.

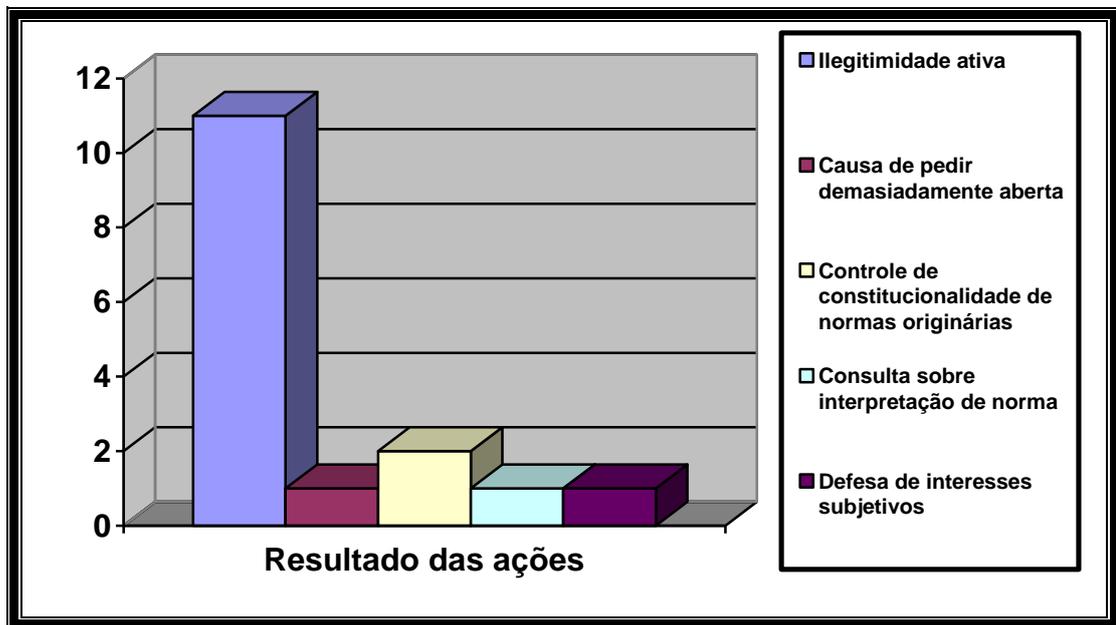
Requerente: Partido Verde. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, j. 30 ago. 2006, DJU 9 mar. 2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409288>>. Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>83</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.867. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 22 fev. 2008, DJU 28 fev. 2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000007031&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

**Quadro Geral de Ações Não Conhecidas n. 1**  
Quantidade de ações por espécie de resultado



Em conclusão, dentre as 16 (dezesesseis) ações, 11 (onze) não foram conhecidas pelo Pretório Excelso devido à ilegitimidade ativa – 68,75% do total relativo e 12,22% do total absoluto; 1 (uma) por possuir *causa pretendi* demasiadamente aberta – 6,25% do total relativo e 1,11% do total absoluto; 2 (duas) porque resultavam em controle de constitucionalidade de normas originárias – 12,5% do total relativo e 2,22% do total absoluto; 1 (uma) por implicar em consulta ao STF sobre interpretação da norma constitucional emendada – 6,25% do total relativo e 1,11% do total absoluto; e, por fim, 1 (uma) por tratar-se de defesa de interesses subjetivos – 6,25% do total relativo e 1,11% do total absoluto.

Pelo exposto, cumpre ressaltar que nenhuma das 90 (noventa) ações estudadas deixou de ser admitida por ter como objeto a declaração de inconstitucionalidade de EC. Assim, todas as demais 74 (setenta e quatro) ADIs foram conhecidas pelo STF, o qual se considerou legítimo para realizar a apreciação de ações de controle concentrado de constitucionalidade de atos do poder constituinte reformador, sem exceções.

### 3.2 AÇÕES PREJUDICADAS

Das 90 (noventa) ações ajuizadas em vista de controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais, 16 (dezesesseis) restaram prejudicadas, o que representa 17,77% do total. Todas elas são ADIs, julgadas entre 2 de março de 1994 e 4 de agosto de 2012.

Dentre as 16 (dezesesseis) ações que o STF julgou prejudicadas, 16 (dezesesseis) o foram por perda superveniente de objeto, o que representa 100% do total relativo e 17,77% do total absoluto. Devido à referida unidade, houve dificuldade em subdividir o grupo em menores porções. O critério de maior relevância encontrado para tal finalidade foi o da origem da decisão.

Em 3 (três) dentre as ações em comento a decisão foi tomada pelo plenário, sempre por unanimidade de votos. É o que ocorreu nas ADIs n. 926/DF<sup>84</sup>, n. 2.009/DF<sup>85</sup> e n. 2.159/DF<sup>86</sup>. Vê-se, portanto, que todas as decisões do pleno foram pacíficas no sentido da prejudicialidade.

Em outras 10 (dez) ações, a decisão teve origem na presidência do STF. Nesse sentido estão as ADIs n. 949/DF<sup>87</sup>, n. 1.420/DF<sup>88</sup>, n. 1.497/DF<sup>89</sup>, n. 2.027/DF<sup>90</sup>, n. 2.033/DF<sup>91</sup>, n. 2.051/DF<sup>92</sup>, n. 2.199/DF<sup>93</sup>, n. 3.099/DF<sup>94</sup>, n. 3.472/DF<sup>95</sup> e n. 4.041/DF<sup>96</sup>.

---

<sup>84</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 926. Requerente: Governador do Estado do Paraná; Governador do Estado de Santa Catarina; Governador do Estado de Mato Grosso do Sul; Estado do Tocantins. Requerido: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 2 mar. 1994, DJU 29 abr. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=940>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>85</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.009. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional; Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 23 mai. 2001, DJU 9 mai. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375303>>. Acesso em: 19 out. 2013.

<sup>86</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.159. Requerente: Partido Social Liberal. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal. Relator p/ acórdão: Min. Eros Grau. Brasília, DF, j. 12 ago. 2004, DJU 6 dez. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=499394>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>87</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 949. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 9 out. 2001, DJU 17 out. 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000062810&base=basePresidencia>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>88</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.420. Requerente: Partido Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, j. 11 abr. 2002, DJU 18 abr. 2002. Disponível em:

Por fim, as últimas 3 (três) ações prejudicadas não foram julgadas pelo plenário ou pela presidência, sendo arquivadas por meio de mero despacho. Assim ocorreu porque apensadas previamente a outras ações. É o caso da ADI n. 937/DF, apensada a ADI n. 926/DF<sup>97</sup>, que, como vimos, foi julgada prejudicada; da ADI n. 2.055, apensada a ADI n.

---

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000038608&base=basePresidencia>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>89</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.497. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, j. 22 out. 2003, DJU 04 nov. 2003. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000030866&base=basePresidencia>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>90</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.027. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 19 nov. 2003, DJU 28 nov. 2003. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000030285&base=basePresidencia>>. Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>91</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.033. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, j. 15 dez. 2011, DJU 31 jan. 2012. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000181184&base=basePresidencia>>. Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>92</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.051. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 4 fev. 2004, DJU 10 fev. 2004. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000029090&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>93</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.199. Requerentes: Partido Comunista do Brasil; Partido Socialista Brasileiro; Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, j. 04 ago. 2012, DJU 13 ago. 2012. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000212020&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>94</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.099. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 1 mar. 2006, DJU 9 mar. 2006. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000009288&base=basePresidencia>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>95</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.472. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, j. 28 mar. 2006, DJU 11 abr. 2006. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000007965&base=basePresidencia>>. Acesso em: 17 out. 2013.

<sup>96</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Agravo Regimental no Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.041. Agravante: Democratas. Agravado: Presidente da República. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, j. 20 set. 2010, DJU 24 set. 2010. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000109467&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

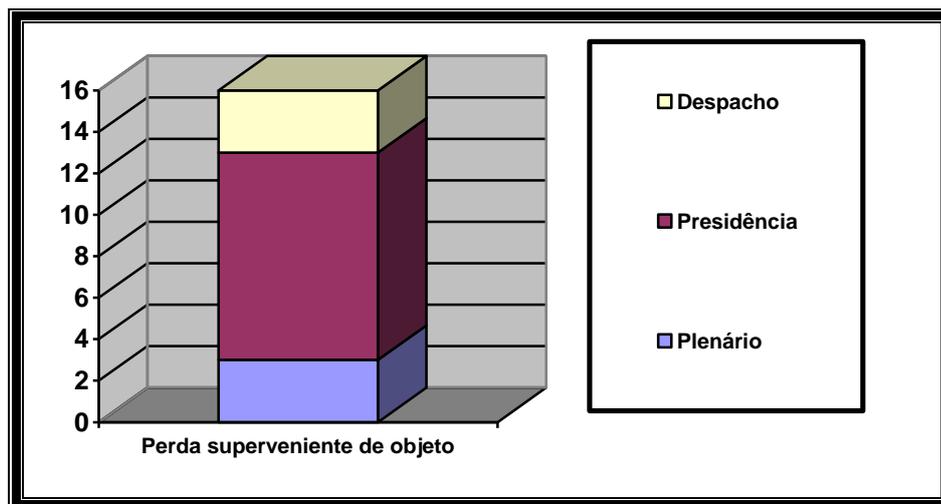
<sup>97</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 926. Requerente: Governador do Estado do Paraná; Governador do Estado de Santa Catarina; Governador do Estado de Mato Grosso do Sul; Estado do Tocantins. Requerido: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 2 mar. 1994, DJU 29 abr. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=940>>. Acesso em: 20 set. 2013.

2.009/DF<sup>98</sup>, que, conforme exposto, também restou prejudicada; e da ADI n. 3.291/DF, apensada a ADI n. 3.104/DF<sup>99</sup>, julgada improcedente.

Cumprasse assinalar que uma leitura apressada da ementa do acórdão na ADI n. 2.009/DF leva a erro de interpretação, pois por meio dela o leitor conclui que a ação não teria sido conhecida, e, por consequência, também a ADI n. 2.055/DF, a ela apensada. No entanto, apesar da ementa apontar que a ação não foi conhecida, importante ressaltar que em específico quanto à impugnação de emenda constitucional a ação foi julgada prejudicada, sendo esse o único ponto que interessa para os fins da presente pesquisa.

Por todo o exposto, resume-se o teor do presente subcapítulo através do esquema ilustrativo que segue:

**Quadro Geral de Ações Prejudicadas n. 1**  
Quantidade de ações por espécie de resultado e origem da decisão



Em breve síntese, todas as 16 (dezesesseis) ações julgadas prejudicadas o foram por perda superveniente de objeto – 100% do total relativo. Desse conjunto, em 3 (três) dos casos a decisão teve origem no plenário; em 10 (dez), na presidência; e em 3 (três) o processo foi arquivado por meio de mero despacho do relator da ação.

<sup>98</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.009. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional; Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 23 mai. 2001, DJU 9 mai. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375303>>. Acesso em: 19 out. 2013.

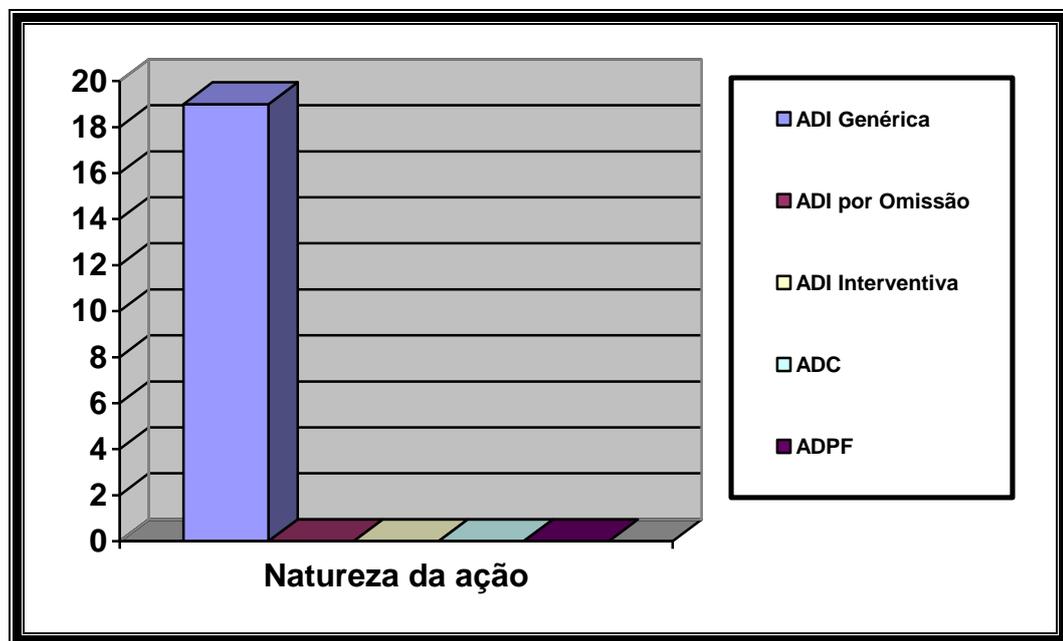
<sup>99</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.104. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 26 set. 2007, DJU 8 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>>. Acesso em: 15 out. 2013.

### 3.3 AÇÕES COM JULGAMENTO DEFINITIVO DE MÉRITO

Dentre as 90 (noventa) ações objeto do estudo, 19 (dezenove) tiveram julgamento definitivo de mérito, ou seja, 21,11% do total. Das 19 (dezenove) ações em questão, todas são ADIs – 100% do total relativo e 21,11% do total absoluto –, julgadas entre 14 de abril de 1993 e 11 de abril de 2013.

Nesse sentido, o grupo de ações pode ser representado da seguinte forma:

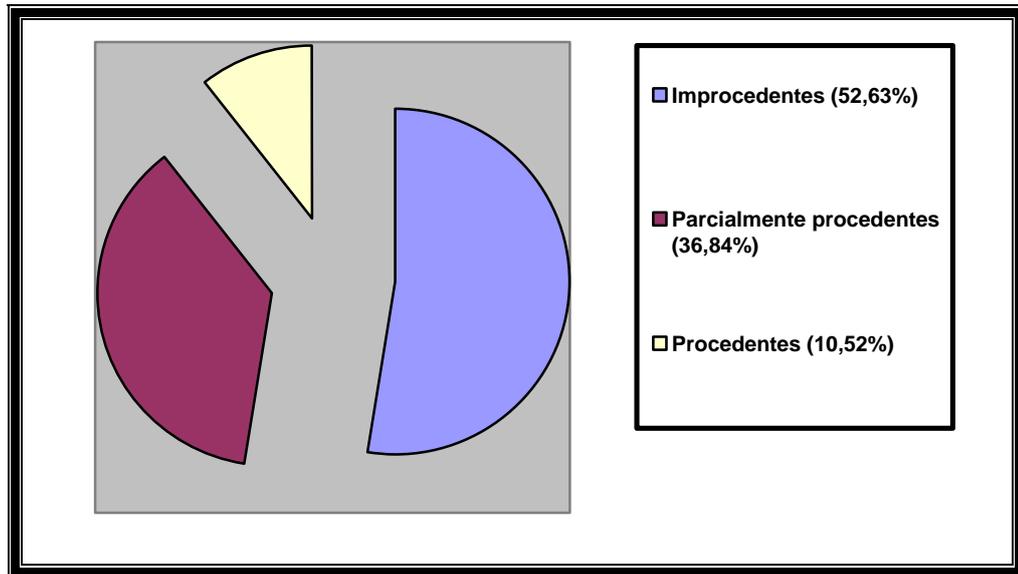
**Quadro Geral de Ações com Julgamento Definitivo de Mérito n. 1**  
Quantidade de ações por natureza da ação



No caso das 19 (dezenove) ações com julgamento definitivo de mérito, apresentaram-se possibilidades variadas de resultado. Enquanto 10 (dez) foram julgadas improcedentes – 52,63% do total relativo e 11,11% do total absoluto –, 7 (sete) foram julgadas parcialmente procedentes – 36,84% do total relativo e 7,77% do total absoluto – e 2 (duas) procedentes – 10,52% do total relativo e 2,22% do total absoluto. Todos os julgamentos em comento foram proferidos pelo pleno do STF.

Graficamente, os dados podem ser apresentados conforme segue:

**Quadro Geral de Ações com Julgamento Definitivo de Mérito n. 2**  
 Proporção de ações por espécie de resultado



De imediato, percebe-se através do esquema ilustrativo que quase metade dos casos com julgamento definitivo de mérito tiveram por resultado a parcial ou total procedência da ação, situação configurada em 9 (nove) dentre as 19 (dezenove) ações. Em outras palavras, em 47,36% do total relativo de ações o STF ou declarou inconstitucionais dispositivos das ECs impugnadas, ou deu interpretação conforme à CRFB a dispositivos da emenda obstaculizada.

Das 7 (sete) ações julgadas parcialmente procedentes, 3 (três) o foram por unanimidade de votos quanto à parte provida, o que equivale a 15,78% do total relativo e 3,33% do total absoluto de ações. Fazem parte do grupo a ADI n. 1.946/DF<sup>100</sup>, ajuizada em face da EC n. 20/98; e as ADIs n. 3.105/DF<sup>101</sup> e n. 3.128/DF<sup>102</sup>, que buscaram a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da EC n. 41/03.

<sup>100</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.946. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 3 abr. 2003, DJU 16 mai. 2003. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266805>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>101</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.105. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363310>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>102</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.128. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363314>>. Acesso em: 15 out. 2013.

Ainda dentre as 7 (sete) ações parcialmente procedentes, em 4 (quatro) o resultado foi proferido por maioria de votos, ou seja, em 21,05% do total relativo e em 4,44% do total absoluto de ações. Nessa categoria estão a ADI n. 939/DF<sup>103</sup>, impugnando a EC n. 3/93; a ADI n. 2.031/DF<sup>104</sup>, ajuizada contra a EC n. 21/99; e as ADIs n. 4.357/DF e n. 4.425/DF<sup>105</sup>, apresentadas em face da EC n. 62/09.

Relativamente aos provimentos, apenas 2 (duas) ações com julgamento definitivo de mérito o foram *in totum*. Em 1 (uma) delas o julgamento se deu por unanimidade de votos, isto é, na ADI n. 4.307/DF<sup>106</sup>, ajuizada em face da EC n. 58/09, representando 5,26% do total relativo e 1,11% do total absoluto; enquanto na outra, ou seja, na ADI n. 3.685/DF<sup>107</sup>, o julgamento se deu por maioria de votos, grupo que equivale a 5,26% do total relativo e a 1,11% do total absoluto.

Já quanto às 10 (dez) ações julgadas improcedentes, apenas 3 (três) o foram por unanimidade de votos, parcela que representa 15,78% do total relativo e 3,33% do total absoluto. É o caso da ADI n. 2.024/DF<sup>108</sup>, ajuizada contra a EC n. 20/98; e das ADIs n. 2.666/DF<sup>109</sup> e n. 2.673/DF<sup>110</sup>, que tiveram por objeto a impugnação da EC n. 37/02.

<sup>103</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 15 dez. 1993, DJU 18 mar. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>104</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.031. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 3 out. 2002, DJU 17 out. 2003. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375306>>. Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>105</sup> Até 20 de outubro de 2013, data de encerramento da pesquisa, o acórdão das ADIs n. 4.357/DF e n. 4.425/DF ainda não havia sido lavrado, apesar do julgamento de ambas as ações datar de 14 de março de 2013. Tendo em vista a dificuldade de acesso à íntegra da decisão, tomou-se a seguinte notícia como fonte acerca dos julgados: STF julga parcialmente inconstitucional emenda dos precatórios. **STF**, Brasília, 14 mar. 2013. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233520>>. Acesso em: 12 out. 2013.

<sup>106</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 11 abr. 2013, DJU 30 set. 2013. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4597944>>. Acesso em: 19 out. 2013.

<sup>107</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685.

Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 22 mar. 2006, DJU 10 ago. 2006. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>>. Acesso em: 17 out. 2013.

<sup>108</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024.

Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, j. 3 mai. 2007, DJU 21 jun. 2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=466214>>. Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>109</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.666.

Requerente: Partido Social Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 3 out. 2002, DJU 6 dez. 2002. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266881>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>110</sup> A ADI n. 2.673/DF teve por acórdão o proferido na ADI n. 2.666/DF.

Por outro lado, 7 (sete) dessas 10 (dez) ações foram julgadas improcedentes por maioria de votos, o que representa 36,84% do total relativo e 7,77% do absoluto. Na categoria se enquadram as ADIs n. 829/DF<sup>111</sup>, n. 830/DF<sup>112</sup> e n. 833/DF<sup>113</sup>, ajuizadas em face da EC 2/93; a ADI n. 2.395/DF<sup>114</sup>, que buscou a declaração de inconstitucionalidade da EC n. 15/96; as ADIs n. 3.104/DF<sup>115</sup> e n. 3.138/DF<sup>116</sup>, que impugnavam a EC n. 41/03; e a ADI n. 3.367/DF<sup>117</sup>, que obstaculizava a EC n. 45/04.

Vale lembrar que o estudo qualitativo que segue à análise quantitativa é dedicado, exclusivamente, à valoração da jurisprudência proveniente de cada uma das 19 (dezenove) ações objeto deste subcapítulo. Assim, remete-se o leitor interessado nos pormenores do resultado desse grupo de ações ao capítulo intitulado *Julgados de Mérito do Supremo Tribunal Federal*.

---

<sup>111</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 829. Requerente: Partido de Reedificação da Ordem Nacional. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266553>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>112</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 830. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro; Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>113</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 833. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266556>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>114</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.395. Requerente: Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, j. 9 mai. 2007, DJU 21 mai. 2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=528743>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>115</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.104. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 26 set. 2007, DJU 8 nov. 2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>116</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.138. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 14 set. 2011, DJU 10 fev. 2011. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1730536>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>117</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 13 abr. 2005, DJU 17 mar. 2006. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 16 out. 2013.

### 3.4 AÇÕES COM OUTROS RESULTADOS

No interior deste agrupamento atípico inseriram-se tão somente 2 (duas) ações, tendo em vista que não são enquadráveis em qualquer um dos demais grupos arrolados no presente estudo. Ambas são ADIs e representam 2,22% do total absoluto de ações.

A primeira é a ADI n. 950/DF, em relação à qual são parcas as informações. Ao interessado que realizar consulta no sítio eletrônico do STF via ferramenta “andamento processual”, não é possível acessar, na íntegra, documento algum da ação. A única informação disponível se refere a poucos andamentos processuais, por meio dos quais se presume que o processo respectivo foi arquivado, em vista de não cumprimento de despacho que determinava ao autor a juntada de seu estatuto e de outros documentos aos autos.

A segunda dentre as ações atípicas é a ADI n. 1.501/SP. Nela, anos após o julgamento pelo plenário da medida cautelar pleiteada<sup>118</sup>, sobreveio decisão da presidência declarando ilegítimo o autor<sup>119</sup>. Assim, negou-se seguimento ao pedido e determinou-se o arquivamento do processo por ilegitimidade ativa em momento posterior ao da admissão, em caso único dentre as ações localizadas.

### 3.5 AÇÕES COM JULGAMENTO PENDENTE

É alto o número de ações cujo julgamento não foi realizado até a data de fechamento desta pesquisa, ou seja, 20 de outubro de 2013, pois das 90 (noventa) ações localizadas, 37 (trinta e sete) estão com julgamento pendente. Em outros valores e palavras, 41,11% das ações ajuizadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais ainda não tiveram o seu resultado proferido pelo STF, conforme vimos no *Quadro Geral de Ações Ajuizadas n. 2* (p. 32).

<sup>118</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.501. Requerente: Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas. Requerido: Congresso Nacional. Relator vencido, sem deslocamento p/ redação: Min. Marco Aurélio. São Paulo, SP, j. 09 out. 1996, DJU 13 dez. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347096>>. Acesso em: 02 out. 2013.

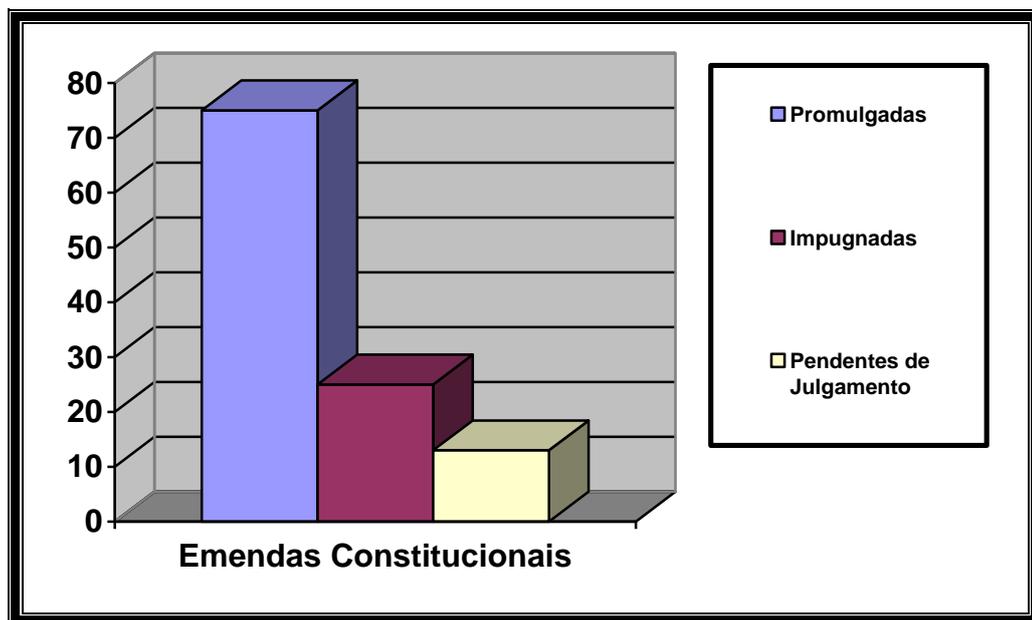
<sup>119</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.501. Requerente: Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Velloso. São Paulo, SP, j. 09 set. 2003, DJU 17 set. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000000231&base=basePresidencia>>. Acesso em: 02 out. 2013.

Nesse universo que, lembremos, engloba ações ajuizadas nos últimos vinte e cinco anos, são variados e desconexos os requerentes e diversas as emendas cuja validade se discute. Como as ações objeto do presente subcapítulo ainda não têm resultado passível de análise, faz-se necessária abordagem diversa das seções precedentes. Vejamos alguns dados relevantes identificados ao longo da pesquisa quantitativa.

Inicialmente, cumpre ressaltar que as emendas constitucionais impugnadas por ações cujo julgamento está pendente são em número de 13 (treze). Considerando que o total de emendas à CRFB é de 75 (setenta e cinco), infere-se que pende o julgamento da validade de 17,33% delas. Ainda, tendo em vista que o número de ECs impugnadas por ações de controle concentrado de constitucionalidade é de 25 (vinte e cinco), conclui-se que relativamente a 52% delas ainda há pendência de julgamento.

É o que mostra a ilustração abaixo:

**Quadro Geral de Emendas Constitucionais n. 1**  
Quantidade de ECs à CRFB promulgadas/impugnadas/pendentes de julgamento



Sendo 13 (treze) as ECs impugnadas cuja validade está pendente de julgamento, e 37 (trinta e sete) as ações em impugnação a ECs que aguardam julgamento definitivo pelo STF, inadequada é a abordagem individualizada de cada uma dessas emendas e ações, tanto mais quando não há jurisprudência daí resultante passível de análise quantitativa. Assim, para entendimento desse universo em estudo, apresenta-se inicialmente a seguinte relação, por

meio da qual é possível identificar quais as emendas impugnadas pelas ações objeto deste subcapítulo, bem como quais são as ações ajuizadas em face de cada uma delas:

**TABELA N. 03**

**EMENDAS E AÇÕES RESPECTIVAS PENDENTES DE JULGAMENTO**

<b>Emendas Constitucionais</b>	<b>Ações Impugnadoras Respectivas</b>
EC n. 16/97	ADI n. 1805/DF (cautelar indeferida)
EC n. 19/98	ADI n. 2.135/DF (cautelar deferida parcialmente)
EC n. 20/98	ADIs n. 2.096/DF, n. 3.308/DF, n. 3.363/DF, n. 3.998/DF, n. 4.802/DF e n. 4.803/DF
EC n. 28/00	ADI n. 3.653/DF
EC n. 29/00	ADI n. 2.732/DF
EC n. 30/00	ADIs n. 2.356/DF (cautelar deferida) e n. 2.362/DF (cautelar deferida)
EC n. 33/01	ADI n. 3.800/DF
EC n. 41/03	ADIs n. 3.133/DF, n. 3.143/DF, n. 3.184/DF, n. 3.297/DF, n. 3.308/DF, n. 3.363/DF, n. 3.854/DF (cautelar deferida), n. 3.855/DF (cautelar deferida), n. 3.872/DF (cautelar deferida), n. 3.998/DF, n. 4.014/DF (cautelar deferida), n. 4.802/DF, n. 4.803/DF, n. 4.887/DF
EC n. 45/04	ADIs n. 3.392/DF, n. 3.395/DF (cautelar deferida), n. 3.423/DF, n. 3.431/DF, n. 3.432/DF, n. 3.486/DF, n. 3.493/DF, n. 3.520/DF, n. 3.529/DF (cautelar deferida), n. 3.684/DF (cautelar deferida), n. 3.843/DF, n. 3.998/DF
EC n. 58/09	ADI n. 4.310/DF (cautelar deferida)
EC n. 63/10	ADI n. 4.801/DF

EC n. 73/13	ADI n. 5.017/DF (cautelar deferida)
EC n. 75/13	ADI n. 5.058/DF

Nesse contexto, importante destacar que as emendas impugnadas pelo maior número de ações em trâmite são a EC n. 41/03, por 14 (quatorze) ações – 37,83% do total relativo e 15,55% do total absoluto; e a EC n. 45/04, por 12 (doze) ações – 32,43% do total relativo e 13,33% do total absoluto. Por óbvio, tal panorama gera relevante insegurança jurídica quanto à validade dos dispositivos das emendas constitucionais em questão, ainda mais se sabendo que o julgamento em sede de controle concentrado tem eficácia *erga omnes* e efeitos *ex tunc*<sup>120</sup>.

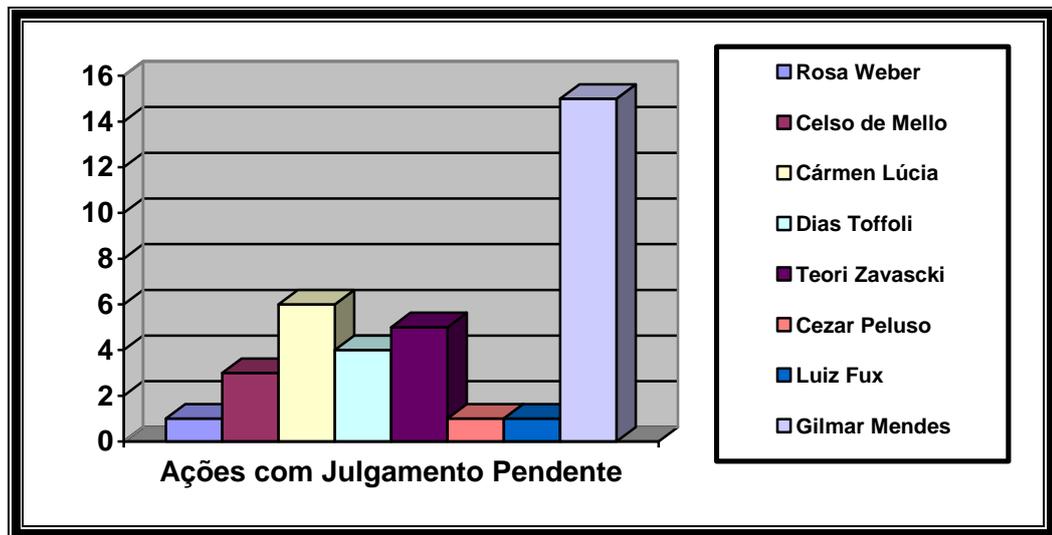
Quanto aos relatores das 37 (trinta e sete) ações objeto deste subcapítulo, certos dados chamam a atenção, pois ao mesmo tempo em que alguns ministros não têm, ou têm pouquíssimas ações da espécie sob sua relatoria, outros acumulam quantia considerável delas em seus gabinetes. Ora, sabendo-se que quanto maior é o número de ações de controle de constitucionalidade de emendas pendentes de julgamento, maior é o poder político do ministro relator na dinâmica do equilíbrio e harmonia entre os poderes, faz-se importante atentar ao ponto.

Na relatoria das 37 (trinta e sete) ações, a Min. Rosa Weber aparece 1 (uma) vez; o Min. Celso de Mello, 3 (três) vezes; a Min. Cármen Lúcia, 6 (seis) vezes; o Min. Dias Toffoli, 4 (quatro) vezes; o Min. Teori Zavascki, 5 (cinco) vezes; o Min. Cezar Peluso, 1 (uma) vez; e

<sup>120</sup> Impende referir que há a possibilidade de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade em controle abstrato de constitucionalidade, de acordo com o disposto pelo art. 27 da Lei n. 9.868/99. Nesse sentido, Gilmar Mendes lembra que o “princípio da nulidade continua a ser a regra no direito brasileiro. O afastamento de sua incidência dependerá de um severo juízo de ponderação que, tendo em vista análise fundada no princípio da proporcionalidade, faça prevalecer a ideia de segurança jurídica ou outro princípio constitucionalmente relevante, manifestado sob a forma de interesse social relevante. Assim, aqui, como no direito português, a não aplicação do princípio da nulidade não se há de basear em consideração de política judiciária, mas em fundamento constitucional próprio. O princípio da nulidade somente há de ser afastado se se puder demonstrar, com base numa ponderação concreta, que a declaração de inconstitucionalidade ortodoxa envolveria o sacrifício da segurança jurídica ou de outro valor constitucional materializável sob a forma de interesse social. Entre nós, cuidou o legislador de conceber um modelo restritivo também no aspecto procedimental, consagrando a necessidade de um *quórum* especial (dois terços dos votos) para a declaração de inconstitucionalidade com efeitos limitados. Vê-se, pois, que também entre nós terá significado especial o princípio da proporcionalidade, especialmente a proporcionalidade em sentido estrito, como instrumento de aferição da justeza da declaração de inconstitucionalidade (como efeito da nulidade), tendo em vista o confronto entre os interesses afetados pela lei inconstitucional e aqueles que seriam eventualmente sacrificados em consequência da declaração de inconstitucionalidade”. MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle abstrato de constitucionalidade**: ADI, ADC e ADO – comentários à Lei n. 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 647-648.

o Min. Luiz Fux, 1 (uma) vez. Por fim, e aqui vale o destaque, o Min. Gilmar Mendes consta 15 (quinze) vezes como relator, o que causa surpresa pela disparidade em relação aos demais ministros. Nesse sentido, veja-se o gráfico abaixo:

**Quadro Geral de Ações com Julgamento Pendente n. 1**  
Quantidade de Ações por Ministro Relator



Dessa forma, o Min. Gilmar Mendes é relator de 40,54% das ações de controle concentrado de emendas constitucionais cujo julgamento definitivo está pendente, o que representa 16,66% do total absoluto de ações em estudo. Dentre as 15 (quinze) ações, estão impugnações a dispositivos das ECs n. 20/98, n. 41/03 e n. 45/04, vendo-se, pois, que sua relatoria limita-se a poucas emendas constitucionais, porém às mais contestadas.

Perceba-se, ainda, que o recentemente empossado Min. Teori Zavascki já ocupa a terceira posição dentre os ministros com a relatoria de mais ações da espécie em análise, isto é, de controle concentrado de emendas constitucionais cujo julgamento esteja pendente. Considerando que sua posse ocorreu há menos de 1 (um) ano, em 29 de novembro de 2012, e que já acumula 5 (cinco) das ações em comento sob sua relatoria, o dado ganha em expressividade.

Ainda sobre o ponto, importante ressaltar que alguns ministros não são relatores de ação alguma dentre as estudadas no presente subcapítulo. São eles Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Roberto Barroso. Portanto, seu convencimento sobre a temática em foco apenas influirá nas 37 (trinta e sete) ações analisadas quando essas forem pautadas para julgamento pelo ministro relator, oportunidade na qual poderão proferir o seu voto.

Outra questão relevante é quanto ao julgamento das medidas cautelares pleiteadas no bojo das ações objeto do presente subcapítulo. Dentre as 37 (trinta e sete) ações analisadas, em 13 (treze) houve julgamento de medida cautelar, ou seja, em 35,13% do total relativo. Em apenas 1 (uma) delas a cautelar foi indeferida, isto é, em 2,70% das 37 (trinta e sete) ações. Trata-se da ADI n. 1.805/DF<sup>121</sup>, em julgamento pelo pleno e por maioria de votos.

Dentre as outras 12 (doze) ações, em 1 (uma) a cautelar foi deferida parcialmente, pelo plenário e por maioria de votos, o que equivale a 2,70% do total relativo. É o que se passou no julgamento da cautelar na ADI n. 2.135/DF<sup>122</sup>.

Nas outras 11 (onze) a cautelar foi deferida *in totum*, o que representa 84,61% das 13 (treze) cautelares julgadas e 29,72% das 37 (trinta e sete) ações com julgamento definitivo pendente. Em 6 (seis) delas a decisão proveio do pleno por maioria de votos – 16,21% do total relativo. É o que ocorreu nas ADIs n. 2.356/DF<sup>123</sup>, n. 2.362/DF<sup>124</sup>, n. 3.854/DF<sup>125</sup>, n. 3.855/DF<sup>126</sup>, n. 3.872/DF<sup>127</sup> e n. 4.014/DF<sup>128</sup>. Por sua vez, em 1 (uma) das ações a cautelar foi concedida pelo pleno por unanimidade, o que equivale a 2,70% do total relativo, na ADI n. 3.684/DF<sup>129</sup>.

---

<sup>121</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.805. Requerentes: Partido Democrático Trabalhista; Partido dos Trabalhadores; Partido Comunista do Brasil; Partido Liberal. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional; Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, j. 26 mar. 1998, DJU 14 nov. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347277>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>122</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135. Requerente: Partido dos Trabalhadores; Partido Democrático Trabalhista; Partido Comunista do Brasil; Partido Socialista do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a) p/ acórdão: Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 2 ago. 2007, DJU 6 mar. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>123</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, j. 25 nov. 2010, DJU 18 mai. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623127>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>124</sup> Acórdão é o mesmo da ADI n. 2.356/DF.

<sup>125</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.854. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requeridos: Congresso Nacional; Conselho Nacional de Justiça. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 28 fev. 2007, DJU 28 jun. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469714>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>126</sup> Apensada à ADI n. 3.854/DF.

<sup>127</sup> Apensada à ADI n. 3.854/DF.

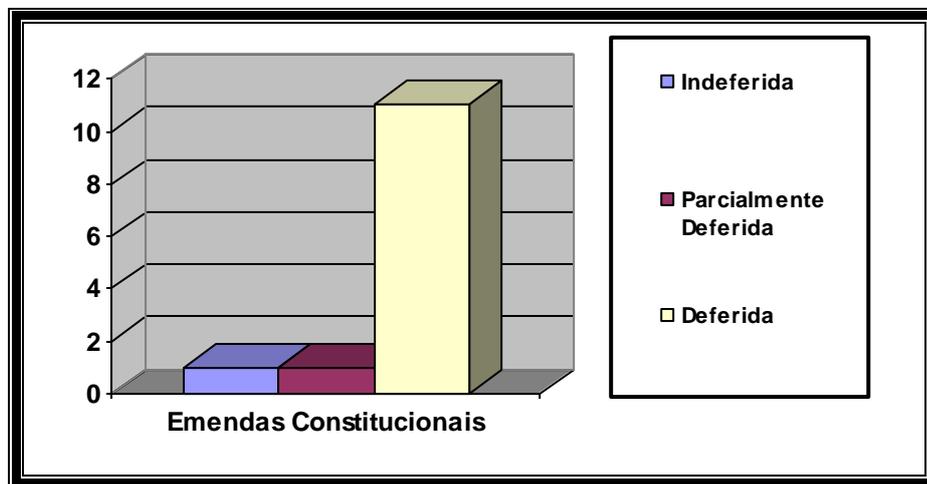
<sup>128</sup> Apensada à ADI n. 3.854/DF.

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.684. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 1 fev. 2007, DJU 2 ago. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474628>>. Acesso em: 17 out. 2013.

Já em outras 3 (três), a cautelar foi deferida pela presidência e referendada pelo pleno por maioria de votos, nas ADIs n. 3.395/DF<sup>130</sup>, n. 3.529/DF<sup>131</sup> e n. 4.310/DF<sup>132</sup> – 8,10% do total relativo. Por fim, na última dentre as ações com julgamento cautelar, mais recente de todas, o deferimento proveio unicamente de decisão da presidência do STF, na ADI n. 5.017/DF<sup>133</sup> – 2,70% do total relativo de 37 (trinta e sete) ações –, estando o deferimento, portanto, sujeito ao referendo pelo plenário.

Dessa maneira, as informações relativas às cautelares podem ser organizadas da forma como segue:

**Quadro Geral de Ações com Julgamento Pendente n. 2**  
Resultado das cautelares julgadas



<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.395. Requerente: Associação dos Juízes Federais do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, DF, j. 27 jan. 2005, DJU 4 fev. 2005. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000020013&base=basePresidencia>>.

Acesso em: 16 out. 2013; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.395. Requerente: Associação dos Juízes Federais do Brasil; Associação Nacional dos Magistrados Estaduais. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 5 abr. 2006, DJU 10 nov. 2006. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=390700>>. Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>131</sup> Apensada à ADI n. 3.395/DF.

<sup>132</sup> Cautelar apreciada conjuntamente com a da ADI n. 4.307/DF. BRASIL. Supremo Tribunal Federal.

Presidência. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 2 out. 2009, DJU 7 out. 2009. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000071819&base=basePresidencia>>.

Acesso em: 19 out. 2013; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 11 nov. 2009, DJU 4 mar. 2010. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608994>>. Acesso em: 19 out. 2013.

<sup>133</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.017. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores Federais. Requerido: Congresso Nacional. Relator extraordinário: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, j. 17 jul. 2013, DJU 31 jul. 2013. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000268165&base=basePresidencia>>.

Acesso em: 19 out. 2013.

Em resumo, relativamente às ações ajuizadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais que ainda não tiveram o seu resultado proferido pelo STF: é expressiva a sua quantidade, visto que totalizam 37 (trinta e sete) das 90 (noventa) ações em estudo, o que representa 41,11% do total; a validade de 52% das ECs impugnadas ainda será discutida pelo Supremo, isto é, de 13 (treze) dentre as 25 (vinte e cinco) ECs impugnadas; há desequilíbrio manifesto em sua distribuição, com concentração de 40,54% delas sob a relatoria de um mesmo ministro; e houve expressiva concessão das cautelares pleiteadas, visto que das 13 (treze) julgadas, 11 (onze) foram deferidas *in totum* e 1 (uma) parcialmente, sinalizando-se para eventual provimento das ações.

### 3.6 RESULTADO DAS AÇÕES POR EMENDA CONSTITUCIONAL IMPUGNADA

A análise quantitativa realizada na presente pesquisa teve por objeto de estudo 90 (noventa) ações de controle jurisdicional repressivo de constitucionalidade de emendas constitucionais na via concentrada. Como vimos, todas as 90 (noventa) ações são ADIs, as quais não foram conhecidas, restaram prejudicadas, ainda não tiveram julgamento definitivo de mérito, ou, então, tiveram por resultado a declaração de inconstitucionalidade ou constitucionalidade dos dispositivos de EC impugnados.

Ao final da análise dos dados coletados, verificou-se um total de 25 (vinte e cinco) ECs impugnadas até o dia 20 de outubro de 2013. O presente subcapítulo dedica-se à apresentação do resultado das ações por emenda constitucional obstaculizada, de forma que seja facilitada ao leitor a compreensão acerca do alcance dos julgamentos do STF sobre o poder constituinte reformador, em termos quantitativos.

Como bem aponta Roger Leal, devido ao caráter analítico e dirigente da CRFB, para a implementação de projetos governamentais de maior relevo faz-se necessário, antes, emendar a Constituição<sup>134</sup>. Ora, a necessidade de reformas constitucionais para a validação jurídica de importantes projetos políticos e a facilidade com que o governo vem atingindo o quórum

---

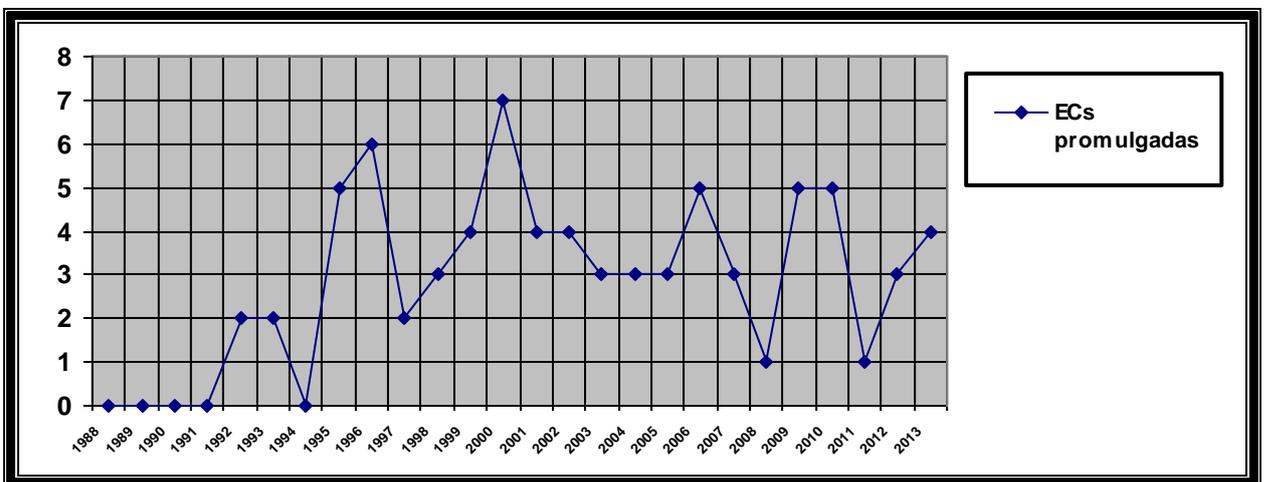
<sup>134</sup> LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a prática constitucional brasileira 20 anos depois. In: MORAES, Alexandre de (coord.) **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 86-87.

mínimo exigido pelo art. 60, § 2º da CRFB<sup>135</sup>, tornou prática rotineira a modificação do texto constitucional<sup>136</sup>. Os dados obtidos na presente pesquisa corroboram essa afirmação.

De 5 de outubro de 1988 a 20 de outubro de 2013, data de encerramento da coleta de dados, foram promulgadas 75 (setenta e cinco) emendas constitucionais, conforme relação disponibilizada no sítio eletrônico do Planalto<sup>137</sup>. Considerando-se 25 (vinte e cinco) anos de vigência da Constituição, tem-se a expressiva média de 3 (três) ECs promulgadas ao ano.

Para um melhor entendimento sobre a questão, segue diagrama representativo:

**Quadro Geral de Emendas Constitucionais n. 2**  
Quantidade de ECs por ano no qual promulgadas



De imediato, destaca-se a inexistência de promulgação de ECs até o ano de 1992, bem como a tímida atividade do poder constituinte reformador até 1995. Nesse ano, promulgaram-se 5 (cinco) diferentes ECs, mais do que todas as 4 (quatro) promulgadas nos seis anos anteriores, isto é, no período que vai de 5 de outubro 1988 a 31 de dezembro de 1994.

Contudo, vale ressaltar que a prática reformista se manteve relativamente estável ao longo dos 25 (vinte e cinco) anos de vigência da CRFB. O fato se clarifica caso separemos as 75 (setenta e cinco) ECs por quinquênio no qual promulgadas, em conformidade com a ilustração abaixo:

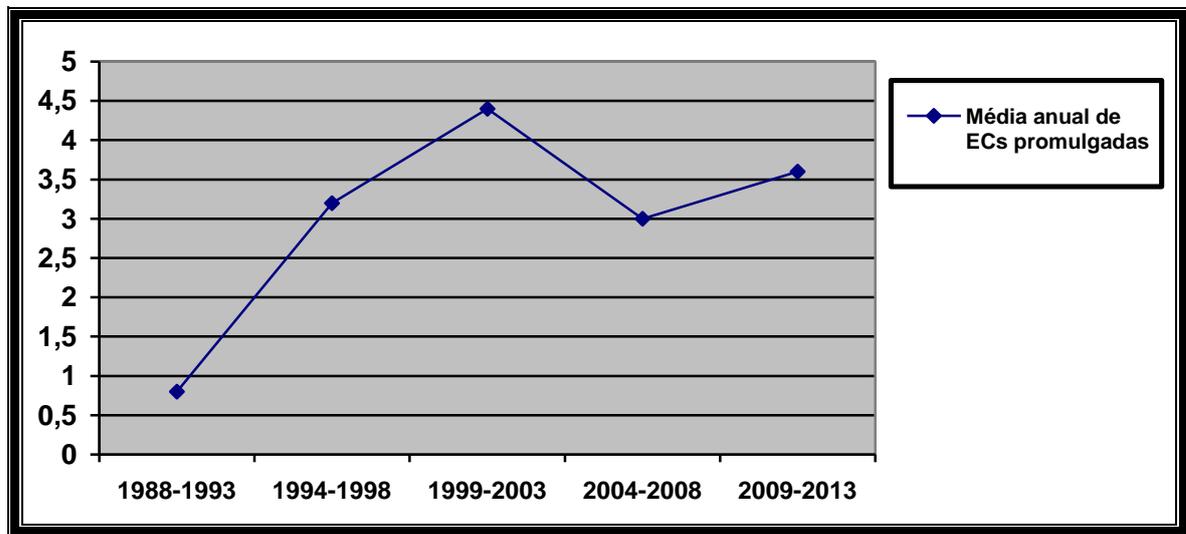
<sup>135</sup> **Art. 60, § 2º, CRFB.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

<sup>136</sup> LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois. In: MORAES, Alexandre de (coord.) **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 87.

<sup>137</sup> Para informações detalhadas, vide o quadro de emendas constitucionais disponibilizado no seguinte endereço: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro\\_emc.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm)>. Acesso em 20 out. 2013.

**Quadro Geral de Emendas Constitucionais n. 3**  
Média anual de promulgação de ECs por quinquênio



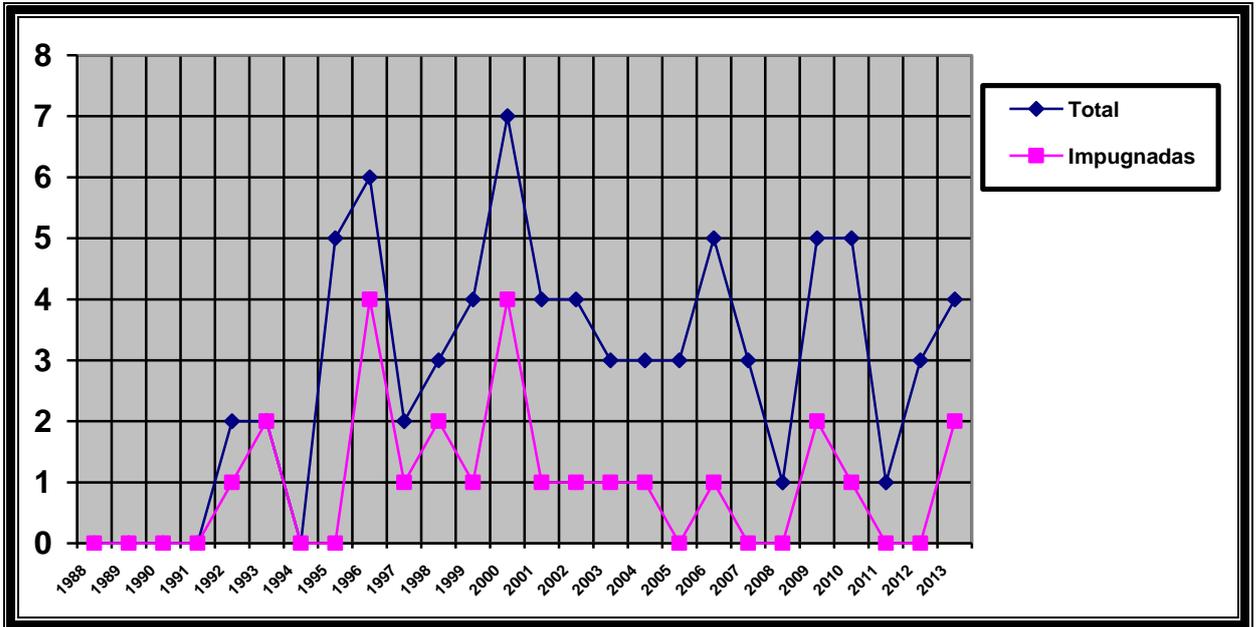
De acordo com o gráfico apresentado, os resultados da pesquisa apontam que de 1988 a 1993, a média de promulgações de ECs foi de 0,8 ao ano; de 1994 a 1998, subiu para 3,2 ao ano; de 1999 a 2003, aumentou para 4,4 ao ano; de 2004 a 2008, desceu para 3 ao ano; e, por fim, de 2009 a 2013, subiu para 3,6 ao ano. Assim, conforme já afirmado, a média de ECs promulgadas manteve-se estável ao longo, pelo menos, dos últimos 20 (vinte) anos, com pico no quinquênio que vai de 1999 a 2003.

Concomitantemente à constante promulgação de emendas constitucionais, o controle jurisdicional de ECs na via concentrada “passou a integrar a rotina dos órgãos de jurisdição constitucional”<sup>138</sup> brasileiros. Justamente nesse sentido, como vimos, das 75 (setenta e cinco) ECs promulgadas, 25 (vinte e cinco) foram objeto de ações de controle abstrato de constitucionalidade até 20 de outubro de 2013, ou seja, 33,33% do total.

Na sequência, reproduzimos gráfico no qual é apresentada a quantidade de ECs por ano no qual promulgadas, porém com a adição de relevante dado, isto é, com a quantidade dessas ECs cuja matéria ou forma foi impugnada por meio de ação abstrata:

<sup>138</sup> LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a prática constitucional brasileira 20 anos depois. In: MORAES, Alexandre de (coord.) **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 91.

**Quadro Geral de Emendas Constitucionais n. 4**  
Quantidade de ECs por ano no qual promulgadas



Ora, do diagrama reproduzido percebe-se que quanto maior é o número de ECs promulgadas em determinado ano, maior é a quantidade de ECs impugnadas, com raras exceções. De qualquer modo, essencial é analisar-se uma a uma as ECs impugnadas, a fim de verificar quais foram os efeitos quantitativos das ações de controle concentrado de constitucionalidade sobre a validade e a eficácia das referidas normas constitucionais derivadas.

A primeira das ECs em face das quais foi ajuizada ação de controle concentrado no período em estudo foi a EC n. 2, de 5 de agosto de 1992, e a última a EC n. 75, de 15 de outubro de 2013. Considerando-se que até o dia de encerramento da pesquisa, 20 de outubro de 2013, eram em número de 75 (setenta e cinco) as ECs promulgadas, e sendo 25 (vinte e cinco) as emendas em relação às quais se opuseram ações judiciais na via concentrada, o debate sobre a constitucionalidade de 33,33% delas já foi ou está em vias de ser levado ao STF.

O número chama a atenção por sua expressividade, pois aponta que um terço de todas as ECs já promulgadas pelo poder constituinte reformador, composto por representantes eleitos, votadas por meio do quórum especialíssimo previsto no art. 60, § 2º da CRFB<sup>139</sup>, tiveram ou têm a sua validade posta em questão perante o STF. Como se percebe, os conflitos

<sup>139</sup> Vide nota n. 135.

políticos, o amplo leque de legitimados para a propositura das ações, o vasto espectro de limitações ao poder de reforma e os poderes conferidos constitucionalmente ao Supremo produzem efeitos palpáveis, corporificados também em valores numéricos e porcentagens.

Não é outra a conclusão a que se chega por meio de análise da seguinte tabela:

**TABELA N. 04**  
EMENDAS IMPUGNADAS, AÇÕES IMPUGNADORAS E RESULTADOS

<b>Emendas Constitucionais</b>	<b>Ações Impugnadoras</b>	<b>Resultados</b>
EC n. 2/92	ADI n. 829/DF	Improcedente
	ADI n. 830/DF	Improcedente
	ADI n. 833/DF	Improcedente
EC n. 3/93	ADI n. 913/DF	Não conhecida
	ADI n. 926/DF	Prejudicada
	ADI n. 928/DF	Não conhecida
	ADI n. 935/DF	Não conhecida
	ADI n. 937/DF	Apensada ADI n. 926/DF, prejudicada
	ADI n. 939/DF	Parcialmente procedente
	ADI n. 941/DF	Não conhecida
	ADI n. 947/DF	Não conhecida
	ADI n. 949/DF	Prejudicada
EC n. 4/93	ADI n. 950/DF	Arquivada sem julgamento de mérito
EC n. 10/96	ADI n. 1.420/DF	Prejudicada
EC n. 12/96	ADI n. 1.497/DF	Prejudicada
	ADI n. 1.501/SP	Negativa de seguimento, ilegitimidade ativa

EC n. 14/96	ADI n. 1.749/DF	Não conhecida
EC n. 15/96	ADI n. 2.395/DF	Improcedente
EC n. 16/97	ADI n. 1.805/DF	Julg. pendente, cautelar indeferida
EC n. 19/98	ADI n. 2.047/DF	Não conhecida
	ADI n. 2.135/DF	Julg. pendente, cautelar deferida parcialmente
	ADI n. 2.159/DF	Prejudicada
EC n. 20/98	ADI n. 1.946/DF	Parcialmente procedente
	ADI n. 2.009/DF	Prejudicada
	ADI n. 2.024/DF	Improcedente
	ADI n. 2.033/DF	Prejudicada
	ADI n. 2.055/DF	Prejudicada
	ADI n. 2.096/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 2.242/DF	Não conhecida
	ADI n. 2.760/DF	Não conhecida
	ADI n. 2.883/DF	Não conhecida
	ADI n. 3.308/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.363/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.998/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 4.802/DF	Julg. pendente, sem cautelar
ADI n. 4.803/DF	Julg. pendente, sem cautelar	
EC n. 21/99	ADI n. 2.025/DF	Não conhecida
	ADI n. 2.027/DF	Prejudicada
	ADI n. 2.031/DF	Parcialmente procedente
	ADI n. 2.051/DF	Prejudicada
EC n. 27/00	ADI n. 2.199/DF	Prejudicada
EC n. 28/00	ADI n. 3.653/DF	Julg. pendente, sem cautelar

EC n. 29/00	ADI n. 2.732/DF	Julg. pendente, sem cautelar
EC n. 30/00	ADI n. 2.356/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
	ADI n. 2.362/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
EC n. 33/01	ADI n. 3.800/DF	Julg. pendente, sem cautelar
EC n. 37/02	ADI n. 2.666/DF	Improcedente
	ADI n. 2.673/DF	Improcedente
EC n. 41/03	ADI n. 3.099/DF	Prejudicada
	ADI n. 3.104/DF	Improcedente
	ADI n. 3.105/DF	Parcialmente procedente
	ADI n. 3.128/DF	Parcialmente procedente
	ADI n. 3.133/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.138/DF	Improcedente
	ADI n. 3.143/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.172/DF	Não conhecida
	ADI n. 3.184/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.291/DF	Prejudicada
	ADI n. 3.297/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.308/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.363/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.854/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
	ADI n. 3.855/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
	ADI n. 3.867/DF	Não conhecida
	ADI n. 3.872/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
	ADI n. 3.998/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 4.014/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
	ADI n. 4.041/DF	Prejudicada
ADI n. 4.802/DF	Julg. pendente, sem cautelar	
ADI n. 4.803/DF	Julg. pendente, sem cautelar	
ADI n. 4.887/DF	Julg. pendente, sem cautelar	

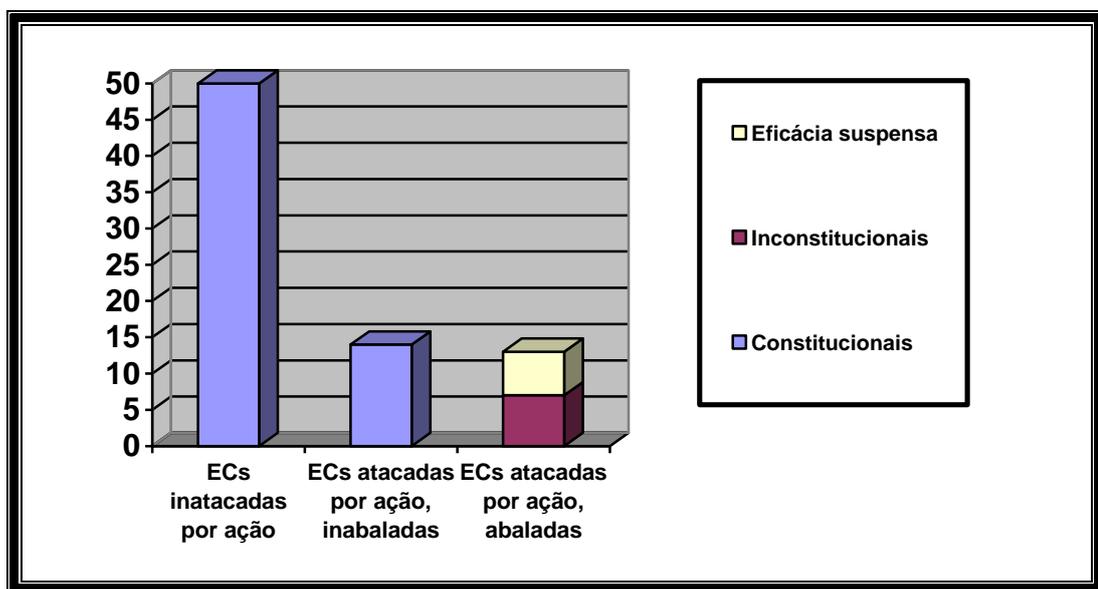
EC n. 45/04	ADI n. 3.367/DF	Improcedente
	ADI n. 3.392/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.395/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
	ADI n. 3.423/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.431/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.432/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.472/DF	Prejudicada
	ADI n. 3.486/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.493/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.520/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.529/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
	ADI n. 3.684/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
	ADI n. 3.843/DF	Julg. pendente, sem cautelar
	ADI n. 3.998/DF	Julg. pendente, sem cautelar
EC n. 52/06	ADI n. 3.685/DF	Procedente
	ADI n. 3.686/DF	Não conhecida
EC n. 58/09	ADI n. 4.307/DF	Procedente
	ADI n. 4.310/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
EC n. 62/09	ADI n. 4.357/DF	Parcialmente procedente
	ADI n. 4.372/DF	Não conhecida
	ADI n. 4.400/DF	Não conhecida
	ADI n. 4.425/DF	Parcialmente procedente
EC n. 63/10	ADI n. 4.801/DF	Julg. pendente, sem cautelar
EC n. 73/13	ADI n. 5.017/DF	Julg. pendente, cautelar deferida
EC n. 75/13	ADI n. 5.058/DF	Julg. pendente, sem cautelar

Ora, da leitura dos dados apresentados se depreende que, somadas as cautelares deferidas em ações pendentes de julgamento de mérito, bem como as procedências parciais e

totais, na data de encerramento da pesquisa totalizavam-se 11 (onze) emendas com dispositivos julgados inconstitucionais ou com eficácia suspensa mediante concessão de medida cautelar<sup>140</sup>. Em outros valores, sendo 25 (vinte e cinco) o número de emendas impugnadas até o dia 20 de outubro de 2013, na data em questão 44% delas encontravam-se com sua validade ou eficácia abaladas pelos julgados do STF.

Contextualizando os referidos dados, é possível chegar ao seguinte diagrama:

**Quadro Geral de Emendas Constitucionais n. 5**  
Quantidade de ECs de acordo com sua validade e eficácia em 20 de outubro de 2013



O gráfico permite perceber a grande quantidade de emendas que mantiveram a sua constitucionalidade ao longo dos anos. Enquanto 50 (cinquenta) delas sequer foram atacadas por ação abstrata, 14 (quatorze), impugnadas, mantiveram a sua validade e eficácia inabaladas no STF. Contudo, vale ressaltar que em relação a 6 (seis) dessas 14 (quatorze) ECs se mantém em aberto a possibilidade de declaração de inconstitucionalidade. Assim ocorre porque tramitam contra elas ações de controle concentrado, pendentes de julgamento no Supremo<sup>141</sup>.

No universo restante, de 11 (onze) ações, houve declaração de inconstitucionalidade parcial ou total quanto a 7 (sete) ECs<sup>142</sup>, bem como suspensão de eficácia de dispositivos de 6

<sup>140</sup> São elas as ECs n. 3/93, 19/98, 20/98, 21/99, 30/00, 41/03, 45/04, 52/06, 58/09, 62/09 e 73/13.

<sup>141</sup> Contra as ECs n. 16/97, 28/00, 29/00, 33/01, 63/10 e 75/13 tramitam ações cuja cautelar foi indeferida, restou prejudicada ou sequer foi pleiteada. Não proferido o julgamento definitivo, encontra-se em potência a declaração de inconstitucionalidade das referidas emendas ou mesmo a suspensão de eficácia de seus dispositivos mediante concessão de eventual medida cautelar pleiteada.

<sup>142</sup> Como se pode verificar na *Tabela nº 04* (p. 57-60), o STF julgou parcial ou totalmente procedente algumas dentre as ações ajuizadas em face das ECs n. 3/93, 20/98, 21/99, 41/03, 52/06, 58/09 e 62/09.

(seis) emendas cujo julgamento definitivo encontra-se pendente<sup>143</sup>. Assim, apesar da considerável quantidade de ECs que mantêm a sua validade e eficácia em plenitude, causa preocupação que dentre as 25 (vinte e cinco) reformas constitucionais obstaculizadas, até o dia 20 de outubro de 2013 quase a metade delas, ou seja, 44%, encontravam-se limitadas pelos julgados do Supremo.

### 3.7 RESULTADO DAS AÇÕES POR PRESIDÊNCIA DO STF NA QUAL JULGADAS

Como etapa final da análise quantitativa será apresentado o resultado das ações por presidência do STF na qual julgadas. Através da mencionada abordagem pretende-se dissecar os julgados no tempo, tendo em vista que cada uma das presidências do Supremo é representativa de um determinado lapso temporal e, por via indireta, das concepções jurídicas e políticas então imperantes entre os ministros da Corte.

Como fonte para a delimitação das presidências tomou-se o sítio eletrônico do STF<sup>144</sup>. Nele, o Supremo disponibiliza relação completa de todos os presidentes da Corte desde a promulgação da Constituição de 1891, indicando a data de posse no cargo e a de término do mandato.

Conforme já apontado, a primeira emenda à Constituição da República Federativa do Brasil objeto de ação de controle concentrado foi a EC n. 2, de 25 de agosto de 1992. Portanto, o julgamento das ações em estudo é necessariamente posterior à referida data.

Assim, definiu-se como a primeira dentre as presidências de interesse para o estudo deste subcapítulo a do Min. Sydney Sanches (10 de maio de 1991 - 13 de maio de 1993). Já como última presidência tomou-se a atual, isto é, a da data do encerramento da pesquisa, do Min. Joaquim Barbosa (iniciada no dia 22 de novembro de 2012), contabilizando-se ao todo 13 (treze) diferentes mandatos. Realizados os devidos esclarecimentos, passemos à prometida análise dos dados.

<sup>143</sup> O Supremo, concedendo parcial ou totalmente a cautelar pleiteada, suspendeu a eficácia de dispositivos das ECs n. 19/98, 30/00, 41/03, 45/04, 58/09 e 73/13. O leitor atento perceberá que no caso de algumas ECs há, concomitantemente, suspensão de eficácia por medida cautelar, com pendência de julgamento definitivo de mérito, e declaração de inconstitucionalidade da EC. Isso ocorre porque são várias as ações ajuizadas em face da cada uma das ECs e diferentes os seus objetos.

<sup>144</sup> Os dados completos sobre os 44 (quarenta e quatro) ministros que ocuparam a presidência do STF ao longo da história da República do Brasil estão disponíveis em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/listarPresidente.asp>>. Acesso em: 25 de outubro de 2013.

No decorrer da presidência do Min. Sydney Sanches foram julgadas as ADIs n. 829/DF<sup>145</sup>, n. 830/DF<sup>146</sup> e n. 833/DF<sup>147</sup>, de relatoria do Min. Moreira Alves, que buscavam a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da EC n. 2/92. Em sessão de julgamento de 14 de abril de 1993, por maioria de votos, vencidos os Mins. Marco Aurélio e Carlos Velloso, as três ações foram julgadas improcedentes.

Dessa maneira, 100% das ações cujo mérito foi apreciado na mencionada presidência restaram desprovidas, isto é, 3 (três) de 3 (três) ações. Portanto, na primeira e mais antiga presidência do STF em estudo, nenhuma das ações em impugnação a emendas teve êxito, ou seja, 0% das ações resultaram em declarações de inconstitucionalidade de ECs.

Contrariamente, na segunda presidência, do Min. Octavio Gallotti (13 de maio de 1993 - 16 de maio de 1995), os dados obtidos foram outros. No período em questão os ministros realizaram 10 (dez) julgamentos de ADIs em sede de controle concentrado de ECs. Enquanto 5 (cinco) ações não foram conhecidas, 2 (duas) restaram prejudicadas, 2 (duas) cautelares foram deferidas e 1 (uma) ação foi julgada parcialmente procedente, isto é, a ADI n. 939/DF<sup>148</sup>, ajuizada em face da EC n. 3/93.

Ora, daí se depreende que 100% das ações cujo mérito foi julgado na presidência do Min. Octavio Gallotti, isto é, 1 (uma) de 1 (uma), resultaram em parcial procedência, declarando-se a inconstitucionalidade de dispositivos de EC. Foi o que ocorreu na ADI n. 939/DF, de relatoria do Min. Sydney Sanches. Em julgamento de 15 de dezembro de 1993, vencidos os Mins. Sepúlveda Pertence, Octavio Gallotti e Marco Aurélio, pela primeira vez na história do constitucionalismo pátrio os ministros do STF julgaram inconstitucionais dispositivos de uma EC, no caso a de n. 3/93.

---

<sup>145</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 829. Requerente: Partido de Reedificação da Ordem Nacional. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266553>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>146</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 830. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro; Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>147</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 833. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266556>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>148</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 15 dez. 1993, DJU 18 mar. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em: 20 set. 2013.

Seguindo a cronologia, na terceira das presidências, do Min. Sepúlveda Pertence (17 de maio de 1995 - 20 de maio de 1997), não houve julgamento de mérito de ações de controle concentrado de ECs. No período em questão julgaram-se apenas 3 (três) cautelares, todas indeferidas.

Situação semelhante foi a da quarta presidência, do Min. Celso de Mello (22 de maio de 1997 - 27 de maio de 1999). Em seu decurso, não se julgou o mérito de ação alguma, sendo apreciadas tão somente 3 (três) cautelares, 2 (duas) das quais indeferidas e 1 (uma) deferida parcialmente.

Não muito diferente foi a atividade da quinta presidência, do Min. Carlos Velloso (27 de maio de 1999 - 31 de maio de 2001). No decorrer de sua vigência, 4 (quatro) ações não foram conhecidas, 2 (duas) restaram prejudicadas, 1 (uma) cautelar foi indeferida e 1 (uma) deferida parcialmente. Mais uma vez, portanto, ação alguma teve o seu mérito julgado.

Já na sexta presidência, do Min. Marco Aurélio (31 de maio de 2001 - 5 de junho de 2003), os ministros voltaram a julgar o mérito de ações de controle concentrado de ECs. Enquanto 2 (duas) delas não foram conhecidas e 2 (duas) restaram prejudicadas, 2 (duas) foram julgadas improcedentes e 2 (duas) parcialmente procedentes.

As 2 (duas) ações julgadas improcedentes, à unanimidade, foram as ADIs n. 2.673/DF<sup>149</sup> e n. 2.666/DF<sup>150</sup>, de relatoria da Min(a). Ellen Gracie, ambas ajuizadas contra a EC n. 37/02. Já as 2 (duas) ações julgadas parcialmente procedentes foram a ADI n. 1.946/DF<sup>151</sup>, de relatoria do Min. Sydney Sanches, à unanimidade, ajuizada em face da EC n. 20/98; e a ADI n. 2.031/DF<sup>152</sup>, de relatoria da Min(a). Ellen Gracie, vencido o Min. Ilmar Galvão, movida frente à EC n. 21/99.

---

<sup>149</sup> A ADI n. 2.673/DF teve por acórdão o proferido na ADI n. 2.666/DF.

<sup>150</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.666. Requerente: Partido Social Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 3 out. 2002, DJU 6 dez. 2002. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266881>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>151</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.946. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 3 abr. 2003, DJU 16 mai. 2003. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266805>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>152</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.031.

Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 3 out. 2002, DJU 17 out. 2003. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375306>>. Acesso em: 14 out. 2013.

Assim, na presidência em comento julgaram-se improcedentes 50% das ações cujo mérito foi apreciado, isto é, 2 (duas) de 4 (quatro), declarando-se constitucional a EC n. 37/02, impugnada, por unanimidade de votos. Ainda, julgaram-se parcialmente procedentes 50% das ações cujo mérito foi julgado, ou seja, 2 (duas) de 4 (quatro), declarando-se inconstitucionais dispositivos da EC n. 21/99 em um dos casos, da ADI n. 2.031/DF, e dando-se interpretação conforme à Constituição à EC n. 20/98 em outro, da ADI n. 1.946/DF.

Por consequência, na presidência do Min. Marco Aurélio tão somente 25% das ações cujo mérito foi julgado, isto é, 1 (uma) de 4 (quatro), tiveram por resultado a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos de EC. É o que se deu na ADI n. 2.031/DF, por maioria de votos.

Encerrado o período da mencionada presidência, iniciou-se a sétima dentre elas, do Min. Maurício Corrêa (5 de junho de 2003 - 8 de maio de 2004). No decorrer desse curto espaço de tempo, cujo marco final remonta à aposentadoria compulsória do ministro, negou-se seguimento a 1 (uma) ação e 3 (três) outras restaram prejudicadas, não sendo realizado julgamento de mérito algum.

Após, na vigência da oitava presidência, do Min. Nelson Jobim (3 de junho de 2004 - 29 de março de 2006), modificou-se novamente o panorama de julgados. No decorrer do mandato do referido presidente realizaram-se 12 (doze) julgamentos de ADIs em sede de controle concentrado de emendas. Em seu decurso, 1 (uma) ação não foi conhecida, 3 (três) restaram prejudicadas, 2 (dois) agravos foram providos – revertendo-se decisões que haviam julgado ilegítimos os requerentes –, 2 (duas) cautelares foram deferidas, 1 (uma) ação foi julgada improcedente, 2 (duas) parcialmente procedentes e 1 (uma) totalmente procedente.

A ação desprovida foi a ADI n. 3.367/DF<sup>153</sup>, ajuizada em face da EC n. 45/04. De relatoria do Min. Cezar Peluso, a decisão se deu por maioria de votos, vencidos os Mins. Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence.

Já as 2 (duas) ações providas parcialmente foram as ADIs n. 3.105/DF<sup>154</sup> e n. 3.128/DF<sup>155</sup>, ambas opostas à EC n. 41/03 e julgadas na mesma ocasião. O julgamento

---

<sup>153</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 13 abr. 2005, DJU 17 mar. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 16 out. 2013.

ocorreu por unanimidade de votos quanto à parte provida e por maioria quanto à parte improvida, vencidos os Mins. Carlos Britto, Ellen Gracie, Marco Aurélio e Celso de Mello, relator para acórdão o Min. Cezar Peluso.

Finalmente, a mencionada ação provida *in totum* foi a ADI n. 3.685/DF<sup>156</sup>, de relatoria da Min(a). Ellen Gracie, conferindo-se interpretação conforme à CRFB a dispositivos da EC n. 52/06. O julgamento se deu por maioria de votos, vencidos os ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio.

Dessa forma, durante a presidência do Min. Nelson Jobim o pleno do STF julgou improcedentes 25% das ações cujo mérito foi apreciado, isto é, 1 (uma) de 4 (quatro), declarando constitucional a EC n. 45/04, impugnada. Paralelamente, julgou parcialmente procedentes 50% das ações cujo mérito foi apreciado, ou seja, 2 (duas) de 4 (quatro), declarando inconstitucionais dispositivos da EC n. 41/03. Por fim, houve procedência total de 25% dessas ações, isto é, de 1 (uma) de 4 (quatro), dando-se interpretação conforme à CRFB a dispositivos da EC n. 52/06.

Conseqüentemente, apenas 50% das ações cujo mérito foi julgado na presidência em questão – 2 (duas) de 4 (quatro) – tiveram por resultado a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos de emenda constitucional. Vale ressaltar que em todas houve procedência parcial do pedido, por unanimidade quanto à parte provida e por maioria quanto à parte improvida.

Encerrada a presidência do Min. Nelson Jobim, iniciou-se a da Min(a). Ellen Gracie (27 de abril de 2006 – 23 de abril de 2008), nona dentre as aqui analisadas. No período de seu mandato ocorreram 14 (quatorze) julgamentos de ações de controle concentrado de ECs. Enquanto 5 (cinco) ações não foram conhecidas, 1 (uma) restou prejudicada, 1 (um) embargos de declaração não foi conhecido, 1 (uma) liminar foi referendada pelo plenário, 1 (uma)

---

<sup>154</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.105. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363310>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>155</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.128. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363314>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>156</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 22 mar. 2006, DJU 10 ago. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>>. Acesso em: 17 out. 2013.

cautelar foi deferida parcialmente, 2 (duas) cautelares foram deferidas totalmente e 3 (três) ações foram julgadas improcedentes.

A primeira das 3 (três) ações desprovidas foi a ADI n. 2.024/DF<sup>157</sup>, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence. O julgamento se deu por unanimidade de votos, declarando-se a constitucionalidade dos dispositivos impugnados da EC n. 20/98.

A segunda foi a ADI n. 2.395/DF<sup>158</sup>, de relatoria do Min. Gilmar Mendes. Por maioria de votos, vencido o Min. Marco Aurélio, declararam-se constitucionais os dispositivos obstaculizados da EC n. 15/96.

Finalmente, a terceira das ações desprovidas foi a ADI n. 3.104/DF<sup>159</sup>, de relatoria da Min(a). Cármen Lúcia, ajuizada em face da EC n. 41/03. Vencidos os Mins. Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello, o pleno declarou constitucional a EC impugnada.

Em resumo, no decorrer da presidência da Min(a). Ellen Gracie nada menos do que 100% das ações cujo mérito foi apreciado restaram desprovidas, ou seja, 3 (três) de 3 (três), declarando-se constitucionais os dispositivos impugnados das ECs n. 15/96, n. 20/98 e n. 41/03. Portanto, na presidência em questão nenhuma das ações obteve êxito, isto é, 0% das ações culminou em declarações de inconstitucionalidade das ECs impugnadas.

Finalizado o mandato da Min(a). Ellen Gracie, iniciou-se a décima presidência em estudo, do Min. Gilmar Mendes (23 de abril de 2008 - 23 de abril de 2010), durante a qual ação alguma dentre as coletadas teve seu mérito julgado. Enquanto 1 (uma) ação e 1 (um) embargos de declaração restaram prejudicados, 1 (uma) cautelar foi deferida e 2 (duas) liminares concedidas foram referendadas pelo plenário.

Encerrada a presidência do Min. Gilmar Mendes, iniciou-se a do Min. Cezar Peluso (23 de abril de 2010 - 31 de agosto de 2012). Durante o seu mandato, 1 (uma) ação não foi

---

<sup>157</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024. Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, j. 3 mai. 2007, DJU 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=466214>>. Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>158</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.395. Requerente: Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, j. 9 mai. 2007, DJU 21 mai. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=528743>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>159</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.104. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 26 set. 2007, DJU 8 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>>. Acesso em: 15 out. 2013.

conhecida, 2 (duas) restaram prejudicadas, negou-se provimento a 2 (dois) agravos, 2 (duas) cautelares foram deferidas e 1 (uma) ação foi julgada improcedente.

Quanto à ação julgada no mérito e desprovida, trata-se da ADI n. 3.138/DF<sup>160</sup>, de relatoria da Min(a). Cármen Lúcia, ajuizada frente à EC n. 41/03. Por maioria de votos, vencidos os Mins. Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello, julgou-se a ação improcedente, declarando-se constitucional a EC impugnada.

Na presidência do Min. Cezar Peluso, portanto, 100% das ações cujo mérito foi julgado restaram desprovidas. Dessa maneira, houve 0% de declarações de inconstitucionalidade de ECs no período em questão.

A décima segunda e penúltima presidência analisada foi a do Min. Carlos Britto (19 de abril de 2012 - 14 de novembro de 2012), a mais breve dentre todas, tendo em vista a aposentadoria compulsória do referido ministro. No período houve apenas 1 (um) julgamento de ação objeto do presente estudo, por meio da qual a ADI n. 2.199/DF restou prejudicada<sup>161</sup>. Não houve apreciação de mérito quanto a qualquer uma das ações.

Finalizando o rol de presidências, a décima terceira delas é a do Min. Joaquim Barbosa, empossado em 22 de novembro de 2012, vigente o seu mandato até o término da presente pesquisa, em 20 de outubro de 2013. No lapso temporal em questão que, ressalte-se, é de menos de 1 (um) ano, realizaram-se 6 (seis) julgamentos de ações de controle concentrado de ECs. Enquanto 2 (duas) ações não foram conhecidas, deferiu-se 1 (uma) cautelar, 2 (duas) ações foram julgadas parcialmente procedentes e 1 (uma) procedente *in totum*.

As 2 (duas) ações julgadas parcialmente procedentes foram as ADIs n. 4.357/DF e n. 4.425/DF, ambas de relatoria do Min. Luiz Fux, apreciadas em conjunto em sessão de 14 de março de 2013. Apesar de ambos os acórdãos não estarem disponíveis na data de término da

<sup>160</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.138. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 14 set. 2011, DJU 10 fev. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1730536>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>161</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.199. Requerentes: Partido Comunista do Brasil; Partido Socialista Brasileiro; Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, j. 04 ago. 2012, DJU 13 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000212020&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

pesquisa, posto que em processo de lavratura, sabe-se que as duas ações impugnaram a EC n. 62/09, sendo julgadas parcialmente procedentes por maioria de votos<sup>162</sup>.

Já a ação julgada procedente de forma integral foi a ADI n. 4.307/DF<sup>163</sup>, relatora a Min(a). Cármen Lúcia. Por unanimidade de votos, os ministros julgaram inconstitucionais dispositivos da EC n. 58/09.

Causa espanto que em menos de 1 (um) ano, isto é, desde o início da corrente presidência do STF, tenha ocorrido tão elevado número de julgamentos de mérito. O fato se mostra ainda mais impressionante quando se percebe que 100% das ações cujo mérito foi julgado, ou seja, 3 (três) de 3 (três), resultaram em declaração de inconstitucionalidade de ECs, situação sem precedentes na história do Supremo.

Ora, viu-se que 66,66% das ações julgadas na presidência do Min. Joaquim Barbosa foram providas parcialmente, isto é, 2 (duas) de 3 (três), declarando-se inconstitucionais dispositivos da EC n. 62/09, por maioria de votos. Também se mostrou que os outros 33,33% de ações em que o pleno apreciou o mérito foram julgadas totalmente procedentes, ou seja, em 1 (uma) de 3 (três) ações, declarando-se a inconstitucionalidade da EC n. 58/09.

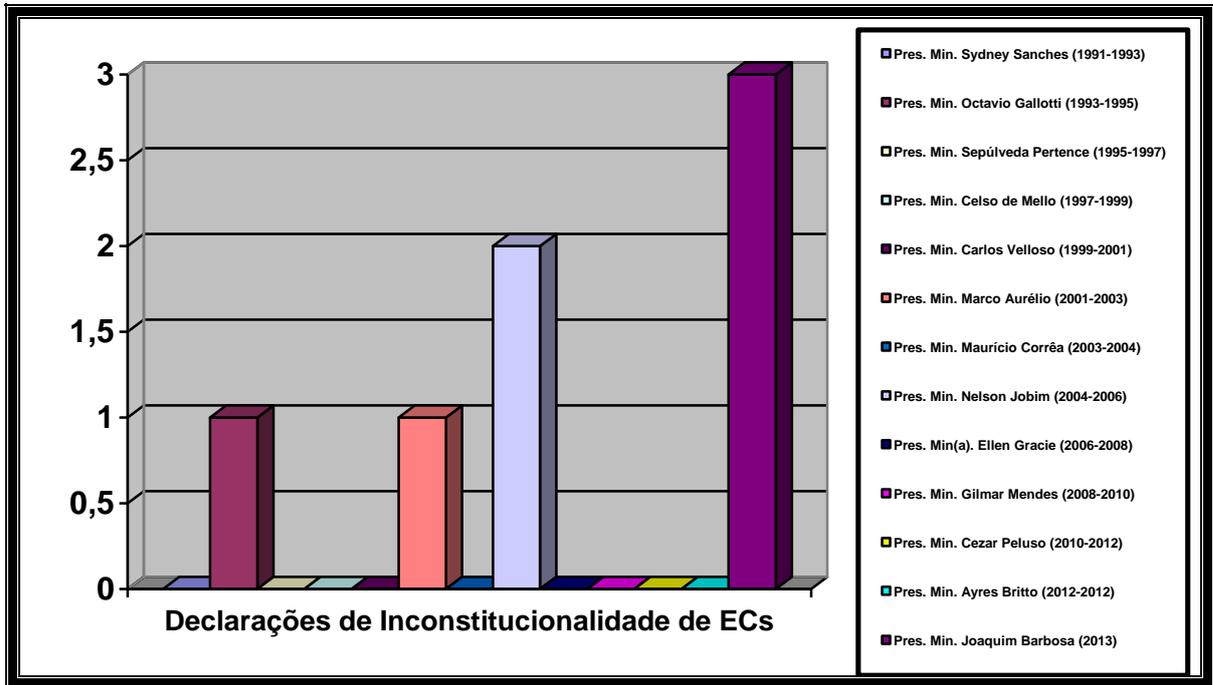
Assim, incontestemente que em 100% das ações em estudo cujo mérito foi julgado no último ano, o plenário do STF não só entendeu legítimo o controle por si promovido, como também avançou sobre as emendas constitucionais promulgadas, declarando inconstitucionais os atos do poder constituinte reformador. Para melhor entendimento sobre a relevância dessa informação, julgamos oportuno ilustrá-la através do seguinte gráfico:

---

<sup>162</sup> A fonte da informação é o próprio sítio eletrônico do STF, onde se publicou notícia relatando o julgamento: STF julga parcialmente inconstitucional emenda dos precatórios. **STF**, Brasília, 14 mar. 2013. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233520>>. Acesso em: 12 out. 2013.

<sup>163</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 11 abr. 2013, DJU 30 set. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4597944>>. Acesso em: 19 out. 2013.

**Quadro Geral de Presidências do STF n. 01**  
Quantidade de declarações de inconstitucionalidade de ECs por presidência do STF



Conforme se depreende do diagrama apresentado, a corrente presidência do STF foi a durante a qual por mais vezes se declarou inconstitucionais dispositivos de ECs em sede de controle concentrado, isto é, em 3 (três) diferentes oportunidades. Considerando-se que resta mais de 1 (um) ano para o término da presente presidência, e que, segundo vimos no subcapítulo 3.5., somam-se 37 ações cujo julgamento, pendente, pode vir a ser realizado a qualquer momento, despertamos para uma realidade de ativismo judicial e de judicialização da política que não encontra paralelo na história do Brasil.

Ainda, importante frisar que enquanto no caso da segunda colocada, ou seja, da presidência do Min. Nelson Jobim, apenas 50% dos julgamentos de mérito resultaram na declaração de inconstitucionalidade de ECs, na presidência do Min. Joaquim Barbosa o índice em 1 (um) ano é de 100% das ações julgadas nesse sentido. Ora, não pode o estudioso deixar de se admirar com tais informações, posto que mensuráveis e altamente relevantes para a compreensão das práticas imperantes no atual cenário político brasileiro.

Assim, apresentados os resultados da pesquisa quantitativa com o máximo de sinceridade e objetividade que foi possível ao autor, espera-se que o leitor possa chegar a suas próprias conclusões acerca do que significa, no Brasil, os propalados princípios democrático, da harmonia entre os poderes e da soberania popular. Deixando-se o tema para reflexão,

passa-se à análise qualitativa dos julgados de mérito do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade de ECs.

#### 4 JULGADOS DE MÉRITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Para um adequado trabalho acadêmico, faz-se necessária a adoção de rigorosa metodologia. É através dela que o cientista estabelece as regras a que autonomamente se submete, de maneira a restringir o subjetivismo de suas interpretações e a clarificar ao leitor as lacunas de sua pesquisa<sup>164</sup>. Assim, limitando a força e o arbítrio de seus valores mais profundos, confere à sua postura sinceridade e ao seu estudo confiabilidade. Sem tais requisitos, o fruto de seus esforços não será bem recebido pela comunidade científica.

Fenômeno semelhante ocorre com o juiz em relação a sua atividade judicante. Ora, confrontado com os fundamentos levados à sua apreciação, o julgador deve posicionar-se, proferindo uma decisão. Inserido em uma realidade política como qualquer outro cidadão, o juiz se submete a regras prévias e públicas, mediante as quais deve limitar a influência de seus valores privados sobre o fruto de seu trabalho<sup>165</sup>. Caso proceda diversamente, seus julgados serão rechaçados pelos sujeitos aos quais se destinam, posto que arbitrários e ilegítimos<sup>166</sup>.

Não por outro motivo, Benjamin Cardozo preceitua que o direito feito pelos juízes, isto é, o *judge-made law*, é secundário e subordinado às leis elaboradas pelos legisladores<sup>167</sup>. Compreender a questão de maneira diversa seria desprezar o primeiro e mais básico princípio

---

<sup>164</sup> “Deve-se disciplinar o espírito, excluir das investigações o capricho e o acaso, adaptar o esforço às exigências do objeto a ser estudado, selecionar os meios e processos mais adequados. Tudo isso é dado pelo método. Assim, o bom método torna-se fator de segurança e economia na ciência”. CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002. p. 23.

<sup>165</sup> “É fato que nem todos os textos legais exigem grande esforço interpretativo. Muitos deles são redigidos objetivamente, de modo a não suscitar dúvidas aos intérpretes, como a norma que proíbe o fumo em locais fechados. Por outro lado, a produção de normas que apresentam diversidade de interpretações é, muitas vezes, o próprio desiderato do legislador, naquilo que se denominou de relativa indeterminação intencional da norma, como no caso das normas penais, onde diversas variantes influenciam suas aplicações”. BATISTA JUNIOR, Edil. **O Supremo Tribunal Federal e o monopólio da hermenêutica constitucional no Brasil: a interpretação como ato de poder**. Curitiba: Juruá, 2011. p. 154.

<sup>166</sup> Ao juiz, na aplicação da lei, “cumpra, desde logo, verificar de sua conformidade com a Constituição, e interpretá-la, com ampla independência. Não é menos procedente, entretanto, que o Juiz, enquanto órgão do Poder Judiciário, não está autorizado, pela ordem constitucional, a desprezar a lei válida e decidir o caso concreto, por critérios pessoais, subjetivos, qual estivesse a criar a norma que lhe pareça mais justa ou mais conveniente, a solver a hipótese em exame. A autoridade do Juiz decorre da Constituição e das leis em conformidade com a Carta Magna. A só investidura como autoridade judiciária não lhe empresta aptidão a decidir, discricionariamente, tão-só, por invocação de princípios ideológicos ou de convicções pessoais, deixando à margem a lei válida (isto é, conforme a Constituição), aplicável à espécie. De contrário, seria admitir a substituição do legislador pelo Juiz, com evidente desconsideração ao preceito básico do sistema democrático relativo à separação e harmonia dos Poderes, cujo exercício há de dar-se nos limites deferidos na Constituição”. SILVEIRA, José Néri da. A reforma constitucional e o controle de sua constitucionalidade. In: **Revista da AJURIS**, vol. 22, n. 64 (jul. 1995). p. 212-213.

<sup>167</sup> CARDOZO, Benjamin N.. **The nature of the judicial process**. 22<sup>nd</sup> printing. New Haven: Yale University Press, 1964. p. 14.

do Estado de Direito, qual seja, o da legalidade<sup>168</sup>, de forma que o julgador não pode ignorar a legislação que rege o caso a ser por si apreciado, balizadora da legitimidade de sua atividade judicante.

Em razão da ampla constitucionalização promovida pela CRFB e da intensa judicialização da política vivenciada nos últimos vinte e cinco anos, no Brasil é motivo de preocupação constante a questão dos limites da atuação da Corte Constitucional<sup>169</sup>. O problema atinge o seu ápice quando os ministros do STF são levados a se pronunciar sobre a constitucionalidade de ECs, isto é, quando membros do Poder Judiciário, não eleitos, arrogam a si a legitimidade para a realização de controle do poder constituinte reformador<sup>170</sup>.

Ora, ajuizada ação de controle concentrado de ECs por algum dos legitimados do art. 103 da CRFB<sup>171</sup>, são trazidas a debate, no plenário do Supremo, duas problemáticas da maior significação política. Em primeiro lugar, é legítimo o controle de constitucionalidade de emendas à CRFB? E, ainda, qual é o limite de atuação do STF no controle de constitucionalidade de ECs?

<sup>168</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de direito e constituição**. 4 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 23.

<sup>169</sup> “Os tribunais superiores superaram a fase de cassação para a de revista dos julgados. Posteriormente, assumiram o papel de uniformizadores da jurisprudência, e, então, o de criadores integrativos-subsidiários do direito. Foram alçados, finalmente, ao patamar de legisladores positivos, pois, além do papel criador do direito apenas nas hipóteses das lacunas legais, os tribunais avocaram o papel da construção do direito a partir da adoção de uma interpretação superadora da lei. A hipertrofia dos poderes da magistratura se traduziu no fenômeno da judicialização da vida pública e estabeleceu o chamado Governo dos Juízes”. BATISTA JUNIOR, Edil. **O Supremo Tribunal Federal e o monopólio da hermenêutica constitucional no Brasil**: a interpretação como ato de poder. Curitiba: Juruá, 2011. p. 150.

<sup>170</sup> “Deve-se destacar, no caso brasileiro, a competência para apreciar a constitucionalidade de emendas à Constituição, quando estas ameçarem a integridade do amplo rol de cláusulas pétreas, estabelecido por força do artigo 60, § 4º, da Constituição. Esta atribuição conferiu ao Supremo a autoridade para emitir a última palavra sobre temas constitucionais em nosso sistema político, reduzindo a possibilidade de que o Tribunal venha a ser circundado pelo Congresso Nacional, caso este discorde de um dos seus julgados, como acontece em muitos países”. VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: **Revista Direito GV**, vol. 4, n. 2, jul./dez. 2008, p. 441-464. <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 447.

<sup>171</sup> **Art. 103, CRFB**. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

- 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 da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou 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 nacional.

Sendo o Supremo Tribunal Federal o “guardião da Constituição”, conforme preceitua o art. 102, *caput*, da CRFB<sup>172</sup>, deve protegê-la de eventuais agressões, sempre de maneira subordinada ao próprio texto e valores constitucionais, ou seja, em respeito ao princípio da supremacia da Constituição<sup>173</sup>. Assim, o STF possui uma prerrogativa conferida pela CRFB, porém limitada pelos dispositivos nela própria positivados<sup>174</sup>.

Na Constituição de 1988 encontram-se expressamente regulados os limites ao poder constituinte reformador, isto é, ao poder de emenda, bem como, por consequência, os limites relativos ao exercício de seu controle. Sobre a questão, dispõe com exclusividade o art. 60 da CRFB, *in verbis*:

**Art. 60, CRFB.** A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:  
 I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;  
 II - do Presidente da República;  
 III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.  
 § 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.  
 § 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.  
 § 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.  
 § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:  
 I - a forma federativa de Estado;  
 II - o voto direto, secreto, universal e periódico;  
 III - a separação dos Poderes;  
 IV - os direitos e garantias individuais.  
 § 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Como se percebe, os referidos limites são de 3 (três) diferentes naturezas<sup>175</sup>. Enquanto algumas das normas constitucionais preveem restrições formais ao poder de emenda

<sup>172</sup> **Art. 102, CRFB.** Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição [...].

<sup>173</sup> “[...] sendo a Constituição uma lei positiva de categoria superior e relativamente imutável, ela não pode ser ab-rogada senão por outra lei constitucional expedida sob a mesma forma. Esse raciocínio conduz ao princípio da ‘supremacia da Constituição’, que é, em última análise, o pilar em que assenta a idéia da inaplicabilidade ou ineficácia da lei contrária ao Estatuto Fundamental”. BITTENCOURT, Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968. p. 68.

<sup>174</sup> “No atual estágio de evolução do direito, não mais se discute a imperatividade da Constituição. Desta decorre ser a observância de suas regras condição de validade – a condição de constitucionalidade – de todo e qualquer ato praticado por Poder que dela se origine”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 248.

<sup>175</sup> “[...] titular do poder de reforma da Constituição, o Congresso Nacional é soberano na formulação do juízo de conveniência e oportunidade de emendar a Lei Fundamental da República. O exercício, entretanto, dessa competência excelsa há de fazer-se nos limites materiais, formais e circunstanciais demarcados pelo próprio poder constituinte originário”. SILVEIRA, José Néri da. A reforma constitucional e o controle de sua constitucionalidade. In: **Revista da AJURIS**, vol. 22, n. 64 (jul. 1995). p. 206.

(art. 60, I, II e III, §§ 2º, 3º e 5º), outras tratam das limitações circunstanciais (art. 60, § 1º, CRFB) e materiais (art. 60, § 4º, CRFB) aos atos do constituinte reformador<sup>176</sup>. Por isso se justifica a assertiva de que o poder de emenda, sendo derivado, limitado e condicionado, trata-se de “um Poder de alterar a ordem constitucional, de acordo com a Constituição, ou seja, respeitando as limitações e procedimentos que esta impõe”<sup>177</sup>.

Não há dúvidas que a obra do poder constituinte reformador “está sujeita à condição de constitucionalidade e ao controle de constitucionalidade que pode nulificá-la se contradisser a Lei Magna”<sup>178</sup>. Contudo, daí não é possível inferir com segurança que o órgão legitimado a realizar esse controle seja o STF. Vale ressaltar que nenhum artigo da CRFB confere expressa e inequivocamente prerrogativa dessa natureza ao Supremo Tribunal Federal.

O dispositivo que mais se aproxima ao caso é o art. 102, I, “a”, da CRFB, o qual preceitua:

**Art. 102, CRFB.** Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:  
I - processar e julgar, originariamente:  
a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Vê-se, contudo, que o referido artigo apenas prevê o controle concentrado de constitucionalidade de “lei ou ato normativo federal ou estadual”, e não de EC, norma oriunda do Poder Constituinte derivado<sup>179</sup>. Ora, quando o Congresso Nacional promulga uma emenda constitucional, está atuando como órgão de natureza nacional, e não federal, ou seja, está exercendo a função de poder constituinte reformador que lhe foi claramente outorgada pelo texto do art. 60 da CRFB, e não as suas atribuições ordinárias de órgão do Poder Legislativo federal.

<sup>176</sup> No âmbito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pode ser encontrada panorâmica abordagem sobre o tema em monografia de BÓ, Ígor Dal. **Os limites das emendas constitucionais e a perspectiva do controle de constitucionalidade**. 2004. 59 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. *passim*.

<sup>177</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 187-188.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 188.

<sup>179</sup> “Teoricamente a modificação da Constituição não é obra do legislador, do Poder Legislativo, mas sim do Poder Constituinte, ainda que do Poder Constituinte derivado”. *Idem*. **Do processo legislativo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: 2012. p. 311.

Por todo o exposto, para se chegar à conclusão de que o STF é competente para realizar o controle concentrado de normas promulgadas pelo poder constituinte reformador, seria necessário inferir que a CRFB, ao dizer “lei ou ato normativo federal ou estadual”, está significando “emenda constitucional”. Assim, em uma primeira leitura a aplicação do artigo 102, I, “a”, ao caso em estudo se mostra no mínimo duvidosa.

Autores há que consideram admissível a aferição de constitucionalidade de ECs nos termos do art. 102, I, *a*, da CRFB, sob o argumento de que “segundo a doutrina e a jurisprudência dominantes, a reforma constitucional deve observar não apenas as exigências formais do art. 60, I, II e III, e §§ 1º, 2º e 3º, da CF/88 [...], como também as *cláusulas pétreas* (art. 60, §4º)”<sup>180</sup>. Com a devida vênia, a argumentação nos parece carente de qualquer outra lógica se não uma, política, calcada na autoridade. Não há relação de causa e consequência entre o art. 60 da Lei Maior e a competência do STF para o controle concentrado de constitucionalidade, definida exclusivamente no texto do art. 102, I, “a”, da CRFB.

Da premissa de que a doutrina e a jurisprudência aplicam a norma de maneira a legitimar a atuação do STF, não se pode concluir que estão certas em sua interpretação. Faz-se necessário perquirir quais são os fundamentos apresentados pelas autoridades da qual promana a assertiva.

É imprudente conceder decisão política final a determinado órgão de membros não eleitos, em democracia onde impera a soberania popular, lastreando-se no entendimento do próprio agente acerca do alcance de sua autoridade, visto que tal raciocínio redundaria em arbitrariedade. Dessa forma, da constatação de que as ECs são limitadas pelo texto constitucional, mostra-se inadequado concluir de imediato que o STF seja legitimado a realizar o controle concentrado de constitucionalidade de emendas. A competência do STF é delimitada pelo art. 102 da CRFB, de modo que se faz necessária a sua justificação com base em interpretação do referido artigo.

Inexistente na Constituição ou nas leis dispositivo claramente aplicável para o exercício desse controle pelo STF, impende buscar os fundamentos para tal prática nos precedentes, isto é, na jurisprudência. Não é outro o entendimento de Cardozo: quando a Constituição ou a legislação é silente, deve-se procurar em outras fontes pelo Direito que se

---

<sup>180</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle abstrato de constitucionalidade**: ADI, ADC e ADO – comentários à Lei n. 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 128.

aplica ao caso<sup>181</sup>, extraindo dos precedentes o princípio a todos eles comum, a *ratio decidendi*<sup>182</sup>.

Assim, resta saber quais são as razões apresentadas pelo STF para avocar a si a legitimidade da realização de controle de constitucionalidade de ECs. Em outros termos, necessário se faz descobrir por que o STF entende que a sua palavra, isto é, a de um poder constituído, deve ser a última e definitiva relativamente à interpretação da Constituição, inclusive quando oposta ao entendimento manifestado pelo poder constituinte reformador<sup>183</sup>.

Considerando-se que a maior preocupação deste trabalho é o resguardo da soberania popular, da harmonia entre os poderes e da democracia, nos preocuparemos, ainda, com duas outras importantes questões ao longo da análise qualitativa da jurisprudência: o Tribunal julga a constitucionalidade das ECs com base em um conceito claro e geral sobre os limites formais, materiais e circunstanciais ao poder de emenda? Ainda, os limites ao poder constituinte reformador previstos expressamente na CRFB compõem a razão de decidir do STF quando julga, no mérito, as ECs, ou razões estranhas fundamentam os votos dos ministros?

Dependendo da resposta que se encontre a tais perguntas, perceberemos o alcance dos termos abstratos previstos como limites ao poder de emenda, tais como os dispostos pelos incisos do art. 60, § 4º, da Lei Maior. Questiona-se, em suma, se as normas constitucionais relativas ao poder de emenda limitam a atuação dos ministros da Corte Suprema ou se, ao contrário, lhes conferem poderes extraordinários, vastos o suficiente para que atuem de modo arbitrário quando proferem os seus julgados, em prejuízo do Estado Democrático de Direito albergado pela CRFB<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> CARDOZO, Benjamin N.. **The nature of the judicial process**. 22<sup>nd</sup> printing. New Haven: Yale University Press, 1964. p. 18-19.

<sup>182</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>183</sup> Importante ressaltar que a questão é das mais significativas em termos políticos, pois “para saber se queremos controle de constitucionalidade sobre emendas, não basta dizer que a Constituição é norma suprema, que há limites ao poder da maioria, que os direitos fundamentais constituem um núcleo moral intangível do sistema político etc. Essas são discussões substantivas que promovem um providencial desvio retórico em relação ao que está efetivamente em jogo: quem deve decidir?”. MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 189.

<sup>184</sup> Os objetivos do presente capítulo, como se vê, denotam que seu autor espera limitar o eventual arbítrio ao identificá-lo e, porventura, apontá-lo à comunidade científica. Portanto, não compartilha do ceticismo manifestado nas seguintes linhas: “O controle de constitucionalidade dá ensejo a que os magistrados façam prevalecer, em certas ocasiões, suas opiniões políticas, sobre as da representação popular. Podem, então, a pretexto de interpretar a Constituição, fulminar leis que desagradam às suas convicções e preconceitos. [...] o risco de o juiz fazer prevalecer suas opiniões mediante a interpretação da lei é um mal sem remédio. [...] Em última análise, o que a lei dispõe é sempre o que o mais alto tribunal vê disposto na lei, qualquer que possa ser o

É com vistas nessa finalidade que serão estudados os julgados de mérito mencionados no subcapítulo 3.3 da presente monografia, isto é, todos os proferidos em sede de controle concentrado de constitucionalidade de emendas à CRFB. Excluíram-se da análise tão somente os oriundos das ADIs n. 4.357/DF e n. 4.425/DF, visto que os acórdãos respectivos ainda não haviam sido lavrados na data de término da pesquisa, 20 de outubro de 2013.

#### 4.1 LEGITIMIDADE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE EMENDAS

Conforme preceitua Konrad Hesse, ex-presidente do Tribunal Constitucional Alemão, uma Constituição precisa adaptar-se às realidades presente e futura, convertendo-se em força ativa, assentada “na natureza singular do presente (*individuelle Beschaffenheit der Gegenwart*)”<sup>185</sup>. Para tanto, é necessário que exista na consciência geral e, especialmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional, “não só a *vontade de poder (Wille zur Macht)* mas também a *vontade de Constituição (Wille zur Verfassung)*”<sup>186</sup>.

Para que a Constituição possa desenvolver de forma ótima a sua força normativa, deve estar em condições de adaptar-se a uma eventual mudança das condicionantes de fato, isto é, sociais, políticas, econômicas e espirituais dominantes, assegurando, “enquanto ordem adequada e justa, o apoio e a defesa da consciência geral”<sup>187</sup>. Para isso, o referido jurista recomenda que a Constituição se limite ao “estabelecimento de alguns *poucos princípios fundamentais*, [...] cujo conteúdo específico mostre-se em condições de ser desenvolvido”<sup>188</sup>.

Ora, em um ordenamento jurídico como o brasileiro ocorre justamente o contrário, visto que dotado de uma Constituição rígida e analítica, repleta de princípios e regras. Hesse já alertava que a “‘constitucionalização’ de interesses momentâneos ou particulares exige, em contrapartida, uma constante revisão constitucional, com a inevitável desvalorização da força normativa da Constituição”<sup>189</sup>. Não foi outro o fenômeno vivenciado no Brasil, país no qual

---

seu sentido e alcance para os outros, para os de fora”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: 2012. p. 309.

<sup>185</sup> HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. In: **Temas fundamentais do direito constitucional**. Textos selecionados e trad. por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 132.

<sup>186</sup> HESSE, *loc. cit.*

<sup>187</sup> *Ibidem*, p. 134.

<sup>188</sup> HESSE, *loc. cit.*

<sup>189</sup> HESSE, *loc. cit.*

foram promulgadas 75 (setenta e cinco) ECs em apenas 25 (vinte e cinco) anos de vigência da CRFB, conforme apontado no subcapítulo 3.6.

Sobre o ponto, o erudito jurista alemão lança um importante alerta:

Igualmente perigosa para a força normativa da Constituição afigura-se a tendência para a frequente revisão constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade política. Cada reforma constitucional expressa a idéia de que, efetiva ou aparentemente, atribui-se maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa vigente. Os precedentes aqui são, por isso, particularmente preocupantes. A frequência das reformas constitucionais abala a confiança na sua inquebrantabilidade, debilitando a sua força normativa. A estabilidade constitui condição fundamental da eficácia da Constituição.<sup>190</sup>

Perceba-se que em razão das características da CRFB, bem como da realidade fática por si regida, alguns dilemas se apresentam tanto ao poder constituinte reformador, quanto ao Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição. Daí advém sérios conflitos institucionais.

Em virtude de a Constituição ser analítica quanto à sua extensão, a sociedade política obriga-se a promover constantes alterações na Lei Fundamental para, adequando-a às novas condicionantes de fato, garantir o apoio e a defesa da consciência geral. No mesmo passo, a fim de resguardar a CRFB, exige-se do Supremo a proteção de sua força normativa, abalada por constantes reformas constitucionais. Por esse motivo, para garantir a estabilidade constitucional, “ganha especial importância histórica, nos países em que se consagram a rigidez constitucional e o controle judicial de constitucionalidade, o ‘processo interpretativo da Constituição’”<sup>191</sup>.

Ao que parece, a busca do equilíbrio entre fato e norma em países com Constituição rígida e analítica só pode ser solucionada por meio da interpretação, afinal:

A finalidade (*Telos*) de uma proposição constitucional e sua nítida vontade normativa não devem ser sacrificadas em virtude de uma mudança da situação. Se o sentido de uma proposição normativa não pode mais ser realizado, a revisão constitucional afigura-se inevitável. Do contrário, ter-se-ia a supressão da tensão entre norma e realidade, com a supressão do próprio direito. Uma interpretação construtiva é sempre possível e necessária dentro desses limites. A dinâmica existente na interpretação construtiva constitui condição fundamental da força

<sup>190</sup> HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. In: **Temas fundamentais do direito constitucional**. Textos selecionados e trad. por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 135.

<sup>191</sup> SILVEIRA, José Néri da. A reforma constitucional e o controle de sua constitucionalidade. In: **Revista da AJURIS**, vol. 22, n. 64 (jul. 1995). p. 203.

normativa da Constituição e, por conseguinte, de sua estabilidade. Caso ela venha a faltar, tornar-se-á inevitável, cedo ou tarde, a ruptura da situação jurídica vigente.<sup>192</sup>

O presente estudo aponta que o STF assumiu o mencionado papel de intérprete final da Constituição desde o primeiro momento em que provocado a julgar ações de controle de emendas à CRFB<sup>193</sup>. Já nas primeiras dentre as ações diretas julgadas, isto é, no julgamento conjunto das ADIs n. 829/DF, n.830/DF e n. 833/DF, considerou-se legítimo para realizar o controle, isto é, órgão com autoridade para dar a última palavra em matéria de interpretação da Constituição.

Como decorrência da pacificação desse entendimento, nenhuma das 90 (noventa) ações ajuizadas deixou de ser admitida em virtude do objeto da ação ser o controle de constitucionalidade de atos do poder constituinte reformador. É o que vimos no subcapítulo 3.2 desta monografia, relativo às ações não conhecidas.

Contudo, como o texto da Constituição não é claro nesse sentido, há de se perquirir os fundamentos para tal práxis, corporificada na jurisprudência do Supremo. Afinal, o STF decide em matéria de controle de constitucionalidade de emendas à CRFB com base em uma ética de princípios, subordinado à Constituição, ou em uma ética de resultados própria dos demais poderes, consequencialista?

A pergunta nasce de uma preocupação politicamente justificável quando se distingue o papel de um Tribunal Constitucional da função constitucionalmente atribuída aos demais Poderes. Caso o STF acumule “exercício de autoridade, inerente a qualquer intérprete

---

<sup>192</sup> HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. In: **Temas fundamentais do direito constitucional**. Textos selecionados e trad. por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 136.

<sup>193</sup> Quanto ao controle difuso de constitucionalidade de ECs, o STF já vem se pronunciando sobre a sua legitimidade para realizá-lo desde a Constituição de 1891. Causava espanto ao Min. Sepúlveda Pertence o julgamento do HC n. 18.178, em que o STF admitiu a discussão sobre a validade da ampla reforma constitucional de 1926: “o que chama a atenção no tempo é a naturalidade, quando intensa a polêmica, por exemplo, na fonte do constitucionalismo da república velha, copiando os Estados Unidos, sobre a possibilidade da Suprema Corte indagar, ainda que fosse da inconstitucionalidade formal das emendas constitucionais, a naturalidade com que o Supremo supera preliminarmente essa possibilidade e afirma sua competência para verificar a normalidade, a constitucionalidade da reforma constitucional”. PERTENCE, Sepúlveda. O controle de constitucionalidade das emendas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal: crônica de jurisprudência. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, jan./fev./mar., 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: 20 de outubro de 2013. p. 4.

constitucional, com exercício de poder”, haveria poder sem responsabilidade, e “quem exerce poder em uma república deve sempre estar submetido a controles de natureza democrática”<sup>194</sup>.

Nessa direção, Oscar Vieira considera que a autoridade do STF deriva exclusivamente de sua fidelidade à Constituição, nos seguintes termos:

Basicamente o que deveria caracterizar o processo decisório judicial é sua submissão aos seguintes critérios: 1) tomar decisões com base em decisões anteriores que lhe foram pré-ordenadas pelos Poderes representativos, portanto, seguir a normatividade (que é composta por regras e princípios) e não outros critérios extraconstitucionais ou legais, como a comumente invocada comoção popular ou a pretensa eficiência econômica, pois não tem legitimidade democrática para fazer este tipo de escolha; 2) plena obediência ao princípio do devido processo legal, que permita um procedimento justo, *fair*, onde as partes possam, com igual peso e espaço, apresentar seus argumentos; 3) o imperativo da imparcialidade do juiz, que decorre do princípio da igualdade, do igual respeito e consideração com que todos devem ser tratados; 4) a decisão deve ser a decorrência mais correta, mais bem justificada, desse procedimento que busca a realização da justiça.<sup>195</sup>

[...]

É a partir de sua interpretação da Constituição que deve o Tribunal derivar suas decisões. Não cabe a ele explorar as eventuais consequências, em bases utilitárias, de uma ou outra decisão, para assumi-la como correta. Esta função foi entregue pela Constituição aos demais Poderes, que são responsáveis politicamente. A eles é dado o poder de escolher os meios mais adequados para a satisfação do interesse público. Essa escolha, no entanto, fica submetida a dois crivos. O primeiro deles é jurídico: ao Judiciário em geral, e ao Supremo Tribunal Federal, de maneira específica, é dada a função de verificar se os meios escolhidos pelo sistema político estão de acordo com os fins constitucionais e, mais, se esses meios respeitam os princípios também estabelecidos pela Constituição. Essa a função do Judiciário, e do Supremo Tribunal Federal, decorrente do sistema de separação de Poderes, adotado pela nossa Constituição.<sup>196</sup>

É sob essa ótica que serão analisados os fundamentos apresentados pelo Supremo para a realização de controle concentrado de constitucionalidade de emendas à CRFB. Para tanto, passa-se ao estudo dos julgados com decisão definitiva de mérito nos quais o STF desenvolveu argumentos relativos a essa questão preliminar.

A primeira das manifestações do STF sobre o ponto, na vigência da CRFB, deu-se no julgamento conjunto das ADIs n. 829/DF<sup>197</sup>, n. 830/DF<sup>198</sup> e n. 833/DF<sup>199</sup>, ajuizadas,

<sup>194</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. In: **Revista Direito GV**, vol. 4, n. 2, jul./dez. 2008, p. 441-464. <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013. p. 446.

<sup>195</sup> *Idem*. **Supremo Tribunal Federal**: jurisprudência política. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 229.

<sup>196</sup> *Ibidem*, p. 230.

<sup>197</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 829. Requerente: Partido de Reedificação da Ordem Nacional. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266553>>. Acesso em: 20 set. 2013.

respectivamente, pelo Partido de Reedificação da Ordem Nacional, pelo Partido Socialista Brasileiro e pelo Partido Democrático Trabalhista, e, por fim, pelo Governador do Estado do Paraná. Julgadas em 14 de abril de 1993, sob relatoria do Min. Moreira Alves, todas as ações buscavam a declaração de inconstitucionalidade da EC n. 2/92, que antecipou o plebiscito eleitoral referente à escolha do sistema de governo prevista no art. 2º do ADCT.

Vale ressaltar que as ADIs ajuizadas em face da EC n. 2/92 são as primeiras ações de controle concentrado de constitucionalidade de emendas constitucionais julgadas pelo STF posteriormente à promulgação da CRFB. Dessa maneira, quando o tribunal constitucional foi chamado a apreciá-las, teve que fazê-lo de maneira inédita sob o prisma da nova ordem constitucional. Daí a sua importância, inclusive como precedente para os demais julgados. Por maioria de votos, vencidos o Min. Marco Aurélio e o Min. Carlos Velloso, o plenário julgou-as improcedentes para declarar a constitucionalidade da EC referida.

O ministro relator, Moreira Alves, tece breves palavras sobre a preliminar de legitimidade do STF. Afirma que “não há dúvida de que, em face do nosso sistema constitucional, é esta Corte competente para, em controle difuso ou concentrado, examinar a constitucionalidade, ou não, de emenda constitucional [...] impugnada por violadora de cláusulas pétreas explícitas ou implícitas”.

Para embasar a sua afirmação, após reconhecer que mesmo a Suprema Corte dos EUA tem “vacilado quanto ao conhecimento de questões dessa natureza por entender, muitas vezes, que se trata de questões políticas (*political-questions*), imunes, portanto, ao controle judicial”, menciona dois precedentes históricos do STF, porém de controle difuso de constitucionalidade de ECs. São eles o HC 18.178 e o MS n. 20.257.

Em suas palavras, conclui com a seguinte assertiva:

Min. Moreira Alves – E cabe ao Poder Judiciário – nos sistemas em que o controle de constitucionalidade lhe é outorgado – impedir que se desrespeite a Constituição. Na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência de Poderes. Não fora assim e

---

<sup>198</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 830. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro; Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>199</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 833. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266556>>. Acesso em: 20 set. 2013.

não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para a preservação dela, lhe outorga.

Para nossa surpresa, nenhum dispositivo da Constituição é apresentado pelo ministro para justificar o controle jurisdicional de constitucionalidade de ECs na via concentrada pelo STF. Limita-se a apresentar os referidos precedentes do Supremo, e a afirmar que, em virtude das vedações constitucionais explícitas e implícitas aos atos do poder constituinte reformador, seria o STF competente para julgar a inconstitucionalidade de ECs.

Também se pronunciou sobre a questão o Min. Celso de Mello. Em seu voto, inicia manifestando que “não parece haver dúvida quanto à possibilidade de as emendas à Constituição Federal virem a constituir, elas próprias, objeto de controle de constitucionalidade”.

Partindo da constatação de que existem limitações materiais explícitas ao poder de emenda, previstas no art. 60, § 4º, da CRFB, deduz o ministro que legitimam “o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade dos atos resultantes do processo de alteração do Texto Constitucional”. Por isso, após citar os mesmos precedentes que o Min. Moreira Alves, conclui ser “inquestionável, pois, a plena sindicabilidade jurisdicional das emendas à Constituição”.

Assim, os ministros Moreira Alves e Celso de Mello não fundamentam o porquê da legitimidade do STF, em específico, para a realização do controle. Da existência de cláusulas pétreas não é possível inferir de imediato a competência do STF, motivo pelo qual seria necessária a apresentação de outros fundamentos constitucionais para a atribuição de legitimidade a esse órgão determinado.

Outro julgador que se manifestou sobre a preliminar foi o Min. Sepúlveda Pertence. Considerando os mesmos precedentes que os ministros anteriormente mencionados, afirma que “poder limitado, porque constituído, a obra do poder de reforma – a emenda constitucional – sujeita-se ao controle jurisdicional dos ordenamentos que o admitem”.

O ministro reconhece ser “certo que, senão juridicamente, politicamente é delicadíssima a tarefa que esse controle jurisdicional da constitucionalidade de emendas à Constituição acarreta para as Cortes constitucionais”, porque “a emenda constitucional é a manifestação mais eminente da vontade política dos poderes constituídos do Estado”. Porém, com vistas na “história das limitações ao poder constituinte instituído, [...] de muitas

frustrações”, incorre no mesmo erro lógico dos demais ministros, pois conclui que “proposta a ação direta, sua decisão é responsabilidade da qual não tem como demitir-se este Tribunal, por mais delicada que seja”.

Perceba-se que nenhum dos julgadores fundamenta com base em artigos da Constituição a legitimidade para o STF julgar a constitucionalidade de ECs. Seria demais, portanto, exigir que haja fundamentação específica que legitime o controle de constitucionalidade na via concentrada, posto que os precedentes são todos relativos à via difusa. Não há sequer menção ao art. 102, I, “a”, o qual nos parece que mais se aproxima do caso, conforme já explicamos.

O último dos julgadores que se manifestou sobre a preliminar foi o Min. Paulo Brossard, para quem, “se o legislador fez bem ou fez mal nesta antecipação, é outro problema; é um problema que não interfere com a questão da constitucionalidade”. Assim, em teoria própria acerca das limitações ao poder de reforma, afirma que o poder constituinte reformador “inspirou-se em motivos não-jurídicos, em motivos de natureza política, ou seja, de utilidade, de oportunidade, de conveniência, com os quais o Poder Judiciário não trabalha, porque trabalha, sim, com critérios de natureza jurídica”. Tais considerações, no entanto, não impedem que conheça da ação, posto que aprecia a constitucionalidade da EC impugnada.

Causa ainda mais espanto que, em seus votos apartados, diversos julgadores sequer se manifestaram sobre a preliminar. Nesse sentido estão os pronunciamentos dos Mins. Francisco Rezek, Marco Aurélio, Carlos Velloso, Octavio Gallotti, Néri da Silveira e Sydney Sanches. Em seus votos, não há sequer uma palavra sobre a preliminar de legitimidade do STF para a realização de controle concentrado de ECs, de forma que a questão restou parcamente fundamentada no primeiro julgamento de mérito realizado nessa seara desde a promulgação da CRFB.

O próximo julgado foi proferido em virtude do ajuizamento da ADI n. 939/DF<sup>200</sup>, que teve por requerente a Confederação dos Trabalhadores no Comércio e como relator o Min. Sydney Sanches. Em sessão de 15 de dezembro de 1993, por maioria de votos, vencidos o Min. Sepúlveda Pertence, o Min. Octavio Gallotti e o Min. Marco Aurélio, o plenário do

---

<sup>200</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 15 dez. 1993, DJU 18 mar. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em: 20 set. 2013.

STF proveu parcialmente a ação para declarar inconstitucionais dispositivos da EC n. 3/93. Basicamente, discutiu-se por meio da ação a constitucionalidade do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF –, instituído pelo art. 2º, § 2º, da EC n. 3/93.

A decisão de mérito proferida no bojo da ADI n. 939/DF foi a primeira na qual os ministros do Supremo proveram, ainda que parcialmente, a ação, declarando que o constituinte reformador desrespeitou os limites constitucionais ao poder de emenda. De imaginar, portanto, a importância do julgado e, por consequência, dos fundamentos nele apresentados sobre a competência do STF para julgar ações da espécie.

Em relação à decisão proferida nas 3 (três) ADIs anteriormente analisadas, a ementa já apresenta avanço, pois agora a legitimação do STF para o julgamento de ação de controle concentrado de EC é fundamentada com base em norma constitucional, isto é, no art. 102, I, “a”, da CRFB. Refere a ementa que “uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, I, “a”, da C.F.)”.

Contudo, para decepção de qualquer pesquisador interessado na matéria, no decorrer dos votos não se externou fundamento algum relativo ao ponto. Isto é, apesar de a ementa apresentar avanço em relação ao julgamento anterior, os ministros não acharam necessário embasar, em seus votos, a legitimidade do STF para a apreciação de mérito da espécie de ação em estudo. Dessa forma, não há publicização das razões pelas quais os ministros do STF entendem que o art. 102, I, “a”, da CRFB, confere competência ao Supremo para o julgamento da constitucionalidade de ECs na via concentrada.

Tendo em vista a frustração na pesquisa, realizou-se análise da decisão proferida na ADI n. 939/DF em sede de medida cautelar<sup>201</sup>, a fim de verificar se, em sua íntegra, era apresentada a fundamentação de que carecia o *decisum* de mérito. Nela, encontrou-se manifestação do Min. Celso de Mello, no sentido de que “É preciso não perder de perspectiva que as emendas constitucionais podem revelar-se incompatíveis, também elas, com o texto da Constituição a que aderem”. Disso o referido ministro conclui a “sua plena sindicabilidade

---

<sup>201</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 15 set. 1993, DJU 17 dez. 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346704>>. Acesso em: 20 set. 2013.

jurisdicional, especialmente em face do núcleo temático protegido pela cláusula de imutabilidade inscrita no art. 60, parágrafo 4º, da Carta Federal”.

Mais uma vez, como se vê, não há digressão sobre o porquê da competência do STF, e não de outro agente qualquer. Do argumento de que as ECs são limitadas pela Constituição, os ministros deduzem ser o STF o órgão competente para realizar o controle, o que, como vimos, carece de logicidade e, portanto, de juridicidade, a não ser que novos fundamentos sejam apresentados.

A terceira dentre as ações julgadas no mérito foi a ADI n. 2.031/DF<sup>202</sup>, impetrada pelo Partido dos Trabalhadores contra a EC n. 21/99, que incluiu o art. 75 do ADCT. Tendo por relatora a Min. Ellen Gracie, a ação versou sobre a constitucionalidade da prorrogação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF –, instituída pelo art. 75 do ADCT, já mencionado. Em sessão de 3 de outubro de 2002, vencido o Min. Ilmar Galvão, o plenário do STF julgou a ação parcialmente procedente para declarar inconstitucional o § 3º do art. 75 do ADCT.

Para o leitor entusiasmado com o desenvolvimento dos julgados, haverá novo desapontamento com o resultado da pesquisa. Ao longo de todas as folhas que compõem a decisão de mérito, bem como a medida cautelar julgada<sup>203</sup>, não há uma menção sequer aos fundamentos pelos quais os ministros entenderam cabível o julgamento pelo STF da ação de controle concentrado de ECs. Assim, mais uma vez, os julgadores entenderam desnecessário qualquer pronunciamento sobre o ponto. Conclui-se desse fato que, à época, tinha-se por óbvia a competência do Supremo para o julgamento de ADIs ajuizadas em face de ECs.

Passando-se à quarta decisão de mérito, chega-se ao julgamento conjunto das ADIs n. 2.666/DF<sup>204</sup> e n. 2.673/DF<sup>205</sup>, ajuizadas pelo Partido Social Liberal e pelo Partido

---

<sup>202</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.031. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 3 out. 2002, DJU 17 out. 2003. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375306>>. Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>203</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.031. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, j. 29 set. 1999, DJU 28 jun. 2002. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347396>>. Acesso em: 14 out. 2013.

<sup>204</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.666. Requerente: Partido Social Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 3 out. 2002, DJU 6 dez. 2002. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266881>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>205</sup> O acórdão é o mesmo que o da ADI n. 2.666/DF.

Socialista Brasileiro, respectivamente. Em suma, as ações impugnaram os arts. 84 e 85, acrescentados ao ADCT pelo art. 3º da EC n. 37/02, que prorrogavam a vigência da lei infraconstitucional que regulamentava a cobrança do CPMF. Em sessão também datada de 3 de outubro de 2002, relatora a Min. Ellen Gracie, o pleno do STF julgou as duas ações improcedentes, por unanimidade de votos.

Mais uma vez, não se encontra na decisão uma linha qualquer em que ministro do STF busque legitimar a prerrogativa do Supremo para apreciar a constitucionalidade de ECs. Como não há julgado sobre medida cautelar pleiteada nas ADIs em comento, novamente não houve pronunciamento algum sobre a preliminar referida, relativa à competência da Corte Constitucional. Tal quadro de descaso, contudo, modifica-se a partir desse julgado, conforme se verá na sequência.

No ano seguinte julgou-se no mérito a ADI n. 1.946/DF<sup>206</sup>, requerente o Partido Socialista Brasileiro. A referida ADI impugnou o art. 14 da EC n. 20/98, o qual alterou o art. 201, II, da CRFB, para estabelecer limite máximo ao valor dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPS. Relator o Min. Sydney Sanches, a ação foi julgada parcialmente procedente em sessão de 3 de abril de 2003, por unanimidade de votos, para dar ao artigo 14 da EC n. 20/98, sem redução de texto, interpretação conforme a CRFB.

Nesse caso, apesar de não existir na decisão de mérito a apresentação de argumento algum relativo à competência do STF para o julgamento da ação, foi possível localizá-lo na íntegra da decisão proferida em sede de medida cautelar<sup>207</sup>. Apreciando preliminar suscitada, o relator, Min. Sydney Sanches, manifestou que o Supremo “já assentou o entendimento de que é admissível a Ação Direta de Inconstitucionalidade de Emenda Constitucional, quando se alega, na inicial, que esta contraria princípios imutáveis ou as chamadas cláusulas pétreas da Constituição originária (art. 60, § 4º, da C.F.)”.

<sup>206</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.946. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 3 abr. 2003, DJU 16 mai. 2003. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266805>>. Acesso em: 02 out. 2013.

<sup>207</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.946. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 29 abr. 1999, DJU 14 set. 2001. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347341>>. Acesso em: 02 out. 2013.

Na sequência, o ministro cita a ementa da ADI n. 939/DF, transcrita parcialmente nas páginas anteriores. Dessa forma, repisa-se o fundamento de que a legitimidade do STF repousa no art. 102, I, “a”, da CRFB, quando se alega na petição inicial afronta aos princípios imutáveis ou às cláusulas pétreas previstas no art. 60, § 4º, da CRFB. Esse entendimento é compartilhado pelo Min. Moreira Alves, para quem “a única hipótese em que isso [o controle de emendas] era cabível era a da violação de cláusula pétrea”. Contudo, mais uma vez ministro algum explicou o porquê de o art. 102, I, “a”, conferir tal competência ao STF.

Após o julgamento da ADI n. 1.946/DF, sobreveio o das ADIs n. 3.105/DF<sup>208</sup> e n. 3.128/DF<sup>209</sup>. As ações, cujos requerentes foram, respectivamente, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público e a Associação Nacional dos Procuradores da República, trataram da taxaço dos inativos, isto é, de matéria previdenciária, questionando a validade do art. 4º da EC n. 41/2003. Em sessão de 18 de agosto de 2004, o pleno do STF julgou ambas as ações parcialmente procedentes, declarando a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 4º da EC 41/03, por ofensa aos princípios da igualdade e da isonomia tributária. Restaram vencidos os ministros Carlos Britto, Marco Aurélio, Ellen Gracie – relatora – e Celso de Mello.

Esta foi a decisão em sede de controle concentrado de ECs na qual mais se teceram comentários sobre a legitimidade do Supremo para julgar as ações diretas em estudo. Pelo valor das manifestações dos ministros, deter-se-á o estudo no referido julgamento de maneira mais pormenorizada do que nos anteriores.

Em primeiro lugar, chama a atenção o fato da Min. Ellen Gracie dedicar um tópico inteiro de seu voto ao ponto, intitulado “Submissão das Emendas Constitucionais ao controle de constitucionalidade”. Afirma a ministra, em resumo, que o “Supremo Tribunal Federal já reconheceu o cabimento do controle de constitucionalidade das normas oriundas do exercício do poder reformador”.

---

<sup>208</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.105. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363310>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>209</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.128. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363314>>. Acesso em: 15 out. 2013.

Após citar Canotilho, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Carmen Lúcia, para afirmar que as ECs são limitadas “por núcleo imodificável da Constituição, que, na Constituição Federal de 1988, revela-se, explicitamente, em seu art. 60, § 4º”, a relatora menciona o precedente da ADI n. 939/DF, já analisado. Assim, incorre na mesma carência de fundamentos que apontamos nos julgados anteriores, pois do fato de que as ECs são limitadas não é possível inferir de imediato que o STF é competente para controlá-las. A questão “qual é a melhor decisão?” difere da relativa a “quem decide?”.

A partir do voto subsequente, do Min. Nelson Jobim, é travada uma das discussões mais interessantes sobre o tema. Problematizando a jurisprudência até o momento defendida pelo STF, manifesta o mencionado ministro:

Min. Nelson Jobim – [...] tenho dificuldade em utilizar as denominações de poder constituinte originário e poder constituinte derivado, considerando a história política do País. Elas vieram exatamente da Europa, onde se tinham rupturas reais no processo político. No Brasil, sempre tivemos processo de superação do regime anterior que, dentro do regime antigo, acaba sendo superado.

Na instalação da Assembléia Constituinte de 87, os Constituintes de 87, da qual tive a honra de participar, receberam a sua legitimação dos Constituintes derivados que votaram a Emenda Constitucional nº 16. Esse problema eu colocaria.

[...]

Quero deixar bem claro que quem votou a emenda constitucional que convocou a Assembléia Constituinte foram os deputados e senadores eleitos em 1982, junto com os senadores eleitos em 1978. E também, historicamente, deve ser posto que a doutrina brasileira desconhece isso, pois, na verdade, o que temos na discussão desses temas normalmente é a ocultação do processo histórico real.

Por isso, registro que concordo, mas tenho dificuldade de utilizar, no processo histórico brasileiro, a pureza dessas categorias. Essas categorias, no processo histórico brasileiro, têm de ser lidas com *granus salis*.

Interrompendo o voto do Min. Nelson Jobim, o Min. Sepúlveda Pertence faz comentário de fundo que denota a sua compreensão sobre o regime político brasileiro, isto é: “Dizia o Dr. Sobral Pinto, em momento dramático, que não há democracia à brasileira, mas apenas ‘peru à brasileira’”. Continua Nelson Jobim:

Min. Nelson Jobim – Então, não vamos usar essa figura – digamos assim –, a histórica do Poder Constituinte originário do Poder Constituinte derivado, porque o nosso Poder Constituinte originário, de uma forma ou de outra, é derivado, uma vez que a legitimação decorreu de um ato de votação sobre uma emenda constitucional à Carta de 69. E o processo político, de outra parte – é importante registrar; num outro momento pretendo aprofundar o assunto –, as eleições de 1986, a existência ou não de uma assembléia nacional constituinte era periférica; o debate político era absolutamente periférico. O que era verdadeiro era a tentativa de o partido majoritário à época conquistar os governos dos Estados. Os candidatos a deputados

federais e a senadores discursavam sobre problemas de constituintes, reduzidos aos pequenos teatros ou aos pequenos grupos, sem que fosse um apelo popular.

Fiz apenas esse registro para não me comprometer com o fundo da matéria, mas, em relação à questão, acompanho o voto da Ministra-Relatora.

Após essa manifestação, expõem o Min. Gilmar Mendes, em palavras elucidativas do real entendimento dos membros do STF acerca dos limites ao poder constituinte reformador, que “Todos sabem do que estamos a falar, de um texto constitucional originário, em relação ao processo de emenda ou de reforma constitucional, ainda que tenhamos essas disputas teóricas ou dogmáticas a propósito do tema”. Daí se depreende que, no Brasil, trata-se de ficção a discussão sobre os limites do poder constituinte reformador com base na teoria das cláusulas pétreas, as quais derivariam a sua força justamente do fato de serem oriundas do poder constituinte originário.

Dessa maneira, os ministros do STF realizam construção “à brasileira”, pois inferem a ideia de limitação ao processo de emenda ou de reforma constitucional com base em “texto constitucional originário” que não é fruto de ato de poder constituinte originário. Sabem disso e o admitem, como se a discussão em si não fosse relevante para determinar a força e o alcance dos limites ao poder de reforma.

Há julgadores que concordam expressamente com o entendimento do Min. Nelson Jobim. Por exemplo, manifesta o Min. Marco Aurélio que o “poder constituinte originário somente surge quando ocorre o desmembramento territorial e a criação de um novo país, ou, então, quando há, realmente, a ruptura do regime pela força das armas”. Após, finaliza: “Comungo com o entendimento de Vossa Excelência e creio que não podemos afirmar, peremptoriamente, que a Carta de 1988 resultou de um poder constituinte originário”.

Continua o Min. Nelson Jobim, asseverando que:

Min. Nelson Jobim – Todos concordamos que os fatos são históricos.

[...]

Não podemos fazer discursos a partir de concepções, digamos, externas, porque a palavra poder constituinte originário surgido [*sic*] pelo abade Sieyès foi exatamente em relação à ruptura ocorrida na Revolução Francesa, no Regime do Terror. Mas, essa matéria está superada.

Após as breves objeções dos ministros Carlos Velloso e Carlos Britto, encerra o seu voto da seguinte forma:

Min. Nelson Jobim – Quero dizer que fiz o registro exatamente porque temos um hábito, principalmente em academia, de mitificar a nossa história. É bom vermos a história como ela se deu e não como achávamos que deveria ter sido dada. Acabamos ocultando a realidade.

Com a devida vênia, após tão sinceras palavras, embasadas na realidade histórica do Brasil<sup>210</sup>, não poderia o Min. Nelson Jobim, bem como todos aqueles que o acompanharam em suas considerações, apreciar no mérito a ação em impugnação a EC com base em alegação de afronta a cláusulas pétreas da Constituição, sem apresentar qual é, então, o fundamento que legitima o STF a realizar o controle de constitucionalidade dos atos do poder constituinte derivado.

Se não há explicação sobre o porquê do art. 102, I, “a”, da CRFB, atribuir ao STF competência para o julgamento de ações diretas ajuizadas em face de ECs, e se os limites ao poder reformador foram estabelecidos, eles também, por poder derivado, e não por poder constituinte originário, qual seria a fundamentação apta a ensejar o voto do Min. Nelson Jobim, no sentido de apreciar no mérito, posteriormente, a ação? Não são apresentadas explicações para tal proceder.

O Min. Celso de Mello, apesar de embasar o seu entendimento em tese estritamente acadêmica, e não na realidade histórica da CRFB, ao menos se apresenta coerente com suas premissas, naquele que é o voto mais bem fundamentado dentre todos os encontrados. Devido à sua clareza e relevância, será transcrito em grande parte.

Considerando o papel que incumbe ao STF no regime democrático, manifesta o ministro que:

---

<sup>210</sup> É nesse sentido que importante constitucionalista pátrio reflete sobre o alcance das cláusulas pétreas previstas no art. 60, § 4º, da CRFB: “Ao avaliar o peso dessas ‘cláusulas pétreas’, convém lembrar que a Constituição de 1988 não foi obra de Poder Constituinte originário. Ela resultou de uma ‘reforma constituinte’. De fato, a ‘Constituinte’ de 1987/1988 não era senão o Congresso Nacional – inclusive com os senadores eleitos em 1982 – investido de poderes especiais de reforma por força da Emenda n. 26/85 à Constituição de 1967. Esta Emenda n. 26/85 alterou o processo de emenda previsto na Constituição então vigente, com isso autorizando o Congresso Nacional a assumir a feição de ‘Constituinte’, simplificando o procedimento (maioria absoluta dos membros do Congresso para a aprovação e não maioria de 2/3 em cada Casa), e, sobretudo, suprimindo as ‘cláusulas pétreas’ consagradas na Constituição de 1967, na Emenda n. 1/69, art. 47, § 1º. Nem por sombra aparece nesse processo político-jurídico o poder inicial de organizar a nação que é o verdadeiro Poder Constituinte. Do exposto derivam dois pontos de relevo. O primeiro é que as ‘cláusulas pétreas’ em vigor vieram de uma reforma constitucional, tendo sido obra do Poder Constituinte derivado. Ora, o que o poder derivado estabelece, o poder derivado pode mudar. O segundo corrobora o primeiro. A Emenda n. 26/85 permitiu uma reforma constitucional sem a limitação das ‘cláusulas pétreas’ então vigentes que proibiam a abolição da Federação e da República. E foi por isso que pôde surgir a proposta monarquista, que, inclusive, redundou no plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 175-176.

Min. Celso de Mello – Argumentos de necessidade [...] não devem prevalecer, jamais, sobre o império da Constituição. Razões de Estado, por sua vez, não podem ser invocadas para legitimar o desrespeito e a afronta a princípios e valores essenciais que informam o nosso sistema de direito constitucional positivo (AI 234.163-AgR/MA, Rel. Min. Celso de Mello).

Impõe-se advertir, com apoio em autorizado magistério doutrinário (EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, “La lucha contra las inmunidades del poder”, 3ª ed., 1983, Editorial Civitas, Madrid), que as razões de Estado – quando invocadas como argumento de sustentação das pretensões do Poder Público – representam expressão de um perigoso ensaio destinado a submeter, à vontade do Príncipe (o que se revela absolutamente intolerável), a autoridade hierárquico-normativa da própria Constituição da República, comprometendo, desse modo, a idéia de que o exercício do poder estatal, quando praticado sob a égide de um regime democrático, está permanentemente exposto à fiscalização de ordem jurídico-constitucional dos magistrados e Tribunais.

O Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, teve o ensejo de repelir esse argumento de ordem pública (RTJ 164/1146-1146, Rel. Min. Celso de Mello), por entender que a invocação das razões de Estado – além de deslegitimar-se como fundamento idôneo de justificação de medidas legislativas – representa, por efeito das gravíssimas conseqüências provocadas por seu eventual acolhimento, uma ameaça inadmissível às liberdades públicas, à supremacia da ordem constitucional e aos valores democráticos que a informam, culminando por introduzir, no sistema de direito positivo, um preocupante fator de ruptura e de desestabilização político-jurídica [...].

Se, em determinado momento histórico, circunstâncias de fato ou de direito sugerirem ou reclamarem a alteração da Constituição, em ordem a conferir-lhe um sentido de maior contemporaneidade, ajustando-a, desse modo, a novas exigências ditadas por necessidades políticas, sociais ou econômicas, que se promovam, então, mudanças no texto da Lei Fundamental, observando-se, no entanto, as limitações formais, circunstanciais e materiais que conformam e condicionam o processo de reforma estabelecido e disciplinado na própria Carta Política.

Nada compensa a ruptura da ordem constitucional. Nada recompõe os gravíssimos efeitos que derivam do gesto de infidelidade ao texto da Lei Fundamental, como adverte KONRAD HESSE (“A Força Normativa da Constituição”, p. 22, 1991, tradução de Gilmar Ferreira Mendes, Fabris Editor).

É que uma Constituição democrática – muito mais do que um estatuto de organização do poder e de garantia das liberdades públicas – reveste-se de alta significação emblemática, pois representa a expressão mais intensa do processo de transformação histórica da sociedade e do Estado, nela concentrando-se o modelo legitimador das práticas governamentais e do exercício dos direitos, garantias e deveres individuais e coletivos.

A defesa da Constituição não se expõe, nem deve submeter-se, por isso mesmo, a qualquer juízo de oportunidade ou de conveniência, muito menos a avaliações discricionárias fundadas em razões de pragmatismo governamental. A relação do Poder e de seus agentes, com a Constituição, há de ser, necessariamente, uma relação de respeito.

O Supremo Tribunal Federal – que é o guardião da Constituição, por expressa delegação do Poder Constituinte – não pode renunciar ao exercício desse encargo, pois, se a Suprema Corte falhar no desempenho da gravíssima atribuição que lhe foi outorgada, a integridade do sistema político, a proteção das liberdades públicas, a estabilidade do ordenamento normativo do Estado, a segurança das relações

jurídicas e a legitimidade das instituições da República restarão profundamente comprometidas.

O inaceitável desprezo pela Constituição não pode converter-se em prática governamental consentida. Ao menos, enquanto houver um Poder Judiciário independente e consciente de sua alta responsabilidade política, social e jurídico-institucional.

Ninguém ignora – e não configura demasia insistir em tal asserção – que a Constituição é a lei fundamental do Estado.

Nela repousam os fundamentos da ordem normativa instaurada pela comunidade estatal. A normatividade subordinante que dela emerge atua como pressuposto de existência, de validade e de eficácia de todas as decisões emanadas do Poder Público. O estatuto constitucional reflete, na pluralidade dos fins a que se acha vocacionado, o momento culminante da instauração de uma ordem normativa revestida do mais elevado grau de positividade jurídica.

A supremacia da Constituição traduz, desse modo, na experiência concreta das sociedades civilizadas, um fator referencial da mais significativa importância. Enquanto peça fundamental no processo de edificação do Estado e no de preservação das liberdades públicas, a Constituição não é – e assim não deve ser vista – como simples obra de circunstância, destinada a ser manipulada, de modo irresponsável e inconseqüente, pelos detentores do Poder.

Projeta-se, hoje, de maneira irresistível, a tendência universal de inviabilizar, por todos os meios possíveis, o inaceitável processo de desrespeito sistemático à Constituição, que conduz, pela deformação da vontade soberana do poder constituinte originário, à erosão da própria consciência constitucional.

[...]

Revela-se ínsito à Carta Política, por isso mesmo – e tendo-se presente esse novo contexto histórico-cultural – um sentido de permanência que se destina a conferir, à Lei Fundamental do Estado, o necessário grau de estabilidade normativa, a fim de que, em tais condições, concretizem-se, em plenitude, os aspectos que ressaltam a multifuncionalidade que qualifica o documento constitucional: (a) ser ele um instrumento básico de regulação normativa do Poder; (b) evidenciar-se como um elemento decisivo na estruturação orgânica e na definição programática dos fins do Estado e (c) qualificar-se, enquanto meio de solene afirmação dos direitos da pessoa e da coletividade social perante o Poder, como o estatuto jurídico das liberdades públicas.

O sentido de permanência da ordem constitucional não significa, contudo, que as Constituições sejam documentos vocacionados à perpetuidade.

É importante assinalar, por isso mesmo, que a rigidez dos preceitos constitucionais não significa a perpetuidade das Constituições, que são documentos jurídicos essencialmente mutáveis, em função, até mesmo, de novas exigências políticas, econômicas, culturais ou éticas, ditadas pela própria complexidade ou necessidade da vida social.

[...]

É inquestionável, portanto, esse dado essencial inerente à experiência política e jurídica dos povos, consistente na plena revisibilidade das Constituições e de todos os documentos, que, emanados de órgão exercente do poder constituinte, ostentem a qualificação de textos revestidos de índole constitucional.

Todos sabemos que, no plano de nosso sistema jurídico, o Congresso Nacional, ao lado de suas funções legislativas ordinárias, está igualmente investido de atribuições extraordinárias destinadas a viabilizar, a partir do seu concreto exercício, o processo de reforma constitucional.

Esse poder de reforma constitucional, no entanto, cujo desempenho foi deferido ao Legislativo, não se reveste de força primária ou originária. Pelo contrário, revela-se – enquanto poder constituinte meramente derivado, ou de segundo grau – como uma prerrogativa estatal necessariamente sujeita a condicionamentos normativos que lhe restringem, de maneira significativa, o exercício, quer no que concerne ao seu alcance, quer no que se refere ao seu conteúdo, quer no que diz respeito à forma de sua manifestação.

O Congresso Nacional, desse modo, exerce, também no que concerne ao procedimento de reforma, atividade constituinte secundária, essencialmente limitada e juridicamente subordinada a padrões normativos, que, ostentando grau de irrecusável supremacia no contexto da Carta Federal, visam a tornar intangíveis determinadas decisões políticas fundamentais consagradas pelo legislador constituinte primário.

[...]

O poder de reformar a Constituição, portanto, não confere, ao Congresso Nacional, atribuições ilimitadas e, muito menos, não lhe outorga o poder de destruir a ordem normativa positivada no texto da Lei Fundamental do Estado.

[...]

As produções normativas decorrentes do processo de reforma constitucional configuram emanações concretizadoras do exercício da função constituinte secundária, que, por qualificar-se como atividade meramente instituída, participa da mesma natureza jurídica que tipifica o poder constituinte de reforma ou poder constituinte de segundo grau.

Nesse contexto, e tendo presentes, ainda, as regras inscritas no art. 60, §§ 1º, 2º e 4º, da Constituição da República, a reforma constitucional acha-se juridicamente subordinada, em seu processo de positivação, a múltiplas limitações: (a) de ordem formal (restrições que incidem na esfera procedimental: (1) exigência de discussão e votação, em cada Casa Legislativa, em dois turnos e (2) aprovação por 3/5 dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; (b) de ordem circunstancial (impossibilidade de emenda na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio) e (c) de ordem material (intangibilidade das matérias que se acham pré-excluídas do poder geral de reforma, porque protegidas, em função de sua natureza mesma, pelas denominadas cláusulas pétreas).

[...]

Daí a plena sindicabilidade jurisdicional dos processos de mutação formal da Constituição, especialmente em face do núcleo temático protegido pela cláusula de imutabilidade inscrita no art. 60, § 4º, da Carta Política.

Na sequência, o Min. Celso de Mello cita precedentes já mencionados no presente subcapítulo. Assim, esta é a mais completa e bem redigida justificativa da prática adotada pelo STF desde o primeiro momento em que provocado a controlar a constitucionalidade de ECs na vigência da CRFB.

Com a devida vênia, por mais belo que seja o voto, as suas premissas são fracas. Em primeiro lugar, como vimos, não se baseiam na realidade histórica do Brasil, visto que nesse país não há sentido em falar de poder constituinte originário, sendo a CRFB fruto de um poder derivado. Ainda, do art. 102, I, “a”, da Constituição de 1988, onde se preceitua que o STF é o guardião da Constituição, não é possível concluir, sem maiores explicações sobre o texto do dispositivo constitucional, que compete ao Supremo o controle de ECs, o que já se repetiu diversas vezes no presente trabalho.

Assim, mesmo que se aceite que há um poder constituinte originário brasileiro, legitimador de limites intransponíveis ao poder constituinte derivado reformador, não é possível afirmar com segurança que esse poder inicial tenha atribuído a função de controle do poder de emenda ao STF. Conforme já afirmado, por mais nobres que sejam as razões políticas para os ministros do Supremo buscarem realizar o controle de ECs, e ainda que concordemos com a maioria delas, são questões diversas a do conteúdo da decisão e a da competência para proferi-la.

Mesmo que os ministros afirmem que se deva evitar a utilização de razões de Estado ou de lógica consequencialista, primando-se pelo respeito aos princípios e valores constitucionais, a atuação do Supremo acaba por incorrer na lógica condenada caso esteja atribuindo a si competência não outorgada pela Constituição. Na medida em que o STF arroga a si a palavra final em matéria de interpretação da Constituição sem embasar essa competência no texto constitucional, o próprio Tribunal estaria por assumir o papel de “Príncipe”, incorrendo eventualmente no desrespeito à Constituição que promete guardar.

Nesse sentido está a preocupação do Min. Sepúlveda Pertence, exarada no seio da mesma decisão:

Min. Sepúlveda Pertence – Mas há limites aos quais há de render-se o juiz para não usurpar ilegitimamente o poder que toca às instâncias políticas, o mais eminente dos quais é o de reforma da Constituição.

Certo, o constitucionalismo republicano brasileiro jamais subtraiu do Judiciário o poder de controle da validade de emendas à Constituição, que este Tribunal, de há muito, se tem arrogado (desde 1926, pelo menos, cf. HC 18.178 (RFor 47/748 a 827)).

É, no entanto, poder excepcional, que há de ser exercido com circunspeção extremada.

Não vou, como o em. Ministro Joaquim Barbosa, ao ponto de tachar de antidemocrático o respeito às chamadas “cláusulas pétreas”.

A jurisdição constitucional é, sim, como de saber correntio, um poder contramajoritário.

Entretanto, o poder da maioria, no Estado democrático de direito, não é absoluto; e mesmo o maior deles, o de alterar a Constituição, porque um poder constituído, submete-se às limitações formais e materiais impostas pelas normas de sua instituição, essas últimas, as “cláusulas pétreas”, exatamente com o sentido de subtrair das maiorias os dogmas fundamentais que dão identidade à Carta Magna.

Empresto, no entanto, interpretação restrita a tais limitações materiais ao poder de reforma constitucional: sigo convencido – como acentuei no MS 23.047, de temática similar à deste julgamento – de que uma interpretação radical e expansiva das normas de intangibilidade da Constituição, antes de assegurar a estabilidade institucional, é a que arrisca legitimar rupturas revolucionárias ou dar pretexto fácil à tentação dos golpes de Estado.

Contudo, vê-se que antes de tais considerações levarem a apontamentos sobre possível ilegitimidade do STF para julgamento de ECs, revela preocupação exclusiva com a extensão que vem se atribuindo aos limites materiais ao poder de reforma, questão já de mérito da ação. O máximo que algum ministro do Supremo faz no sentido contramajoritário – sim, porque, no final, vence a maioria dos 11 (onze) ministros – é a defesa de interpretação restritiva das cláusulas pétreas. Dessa forma, aos ministros parece mais do que superada a preliminar sobre a qual viemos tratando.

Por sinal, a decisão analisada se encerra com nova provocação do Min. Nelson Jobim. Ainda que vote no mérito, o referido julgador parece acusar o Supremo de usurpar função própria dos representantes eleitos, ao pedir autorização ao Min. Cezar Peluso para:

Min. Nelson Jobim – usar a parte final do seu voto, quando deixa muito clara a divisão e a distinção entre aqueles que têm voto na sociedade e podem definir políticas públicas daqueles que não têm e, portanto, devem respeitar as decisões daqueles que as tomam, legitimadas pelo único processo democrático que até agora conhecemos: o processo eleitoral.

A próxima dentre as ADIs julgadas foi a de n. 3.367/DF<sup>211</sup>, em sessão de 13 de abril de 2005, sob relatoria do Min. Cezar Peluso. Ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, objetivou a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 1º e 2º da EC n. 45/04, que criou o Conselho Nacional de Justiça. Por maioria de votos, vencidos os ministros Marco Aurélio, Ellen Gracie, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, jugou-se a ação improcedente.

---

<sup>211</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 13 abr. 2005, DJU 17 mar. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 16 out. 2013.

No julgado em questão, há parco tratamento do assunto versado no presente subcapítulo, o que ocorre exclusivamente no voto do Min. Gilmar Mendes. Ressalta o julgador que “essa prática que se tornou algo corrente entre nós da impugnação das emendas constitucionais, que tem sido objeto de tanta discussão no direito comparado, é quase uma singularidade brasileira”. Contextualizando, continua: “No Brasil, estamos a ver, diante, inclusive, da pleora de emendas constitucionais e, também, da abertura das chamadas cláusulas pétreas, hoje, quase que um ofício recorrente em termos de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais”.

O Min. Gilmar Mendes aponta que em muitos dos casos julgados pelo STF nessa seara, o Tribunal tem feito o exame de mérito das ECs impugnadas “num quadro de absoluta normalidade, como ocorreu, recentemente, no caso da Previdência Social”. Tudo para, apenas, referir que a questão a ser julgada “não se enquadraria na idéia de uma violação de separação de poderes”. Assim, apesar das considerações preliminares, não adentra em preliminar de mérito. Vê-se que os ministros têm pleno conhecimento das peculiaridades brasileiras, porém não encontram óbice algum para julgar no mérito as ações.

Seguindo a sequência de ações, chega-se ao julgamento da ADI n. 3.685/DF<sup>212</sup>, ocorrido em 22 de março de 2006, sendo relatora a Min. Ellen Gracie. Impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a ação atacou o art. 2º da EC n. 52/06, que alterou o art. 17, § 1º, da CRFB, tendo em vista que o dispositivo impugnado inseriu na Constituição regra da não obrigatoriedade de vinculação de candidaturas de âmbitos diferentes da Federação, no respeitante às coligações partidárias.

A ADI foi julgada procedente, por maioria de votos, vencidos os ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio, para fixar que o § 1º do art. 17 da CRFB, com a redação dada pela EC 52/2006, não se aplica às eleições de 2006, remanescendo aplicável à tal eleição a redação original do mesmo artigo. Em outras palavras, foi afastada a cláusula de vigência constante da emenda para que seu conteúdo somente fosse aplicado após decorrido um ano da data de sua vigência.

---

<sup>212</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 22 mar. 2006, DJU 10 ago. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>>. Acesso em: 17 out. 2013.

Sobre a questão do cabimento de ADI em face de emenda constitucional no STF, houve alguns pronunciamentos. O primeiro deles foi proferido pelo Min. Ricardo Lewandowski, o qual, citando o jurista Luís Roberto Barroso, trata do tema da “dificuldade contramajoritária”.

Menciona que a “discussão ganhou força nos Estados Unidos [...] a partir de um movimento de setores mais conservadores da sociedade, que se insurgiram contra os avanços dos tribunais sobre espaços que entendiam reservados ao processo político”. Partindo do pressuposto de que “o Judiciário está mais capacitado para lidar com questões de princípio, com os valores permanentes da sociedade, [...] em face de seu maior distanciamento das paixões político-partidárias”, adentra em considerações sobre segurança jurídica e na aferição de se a EC impugnada feriu as cláusulas pétreas da CRFB.

Já no voto do Min. Cezar Peluso, menciona o referido julgador que “Toda a gente reconhece que o poder jurídico de mudança de normas constitucionais [...] encontra bem demarcados limites no próprio texto da Constituição”, dentre os quais estão os de “ordem material, cujo objetivo é garantir a intangibilidade de certos princípios constitucionais basilares”. É “à luz dessa premissa indiscutível” que passa a aferir a constitucionalidade das alterações promovidas pela emenda. Conforme se vê, os precedentes, parcamente fundamentados, serviram no julgado como autoridade suficiente para que os ministros não mais dissecassem a questão.

Como terceiro voto de destaque está o do Min. Gilmar Mendes. O jurista dedica um tópico inteiro ao tema, sob o título “Do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais: a problemática dos limites da reforma constitucional em face das cláusulas pétreas ou garantias de eternidade”.

No referido tópico, menciona que o constituinte de 1988, estabelecendo limites ao poder constituinte derivado, “deixou a cargo do intérprete constitucional a tarefa de delimitar quais os princípios que conformariam a identidade material da Constituição”, em virtude de “estabelecer, no art. 60, § 4º, um rol relativamente aberto de cláusulas de imutabilidade”. Sincero, escreve:

Min. Gilmar Mendes – Uma concepção decorrente da idéia de soberania popular deveria admitir que a Constituição pudesse ser alterada a qualquer tempo por decisão do povo ou de seus representantes (MAUNZ-DÜRIG, *Kommentar zum Grundgesetz*, art. 79, III, nº 21). Evidentemente, tal entendimento levaria a uma instabilidade da Constituição, a despeito das cautelas formais estabelecidas para uma

eventual mudança. Fica evidenciada, nesse ponto, a permanente contradição entre o poder constituinte originário, que outorga ao povo o direito de alterar a Constituição, e a vocação de permanência desta, que repugna mudanças substanciais (*cf.*, sobre o assunto, MIRANDA, Jorge, Manual de Direito Constitucional, vol II, p. 151 s.).

Após digressão sobre a doutrina alemã, afirma que o constituinte e os órgãos constitucionais devem procurar evitar a ocorrência de golpes contra os elementos fundamentais da Constituição. Afinal, considera como certo que as “proibições dirigidas ao poder de revisão constituem um dos instrumentos de proteção da Constituição”.

Partindo da premissa de que “a decisão sobre a imutabilidade de determinado princípio não significa que outros postulados fundamentais estejam submetidos ao poder de revisão” e que as proibições são de ruptura de determinados princípios constitucionais, “tem-se de admitir que o seu significado é bem mais amplo do que uma proibição de revolução ou de destruição da própria Constituição”.

Assim, pelo raciocínio, “a proibição atinge emendas constitucionais que, sem suprimir princípios fundamentais, acabam por lesá-los topicamente, deflagrando um processo de erosão da própria Constituição”, sendo “a distinção entre os poderes constituintes originário e derivado que permite afirmar a legitimidade do estabelecimento dessa proibição”. Para um jurista que compreendeu a peculiaridade da realidade histórica do Brasil em julgados anteriores, a teoria manifestada é um tanto audaciosa, tanto mais quando baseada em distinções estranhas à formação política brasileira.

Outro voto que merece ser ressaltado é o do Min. Celso de Mello, idêntico ao proferido quando do julgamento das ADIs n. 3.105/DF e n. 3.128/DF. O seu teor se encontra transcrito em sua quase totalidade nas páginas anteriores, no que respeita exclusivamente à questão da competência do STF para o julgamento de ECs.

Por fim, o último dos votos que se pronuncia sobre o ponto é de titularidade do Min. Sepúlveda Pertence. O jurista se mostra preocupado com a atuação do Supremo, nos seguintes termos:

Min. Sepúlveda Pertence – Senhor Presidente, deve ser mania de decano, mas continuo muito preocupado com a falta de cerimônia com que temos lidado com emendas constitucionais. E me pergunto: ante o assentamento de uma jurisprudência constitucional ou infraconstitucional que à maioria qualificada da representação popular pareça indevida, errônea, que outro remédio tem o jogo democrático senão a emenda constitucional? Mas são indagações.

[...]

Também não vejo que baste a invocação do princípio da segurança jurídica como o novo “*leito de Procasto*” para este Tribunal exercer um poder similar ao da Suprema Corte americana, aos tempos da recorrente e reacionaríssima aplicação do *due process of law* como anteparo a qualquer avanço social naquela República.

Segurança jurídica tem muito a ver com cláusulas pétreas, mas também com toda a Constituição: numa constituição rígida, a segurança jurídica está precisamente na rigidez, está precisamente em submeter alterações ao processo complexo que, quase fatalmente, envolve uma conjugação de forças políticas adversas para inovar na Constituição.

[...]

Essa emenda constitucional tem história, tem folha de antecedentes. Ela é, como em tantos países democráticos já ocorreu, uma reação, às vezes possível à lei ordinária, às vezes só possível ao poder de emenda constitucional, a um entendimento jurisprudencial.

Porém, assim como ocorreu em voto do Min. Sepúlveda Pertence proferido nas ADI n. 3.105/DF e n. 3.128/DF, as preocupações do julgador não levam à problematização da competência do STF para o julgamento de ADI ajuizada em face de EC. Apenas indiretamente os argumentos ressoam nessa seara, tendo em vista que, em sua essência, a preocupação do ministro é com os limites da atuação do STF, especialmente no que tange à extensão conferida pelo Tribunal ao art. 60, § 4º, da CRFB. Quanto à preliminar, nenhum ministro arrisca levantá-la diretamente.

Assim, passa-se ao seguinte julgado de mérito, proferido no seio da ADI n. 2.024/DF<sup>213</sup>, relator o Min. Sepúlveda Pertence. Ajuizada pelo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, a ação atacou a EC n. 20/98, que, introduzindo o § 13º no art. 40 da CRFB, alterou o vínculo contributivo dos ocupantes de cargos em comissão e de outros cargos temporários ou de emprego público. Em sessão de 3 de maio de 2007, a ação foi julgada improcedente por unanimidade de votos.

Na íntegra da decisão, há apenas duas menções ao conteúdo em estudo. Enquanto a primeira delas aparece na ementa, a segunda se encontra no voto do relator, tendo ambas igual teor. A partir da citação de precedentes, o Min. Sepúlveda Pertence afirma que a “viabilidade do controle de constitucionalidade abstrato de emenda constitucional [...] –, sob o argumento de ofensa a princípio alçado pelo poder constituinte originário instituído à

---

<sup>213</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024. Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, j. 3 mai. 2007, DJU 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=466214>>. Acesso em: 14 out. 2013.

condição de intangível, já está sedimentada na jurisprudência do Tribunal”. Portanto, não há nada de novo, repisando-se argumento de autoridade.

No próximo julgado de mérito o quadro não difere em muito, ou seja, no proferido em virtude da ADI n. 2.395/DF<sup>214</sup>, relator o Min. Gilmar Mendes. Apresentada pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, a ação tratou da criação, incorporação e fusão de municípios, atacando a EC n. 15/96, que deu nova redação ao art. 18, § 4º da CRFB. Em sessão de 9 de maio de 2007, vencido o Min. Marco Aurélio, a ação foi julgada improcedente.

Há uma única manifestação na íntegra da decisão a respeito da sindicabilidade de ações de controle concentrado de ECs pelo STF. É ela oriunda de voto do Min. Gilmar Mendes, relator da ADI em comento.

O referido ministro inicia a sua dilação prometendo “tecer uma profunda reflexão sobre a atuação da Jurisdição Constitucional no Brasil na fiscalização da constitucionalidade das emendas constitucionais”, tendo em vista que passados 17 (dezessete) anos da promulgação da CRFB e realizadas diversas reformas. Como primeiro passo, constata que “no Brasil, ao contrário do que se observa na experiência do direito comparado, a impugnação de emendas constitucionais, pela via da ação direta, tem se tornado algo corrente”.

Para o ministro, o encantamento sobre o tema “sempre levou a uma atuação extremamente cautelosa dos Tribunais”, ao contrário do ocorrido no Brasil, país no qual:

Min. Gilmar Mendes – as premissas fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 815, Rel. Min. Moreira Alves, a pleora de emendas constitucionais do período pós-88, assim como a abertura normativa das denominadas cláusulas pétreas, tornaram o exercício do controle de constitucionalidade das reformas constitucionais uma atividade recorrente. O Tribunal tem exercido essa atividade em um quadro de absoluta normalidade.

Isso não quer dizer – deixe-se ressaltado – que esta Corte venha se impondo ao legislador democrático na definição dos limites constitucionais ao poder de revisão da Constituição. A Corte tem deixado bem claro que os limites materiais ao poder de reforma constitucional não impedem toda e qualquer modificação do texto constitucional, mas apenas aquelas que implicam efetiva violação a seu núcleo essencial.

---

<sup>214</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.395. Requerente: Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, j. 9 mai. 2007, DJU 21 mai. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=528743>>. Acesso em: 02 out. 2013.

Após, cita Carl Schmitt para asseverar que a revisão constitucional não pode afetar a continuidade e a identidade da Constituição, isto é, que não se deve permitir reformas que vulnerem o espírito e os princípios da Constituição. Reconhece o ministro, contudo, que “não se pode negar que a aplicação ortodoxa das cláusulas pétreas, ao invés de assegurar a continuidade do sistema constitucional, pode antecipar a sua ruptura, permitindo que o desenvolvimento constitucional se realize fora de eventual camisa de força do regime da imutabilidade”.

Daí conclui a importância do STF, nos seguintes termos:

Min. Gilmar Mendes – Aí reside o grande desafio da Jurisdição Constitucional: não permitir a eliminação do núcleo essencial da Constituição, mediante decisão ou gradual processo de erosão, nem ensejar que uma interpretação ortodoxa ou atípica acabe por colocar a ruptura como alternativa à impossibilidade de um desenvolvimento constitucional legítimo.

As questões que envolvem as cláusulas pétreas são objeto desse intenso debate doutrinário, a evidenciar sua marcante complexidade. Admiti-las, por certo, implica uma restrição significativa à atividade legislativa ordinária e mesmo ao Poder Constituinte Derivado. Mas tal como estão postas em nosso sistema, estabelecem limites à reforma constitucional que não têm o condão de fixar uma restrição insuperável ao exercício da democracia parlamentar. As possibilidades da atividade legislativa ordinária ou reformadora, ainda que dentro dos limites constitucionais à revisão, são muito amplas. O que há, por certo, ao nos atermos às restrições impostas pelo constituinte originário à reforma constitucional, é um dever de consistência nas formulações que procuram justificar a compatibilidade de determinada alteração constitucional com as cláusulas de imutabilidade.

Viu-se no início do presente subcapítulo, justamente, que a teoria da força normativa da Constituição exposta por Hesse ressaltava a necessidade de um intérprete constitucional. A ele incumbiria equilibrar a finalidade da proposição constitucional e sua nítida vontade normativa com a necessidade de reformas constitucionais, frequentes em sistemas rígidos e analíticos, a fim de garantir-se o equilíbrio constitucional e a força normativa da Constituição<sup>215</sup>.

Do excerto transcrito, relativo ao voto do Min. Gilmar Mendes, percebe-se que é exatamente essa a sua compreensão sobre o papel que cabe ao Supremo Tribunal Federal. Assim, é incontestável que arroga a si uma função política, relativa à manutenção da estabilidade constitucional, o que não deixa de ser um posicionamento ideológico problemático quando não toma por base a realidade histórica na qual promulgada a

---

<sup>215</sup> HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. In: **Temas fundamentais do direito constitucional**. Textos selecionados e trad. por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 136.

Constituição, infensa a diferenciações entre o poder constituinte originário e o derivado, e quando não busca legitimar a competência do STF com base no texto da própria CRFB. Assim, por motivo que não aponta, não parece haver dúvidas no ministro quanto ao fato de que a Constituição brasileira de 1988 se quer perene.

Ainda sobre a mesma decisão, impende ressaltar trecho do voto do Min. Carlos Britto. Por meio dele, resta clara a concepção dos ministros do STF acerca da natureza do poder constituinte reformador. Em suas palavras:

Min. Carlos Britto – Impressionou-me, sobretudo, o fundamento da Advocacia-Geral da União, também confirmado pelo Ministro Gilmar Mendes, de que, no caso, a União atuou como um poder legislativo nacional. É fácil dizer que a União atua como Poder Legislativo nacional e não como Poder Legislativo Federal quando se trata de emenda, porque, é evidente, toda emenda à Constituição Federal é expressão do poder reformador. Toda emenda exprime esse poder legislativo que detém a União, de âmbito nacional, muito mais do que federal.

Como se percebe, o Congresso Nacional, quando em exercício do poder de emenda, atua como “Poder Legislativo nacional”, e não como “Poder Legislativo federal”. Esse raciocínio leva a importante problematização do art. 102, I, “a”, da CRFB, que assim dispõe:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:  
I - processar e julgar, originariamente:  
a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Conforme já mencionado na presente monografia, para assumir como possível o controle de constitucionalidade do poder constituinte reformador seria necessário enquadrar emendas constitucionais sob a denominação de “lei ou ato normativo federal ou estadual”. Contudo, nas palavras dos próprios ministros, o Congresso Nacional “atua como Poder Legislativo nacional e não como Poder Legislativo Federal quando se trata de emenda, porque, é evidente, toda emenda à Constituição Federal é expressão do poder reformador”.

Infelizmente, em momento algum do julgado os ministros confrontam o seu raciocínio sobre a natureza do poder constituinte reformador com a competência outorgada ao STF pelo art. 102, I, “a”, da CRFB. Isso causa surpresa, visto que se trata de questão essencial para a justificação da competência do STF para o julgamento de ECs. É evidentemente ilógico afirmar que o poder constituinte reformador é “Poder Legislativo nacional”, e não “federal”, e

mesmo assim enquadrar implicitamente a emenda constitucional sob o conceito de “lei ou ato normativo federal ou estadual”. Como veremos, para frustração de qualquer cidadão interessado na matéria, em nenhuma das ações os ministros elucidarão o ponto.

Na mesma decisão colegiada está também voto do Min. Celso de Mello, semelhante ao já transcrito no presente trabalho quando se abordou o julgamento das ADIs n. 3.105/DF e n. 3.128/DF. Quanto a ele, portanto, não há novidade, de maneira que se aplicam aqui as mesmas críticas apontadas nos parágrafos anteriores. Vejamos se nos julgados subsequentes o panorama se modifica.

Novo julgado de mérito foi prolatado por meio de julgamento da ADI n. 3.104/DF<sup>216</sup>, relatora a Min. Cármen Lúcia. A ação, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, buscou a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º e da expressão “8º” do art. 10 da EC n. 41/03, que alterou as regras para aposentadoria. Em sessão de 26 de setembro de 2007, o plenário do STF julgou a ação improcedente, por maioria de votos, vencidos os ministros Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello. Não houve justificção alguma quanto à competência do STF para aferição da constitucionalidade de ECs. Os ministros adentraram imediatamente no mérito da ação.

Na sequência de julgamentos de mérito de ações de controle concentrado de ECs, está o relativo à ADI n. 3.138/DF<sup>217</sup>, ocorrido em sessão de 14 de setembro de 2011, relatora a Min. Cármen Lúcia. Ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros, a ação teve por objeto a impugnação da EC n. 41/03, que alterou a redação do art. 149, § 1º, da CRFB, no sentido de fixar alíquota mínima para a contribuição a ser cobrada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 da CRFB. Por maioria de votos, vencidos os Mins. Carlos Britto, Marco Aurélio e Celso de Mello, o pleno do STF julgou a ação improcedente. Não há em voto algum desta decisão pronunciamento acerca da preliminar em estudo.

---

<sup>216</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.104. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 26 set. 2007, DJU 8 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>217</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.138. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 14 set. 2011, DJU 10 fev. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1730536>>. Acesso em: 15 out. 2013.

Por fim, a última das ações com julgamento de mérito que teve acórdão lavrado até o final da pesquisa foi a ADI n. 4.307/DF<sup>218</sup>, que também contou com a relatoria da Min. Cármen Lúcia. A ação foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República em face da EC n. 58/09, a qual, por meio de seu art. 3º, I, realizou alteração na composição dos limites máximos das câmaras municipais, fazendo retroagir os efeitos à eleição de 2008 para que novos vereadores tomassem posse. Em sessão de 11 de abril de 2013, o pleno do STF julgou a ação procedente, por unanimidade de votos.

Na decisão de mérito, há apenas trecho de ementa referente à questão da legitimidade do STF para o julgamento de ações de controle de constitucionalidade de ECs, nos seguintes termos: “Cabimento de ação direta de inconstitucionalidade para questionar norma de Emenda Constitucional. Precedentes”. Porém, no decorrer do julgado não há uma palavra sequer sobre o ponto, motivo pelo qual se fez necessária consulta às decisões proferidas em sede cautelar. No caso, foram duas.

Na primeira delas, em que monocraticamente a relatora deferiu o pedido cautelar<sup>219</sup>, em 2 de outubro de 2009, a Min. Cármen Lúcia realçou que está “pacificado neste Supremo Tribunal Federal o cabimento – pelo menos em tese – de ação direta de inconstitucionalidade cujo objeto seja norma constante de Emenda Constitucional”. A isso, adiciona que uma “Emenda Constitucional é fruto de poder constituinte derivado, cuja atuação se conforma a limites formais e materiais postos pela Constituição brasileira”.

Após, cita os precedentes, mencionando que o “questionamento sobre a observância ou não desses limites viabiliza o exercício do controle concentrado de constitucionalidade neste Supremo Tribunal”. Ainda, finaliza asseverando que “o questionamento [levantado pela ADI] há de ser tido por pertinente, a merecer deste Supremo Tribunal o desempenho de sua competência como guardião da Constituição (art. 102, inc. I, al. a)”.

---

<sup>218</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 11 abr. 2013, DJU 30 set. 2013. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4597944>>. Acesso em: 19 out. 2013.

<sup>219</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 2 out. 2009, DJU 7 out. 2009. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000071819&base=basePresidencia>>. Acesso em: 19 out. 2013.

Nesse cenário, vale ressaltar que os fundamentos apontados continuam os mesmos. São apresentados dois: a existência de limitações ao poder constituinte derivado na CRFB; e o fato de o STF ser competente para julgamento da ação, tendo em vista que guardião da Constituição, nos termos do art. 102, I, “a”, da CRFB. Contudo, para mais um dentre os inúmeros desapontamentos do leitor, quanto a esse segundo ponto a ministra não explica, a partir do texto do referido artigo, o porquê da extensão do controle de constitucionalidade às ECs, de maneira que ainda se aplicam, aqui, as críticas feitas nos julgados anteriores.

Já na segunda das decisões acerca do pedido cautelar, que consistiu em referendo pelo plenário da medida cautelar concedida monocraticamente<sup>220</sup>, foram três os ministros que se pronunciaram sobre a questão da legitimidade do STF. A primeira dentre as manifestações proveio da Min. Cármen Lúcia.

Para a relatora:

Min. Cármen Lúcia – quando o Poder Judiciário atua – e atua muito mais no sentido de, cumprindo a sua função constitucional, fazer o controle de constitucionalidade –, ele o faz exatamente por respeito ao Congresso Nacional, que faz as leis; ao Poder Executivo, que as cumpre, e, principalmente, ao povo brasileiro, que conquistou o direito de viver num Estado Democrático de Direito.

A nossa função é a de ser guardiões da Constituição e da lei, principalmente nos termos do art. 103 [sic], “guardas da Constituição”. Nós estamos exatamente, ao afirmar que a Constituição, naquele ponto, não foi interpretada na forma que deveria prevalecer no nosso julgamento, uma vez que a nós foi conferida a árdua tarefa de desempenhar essa função de respeitar as instituições, porque, nos tempos no Brasil em que elas não foram respeitadas, nem se trazia, aqui, como aliás foi lembrado, agora da tribuna, qualquer desvario, como dizia Rui Barbosa: “se tresloucava sobre a Constituição”.

[...]

É por respeito ao Congresso, e sabendo que houve, sim, um itinerário, um grave itinerário, para se chegar exatamente ao cumprimento daquilo que foi determinado anteriormente em outros processos por este Supremo Tribunal Federal, que estamos fazendo esse julgamento e que cumprimos o nosso juramento de fazer valer a Constituição, em que pese, como sempre, haver eventualmente aqueles que não saem satisfeitos com o resultado da decisão.

Veja-se que a ministra se utiliza do art. 103 da CRFB para afirmar que o STF é o guardião da Constituição. Imagina-se que tenha incorrido em erro, visto que o mencionado artigo relaciona os legitimados para a impetração de ações de controle concentrado. O

---

<sup>220</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 11 nov. 2009, DJU 4 mar. 2010. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608994>>. Acesso em: 19 out. 2013.

dispositivo que trata da competência do STF é o art. 102, e não o art. 103 da Constituição da República. Porém, mais uma vez, não há digressões sobre a letra da norma constitucional.

Na concepção da relatora, ao realizar o controle de constitucionalidade de ECs, o Supremo estaria cumprindo função constitucional a si atribuída de guardar a Constituição, em respeito aos demais poderes e ao povo brasileiro, garantindo a manutenção do Estado Democrático de Direito vigente. Em sua concepção, a CRFB sempre seria desrespeitada quando não “interpretada na forma que deveria prevalecer no nosso julgamento [dos ministros do STF], uma vez que a nós foi conferida a árdua tarefa de desempenhar essa função de respeitar as instituições”.

Com o perdão da ministra, só é possível concordar com tal assertiva quando justificada, previamente, a competência do STF com base na Constituição. Somente após restar claro que incumbe ao STF o julgamento das ações, é que será possível considerar legítima a interpretação dos ministros sobre a constitucionalidade das ECs impugnadas, por melhores que sejam e por mais que concordemos com as suas considerações de mérito.

Em seu voto, a relatora cria tópico específico para tratar da questão, de título “Emenda Constitucional como objeto de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal: jurisprudência pacificada”. Nele, cita os precedentes já analisados, afirmando que “Emenda Constitucional é fruto de poder constituinte derivado, cuja atuação se conforma a limites formais e materiais postos pela Constituição brasileira”, motivo pelo qual o “questionamento sobre a observância ou não desses limites viabiliza o exercício do controle concentrado de constitucionalidade neste Supremo Tribunal”. Limita-se a exarar tais argumentos.

Posteriormente, manifesta-se o Min. Ricardo Lewandowski, para quem “num passado relativamente recente, a meu ver, essa questão foi definitivamente resolvida, na ADI n. 3.685”. Conforme o ministro, “o Plenário desta Corte, num certo sentido, sufragou a tese do famoso jurista alemão Otto Bachof, segundo o qual existiriam normas constitucionais inconstitucionais, porque seriam incompatíveis com o arcabouço principiológico da Carta Magna”. Novamente, percebe-se que a competência arrogada a si pelo STF é legitimada com base na afirmação repetida e parcamente fundamentada do próprio Supremo sobre a sua competência.

Encerrado o seu voto, sobrevém a terceira e última manifestação, de titularidade do Min. Gilmar Mendes. Demonstrando sinceridade, o jurista reconhece que “são poucas as cortes que, de fato, logram efetivar esse tipo de controle. E essa é uma singularidade do nosso modelo”. Certamente, os motivos para tal singularidade deveriam ser explicados, ao menos no que tange às razões pelas quais o STF assume o protagonismo e ativismo ímpar que se percebe por meio da análise de sua atuação. Porém, o mencionado ministro não expõe o porquê dessa práxis sem igual no cenário jurídico contemporâneo.

Assim, chama a atenção que os julgadores, sem exceção, arrogam a si a palavra final em sede de interpretação da CRFB com discurso belo, mas que, entretanto, não deixa de ser estritamente político, ideológico e material. Pergunta-se: quais são os dispositivos constitucionais que conferem competência ao STF para julgar, no mérito, a constitucionalidade de ECs? Qual é o fundamento dos ministros, com base na CRFB, para definirem que o STF tem a decisão final, inclusive em face do poder constituinte reformador? Causa perplexidade e até mesmo angústia que em julgado algum dentre os analisados os ministros tenham se preocupado com fundamentar adequadamente essa questão essencial, isto é, com base no texto da Constituição.

Como já repetido diversas vezes, não se pode inferir da existência de cláusulas pétreas, previstas na CRFB, a legitimidade jurídica do Supremo Tribunal Federal para julgar a constitucionalidade de atos do poder constituinte reformador que, em seu entendimento, as violem. A questão da competência é prévia à questão do mérito. Só é possível considerar que alguma decisão é a melhor caso tomada pelo órgão a quem a Constituição em estudo, e não alguma em abstrato, qualquer, outorga tal prerrogativa.

Em outras palavras, a preocupação dos ministros deveria ser, antes de tudo, a publicização de quais são os dispositivos da CRFB que atribuem competência ao STF para julgamento de ECs, e não a apresentação de fundamentos políticos para arrogarem a si tal prerrogativa, tais como a manutenção da continuidade e da identidade da Constituição, a necessária limitação contramajoritária ao poder constituinte reformador, ou então evitar a imutabilidade/ruptura constitucional com base em equilíbrio na interpretação. Isto é, não se quer saber qual é a opinião dos ministros do Supremo sobre se é o órgão mais apto para garantir o equilíbrio constitucional, mas, sim, se é legítimo, face à Constituição vigente, para tanto.

Não se está a exigir, aqui, um volumoso compêndio acerca do tema, mas, sim, tão somente preocupação por parte dos julgadores em enfrentar assunto fundamental para a soberania popular, para a separação e harmonia entre os poderes, bem como para a democracia. Consequentemente, o motivo para estas linhas é a exigência de maior consideração relativamente à própria Constituição, visto que os ministros têm o dever de fundamentar os seus votos com base no texto da Lei Maior, ponto de partida para qualquer aferição sobre os princípios e valores constitucionais.

Por isso, são preocupantes asserções como a que segue abaixo, realizada pelo Min. Eros Grau em julgamento da ADI n. 3.367/DF<sup>221</sup>:

É que esta Corte é um tribunal político. Político, sim, no sentido de que provê a viabilidade da *polis*. Cumpre-nos compreender a singularidade de cada situação no âmbito da *polis*, isto é, do Estado. Por isso não estamos aqui para sacrificar a realidade em benefício de doutrinas. Não interpretamos apenas textos normativos, mas também a realidade, de modo que o significado da Constituição é produzido, pelo intérprete, contemporaneamente à realidade.

A Constituição é a ordem jurídica fundamental de uma sociedade em um determinado momento histórico e, como ela é um dinamismo, é contemporânea à realidade. Daí porque tenho afirmado que não existe a Constituição de 1.988. O que hoje realmente há, aqui e agora, é a Constituição do Brasil, tal como hoje, aqui e agora, ela é interpretada/aplicada por esta Corte.

Ademais, o discurso da ordem abrange o lugar da racionalidade [a Constituição, a lei] e o lugar do imaginário social como controle da disciplina das condutas humanas e de sua sujeição ao poder. De modo que não se justifica a alienação do intérprete à realidade social, constituída também pelas aspirações da sociedade.

Com a devida vênia ao ministro, a justificação dos votos com base em interpretação gramatical e sistemática das normas constitucionais é essencial, visto que é o texto, antes de tudo, o maior meio formal e público de limitação das arbitrariedades do poder. Caso algum dos poderes constituídos não encontre óbices na letra e organicidade da CRFB, atuará sobre os demais e mesmo sobre a Constituição, somente encontrando freios nos poderes de fato, em prejuízo de diversos princípios previstos na CRFB e mesmo do Estado Democrático de Direito por si albergado.

---

<sup>221</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 13 abr. 2005, DJU 17 mar. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 16 out. 2013.

## 4.2 *RATIO DECIDENDI* DOS JULGADOS

Realizadas as devidas considerações sobre os fundamentos apresentados pelos ministros acerca da competência do STF na matéria em estudo, isto é, para o julgamento de ações de controle concentrado de emendas, cumpre alcançar o último dentre os objetivos da presente monografia. É ele compreender se há, na jurisprudência do Supremo em análise, um conceito claro e geral sobre os limites ao poder de emenda. Assim, pretende-se verificar se os óbices expressos no art. 60 da CRFB compõe a razão de decidir do STF quando julga, no mérito, as emendas impugnadas via ADI.

A fim de atingir a meta em foco, nas próximas seções serão estudados todos os julgados de mérito objeto do subcapítulo anterior, porém através de nova perspectiva. Agora, a preocupação será com o alcance dos termos abstratos previstos como limites constitucionais ao poder de reforma, tais como os dispostos no art. 60, § 4º. Assim, busca-se garantir ao leitor explanação sobre três diferentes questões: a causa de decidir dos julgados; a coerência dos ministros; e em que grau são eles limitados em sua atuação pelo texto do art. 60 da CRFB, ou seja, pelos limites formais, materiais e circunstanciais expressos na Lei Maior.

### 4.2.1 ADIs n. 829/DF, n. 830/DF e n. 833/DF

Conforme já visto em mais de uma oportunidade, o primeiro dentre os julgamentos de mérito em estudo ocorreu em sessão de 14 de abril de 1993, quando foram apreciadas, conjuntamente, as ADIs n. 829/DF<sup>222</sup>, n. 830/DF<sup>223</sup> e n. 833/DF<sup>224</sup>. Ajuizadas pelo Partido de Reedificação da Ordem Nacional, pelo Partido Socialista Brasileiro e pelo Partido Democrático Trabalhista, e, por fim, pelo Governador do Estado do Paraná, respectivamente,

---

<sup>222</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 829. Requerente: Partido de Reedificação da Ordem Nacional. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266553>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>223</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 830.

Requerentes: Partido Socialista Brasileiro; Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>>. Acesso em: 20 set. 2013.

<sup>224</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 833.

Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266556>>. Acesso em: 20 set. 2013.

todas as três tiveram por objeto a declaração de inconstitucionalidade da EC n. 2/92, que antecipou o plebiscito a que alude o art. 2º do ADCT da Constituição de 1988.

A primeira das alegações de inconstitucionalidade aventadas nas ações foi a de que o poder constituinte reformador haveria extrapolado os limites de sua competência legislativa ao alterar dispositivos do ADCT, visto que esse estaria imune a emendas. Conforme o requerente, o art. 60 e seus parágrafos autorizariam ECs apenas em relação à parte permanente da Constituição, caso contrário o poder constituinte reformador assumiria condição de superioridade sobre o poder constituinte originário.

Já a segunda tese aventada foi a de que a alteração dos §§ 2º e 3º do art. 2º do ADCT afrontaria a cláusula pétrea da separação dos poderes, albergada pelo art. 60, § 4º, III, da CRFB. Isso porque, com a mencionada alteração, a EC n. 2/92 modificou a competência para dispor sobre a realização do plebiscito, antes atribuída ao Tribunal Superior Eleitoral e, agora, ao Poder Legislativo.

Como já apontado em subcapítulo anterior, a legitimidade do STF para aferir a constitucionalidade de ECs na via concentrada vem, no entender dos julgadores, de alegação de afronta aos limites previstos no art. 60 da CRFB. Assim, os ministros do Supremo se depararam com a necessidade de julgar se a EC n. 2/92 feria algumas das limitações previstas no mencionado artigo.

O relator, Min. Moreira Alves, inicia o julgamento afirmando que o ADCT tem a mesma natureza da parte permanente da Constituição, de modo que é reformável, sim, via emendas constitucionais. Na sequência, a partir da consideração de que a emenda apenas alterou o marco temporal, antecipando a data do plebiscito, julga que não extinguiu a titularidade do povo para decidir sobre a forma e o sistema de governo, tendo em vista que o plebiscito ainda seria realizado.

É quando adentra na apreciação da segunda das teses que o Min. Moreira Alves tece comentários mais gerais sobre as cláusulas pétreas. Citando defesa da Advocacia-Geral da União, adverte para o perigo de congelamento do sistema constitucional caso o art. 60, § 4º, da CRFB, deixe de ser interpretado de maneira restritiva, o que, “ao invés de contribuir para a continuidade da ordem constitucional, acabaria por antecipar a sua ruptura”. Considerando que as cláusulas pétreas são excepcionais, “não devem elas ser interpretadas de

modo a impedir que o legislador constituinte introduza modificações que sejam imanentes ao sistema jurídico”.

É tendo em vista tal concepção restritiva das cláusulas pétreas que passa à apreciação da alegação de afronta ao princípio da separação dos poderes. Julga, por isso, que “a alteração de princípios que mitiguem essa estrutura [da separação de poderes], por não se compatibilizarem rigorosamente com ela, e que, excepcionalmente, sejam adotados pela própria Constituição”, não são o suficiente para violar o art. 60, § 4º, III, da CRFB. No caso em análise, entende o ministro que a emenda apenas devolveu ao Poder Legislativo uma competência que normalmente lhe é devida pelo sistema da Constituição, de maneira que não haveria violado a separação dos poderes. Julga, pois, improcedente a ação.

A maioria dos demais julgadores acompanha o voto do Min. Moreira Alves. Nesse sentido, os ministros Celso de Mello e Néri da Silveira dedicam várias páginas a reforçar a teoria das cláusulas pétreas exposta pelo relator. Contudo, votam em sentido contrário os ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence.

Quanto ao Min. Marco Aurélio, não formula uma teoria própria das cláusulas pétreas. O mencionado jurista dá provimento às ações por entender que o ADCT é intangível, pois a antecipação da data do plebiscito implicaria em desrespeito ao disposto pelo poder constituinte originário.

Já o Min. Carlos Velloso expõe teoria sobre a distinção entre o poder constituinte originário e o derivado. Realça que enquanto o primeiro é inicial e ilimitado, o segundo é “secundário, subordinado à Constituição, que lhe impõe limites”. Dessa maneira, o poder constituinte derivado “há de agir [...] com observância das limitações que lhe são impostas, expressas e implícitas”, dentre as quais estão as cláusulas pétreas.

Ao considerar que os arts. 2º e 3º do ADCT “contêm matéria relativa ao processo de revisão”, o ministro conclui que se referem “ao próprio limite formal”, não podendo ser alteradas pelo constituinte derivado. Ainda, acrescenta que ao modificar a data, a emenda estaria transformando a forma da consulta plebiscitária, “certo que a alteração da data do plebiscito constituiria alteração substancial e não apenas formal da decisão fundamental”. Por isso, julga procedentes as ações.

Como terceira divergência está a do Min. Sepúlveda Pertence, para quem as normas do ADCT são, sim, reformáveis via emenda constitucional. Para o referido julgador, tudo está em saber, “no caso concreto, da essencialidade ou não da data fixada no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o plebiscito”. Não lhe parece que “a data seja acidental ou secundária”, entendendo “que há uma conexão manifesta entre a data do plebiscito e o termo inicial do processo de revisão constitucional pelo Congresso”.

Nesse sentido em específico, sua decisão se aproxima das proferidas pelos ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso. Porém, ao contrário desses julgadores, limita-se a prover as ações em relação à alegação de inconstitucionalidade do *caput* e § 1º do artigo único da EC n. 2/92, por entender que as normas em geral do ADCT são, sim, modificáveis pelo poder constituinte derivado.

Em decorrência do exposto, considerados todos os pedidos das ações e os votos dos ministros, percebe-se que foram determinantes para a *causa decidendi* duas questões. A primeira delas, definir se o ADCT também é reformável via emendas constitucionais. Já a segunda, consistiu em deliberar se a EC n. 2/92 afronta a cláusula pétrea da separação dos poderes.

No voto condutor, do Min. Moreira Alves, foi exposta não só uma teoria geral das cláusulas pétreas, como também a visão de que devem ser interpretadas de maneira restritiva. Dessa maneira, após julgar que a ADCT é reformável, concluiu que o princípio da separação dos poderes foi reforçado pela emenda impugnada, ao contrário do alegado pelos requerentes. Contudo, não deixa de chamar a atenção do leitor que, nos votos vencidos, apesar da teoria das cláusulas pétreas expostas pelos ministros Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence aproximarem-se em muito da apresentada pelo relator, acabaram por gerar decisão completamente diferente.

O primeiro, por divergir quanto à possibilidade de reforma do ADCT. O segundo, por entender que quanto à questão temporal alterada pela emenda, não seria possível por disposição do próprio art. 2º do ADCT, que significa manifestação de vontade do poder constituinte originário sobre a própria possibilidade de revisão no tempo em si previsto.

Dessa maneira, conclui-se que a alegação de violação da cláusula pétrea da separação dos poderes não consistiu na principal causa de decidir do julgado. Assim, revelaram-se determinantes outras especificidades do caso, de acordo com o convencimento

de cada um dos ministros votantes, e não a teoria geral das cláusulas pétreas exposta por alguns dos julgadores. Em outras palavras, por mais semelhantes que fossem tais teorias entre si, não determinaram o resultado da ação, gerando, inclusive, decisões opostas entre os ministros em alguns casos.

#### 4.2.2 ADI n. 939/DF

Em sessão de 15 de dezembro de 1993, o pleno do STF julgou a ADI n. 939/DF<sup>225</sup>, que teve por requerente a Confederação dos Trabalhadores no Comércio. Por meio da ação, de relatoria do Min. Sydney Sanches, buscou-se a declaração de inconstitucionalidade do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF –, instituído por meio da EC n. 3/93.

Na inicial constaram duas alegações fundamentais, sendo elas de afronta às cláusulas pétreas da forma federativa do Estado (art. 60, § 4º, IV, da CRFB) e dos direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV). Para justificar as teses correspondentes, apontou-se na exordial violação a diversos princípios, dentre os quais o da anterioridade, da não cumulatividade, do equilíbrio orçamentário, da capacidade contributiva e da proibição de bitributação.

Frente à ação mencionada, deparou-se o STF com a necessidade de apreciar se os diversos princípios apontados como violados implicam em afronta às cláusulas pétreas e, conseqüentemente, viabilizam a declaração de inconstitucionalidade de emendas constitucionais. Os ministros, portanto, foram provocados a se manifestar sobre a existência ou não de princípios espalhados pela Constituição aptos a ensejar o controle de constitucionalidade dos atos do poder constituinte reformador.

O voto do relator, Min. Sydney Sanches, definiu a posição que acabou por se consolidar como majoritária. Afirma o ministro que em razão da extensão da cobrança do IPMF para todo o ano de 1993, a norma impugnada “violou o princípio da garantia individual

---

<sup>225</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 15 dez. 1993, DJU 18 mar. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em: 20 set. 2013.

do contribuinte, [...] em face dos referidos § 2º do art. 5º, artigos 150, III, “b”, e 60, parágrafos [sic] 4º, inciso IV, da Constituição Federal”. Para o relator, não pode emenda constitucional estabelecer outras exceções ao princípio da anterioridade que não as previstas expressamente no art. 150, § 1º, da CRFB, pois, caso contrário, “o princípio e a garantia individual tributária, que ele encerra, ficariam esvaziados”.

Quanto às alterações promovidas pela EC n. 3/93 no art. 150, VI, “a”, o ministro as considerou inconstitucionais com base art. 60, § 4º, I, da Constituição Federal, que veda proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa do Estado. Assim julgou o relator por entender que a modificação promovida no referido dispositivo constitucional quebra a imunidade recíproca entre os membros da Federação, ao permitir a incidência do tributo sobre patrimônio, renda ou serviços dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Justificando tal assertiva, reporta-se aos fundamentos por si apresentados quando do julgamento da medida cautelar na ADI nº 926/DF<sup>226</sup>, bem como ao art. 150, *caput*, e ao seu inciso I, alínea “a”.

É com base nesses argumentos que julga a ação parcialmente procedente, declarando a inconstitucionalidade de diversas expressões e dispositivos contidos na EC n. 3/93. Procedendo dessa maneira, o ministro inegavelmente preocupou-se em abarcar os princípios constitucionais tidos por violados sob o manto geral das cláusulas pétreas, demonstrando por quais motivos a EC deve ser declarada inconstitucional e em que pontos, sempre a partir de leitura do disposto no art. 60, da CRFB. Igualmente coerentes são os votos dos ministros Carlos Velloso e Celso de Mello.

Por sua vez, em voto dissidente o Min. Sepúlveda Pertence mostra lucidez ao pronunciar que “na demarcação de qual seja a extensão da limitação material ao poder de reforma constitucional, [...] o intérprete não pode fugir a uma carga axiológica a atribuir, no contexto da Constituição, a eventuais direitos ou garantias nela inseridos”. Acrescenta, por isso, que ao contrário do relator não consegue ver “na regra da anterioridade, recortada de exceções no próprio Texto de 1988, a grandeza de cláusula perene, que se lhe quer atribuir”.

---

<sup>226</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 926. Requerentes: Governador do Estado do Paraná; Governador do Estado de Santa Catarina; Governador do Estado de Mato Grosso do Sul; Estado do Tocantins; Governador do Estado de Mato Grosso. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 1 set. 1993, DJU 6 mai. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346696>>. Acesso em: 20 set. 2013.

Sepúlveda Pertence manifesta cautela ao apontar que o Tribunal há de pôr-se em extrema contenção, “na missão que é, por definição, a mais delicada que se lhe atribui, a de controle da validade da manifestação mais eminente dos poderes constituídos: a emenda constitucional”. Contudo, isso não o impede de declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, § 2º, da EC n. 3/93, no que tange à menção ao inciso VI do art. 150, sem restrições, protegendo, as imunidades previstas nas alíneas “a”, “b”, “c” e “d” desse inciso.

Para justificar a extensão dada à referida declaração, justifica que “ainda que não se trate tecnicamente de direitos e garantias individuais, as imunidades” outorgadas no art. 150, VI, “b”, “c” e “d” “constituem, todas elas, instrumentos de salvaguarda fundamentais de princípios, liberdades e direitos básicos da Constituição”. Assim, vê-se que acaba por adotar teoria ampliativa das cláusulas pétreas, por meio da qual outros princípios que não os diretamente expressos no art. 60 acabam por justificar a declaração de inconstitucionalidade de ECs.

Ainda como posição relevante, está a do Min. Marco Aurélio, cujo voto restou vencido. A partir de leitura do art. 5º, § 2º, da CRFB, o jurista aponta que o “Diploma Maior admite os direitos implícitos, os direitos que decorrem de preceitos nela contidos e que, portanto, não estão expressos”.

Em conjugação com o texto do art. 60, § 4º, IV, da CRFB, aponta que, sendo a anterioridade uma garantia constitucional, conforme previsto na letra do art. 150, *caput*, da CRFB, não pode ser esvaziada por emenda. Na sequência, ainda, justifica o porquê de prover integralmente a ação, posto que a imunidade tributária assegurada pela Constituição, em seu entender, é absoluta em todos os seus âmbitos, bem como a garantia de não-cumulatividade, o princípio da capacidade contributiva e a exigência de anualidade.

Percebe-se que restaram algumas lacunas no voto do ministro, pois além de não tratar da alegação de afronta ao princípio federativo, não esclarece o motivo para muitos dos princípios e garantias constitucionais por si apontados enquadrarem-se como cláusulas pétreas da CRFB e, portanto, para escaparem à possibilidade de alteração via emenda constitucional. Essa falha argumentativa, inclusive, é ponto de crítica do voto subsequente, proferido pelo Min. Carlos Velloso.

Posteriormente às intervenções dos demais ministros, em retificação de voto o relator, Min. Sydney Sanches, também julga inconstitucionais as alterações promovidas pela

EC n. 3/93 quanto às alíneas “b”, “c” e “d” do art. 150, VI. Estende, portanto, a pecha de inconstitucionalidade antes atribuída por si à emenda impugnada, contemplando a maioria das manifestações dos ministros. Assim, a ação é julgada parcialmente procedente nos conformes de seu voto e retificação.

Por fim, não é possível deixar de mencionar problematização realizada pelo Min. Paulo Brossard, de que “é vedado ‘abolir’ tais e tais princípios, ‘abolir’, não alterar, não modificar, não reduzir. Dir-se-á que, de redução em redução, pode se chegar à extinção, é uma situação a ser examinada caso a caso”. Não é outra a conclusão a que se chega da análise do presente julgado, se não a de que os ministros proferem as suas decisões casuisticamente, de acordo com o peso atribuído por si aos dispositivos e princípios constitucionais tidos por violados, e, vale ressaltar, independentemente de sua concepção sobre as cautelas que se fazem necessárias frente à extensão das cláusulas pétreas previstas na CRFB.

#### 4.2.3 ADI n. 2.031/DF

O próximo julgado a ser apreciado foi proferido pelo plenário do STF em sessão de 3 de outubro de 2002, em virtude do ajuizamento da ADI n. 2.031/DF<sup>227</sup>. Impetrada pelo Partido dos Trabalhadores em face da EC n. 21/99, que incluiu o art. 75 do ADCT, a ação discutiu a constitucionalidade da prorrogação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira – CPMF –, criada pelo art. 75 do ADCT.

Na inicial, o autor alega inconstitucionalidade formal da emenda, tendo em vista que, iniciada a tramitação da proposta no Senado Federal, foi alterada na Câmara dos Deputados sem que a matéria voltasse ao exame da Casa de origem, contrariando o disposto no art. 60, § 2º, da CRFB. Ainda, invoca o princípio da legalidade previsto no art. 150, I, da Constituição, considerando que a lei temporária que regulava a CPMF, prorrogada pela EC n. 21/99, já havia perdido a eficácia quando da promulgação da mencionada emenda. Em suma, por meio da emenda teria sido prorrogada lei já inexistente, configurando-se repristinação.

---

<sup>227</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.031. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 3 out. 2002, DJU 17 out. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375306>>. Acesso em: 14 out. 2013.

Como se não bastasse, o autor afirma que uma emenda constitucional não poderia inovar no campo tributário, criando ou aumentando tributo. Também, que se estaria desrespeitando as garantias insculpidas nos arts. 150, IV, e 7º, VI, da CRFB, confiscando-se rendimentos e salários.

Assevera, igualmente, que por meio da cobrança se tributariam desigualmente os indivíduos em vista da forma de recebimento do salário – indivíduos que recebessem salário via sistema bancário veriam a CPMF incidindo sobre a operação, enquanto quem recebesse em espécie, não. Desse modo, a emenda também feriria o art. 5º, *caput*, da CRFB. Por fim, alega que havendo duas hipóteses de bitributação, a CPMF violaria duplamente o art. 154, I, da Constituição da República.

Nesse panorama de alegações e teses, coube aos ministros do STF decidir se a EC n. 21/99 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, material, ou em ambos. Superada essa questão, caso a emenda tivesse incorrido em inconstitucionalidade material, restaria aos julgadores do Pretório Excelso, ainda, explicar qual foi a garantia individual ferida.

A quase totalidade da decisão é composta pelo voto da Min. Ellen Gracie, relatora, que definiu o entendimento da maioria. Para a ministra, “o início da tramitação da proposta de emenda no Senado Federal está em harmonia com o disposto no art. 60, inciso I da Constituição Federal”. Sobre a alteração da proposta ocorrida na Câmara dos Deputados, em seu entendimento parte teria incorrido em ofensa ao art. 60, § 2º, relativa à modificação no § 3º do art. 75 do ADCT, e a outra, não, respeitante ao § 1º do art. 75 do ADCT, por não ter importado em modificação substancial da proposta aprovada e promulgada.

Quanto à alegação de inconstitucionalidade por violação ao princípio da legalidade previsto no art. 150, I, da Constituição, é julgada improcedente, tendo em vista que a repristinação de lei ordinária é possível quando realizada pela própria Constituição, preservada, assim, a garantia da legalidade tributária. Ainda, seria possível inovar no campo tributário por meio de EC, e não somente através de lei, considerando que “a emenda constitucional pode ter por conteúdo qualquer matéria, com exceção, exclusivamente, daquelas que se caracterizam como cláusulas pétreas”.

Para a ministra, não haveria de se cogitar de confisco, considerando a modicidade da alíquota da contribuição e o efeito prático do CPMF em termos de política econômica. Ainda, não seria anti-isonômica a cobrança, pois não tem como base de cálculo o salário. Por fim,

não haveria bitributação, porque se trata de tributo instituído pela própria Constituição, através de EC, e não por lei complementar.

Assim, a relatora julgou a ação procedente apenas em relação a parte da alegação de inconstitucionalidade formal, isto é, no que tange às alterações promovidas pela Câmara dos Deputados no § 3º do art. 75 do ADCT, tendo em vista que, após a modificação substancial promovida no texto, a proposta deveria ter sido remetida ao Senado Federal, Casa de origem, para apreciação das alterações. Vale ressaltar que no voto vencedor ministro algum se pronunciou acerca de afronta às garantias individuais, ou mesmo a respeito de violação a cláusulas pétreas da CRFB.

Houve divergência de apenas um julgador, isto é, do Min. Ilmar Galvão, para quem, havendo um “intervalo temporal entre o vencimento do prazo da lei e a emenda constitucional que restaurou a contribuição”, essa “só poderia ser aplicada após o decurso de noventa dias de sua edição, em face do princípio da anterioridade atenuada”. Ainda, entende o ministro que “simples saque efetuado em uma conta bancária, por não caracterizar fato econômico, não pode ensejar tributação”, motivo pelo qual julga procedente a ação.

Por todo o exposto, percebe-se que os ministros não chegaram a adentrar em análise pormenorizada acerca das cláusulas pétreas, o que possivelmente tenha ocorrido porque todas as alegações de inconstitucionalidade material foram julgadas improcedentes. Viu-se que não faltaram razões para os ministros enfrentarem cada uma das alegações arroladas pelo requerente. Apesar de tudo, nenhum dos fundamentos apresentados ensejou digressões teóricas sobre as cláusulas pétreas, sendo determinante no caso, pelo contrário, definição sobre as limitações formais ao poder de reforma, ao que parece de precisão menos problemática no ordenamento jurídico pátrio.

#### 4.2.4 ADIs n. 2.666/DF e n. 2.673/DF

Em julgamento ocorrido em 3 de outubro de 2002, foram apreciadas conjuntamente as ADIs n. 2.666/DF<sup>228</sup> e n. 2.673/DF<sup>229</sup>, apresentadas pelo Partido Social Liberal e pelo Partido

---

<sup>228</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.666.

Requerente: Partido Social Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília,

Socialista Brasileiro, respectivamente. As ações tiveram por objeto a impugnação dos arts. 84 e 85, acrescentados ao ADCT pelo art. 3º da EC n. 37/02, os quais prorrogavam a vigência da lei que regulamentava a cobrança do CPMF, imposto sobre o qual tratamos na análise do julgado anterior.

Na petição inicial, alegaram os requerentes a inconstitucionalidade formal da emenda, tendo em vista que, iniciada a proposta na Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado Federal, foi alterada substancialmente sem o retorno à Casa de origem, afrontando o art. 60, § 2º, da CRFB. Aduz o autor, ainda, inconstitucionalidade material da norma impugnada, pois o princípio da anterioridade nonagesimal que era respeitado pela proposta inicial foi suprimido no Senado Federal, ao retirar do texto original a expressão “observado o disposto no § 6º do art. 195 da Constituição Federal”. Sendo esse princípio uma garantia individual do contribuinte, nos conformes do art. 5º, LIV e § 2º da Constituição, constituiria cláusula pétrea, configurando-se afronta ao art. 60, § 4º, IV, da CRFB, a sua supressão.

Em seu voto, a ministra relatora, Ellen Gracie, julga que a EC n. 37/02 não está maculada pelo vício de inconstitucionalidade formal, visto que a supressão realizada pelo Senado Federal não implicou em alteração substancial da proposta de emenda. Assim, era desnecessário o retorno da proposta à Câmara dos Deputados para apreciação e votação do novo texto. Explica a relatora que “eventual retorno a essa Casa Legislativa e eventual reinserção da vinculação da cobrança ao § 6º do art. 195 da Constituição não teria nenhum efeito”, e isso porque “tendo havido simples prorrogação, sem qualquer alteração, não se estaria diante de nenhuma das hipóteses previstas no referido dispositivo constitucional para aplicação da noventa: instituição ou modificação da contribuição social”.

Quanto à alegação de inconstitucionalidade material, a Min. Ellen Gracie julga a ação igualmente improcedente. Apesar de, no seu entendimento, o princípio da anterioridade se inserir no rol das cláusulas pétreas, “não houve, no texto promulgado da emenda em debate, qualquer negativa explícita ou implícita de aplicação do princípio contido no § 6º do art. 195 da Constituição”. Tal negativa teria se configurado tão somente se “a prorrogação da vigência da CPMF se afeiçoasse à hipótese normativa descrita no § 6º do art. 195 da Constituição”. Assim, não é necessária “previsão expressa de sua aplicação no corpo da emenda”. O julgamento foi unânime nesse sentido, declarando-se a constitucionalidade da emenda.

---

DF, j. 3 out. 2002, DJU 6 dez. 2002. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266881>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>229</sup> O acórdão é o mesmo que o da ADI n. 2.666/DF.

Dessa forma, como bem percebeu Laio Morais<sup>230</sup>, “a questão constitucional do julgamento não diz respeito ao vício formal e nem às cláusulas pétreas, mas sim se um princípio tributário se aplicaria ao caso”, isto é, o da anterioridade nonagesimal, descrito no art. 195, § 6º, da CRFB. Apenas se os ministros entendessem que o princípio incidia no caso, travariam discussão sobre se constitui ele uma garantia individual ensejadora de controle de constitucionalidade de ECs, debatendo-se a natureza da referida cláusula pétreia e o enquadramento do princípio no conceito geral.

#### 4.2.5 ADI n. 1.946/DF

O próximo julgamento em análise foi o da ADI n. 1.946/DF<sup>231</sup>, ocorrido em 3 de abril de 2003, no qual o plenário do STF, por unanimidade de votos, deu interpretação conforme à Constituição ao art. 14 da EC n. 20/98. Requerente o Partido Socialista Brasileiro, a ação impugnou especificamente o art. 14 da referida emenda, visto que, alterando o art. 201, II, da CRFB, de maneira a estabelecer limite máximo de valores a alguns dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social, estabeleceu distinção odiosa.

Com a alteração, o teto do salário-maternidade passaria a ser de R\$1.200,00 (mil e duzentos reais) ao mês. Assim, se o benefício a que a trabalhadora tivesse direito fosse além desse teto, o restante dos encargos seria responsabilidade do empregador para com o empregado, e não da Previdência Social. Pode-se afirmar, com segurança, que esse foi o tópico central da ação, por meio da qual o impetrante alegou afronta aos arts. 3º, IV, 5º, I, bem como ao art. 7º, XVIII, todos da CRFB e, conforme o autor, cláusulas imutáveis de direitos e garantias individuais. Assim, alegou-se violação ao art. 60, § 4º, IV, da Constituição.

Frente à ação, deparou-se o STF com a necessidade de julgar se a emenda impugnada afrontou alguma das cláusulas pétreas constitucionais. Assim, fez-se necessário apreciar se

---

<sup>230</sup> MORAIS, Laio Correia. **O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais**: como o STF lida com as cláusulas pétreas? 2001. 83 f. Monografia – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2011. Disponível em:

<[http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/187\\_Laio%20Morais.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/187_Laio%20Morais.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2013. p. 22.

<sup>231</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.946. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 3 abr. 2003, DJU 16 mai. 2003. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266805>>. Acesso em: 02 out. 2013.

houve prejuízo às trabalhadoras ensejador de violação a suas garantias individuais, tidas pela jurisprudência como imodificáveis por interpretação do art. 60, § 4º, IV, da CRFB.

No entendimento do relator, Min. Sydney Sanches, que é acompanhado por todos os demais julgadores, a emenda não afrontou o art. 7º, XVIII, da CRFB, que garante a integralidade de salário à trabalhadora no período de licença maternidade, tendo em vista que o excedente aos R\$1.200,00 (mil e duzentos reais) será devido pelo empregador. Porém, julga que a emenda causa discriminação no mercado de trabalho.

O relator manifesta preocupação de que os trabalhadores do sexo feminino teriam maiores dificuldades que os do masculino para auferirem salários acima de R\$1.200,00 (mil e duzentos reais), pois o empregador não teria interesse em arcar com eventuais encargos provenientes do pagamento de salário-maternidade. Transgredir-se-ia, assim, o art. 5º, *caput* e I, da CRFB, isto é, a isonomia entre homens e mulheres. Por isso, deu-se interpretação conforme à CRFB ao art. 14 da EC n. 20/98 para afastar a sua aplicação ao salário-maternidade.

Pelo exposto, percebe-se que o STF não se eximiu de afirmar que a igualdade entre homens e mulheres prevista no art. 5º, *caput*, e inciso I, da CRFB, é, sim, garantia individual pétrea, apta a ensejar a declaração de inconstitucionalidade de ECs. Porém, o Supremo entendeu que seria possível interpretar a emenda impugnada de acordo com o seu sentido constitucional, não havendo necessidade de declará-la inválida.

Considerando-se que não houve digressão alguma dos ministros acerca de sua concepção geral das cláusulas pétreas, percebe-se mais uma vez que o convencimento dos julgadores prescinde de conceituação sobre elas. Tendo em vista que teorias gerais opostas relativamente à matéria geram, por vezes, decisões no mesmo sentido, solidifica-se a convicção de que o realmente importante para a causa de decidir são as especificidades do caso, como se viu ao longo dos julgados em estudo.

#### 4.2.6 ADIs n. 3.105/DF e n. 3.128/DF

A mais extensa das decisões foi a proferida em virtude do julgamento conjunto das ADIs n. 3.105/DF<sup>232</sup> e n. 3.128/DF<sup>233</sup>, ajuizadas pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público e pela Associação Nacional dos Procuradores da República, respectivamente. Ambas as ações versaram sobre matéria previdenciária, ao questionarem a constitucionalidade do art. 4º da EC n. 41/03, que taxou os inativos da previdência. Em 18 de agosto de 2004, as duas ADIs foram julgadas parcialmente procedentes, por maioria de votos, para declarar a inconstitucionalidade tão somente do parágrafo único do art. 4º da emenda impugnada. Este é o primeiro caso dentre os analisados no presente subcapítulo em que o relator originário restou vencido.

As requerentes alegaram em suas ações que os servidores públicos aposentados e os que preenchiam as exigências de aposentação antes da vigência da nova norma, conforme o sistema previdenciário então estabelecido pela Constituição, “exerceram ou incorporaram ao seu patrimônio jurídico o direito de não mais pagarem contribuição previdenciária”. Apontaram jurisprudência e enunciados do STF. Assim, restaria violada a garantia individual do direito adquirido e do ato jurídico perfeito, prevista no art. 5º, XXXVI, da CRFB, com conseqüente violação a cláusula pétrea disposta no art. 60, § 4º, IV, da Lei Maior.

Ainda, o artigo de emenda impugnado afrontaria o princípio da isonomia tributária, previsto no art. 150, II, da CRFB, ao instituir tratamento diferenciado entre os servidores que se aposentarão após a promulgação da EC n. 41/03 e os já aposentados. Igualmente, alega violação ao princípio da irredutibilidade de vencimentos e proventos. Por isso, também estaria configurada afronta ao art. 60, § 4º, IV, da Constituição da República.

Considerando as alegações das autoras, o plenário do STF teve de se pronunciar sobre duas questões essenciais ao deslinde do feito. A primeira delas consistiu em definir se o artigo de emenda impugnado implicou em violação ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito,

---

<sup>232</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.105.

Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363310>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>233</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.128.

Requerente: Associação Nacional dos Procuradores da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363314>>. Acesso em: 15 out. 2013.

bem como aos princípios da isonomia tributária e da irredutibilidade de vencimentos e proventos. Posteriormente, seria necessário julgar se a violação desses princípios implicaria em afronta às cláusulas pétreas insculpidas no art. 60, § 4º, IV, da CRFB.

O relator para acórdão foi o Min. Cezar Peluso, que tratou a questão de maneira a melhor contemplar os diversos fundamentos da posição majoritária. Com base em doutrina, bem como na jurisprudência da Corte Constitucional e na própria CRFB, afirma que as contribuições sociais, como gênero, e as previdenciárias, como espécie, são “verdadeiros tributos [...], sujeitos a regime constitucional específico”. Sendo assim, e em leitura do art. 149 da Lei Maior, a “Constituição predefine-lhes, de modo expresso e categórico, a competência, as finalidades e o destino da arrecadação”. A partir disso, conclui que como “tributos, que são, não há como nem por onde opor-lhes, no caso, a garantia constitucional outorgada ao ‘direito adquirido’ (art. 5º, XXXVI), para fundar pretensão de se eximir ao pagamento devido por incidência da norma sobre fatos posteriores ao início de sua vigência”.

Assim, porque a imunidade tributária absoluta não consta no rol dos direitos subjetivos inerentes à situação de servidor público. Não havendo direito adquirido, a aposentadoria, como fato jurídico que é, não guarda a virtude de imunidade tributária, a qual depende sempre de previsão constitucional. Sendo tributo, a lei respectiva “aplica-se aos fatos jurídicos ocorridos sob seu império (art. 105 do Código Tributário Nacional), observado o princípio da anterioridade (art. 150, III, b e c, e art. 195, § 6º, da Constituição da República)”. Assim, observados pela EC n. 41/03 “os princípios constitucionais da irretroatividade e da anterioridade (art. 150, III, a, e art. 195, § 6º)”, não haveria ofensa ao direito adquirido no caso em análise,

Já quanto à alegação de violação à irredutibilidade do valor dos proventos, o ministro manifesta que “a cláusula constitucional de irredutibilidade da remuneração dos servidores públicos não se estende aos tributos, porque não implica imunidade tributária”. Enquanto isso, sobre a alegação de afronta ao princípio da isonomia, aponta que não houve violação a ele, visto que se estaria tratando desigualmente os desiguais, havendo justificativa para a discriminação e nexos lógicos entre o objetivo perseguido e a discriminação que permitirá alcançá-lo. Contudo, julga que houve quebra da isonomia quando a emenda, por meio do seu art. 4º, parágrafo único, incisos I e II, estabeleceu alíquotas diversas para inativos de acordo com o ente da Federação ao qual vinculados, por determinação do art. 40 da CRFB, que garante idêntico regime previdenciário a todos os servidores.

Por todo o exposto, julga inconstitucional apenas o parágrafo único do art. 4º da EC n. 41/03, dando parcial provimento às ações ajuizadas. Vê-se, assim, que o ministro não se preocupou em justificar o porquê de a afronta ao art. 40 da CRFB implicar em ofensa a cláusula pétrea da Constituição da República. Acompanham o seu voto todos os demais, com exceção dos proferidos pelos ministros Ellen Gracie, Marco Aurélio, Celso de Mello e Carlos Britto.

A relatora originária, Min. Ellen Gracie, apresentou voto vencido pelo qual afirmou que, quanto aos direitos propriamente previdenciários, não restaria configurada afronta a direito adquirido ou a ato jurídico perfeito, já que a norma impugnada “garante aos atuais aposentados e pensionistas a permanência das aposentadorias e pensões, nas condições em que foram deferidas, com previsão de revisão na mesma proporção e na mesma data em que se dê aumento de vencimentos para os servidores em atividade”. Entendeu, também, que não houve desrespeito ao princípio da irredutibilidade dos proventos, trazendo em seu favor a jurisprudência do STF para “reconhecer a convivência constitucional da garantia de irredutibilidade com a ‘tributabilidade’ dos vencimentos e proventos”.

Contudo, no entender da ministra a emenda seria inconstitucional por violar a garantia individual do contribuinte que veda a bitributação, conforme o art. 154, I, da Constituição da República, já que o fato gerador da contribuição é a percepção do benefício, sobre o qual incidiria ainda o Imposto sobre a Renda. Para fundamentar o seu convencimento, diferencia o sistema estatutário do regime previdenciário, indica que a contribuição para o sistema previdenciário é modalidade de tributo, transcreve pareceres de renomados doutrinadores e cita jurisprudência do STF, tudo para afirmar que princípios como os da proibição de bitributação e o da isonomia tributária são resguardados contra toda e qualquer exceção.

Por meio de leitura do art. 195, § 5º, da CRFB, afirma ainda que da máxima de que “a criação ou majoração de benefícios deve indicar a correspondente fonte de custeio há que decorrer a garantia para o servidor de que a instituição de nova exação previdenciária só se justifique com o estabelecimento de novo benefício”. Assim, entende configurada afronta ao dispositivo constitucional referido, que garante a vinculação da contribuição ao equilíbrio atuarial.

Por fim, em seu voto vencido a relatora assevera que a emenda constitucional impugnada incorreu em violação ao princípio da isonomia, “porque discrimina indevidamente

entre contribuintes em condição idêntica”, afrontando o art. 150, II, da Constituição. Em nenhum momento a ministra se preocupa em justificar por que motivo a violação aos dispositivos constitucionais apontados ensejaria afronta a cláusulas pétreas previstas no art. 60, § 4º, IV, que toma por desrespeitado. Dessa forma, julga procedentes as ações.

O Min. Marco Aurélio também vota pela procedência das ações. Porém, as suas razões são outras. Em apertada síntese, fundamenta o seu voto na afirmação de que há, sim, direito adquirido a regime jurídico. Reconhecendo natureza comutativa e sinalagmática à relação jurídica entretida entre a Administração Pública, o Estado e o servidor aposentado, julga que o Estado teria a obrigação de respeitar o regime jurídico presente quando da arregimentação do servidor. Assim, no entendimento do ministro, havendo afronta ao direito adquirido, restaria lesada cláusula pétrea da Constituição da República.

O ministro Carlos Britto compõe a minoria, contudo julgando procedentes as ações sob fundamento diverso. Para o jurista, do ângulo do servidor público instaurou-se “uma relação jurídica não ortodoxamente tributária”, mas, sim, do tipo securitário, pois as contribuições visam à obtenção de um prêmio futuro. Assim seria pelo fato de o regime de aposentadoria ou de pensão pública se constituírem “nos únicos direitos subjetivos para cujo gozo o servidor paga do seu próprio bolso”, de forma que “a partir do momento que o servidor público passa a preencher as condições de gozo do benefício, já não poderá, por efeito de nenhum ato da ordem legislativa (art. 59), ser compelido a contribuir para o sistema previdenciário”.

Em continuação do voto, o ministro defende que emendas constitucionais não podem prejudicar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, pois alega que o vocábulo “lei” previsto no art. 5º englobaria o poder de reforma constitucional. Assim, restaria violado o art. 60, § 4º, IV, da CRFB, por ofensa à garantia individual do direito adquirido, motivo pelo qual acompanha o voto da Min. Ellen Gracie, julgando procedentes as ações.

O último dentre os votos divergentes é de autoria do Min. Celso de Mello, que apresenta razões originais para dar provimento às ações. Para o ministro, o art. 4º da EC n. 41/03 afronta o direito adquirido dos aposentados e pensionistas, “na medida em que viabiliza a alteração gravosa do regime daqueles que já incorporaram, aos seus respectivos patrimônios jurídicos, o direito à insuscetibilidade de sofrer a incidência da contribuição previdenciária sobre o valor dos respectivos proventos e das pensões”. Acrescenta que a essencialidade do

direito adquirido está reconhecida pelo art. 60, § 4º, IV, da Constituição, que resguarda o cidadão do fenômeno da retroatividade, por mínimo que seja.

Ainda, o Min. Celso de Mello acompanha a relatora quanto ao entendimento de que ausente está a causa legitimadora da cobrança do tributo. Nesse sentido, o julgador manifesta que, tendo o regime contributivo natureza essencialmente retributiva, qualifica-se como ilegítima “a instituição de contribuição sem o correspondente oferecimento de uma nova retribuição, de um novo benefício ou de um novo serviço”. Também acompanha a relatora quanto à configuração de afronta ao princípio da proibição do retrocesso.

Depreende-se do julgado que os ministros não expuseram por que motivo os princípios e direitos que consideraram atingidos pela EC n. 41/03 se enquadrariam sob o manto das cláusulas pétreas. Houve no máximo vinculação desses princípios e direitos ao art. 60 da CRFB, mas não esforço argumentativo por parte de qualquer um dos julgadores no sentido de explicar as razões para essa relação.

Mais uma vez, o julgamento se deu independentemente de concepções gerais e abstratas dos ministros acerca dos limites ao poder de reforma previstos na Constituição. Mostrou-se determinante para a causa de decidir tão somente a concepção dos julgadores sobre a configuração de violação a princípios e direitos tidos por afrontados pelas requerentes. Assim, o que se tem comprovado ao longo da presente análise é que nenhum dos ministros apresenta concepção clara e apriorística sobre as cláusulas pétreas, sendo essencial a apreciação casuística na verificação de afronta ao art. 60, da CRFB.

#### 4.2.7 ADI n. 3.367/DF

No dia 13 de abril de 2005 o plenário do STF apreciou o mérito da ADI n. 3.367/DF<sup>234</sup>, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros. Apresentada em face dos arts. 1º e 2º da EC n. 45/04, e, por consequência, de todos os artigos da emenda, que instituiu

---

<sup>234</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 13 abr. 2005, DJU 17 mar. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 16 out. 2013.

e disciplinou o Conselho Nacional de Justiça, a ação foi julgada improcedente, por maioria de votos.

Na petição inicial, a requerente aduziu que a criação e disciplina do Conselho Nacional de Justiça – CNJ – implicaria:

(a) tanto inegável violação ao princípio da separação e da independência dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), de que são corolários o auto-governo dos Tribunais e a sua autonomia administrativa, financeira e orçamentária (artigos 96, 99 e parágrafos, e 168 da Constituição Federal), (b) como ainda a ofensa ao pacto federativo (artigos 18, 25 e 125), na medida em que submeteu os órgãos do Poder Judiciário dos Estados a uma supervisão administrativa, orçamentária, financeira e disciplinar por órgão da União Federal.

Posteriormente, apontou ainda inconstitucionalidade formal do art. 103-B, § 4º, III, da CRFB, objeto da emenda. Quanto a essa alegação, afirmou-se que a redação final do mencionado artigo não teria sido submetida “à discussão e votação nas duas casas do Congresso Nacional, mas apenas do Senado Federal, daí resultando a ofensa ao § 2º, do art. 60, da CF”.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal foi provocado a se pronunciar sobre a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça. Para isso, teve que apreciar se a sua instituição e disciplina afrontaram as cláusulas pétreas alegadas pelo autor, isto é, a forma federativa e a separação entre os Poderes, e se houve desrespeito às limitações formais ao poder de emenda.

O voto do relator, Min. Cezar Peluso, tratou de todas as matérias aduzidas, estabelecendo os cânones argumentativos posteriormente adotados por todos os que votaram pela constitucionalidade da emenda, isto é, a maioria. Para o ministro, a Constituição da República garante a autonomia e a independência dos poderes instituídos, porém não de forma absoluta. Em suas palavras, no que concerne ao Judiciário a independência só pode ser considerada invulnerável “quando [...] forma de supressão de atribuições degrade ou estreite a imparcialidade jurisdicional”.

Após apresentar o histórico da evolução das ideias políticas sobre o tema, menciona que “só o exame da sua concreta disposição na ordem jurídica vigente permitirá aferir se a instituição do Conselho Nacional de Justiça insulta, ou não, o sistema positivo da separação e independência dos Poderes”. Com base nos arts. 2º e 60, § 4º, III, toma por indiscutível que “o princípio da separação e independência dos Poderes integra a ordem constitucional positiva,

em plano sobranceiro”. Daí o porquê da organização de cada um dos poderes ser regulada em capítulo distinto da CRFB.

Analisando a Constituição, o ministro conclui que “o constituinte desenhou a estrutura institucional dos Poderes de modo a garantir-lhes a independência no exercício das funções típicas”, mas temperando-a “com a prescrição doutras atribuições, muitas das quais de controle recíproco, e cujo conjunto forma [...] verdadeiro sistema de integração e cooperação”. Menciona, a título exemplificativo, diversos institutos de freios e contrapesos albergados pela Constituição, que em sua visão reafirmam “a natureza unitária das funções estatais, a cuja repartição orgânica é imanente a vocação conjunta de instrumentos da liberdade e da cidadania”.

Considerando que o CNJ trata-se de órgão do Poder Judiciário, composto na maioria por membros desse poder, nomeados sem interferência direta dos outros poderes, “dos quais o Legislativo apenas indica, fora de seus quadros e, pois, sem laivos de representação orgânica, dois dos quinze membros”, julga constitucional a sua criação. Ainda, aponta que não tendo o CNJ a função de julgar, mas, sim, tão somente a de controle da atividade administrativa e financeira do Judiciário e a de controle ético-disciplinar de seus membros, a sua criação não poderia comprometer a independência externa e interna do Poder Judiciário. Tanto mais quando o CNJ estaria hierarquicamente abaixo do STF, sendo por esse fiscalizado.

Complementando o raciocínio, aponta como “imperativo do regime republicano e da própria inteireza e serventia da função, a necessidade de convívio permanente entre a independência jurisdicional e instrumentos de responsabilização dos juízes que não sejam apenas formais”. Assim porque o regime republicano é regime de responsabilidade, devendo os agentes públicos responder por seus atos. A composição mista do CNJ favoreceria esse convívio, pois “uma persistente conexão entre o Judiciário e o corpo político é, ademais, importante fator de legitimação social e democrática”.

Quanto à alegação da requerente de inconstitucionalidade do Conselho por violação ao princípio federativo, o ministro também não a acolhe, pois “o pacto federativo não se desenha nem expressa [*sic*], em relação ao Poder Judiciário, de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais Poderes da República”. A Jurisdição seria una e indivisível, “enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado”.

Assim, lembra que a “divisão da estrutura judiciária brasileira [...] em *Justiças*, é só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza entre distintos órgãos jurisdicionais”. Para o Poder Judiciário há uma única lei nacional e um único estatuto que rege todos os membros da magistratura, sendo “perceptível sua natureza nacional e unitária, embora decomposta e ramificada, por exigências de racionalização, em múltiplos órgãos dotados de sedes e de âmbitos distintos de competência”. O CNJ, assim, reuniria “as características palpáveis de órgão federal, enquanto representativo do Estado unitário, formado pela associação das unidades federadas, mas não, de órgão da União”.

Por fim, quanto à alegação de inconstitucionalidade formal, o ministro cita precedentes do STF. Por meio deles, afirma que quando não há alteração substancial do texto na Casa revisora, como é o caso, não necessita retornar à Casa de origem, repelindo-se assim a arguição de ofensa ao art. 60, § 2º, da CRFB. Por todo o exposto, declara constitucionais os artigos impugnados da EC n. 45/04. Acompanham o seu voto o dos ministros Eros Grau, Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Nelson Jobim, todos após longas fundamentações.

A primeira das divergências nasce do voto da ministra Ellen Gracie, que posteriormente é acompanhada pelo Min. Carlos Velloso. Ambos afastam o vício formal alegado, porém divergindo da maioria quanto ao vício material. No voto da ministra, aponta que sendo o CNJ “órgão do Judiciário que tem como campo de atuação [...] o funcionamento do próprio Judiciário, a participação daqueles que não são membros deste Poder choca-se frontalmente com a já referida independência qualificada do Poder Judiciário”, já que essa “se desdobra nas garantias de independência no exercício da judicatura e na autonomia administrativa, financeira e orçamentária dos Tribunais”.

Para a ministra, a atuação do Ministério Público, da Advocacia e do Poder Judiciário “tem orientação finalística própria. Por isso é salutar à democracia que continuem independentes entre si e complementares na sua atuação convergente à realização da Justiça”. De igual forma, seria ofensiva a interferência dos dois cidadãos a serem indicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado para comporem o CNJ, pois daí adviria ingerência, no Judiciário, do Poder Legislativo.

Quanto à alegação de violação ao pacto federativo, é afastada pela ministra, em consonância com os argumentos expendidos pelo relator. Dessa maneira, a divergência é

estabelecida exclusivamente para declarar inconstitucional a participação “dos membros elencados nos incisos X, XI, XII e XIII do art. 103-B, inserido pela EC nº 45/04”, pois ofenderia a separação entre os Poderes e, conseqüentemente, os artigos 2º e 60, § 4º, III, da CRFB.

Já o Min. Sepúlveda Pertence acompanha a divergência em parte, para declarar a inconstitucionalidade apenas do inciso XIII do art. 103-B, conforme redação dada pela EC n. 45/04. Assim decide por considerar que a possibilidade de recondução pelo Parlamento dos dois cidadãos por si escolhidos poderia gerar interferência indevida do Poder Legislativo no Poder Judiciário. Aponta que a emenda não violou a forma federativa do Estado, mas que afrontou o princípio da separação entre os Poderes, cláusula pétrea constitucional, no ponto especificado.

Ainda, houve manifestação diferenciada do Min. Marco Aurélio, único dentre os julgadores que proveu totalmente a ação. O voto do ministro mostra-se desarticulado, recheado de afirmações subjetivas, pouco pautadas no Texto Constitucional. Para o julgador, duas questões seriam fundamentais: não sendo possível conceber um órgão do Poder Judiciário sem função judicante, não faria sentido o CNJ como órgão do Poder Judiciário, tanto mais quando composto por membros externos à magistratura e com função de controle sobre todo o Poder Judiciário; bem como restaria violada a cláusula pétrea do pacto federativo em virtude do disposto nos arts. 2º e 99 da CRFB. Sente-se, com isso, confortável para julgar totalmente procedente a ação.

Analisado todo o julgado, percebe-se que se pautou na discussão de como os princípios federativo e da separação entre os poderes se aplicavam nas relações entre o CNJ e o Poder Judiciário. Nesse sentido, importante ressaltar que o voto vencedor compôs-se de análise detida da Constituição da República, tomando como base as normas nela positivadas para afirmar que não houve afronta a tais cláusulas pétreas. Os votos vencidos também se limitaram ao mesmo debate.

Quanto à forma federativa abstratamente tomada, não houve preocupação teórica ou histórica em embasá-la por parte de ministro algum. Já quanto à separação entre os poderes, diversos dentro os julgadores se preocuparam em conceituá-la filosoficamente, antes de explicar qual é a separação entre os poderes albergada pela CRFB. Assim, foram

determinantes as especificidades do caso, não sendo delimitado o alcance dos limites ao poder reformador em abstrato.

#### 4.2.8 ADI n. 3.685/DF

A próxima dentre as ações analisadas consiste na ADI n. 3.685/DF<sup>235</sup>, julgada em sessão de 22 de março de 2006. De autoria do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a ação atacou a EC n. 52/06, que modificou o art. 17, § 1º, da CRFB, para inserir na Constituição regra relativa às coligações partidárias de não obrigatoriedade de vinculação de candidaturas de âmbitos diferentes da Federação. O art. 2º, objeto específico da impugnação, determinou a aplicação dos efeitos da emenda já às eleições de 2006, ano de sua promulgação.

Inconformada com a reforma constitucional em comento, a entidade autora aduziu na inicial ofensa à regra da anualidade estabelecida no art. 16 da CRFB e conseqüente violação à garantia individual da segurança jurídica consagrada no art. 5º, *caput*, da Lei Maior. Solicitou, em decorrência, a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º da EC n. 52/06, por afronta ao art. 60, § 4º, da CRFB.

Frente a esse leque de alegações, os ministros do STF foram levados a apreciar se a EC n. 52/06, ao estabelecer a aplicação de seus dispositivos já à eleição daquele ano, contrariaria o art. 16 da Constituição e se, configurada tal afronta, restariam violados os arts. 5º, *caput*, e 60, § 4º, da CRFB. Portanto, os julgadores se depararam com a necessidade de analisar se houve afronta ao art. 16 da Lei Maior e se, nesse caso, configurou-se agressão a seu núcleo imodificável.

A relatora, Min. Ellen Gracie, compôs o voto vencedor, seguido pela maioria dos ministros. Inicia-o afirmando que o art. 16 da Constituição estabelece o princípio constitucional da anterioridade eleitoral, o qual é “instrumento indispensável a uma mínima defesa da insuspeita e verdadeira representatividade que deve marcar o regime democrático de Estado”. Acrescenta, nesse sentido, que o propósito do constituinte originário ao instituir a

---

<sup>235</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 22 mar. 2006, DJU 10 ago. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>>. Acesso em: 17 out. 2013.

anterioridade tributária e eleitoral foi apenas um, isto é, “a manutenção das regras do jogo em andamento, evitando-se sobressaltos e insegurança”. Assim, para a ministra, o art. 16 da Constituição “representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido por seus representantes eleitos (CF, art. 1º, parágrafo único)”.

Segunda a relatora, a “burla ao que contido no art. 16 da Constituição ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV)”. Considerando que “o processo eleitoral estará alterado quando a nova disposição interferir na correlação das forças políticas, no equilíbrio das posições de partidos e candidatos e, portanto, na própria competição”, afirma que a norma impugnada não pode valer para novo processo eleitoral antes de decorrido um ano de sua promulgação, em respeito às garantias políticas do cidadão.

Julga, pois, procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “aplicando-se às eleições que ocorrerão no ano de 2002”, contida no art. 2º da EC n. 52/06, e para dar interpretação conforme à Constituição à parte remanescente, a fim de que as alterações promovidas pela emenda somente se apliquem às eleições que venham a ocorrer depois de decorrido um ano da data de sua vigência. O seu voto é acompanhado pelo dos ministros Ricardo Lewandowski, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Cezar Peluso e Nelson Jobim. Também na mesma direção está o voto do Min. Eros Grau, jurista que, porém, não acolhe em sua fundamentação a tese de afronta à segurança jurídica.

Nesse julgado, de destacada importância são alguns apontamentos realizados pelo Min. Gilmar Mendes, que também acompanha a relatora. Em raciocínio que bem resume o defendido pelo ministros supramencionados, assim expõe:

Min. Gilmar Mendes – Como se sabe, a soberania popular (CF, art. 1º, inciso I e parágrafo único) [é] exercida fundamentalmente pelo sufrágio universal (CF, art. 14, *caput*, da CF). A filiação partidária, por sua vez, constitui-se como uma condição institucional necessária para a investidura em cargo público eletivo (CF, art. 14, § 3º, inciso V). Nesse contexto, não se pode negar que o exercício do poder popular republicano se realiza por intermédio de mandatários escolhidos, ou seja, por meio de candidatos (Lei nº 4.737/1965 – Código Eleitoral – art. 2º).

Conseqüentemente a esta indissociável relação entre meios e fins, a afetação das situações jurídicas subjetivas dos candidatos, pode importar também restrição dos direitos político-eleitorais fundamentais do cidadão, especialmente aquele caracterizado pelo exercício juridicamente seguro e estável da soberania por intermédio do sufrágio periódico e universal.

Uma vez que essa situação jurídica dos candidatos se encontra caracterizada na forma das normas vigentes do processo eleitoral, eventual alteração significativa nas “regras do jogo” frustrar-lhes-ia ou prejudicar-lhes-ia as expectativas, estratégias e

planos razoavelmente objetivos de suas campanhas. Poder-se-ia, cogitar ainda, mesmo que indiretamente, de influências indevidas no próprio resultado do processo eleitoral.

[...] parece não haver dúvida quanto ao art. 14, em relação ao significado que tem para toda a ordem jurídico-constitucional [...], que, de fato, aqui se tem quase uma categoria fundante, a partir da perspectiva de um direito processual, de um devido processo eleitoral, com uma característica de inauguração, na verdade, de todo o plexo de direitos e toda a participação no contexto democrático.

Daí a minha pergunta em relação ao art. 16 – se não tinha dúvida em relação ao art. 14, em linhas gerais, e também em relação ao próprio art. 15 –, seria esse dispositivo suscetível de ser classificado como direito fundamental nessa perspectiva a partir do art. 60, § 4º, inciso IV?

Depois de muito meditar, Senhor Presidente, cheguei à conclusão de que, no contexto da Constituição, a resposta há de ser afirmativa.

Ora, a posição majoritária não foi outra se não essa, por meio da qual restou claro que o art. 16, da CRFB, violado pelo art. 2º da EC n. 52/06, foi alçado à condição de cláusula pétrea da Constituição, juntamente com os arts. 14 e 15 da Lei Maior. Assim, deu-se interpretação ampla ao significado dos direitos individuais previstos no art. 60, §4º, IV, para abarcar outros direitos além daqueles previstos no art. 5º da CRFB.

Como primeiro voto vencido está o do Min. Marco Aurélio, que defende a constitucionalidade da emenda, por entender que em nada modificou o cenário jurídico, limitando-se a “dar envergadura constitucional a uma matéria já constante da Lei nº 9.504/97”. Assim, não haveria como falar em quebra das regras do jogo com afronta à garantia da anterioridade eleitoral prevista no art. 16 da Constituição da República.

Outro dos votos vencidos é o do Min. Sepúlveda Pertence, o qual acompanha o Min. Marco Aurélio quanto ao fundamento de que a emenda impugnada não inovou na ordem jurídica. Indo além, o ministro acrescenta que o art. 16 não é uma cláusula pétrea, e que, ao contrário do afirmado pelos demais ministros, a segurança jurídica não pode ser utilizada como cláusula geral para auferir o julgamento de mérito de ECs.

Temendo a extensão dada pela Corte às cláusulas pétreas, expressa:

Min. Sepúlveda Pertence – Já aludi aos meus temores da transplantação do *due process of law* da Suprema Corte, que nunca o usou, pelo menos contra emenda constitucional, para esta Corte a fim de censurar emendas constitucionais. Mas hoje ela disputa espaço com o apelo à segurança jurídica. De forma que novidades virão.

Não vejo, por mais que queira, um direito individual do eleitor nesta combinação do art. 16 com as cláusulas do devido processo legal e com a garantia da segurança jurídica.

Senhor Presidente, deve ser mania de decano, mas continuo muito preocupado com a falta de cerimônia com que temos lidado com emendas constitucionais. E me pergunto: ante o assentamento de uma jurisprudência constitucional ou infraconstitucional que à maioria qualificada da representação popular pareça indevida, errônea, que outro remédio tem o jogo democrático senão a emenda constitucional? Mas são indagações.

Como resultado do julgamento, venceu a posição que estendeu aos direitos políticos a condição de limites materiais ao poder constituinte reformador, englobando-se aí o princípio da anterioridade eleitoral previsto no art. 16 da CRFB. Dessa forma, os ministros julgaram que o desrespeito ao art. 16 enseja a declaração de inconstitucionalidade até mesmo de EC, visto que os direitos por si protegidos foram elevados à estatura de cláusulas pétreas da Constituição.

Formada a maioria, a ADI foi julgada procedente para fixar que o § 1º do art. 17 da CRFB, com a redação dada pela EC 52/06, não se aplica às eleições de 2006, remanescendo aplicável a essa eleição a redação original do mesmo artigo. Em outras palavras, foi afastada a cláusula de vigência constante da emenda para que seu conteúdo somente fosse aplicado após decorrido um ano da data de sua vigência.

Assim, percebe-se no julgado que em função de uma análise casuística os ministros ampliaram o leque de cláusulas pétreas constitucionais, de modo a abarcar como direitos essenciais, pétreos e insuprimíveis os previstos nos arts. 14, 15 e 16 da CRFB. Ainda, mostrou-se relevante que, com a clara extensão dada às cláusulas pétreas no voto dos ministros, criaram precedente para julgamentos futuros nos quais se alegasse violação aos mesmos dispositivos constitucionais, agora aptos a ensejar a declaração de inconstitucionalidade de emendas constitucionais.

#### 4.2.9 ADI n. 2.024/DF

Em sessão de 3 de maio de 2007, o plenário do STF julgou a ADI n. 2.024/DF<sup>236</sup>, de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence. Ajuizada em face da EC n. 20/98, que introduziu o §

---

<sup>236</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024. Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, j. 3 mai. 2007, DJU 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=466214>>. Acesso em: 14 out. 2013.

13º no art. 40 da CRFB, a ação teve por requerente o Governador do Estado do Mato Grosso do Sul e por matéria a previdenciária, sendo julgada improcedente por unanimidade de votos.

Incluído pela emenda no texto constitucional, o § 13º do art. 40 foi atacado por alterar o vínculo contributivo dos ocupantes de cargos em comissão, bem como de outros cargos temporários ou de emprego público. Por meio da reforma constitucional levada a efeito com a emenda, essa categoria, antes pertencente a regime próprio de previdência, passou a se enquadrar no Regime Geral da Previdência Social – RGPS.

Por isso, na exordial o autor alegou violação da forma federativa do Estado, posto que a emenda “interfere na autonomia dos Estados na organização de seus serviços e do regime jurídico de seus servidores; na forma de participação dos entes federados no financiamento da seguridade social; na autonomia financeira e despreza a imunidade recíproca entre os entes”. Assim, apontando-se afronta a cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, I, da CRFB, os ministros foram levados a apreciar se a alteração do vínculo contributivo em debate feriu os princípios elencados na petição inicial e apontados como imutáveis.

O voto do relator, Min. Sepúlveda Pertence, foi acompanhado por todos os demais ministros. Grande parte de seu teor é composta por transcrição de parecer do Procurador-Geral da República, Geraldo Brindeiro. Nesse documento, afirma-se que em sua redação primeira, antes do advento da EC n. 20/98, o texto da Constituição “já previa os contornos para o sistema previdenciário a todos os entes da Federação”. Na redação original, lei federal poderia versar sobre normas gerais previdenciárias, e, se “já o podia ter feito por meio de lei federal ordinária, maior razão assiste ao tratamento da matéria por meio de emenda constitucional, cujo processo legislativo, impende lembrar, é de trâmite muito mais custoso”.

Após adotar a manifestação referida, transcrita em várias páginas de seu voto, o ministro se limita a mencionar que a imunidade tributária recíproca prevista no art. 150, VI, “a”, “refere-se apenas aos impostos, pelo que não pode ser invocada na hipótese de contribuições previdenciárias”. Faz, ainda, breves considerações secundárias, desinteressantes à causa de decidir da ADI n. 2.024/DF.

No julgamento ora abordado, mostra-se importante atentar para pequeno trecho do parecer adotado pelo ministro relator, pois ali se afirma que as cláusulas pétreas da Constituição não são “tipos ideais de princípios e instituições que é lícito supor tenha a Constituição tido a pretensão de tornar imutáveis, mas sim as decisões políticas fundamentais

[...] que se materializaram no seu texto positivo”. Assim, não seria possível compreender o alcance das cláusulas pétreas sem, antes, assumir-se um conceito concreto acerca de cada um dos princípios, direitos ou garantias cuja violação se aponta.

Ora, o que a análise dos julgados veio mostrando é que, por mais elaborada que seja a fundamentação jusfilosófica dos ministros no tocante às cláusulas pétreas, acabam por apreciar a validade de ECs com base, exclusivamente, em seu convencimento tópico acerca da Constituição. Tem-se, assim, um conjunto de juristas que se encontram acima dos demais poderes relativamente à interpretação da CRFB, por menos embasadas que sejam as suas considerações sobre a concretude da Lei Maior e sem que haja qualquer coletivo ou poder instituído que possa, dentro da normalidade institucional, lhe dizer que está errado.

#### 4.2.10 ADIs n. 2.395/DF

O próximo julgado de mérito foi proferido em sessão de 9 de maio de 2007, em razão da ADI n. 2.395/DF<sup>237</sup>. Ajuizada pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, a ação atacou a EC n. 15/96, a qual versa sobre a criação, incorporação e fusão de municípios. A ação impugnou, em específico, a nova redação dada pela emenda ao art. 18, § 4º, da CRFB. Por maioria de votos, o plenário do STF julgou-a improcedente.

Em breve síntese, a requerente alegou violação ao princípio federativo, cláusula pétrea de acordo com o disposto no art. 60, § 4º, I, da CRFB. Como fundamentos, apontou que a emenda determinou que cabe a lei complementar federal regular o período dentro do qual seria possível a criação, incorporação, fusão e o desmembramento de municípios. Ora, na redação original do art. 18, § 4º, da CRFB, competia aos Estados tratar dessas questões por leis próprias, respeitados parâmetros definidos em lei complementar estadual.

A autora asseverou, ainda, que a EC n. 15/96 seria inconstitucional em virtude da expressão “na forma da lei”. Alegou que o mencionado termo seria demasiadamente vago, pois, ao “não dispor de maneira explícita em sentido diverso, deve-se concluir que a lei

---

<sup>237</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.395. Requerente: Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, j. 9 mai. 2007, DJU 21 mai. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=528743>>. Acesso em: 02 out. 2013.

referida seria lei ordinária federal”, usurpando competência estadual para as alterações territoriais dos municípios.

Dessa maneira, o plenário se deparou com a necessidade de apreciar se a emenda impugnada, ao tratar da criação, fusão, incorporação e o desmembramento dos municípios da forma como o fez, afronta o princípio federativo previsto no art. 60, § 4º, I, da CRFB. O primeiro dos votos foi proferido pelo Min. Gilmar Mendes.

O relator profere voto que define a posição majoritária, negando provimento à ação. Após transcrever parcela da manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, cita a jurisprudência do STF para afirmar que, no caso, o legislador constituinte “houve por bem dotar novas condições para a criação de municípios, com o objetivo de permitir um adequado desenvolvimento constitucional”.

Assim, não se cuidaria “de obstar a criação de novas entidades municipais, mas de fixar normas básicas de organização e procedimento, que levem em conta o delicado papel institucional e administrativo desempenhado pelos municípios na cena federativa”. Dessa forma, considerando que o limite material ao poder de emenda previsto no art. 60, § 4º, I, da CRFB, não implica vedar qualquer alteração do modelo positivo originário da forma federativa do Estado, julga a ação improcedente. Acompanham o seu voto todos os demais julgadores, com exceção do Min. Marco Aurélio.

Na divergência, aponta o Min. Marco Aurélio que a EC n. 15/96 implica em “desprezo – e eu diria total – à autonomia dos Estados; à autonomia, tal como prevista no texto primitivo da Carta, das unidades da Federação. Mitigou-se, sob a minha óptica, a própria Federação”. Na concepção do referido julgador, no texto da emenda impugnada a Federação “é alijada, diria, mitigada, a mais não poder, tendo em conta a autonomia – repito – dos Estados”, incorrendo-se na vedação do art. 60, § 4º, I, da CRFB.

Em resposta à divergência, o Min. Sepúlveda Pertence manifesta que “já não se pode falar no Município, na estrutura brasileira, como uma fração do Estado-Membro”. Ainda, que o princípio federativo “não é aquele de que cada qual de nós gostaria”, mas, sim, o modelo de federação da Constituição originária, sendo “neste modelo positivo que se há de pretender identificar o núcleo do princípio federativo, para saber se nele se compreende a absoluta liberdade do Estado-membro”. Para o referido jurista, seria justamente pela relevância do Município para a estrutura federativa brasileira que “a sua criação e, sobretudo, a sua

procriação indiscriminada, não se pode considerar um assunto exclusivo dos Estados-membros”. De modo que acompanha a maioria.

Por todo o exposto, mais uma vez se percebe que o elemento essencial para a causa de decidir nas ações de controle concentrado de ECs são as especificidades do caso. Assim, no julgamento da ADI n. 2.395/DF o fator determinante do resultado foi se o delineamento assumido pelo princípio federativo frente à emenda impugnada afetou o núcleo essencial do princípio ou se, ao contrário, apenas o alterou sem atingir o seu cerne.

Importante perceber que o ministro relator relativizou a intangibilidade das cláusulas pétreas, apontando que o dever do STF é proteger tão somente o núcleo essencial das limitações materiais ao poder de emenda. Por isso, o Min. Gilmar Mendes preceitua que a “aplicação ortodoxa das cláusulas pétreas, ao invés de assegurar a continuidade do sistema constitucional, pode antecipar a sua ruptura, permitindo que o desenvolvimento constitucional se realize fora de eventual camisa de força do regime da imutabilidade”.

Contudo, a apresentação de tal espécie de visão restritiva é irrelevante, posto que realizada apenas quando pertinente para julgar constitucional a emenda impugnada. Em outras palavras, somente após a avaliação casuística dos direitos e princípios tidos por violados pelo autor é que os julgadores, formando seu convencimento, julgarão se devem apresentar teoria restritiva das cláusulas pétreas ou ampliativa, conforme o seu julgamento tópico.

#### 4.2.11 ADI n. 3.104/DF

Em 26 de setembro de 2007, o plenário do STF julgou a ADI n. 3.104/DF<sup>238</sup>. Tendo por requerente a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, a ação buscou a declaração de inconstitucionalidade do art. 2º e da expressão “8º” do art. 10 da EC n. 41/03, que alterou as regras para a aposentadoria. Por maioria de votos, a ação foi julgada improcedente.

---

<sup>238</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.104. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 26 set. 2007, DJU 8 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>>. Acesso em: 15 out. 2013.

Na petição inicial, a parte autora asseverou que o art. 8º da emenda constitucional n. 20/98 “não estabelece regime jurídico objetivo aplicável a todos os servidores públicos, mas, sim, assegura direito subjetivo já incorporado ao patrimônio jurídico de determinada classe de servidores públicos”, motivo pelo qual seria “forçosa a conclusão de que o art. 2º da Emenda Constitucional n. 41, de 2003, não poderia, como fez, retroagir [...] e prejudicar ocupantes de cargos efetivos até 16 de dezembro de 1998”.

Também aduz que “o art. 2º da Emenda Constitucional n. 41, de 2003, desrespeitou a garantia individual do direito adquirido, estabelecida no inciso XXXVI do art. 5º da Constituição”, afrontando “a cláusula pétreia inscrita no inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição”. Posteriormente, em aditamento à inicial, a autora, solicitou que constasse no pedido a declaração de inconstitucionalidade da expressão “8º”, do art. 10, da EC n. 41/2003.

Dessa forma, depararam-se os ministros com a necessidade de apreciar duas questões. A primeira delas foi a de avaliar se houve afronta ao direito adquirido, como aduz o autor. Caso a resposta a essa primeira questão fosse positiva, haveria necessidade de julgar se o direito adquirido é uma das garantias individuais albergadas pelo art. 60, §4º, IV, da CRFB.

A relatora da ação, Min. Cármen Lúcia, defende que não há inconstitucionalidade nas normas impugnadas. Após citar precedentes do STF, dentre os quais o julgamento das ADIs n. 3.105/DF<sup>239</sup> e n. 3.128/DF<sup>240</sup>, afirma que “aplicam-se as normas vigentes ao tempo da reunião dos requisitos de passagem para a inatividade”, isto é, declara a vigência do princípio *tempus regit actum* nas relações previdenciárias. Julga, pois, que não há direito adquirido a regime jurídico previdenciário.

Apona que a “aposentadoria constitui-se em direito constitucional que se adquire e que se introduz no patrimônio jurídico do interessado no momento de sua formalização pela entidade competente”, de maneira que “incide sobre ela o direito vigente no momento de seu reconhecimento formal, pelo que lei posterior não poderá alterá-la, em face do aperfeiçoamento do ato jurídico”, pela letra do art. 5º, XXXVI, da CRFB.

---

<sup>239</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.105. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363310>>. Acesso em: 15 out. 2013.

<sup>240</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.128. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363314>>. Acesso em: 15 out. 2013.

Assim, para aquele que pretendia se aposentar através de determinado regime jurídico alterado por norma regular, apenas a expectativa de direito é quebrada, não havendo se falar em direito adquirido ao regime jurídico alterado. A ministra, ainda, menciona que não há violação ao princípio da proibição de retrocesso social, pois entende que no caso em análise apenas “aconteceu uma adaptação dos critérios de transição para o novo modelo previdenciário que se veio a estabelecer”.

Cotejando o dispositivo de emenda impugnado com o art. 60, § 4º, IV, da CRFB, entende que não houve violação a cláusula pétrea da Constituição da República. Por isso, julga improcedente a ação. No mesmo sentido, repisando os argumentos da relatora, estão os votos dos ministros Menezes Direito, Ricardo Lewandowski, Cezar Peluso, Gilmar Mendes e Ellen Gracie.

A divergência é inaugurada pelo Min. Carlos Ayres Britto, para quem há na relação securitária um traço de contratualidade, “porque, para gozar desse benefício securitário, o servidor desembolsa, financia sua futura aposentadoria e a futura pensão dos seus dependentes”. Assim, não pode o servidor público estatutário ficar totalmente à mercê dos humores legislativos do Estado. O segurado não é contribuinte no sentido fiscal, pois “contribui previdenciariamente e até previdentemente”.

Outro voto divergente é o do Min. Marco Aurélio. Em seu entendimento, não haveria afronta ao direito adquirido, em consonância com as manifestações da relatora. Porém, haveria quebra de “situação jurídica”, que passou a integrar o patrimônio dos servidores, enquadrando-se no gênero “garantias”, previsto no art. 60, § 4º, IV, da CRFB. Dessa forma, entende que houve violação a cláusula pétrea, não podendo emenda constitucional ser voltada a afastar garantia, como o fez a EC n. 41/03. Vale ressaltar que o voto do ministro Celso de Mello, que acompanhou a minoria, não consta na íntegra da decisão.

Por todo o exposto, percebe-se que a discussão tratou exclusivamente de direito previdenciário, devendo os ministros definir se há, ou não, direito adquirido violado pela emenda impugnada. Como a maioria entendeu que não há direito adquirido a regime jurídico previdenciário, não foi necessário debate sobre o enquadramento dos “direitos adquiridos” sob o manto das cláusulas pétreas constitucionais. Dessa maneira, o julgado em estudo apresentou-se como um dos menos relevantes quanto à matéria objeto deste subcapítulo, isto é, o alcance assumido pelos limites ao poder de emenda na jurisprudência do STF.

## 4.2.12 ADI n. 3.138/DF

Outra das ações julgadas no mérito foi a ADI n. 3.138/DF<sup>241</sup>, que teve por requerente a Associação dos Magistrados Brasileiros e como objeto a declaração de inconstitucionalidade da EC n. 41/03. Em sessão de 14 de setembro de 2011, o plenário do STF julgou a ação improcedente, por maioria de votos.

Em síntese, a autora alegou na inicial que a alteração promovida pela emenda no art. 149, § 1º, da Constituição, fixando alíquota mínima para a contribuição a ser cobrada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40 da CRFB, violaria uma série de princípios. Nesse sentido, asseverou que a alteração, ao estabelecer que a alíquota de contribuição previdenciária a ser cobrada pelos entes federativos não pode ser inferior à cobrada de seus servidores pela União, afronta o pacto federativo, o princípio do equilíbrio atuarial e a autonomia dos Estados, contrariando os arts. 24, § 1º, 25, § 1º, e 60, §4º, todos da CRFB.

Frente a essas alegações, os ministros se depararam com a necessidade de apreciar se as alterações promovidas pela emenda no art. 149, §1º, da CRFB, afrontariam o pacto federativo, o princípio do equilíbrio atuarial e a autonomia dos Estados. Caso entendessem que as alterações violariam alguma dessas prerrogativas, seria preciso justificar o porquê de serem eles albergados pelo conceito geral de cláusulas pétreas, única possibilidade de limitação material ao poder constituinte reformador.

Para a relatora, Min. Cármen Lúcia, “o constituinte derivado nada mais fez que reiterar critério adotado para outros impostos”. Para demonstrar a sua assertiva, transcreve trechos dos arts. 155 e 156 da Constituição. Já quanto à “possibilidade de cobrança da contribuição previdenciária, calculada a partir de alíquota superior à estabelecida para os servidores titulares de cargos efetivos da União”, cita jurisprudência do STF nesse sentido. Por fim, sobre a alegação de quebra da autonomia dos Estados Federados, menciona que o art. 201, §9º, da CRFB, “ao estabelecer um sistema geral de compensação, há de ser interpretado à luz

---

<sup>241</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.138. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 14 set. 2011, DJU 10 fev. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1730536>>. Acesso em: 15 out. 2013.

dos princípios da solidariedade e da contributividade, regentes do atual sistema previdenciário brasileiro”. Dessa maneira, julga a ação improcedente.

O Min. Luiz Fux acompanha a relatora, complementando a defesa de sua posição com algumas considerações. Para o referido julgador, o objetivo do poder constituinte reformador “foi de aproximar, tanto quanto possível, os diversos regimes previdenciários e convergir para a uniformidade com relação ao regime de previdência de servidores federais, estaduais e municipais”. Assim, “essas alíquotas mínimas, evidentemente, favorecerão não só a compensação como a verdadeira razão de ser do sistema previdenciário, que é esse seu equilíbrio financeiro e atuarial”. Ainda, lembra que conforme o art. 24, XII e § 1º, é de competência da União editar normas gerais de previdência social, não havendo, portanto, quebra do pacto federativo.

Na sequência, o mesmo posicionamento é reforçado pelo Min. Dias Toffoli, para quem, em leitura do art. 40 da CRFB, “passou a ser imprescindível a incessante busca do equilíbrio financeiro e atuarial”, destinado “à preservação da suficiência, presente e futura, do regime de previdência pública, tendo em vista o sopesamento entre as receitas e as despesas com benefícios”. No entendimento do ministro, o poder constituinte teria buscado com a emenda evitar que qualquer ente da federação assumisse obrigação desprovida de qualquer prestação pecuniária, por isso estabelecendo alíquota mínima, para “evitar burla ao caráter contributivo e solidário do regime próprio de previdência”.

Ao final de seu voto, o Min. Dias Toffoli afirma que não vê violação ao núcleo essencial do princípio federativo. Nesse contexto, cita palavras proferidas pelo Min. Sepúlveda Pertence no julgamento da ADI n. 2.024/DF, para asseverar que as cláusulas pétreas do art. 60, § 4º da CRFB “não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege”. Pelos mesmos argumentos, o Min. Ricardo Lewandowski acompanha o voto.

Já no sentido contrário está o Min. Carlos Britto, que inaugura a dissidência ao asseverar que há, sim, violação à “autonomia dos chamados entes periféricos da Federação, para instituir o seu regime próprio de previdência”, pois esse “alcança a determinação do percentual contributivo de cada servidor [...] e esse percentual não pode ser, de cima para

baixo, imposto pela União”. Dessa forma, entende que há afronta ao art. 60, § 4º, I, da CRFB, que preceitua ser o regime federativo uma cláusula pétrea da Constituição.

Em resposta ao Min. Carlos Britto, sobrevém manifestação do Min. Gilmar Mendes, que, em olhar sistêmico, aponta para o “modelo singular brasileiro de federalismo cooperativo”. Relembrando a questão da interpretação e inter-relação do sistema contributivo, menciona a sua similitude com o plexo da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda, aponta que as alterações produzidas pela EC impugnada podem, sim, gerar abusos, mas todos controláveis. Há de se “presumir que a alíquota aqui estará fixada dentro de padrões, de patamares razoáveis”. Assim, segue a maioria.

Ao voto do Min. Carlos Britto se soma, na divergência, o do Min. Marco Aurélio, para quem o legislador constituinte de emenda não poderia vincular a atuação do Estado a singularidades observadas pela União, conclusão a que chega a partir de leitura do art. 149, § 1º da CRFB, em sua redação original, e do art. 24 da Constituição da República, que trata da competência concorrente entre Estado e União. O ministro, após erroneamente afirmar que emenda constitucional é norma da União, chega a conclusões equivocadas justamente pela confusão por si promovida. O seu discurso é pela descentralização do poder. Afirma, por isso, que o princípio federativo foi violado em seu núcleo essencial.

Após, ocorre interessante debate entre os julgadores. No seio das discussões, o Min. Gilmar Mendes realiza aparte esclarecedor acerca da temática em estudo. Assim escreve:

Eu tinha a impressão de que aqui nós temos a necessidade – pelo menos eu tenho pensado nesse sentido – de identificar, quer dizer, a partir do 60, § 4º, o que é esse núcleo essencial, esse núcleo básico desses princípios, no caso, especialmente, o princípio federativo ou o princípio da separação dos Poderes ou também os direitos e garantias individuais. Mas, nos direitos e garantias individuais, nós temos uma definição mais precisa, porque estamos a falar de cada um dos direitos individualmente, então, a parametrização é mais precisa. Agora, em se tratando do princípio federativo, objeto então, agora, da preocupação, nós precisamos eleger qual é esse núcleo essencial.

Ora, esta é a primeira manifestação nos julgados estudados em que algum dos ministros se preocupa, expressamente, com a identificação do que seja o núcleo essencial das cláusulas pétreas, previstas, como já se viu, no art. 60, § 4º, da CRFB. E não só com a identificação de uma definição geral sobre as cláusulas pétreas, mas também com a busca de uma conceituação compartilhável com os demais membros do plenário. É por isso que, após a

intervenção transcrita, o Min. Gilmar Mendes se propõe a debater o que seja o princípio federativo com base em visão conjuntural da Constituição, isto é, nas normas da Lei Maior.

Porém, os únicos julgadores que o acompanham nessa preocupação de discutir “um modelo, seja de divisão de poderes, seja do princípio federativo, à luz da base positiva do Texto Constitucional”, são os ministros Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia. Passam, por isso, a tratar de história brasileira, norte-americana e europeia; crises financeiras; centralização e descentralização de poderes em Estados Federados; equilíbrio orçamentário e financeiro; papel dos órgãos de controle na limitação dos poderes dos mais diversos membros da Federação; e, por fim, sobre qual é o texto da Constituição.

Ao final de suas reflexões afirmam, citando o Min. Castro Nunes, que a despeito do alcance teórico de um princípio, caso seja princípio sensível é de direito positivo e precisa, portanto, encontrar a sua matriz no Texto Constitucional. Assim, resumindo adequadamente os rumos do debate, menciona a Min. Cármen Lúcia que “a federação é o que a Constituição diz que ela é”, tanto que “a federação norte-americana é completamente diferente da nossa, mas é uma federação; a Suíça nem se diga com relação ao modelo brasileiro”.

Infelizmente, todas as manifestações do Min. Celso de Mello foram canceladas, motivo pelo qual é possível perceber quando o ministro as apresenta no decorrer do debate, mas não é fornecido o seu teor na íntegra da decisão. Com toda a certeza, muito se perde do julgado em função dessa ocultação, pois se nota claramente que o Min. Celso de Mello apresentou constantes objeções à tese majoritária e às considerações finais dos ministros Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia.

Contudo, é de se imaginar o seu conteúdo, pois, em resposta a um de seus apartes, afirma o Min. Ricardo Lewandowski: “Então, não podemos raciocinar, com todo o respeito, e sei que Vossa Excelência não o faz, com modelos alienígenas, sobretudo com o modelo norte-americano”. Essa afirmação causa surpresa, pois mostra contradição com o apontado ao longo de todo o subcapítulo 4.1 deste trabalho.

Bem fariam os ministros em escutarem a si mesmos, raciocinando de acordo com a própria história da Constituição brasileira, na qual se faz de todo estranha a diferenciação entre poder constituinte originário e poder constituinte derivado para a definição da força e alcance das cláusulas pétreas. Ainda, mais importante, seria necessário a preocupação com o

texto da Lei Maior para a justificação da competência auto atribuída pelo STF para o julgamento da constitucionalidade de ECs, o que, vimos, nunca ocorreu.

De qualquer modo, no mérito da ação percebe-se avanço dos ministros ao manifestarem a preocupação de fundamentarem seus votos de maneira criteriosa, com base nas especificidades da CRFB, isto é, no texto constitucional. Contudo, não chegam a discutir se os diversos princípios que a autora alegou violados se enquadram como cláusulas pétreas, visto que, antes, entenderam que esses princípios não foram afetados pelas alterações promovidas pela emenda constitucional impugnada.

#### 4.2.13 ADI n. 4.307/DF

Finalizando o rol de julgados em estudo, encontra-se o proveniente da ADI n. 4.307/DF<sup>242</sup>, última dentre as ações de controle concentrado de ECs com decisão de mérito publicada até o encerramento da pesquisa. Ajuizada pelo Procurador-Geral da República em impugnação ao art. 3º, I, da EC n. 58/09, a ação foi provida pelo pleno do Supremo Tribunal Federal, por unanimidade de votos, para declarar inconstitucional o dispositivo de emenda obstaculizado.

Em breve síntese, o art. 3º, I, impugnado pela ação, estabeleceu que as alterações implementadas pela EC n. 58/09 no art. 29, IV, da CRFB, isto é, na composição dos limites máximos das câmaras de vereadores municipais, produziram efeitos “a partir do processo eleitoral de 2008”, já encerrado. Assim, o dispositivo confrontado garantiu que as alterações realizadas pela emenda retroagissem seus efeitos à eleição de 2008, a fim de que novos vereadores tomassem posse.

Na inicial, o autor aponta que a retroação das alterações referidas evidenciaria modificação das regras do processo eleitoral após o prazo previsto pelo art. 16 da CRFB, gerando a necessidade de recálculos e de “nova distribuição de cadeiras, a depender dos números obtidos, que podem, inclusive, trazer à concorrência partidos que não obtiveram

---

<sup>242</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 11 abr. 2013, DJU 30 set. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4597944>>. Acesso em: 19 out. 2013.

lugares anteriormente”. Assim, alega afronta aos compromissos democráticos assumidos pela CRFB, pois a norma “revira procedimento público de decisão, tomada pelo povo em sufrágio, com a inserção intempestiva de novos padrões num modelo rígido de regras fixadas pelo constituinte originário”, gerando-se violação aos arts. 16 e 5º, LIV, ambos da CRFB.

O requerente menciona a jurisprudência do STF, mais em específico o julgamento de mérito da ADI n. 3.685/DF<sup>243</sup>, onde os ministros assentaram que o art. 16 da Constituição configura-se como garantia individual do cidadão, “oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV” da CRFB. Dessa forma, considerando que a retroação em debate revolveria o processo eleitoral, alega que acaba por ferir o devido processo legal eleitoral, expresso pelos arts. 5º, LIV, e 16, da Constituição. Por fim, aponta “severo risco de degradação do próprio art. 1º, parágrafo único, como do art. 14 da Constituição”, com afronta ao art. 60, § 4º, II, da Lei Maior.

Nesse panorama, coube aos ministros decidir se houve violação aos arts. 1º, 5º, LIV, 14 e 16 da CRFB. Caso entendessem que foi configurada a afronta, seria necessário, ainda, fundamentar o porquê haveria conseqüente violação a cláusulas pétreas da Constituição da República.

O único voto fundamentado da decisão é o da ministra relatora, Cármen Lúcia. Todos os demais julgadores simplesmente a acompanham. Com base no texto da Constituição, a ministra realiza dissecação ímpar sobre os direitos políticos previstos na Carta Magna, de maneira a tornar essa uma das decisões mais marcantes da história do constitucionalismo brasileiro. Ainda que não inove em matéria de fundamentos, relativamente às alegações já realizadas pelo Procurador-Geral da República na ADI, posiciona-se de maneira clara e didática sobre os dispositivos essenciais da Constituição da República respeitantes à soberania popular.

Após transcrever o parágrafo único do art. 1º da CRFB, isto é, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, menciona que, pelo inciso I do mesmo artigo, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo como fundamento a soberania,

---

<sup>243</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 22 mar. 2006, DJU 10 ago. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>>. Acesso em: 17 out. 2013.

“leia-se aqui, a soberania popular, que em uma democracia representativa se exerce por meio da eleição dos representantes dos cidadãos”. Também cita o art. 5º, LIV, da CRFB, o qual dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”.

Para a ministra, a referida liberdade não é só a física, pois “todas as manifestações da liberdade estão fundamentadas nesta garantia constitucional, que é insuperável, imodificável, até mesmo pela atuação do constituinte reformador, por força do § 4º, do art. 60” da CRFB. Acrescenta que “o voto é a liberdade falada; é a manifestação maior da liberdade política; é instrumento da democracia construída pelo cidadão, a fazer-se autor de sua história política”. Assim, agredir essa liberdade afrontaria cláusula pétrea da Constituição da República.

Citando o art. 14 da CRFB, aponta que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Nas palavras do art. 16, acrescenta que “a lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Seria necessário, portanto, o respeito ao devido processo legal eleitoral, “cuja dinâmica fixa os parâmetros para a justa e igualitária competição no jogo político”.

Por todo o exposto, conclui que “a retroação de regras legais sobre processos eleitorais exauridos, fora do período anual mínimo antecedente ao pleito, configura agressão a direito fundamental do cidadão e, por isso, não pode prevalecer”. Nesse sentido, cita o precedente da ADI n. 3.685/DF, estudado anteriormente.

Considerando-se que “a eleição é processo político aperfeiçoado segundo as normas jurídicas vigentes em sua preparação e em sua realização”, é de se supor que “guarda, pois, inteira coerência com a garantia de segurança jurídica que resguarda o ato jurídico perfeito, de modo expresso e imodificável até mesmo pela atuação do constituinte reformador”. Como base para a assertiva, toma o art. 5º, XXVI, da CRFB. Por consequência, julga que a aplicação retroativa das novas regras “contraria inarredavelmente os princípios constitucionais da anterioridade da lei eleitoral, do devido processo eleitoral e da segurança jurídica, além de abalar a confiança que os partidos, os candidatos e os eleitores depositam no sistema eleitoral brasileiro”.

Afirmando que os cidadãos brasileiros são os “titulares do poder soberano, nos termos do art. 1º, inc. I e parágrafo único, da Constituição”, menciona que “sem ciência dos fatos não há confiança nos atos das instituições”, e que “sem confiança não há democracia”. Dessa

forma, o art. 3º, I, da EC n. 58/09, representaria “reprovável agressão à soberania popular, tão cara ao sistema democrático adotado pelo Brasil”, pois “desacata a vontade externada nas urnas pelos eleitores, que pautaram suas decisões nas regras vigentes à época das eleições”.

A ministra tece afirmações corajosas, cujo alcance logo será percebido pelo atento leitor desta monografia, pois explana que “não se pode ter como válido aquilo que não foi submetido ao crivo popular. Somente a decisão expressa do eleitor confere legitimidade para o exercício do mandato”. Assim, a relatora sente-se segura para afirmar que “aqueles que não lograram se eleger, não podem ser alçados à condição de eleitos por força de emenda à Constituição, por ato de representante do poder soberano”.

Considera que o poder constituinte reformador “não detém atribuições para afastar do cenário jurídico-político os princípios constitucionais imodificáveis, como o do processo político juridicamente perfeito, o do devido processo constitucional eleitoral, o da fonte única e soberana de representação popular pela atuação direta, universal e secreta do cidadão eleitor”. Conclui, por isso, que “a legitimidade que torna soberano, no regime democrático, o exercício do poder pelo representante do povo é a que conforma a ação do representante à determinação do povo”. Dessa maneira, partindo de tais premissas e fundamentos, julga a ação procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, I, da EC n. 58/09.

Ora, a decisão apresenta singularidades. A primeira delas é o fato de que o Supremo Tribunal Federal – órgão não legitimado pelo voto – atuou de maneira a confrontar o poder constituinte reformador – o mais democrático dentre os poderes constituídos – para resguardar a liberdade política do cidadão e, por consequência, a própria soberania popular – manifestada antes de tudo pelo voto.

Também chama a atenção que a fundamentação de mérito do plenário se deu com base no texto da Constituição, isto é, limitando-se ao disposto expressamente na Lei Maior. Ainda, o pleno, por meio das palavras da ministra relatora, preocupou-se em apontar o porquê dos direitos afrontados se enquadrarem como cláusulas pétreas da Constituição, visto que relacionados aos direitos mais democráticos dentre todos, respeitantes à liberdade política dos cidadãos e ao poder constitucionalmente outorgado de definirem, diretamente, os rumos de sua própria comunidade. Por sinal, não poderíamos concordar mais com o mérito da decisão.

Contudo, restaram latentes algumas das incongruências apontadas ao longo do presente capítulo. Conforme o estudado, em nenhum dos casos analisados qualitativamente o

plenário do Supremo Tribunal Federal apresentou fundamentação adequada para arrogar a si a competência para o julgamento da validade de ECs. Sendo órgão com frágil legitimidade democrática, deve fidelidade exclusivamente ao texto da Constituição. Deveria, assim, preocupar-se antes de tudo em embasar minuciosamente a competência para controle do poder constituinte reformador, o mais democrático dentre todos os poderes constituídos.

Em outras palavras, considerando que o STF somente deve fidelidade à Constituição, deveria se preocupar em fundamentar a prerrogativa de julgamento da validade de ECs com base em profunda interpretação gramatical e sistemática do Texto Constitucional, pois, caso contrário, corre o risco de incorrer em arbítrio. Não interessam aqui as análises políticas dos ministros quanto à necessidade de estabilidade da Constituição, mas, sim, o respeito ao disposto pela própria Constituição.

Somente após é que os ministros poderiam adentrar no mérito da ação, isto é, depois de publicizarem, por meio de seus votos e com base em aprofundada leitura da Constituição brasileira, e não de outra qualquer, por que o STF, dentre os poderes constituídos, é o titular da última palavra em matéria constitucional. Essa necessidade apenas se reforça quando até mesmo o poder constituinte reformador é objeto de limitação pelo referido órgão, composto de agentes políticos não eleitos.

Por mais que a última dentre as decisões tenha avançado em muito, no mérito, tendo em vista que preocupada em embasar-se no texto constitucional, não enfrentou essa questão preliminar essencial, conforme vimos no subcapítulo anterior. Inclusive, chamam a atenção algumas das assertivas de mérito da ministra relatora quanto ao valor essencial da soberania popular, pois parecem contradizer, justamente, a parca fundamentação por si apresentada quanto à questão preliminar apontada.

Por mais que concordemos no mérito com a decisão do STF, fica a pergunta: se, no entender do Supremo, ao poder constituinte reformador não cabe desrespeitar a manifestação direta da soberania popular, por que caberia ao STF desrespeitar a interpretação constitucional levada a efeito pelo próprio poder constituinte reformador, mais legítimo democraticamente do que o Tribunal? É dever do cidadão brasileiro pensar em alternativas a esse sistema logicamente inexplicável.

## 5 CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, viu-se que com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988, inaugurou-se ordenamento jurídico em cujo ápice consta uma Constituição rígida, analítica e ambiciosa. Prevendo em seu art. 60 um procedimento mais dificultoso para a realização de reformas constitucionais, o constituinte buscou resguardar diversos aspectos da vida do alcance do legislador ordinário, positivando inúmeros princípios e regras sob a égide do Texto Constitucional.

Desde então, constatou-se uma crescente judicialização da política no cenário brasileiro, com uma cada vez maior transferência de poderes do Legislativo ao Judiciário. Inicialmente o processo seguiu tendência mundial, porém ganhou matizes próprios, não encontrando, hoje, paralelo em qualquer outro lugar do mundo. Viu-se que mesmo para ministros do STF esses fatos causam espanto, pois, no Brasil, superaram-se em ativismo os sistemas jurídicos tomados como modelos, isto é, os vigentes nos EUA e na Alemanha.

No Brasil, o processo de judicialização da política se deu de duas formas. A primeira delas consistiu na interpretação judicial das normas constitucionais, por meio da qual os juízes ainda vêm buscando dar efetividade à Constituição de acordo com os poderes que entendem terem sido a si outorgados pelo legislador constituinte. Já a segunda, tratou-se da promulgação de emendas constitucionais e de legislação infraconstitucional que ampliaram, de maneira inquestionável, as atribuições dos magistrados.

Nesse contexto encontra-se o Supremo Tribunal Federal, que além de tribunal constitucional, órgão de cúpula do Poder Judiciário e foro especializado, acumulou ainda mais poderes com a promulgação das ECs n. 3/93 e n. 45/04, bem como das leis n. 9.869/99 e n. 9.882/99. A esse órgão incumbe o papel de “guardião da Constituição”, sendo ele competente para julgar ações de controle concentrado de constitucionalidade quando ajuizadas em face de “lei ou ato normativo federal ou estadual”, nos termos do art. 102, I, “a”, da CRFB.

As ações de controle concentrado de constitucionalidade são de extremo impacto na realidade política brasileira, visto que seu julgamento pode produzir a declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo federal ou estadual impugnado, com eficácia *erga omnes* e efeito *ex tunc*. Daí advém um grande poder político ao STF, o qual pode

nulificar a legislação que considera contrária à Constituição da República. Como se viu, a ampliação dos legitimados para impetrar essas ações, nos termos do art. 103 da CRFB, favoreceu um incremento no número de impugnações e, conseqüentemente, de normas levadas a julgamento no STF.

Paralelamente, em função do caráter analítico da Constituição, o legislador vê-se constantemente na necessidade de reformar o Texto Constitucional, a fim de readaptá-lo às necessidades das gerações presentes e futuras, para o interesse das quais foi eleito democraticamente. Assim, deve resguardar a Constituição adaptando-a à consciência geral e aos reclames econômicos, sociais, políticos e culturais, que demandam a sua atenção de maneira constante.

Hoje, a reforma constitucional só é possível através da promulgação de emenda constitucional, cujo rito especial está previsto no art. 60 da CRFB. Estabelecendo uma série de limites formais, materiais e circunstanciais ao poder de reforma, a Constituição exige que, proposta a emenda, seja discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-a aprovada somente se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros, isto é, uma maioria superqualificada sem paralelo no processo legislativo brasileiro.

Em pouco mais de 25 (vinte e cinco) anos de vigência da CRFB, isto é, até 20 de outubro de 2013, já se somam 75 (setenta e cinco) emendas promulgadas, quantidade que assusta porque resulta em uma média de 3 (três) reformas constitucionais ao ano. Assim, por maiores que sejam as exigências para o exercício do poder constituinte reformador, o legislador constituinte, calcado no sufrágio direto, universal e secreto por meio do qual foi eleito, isto é, em democrático instrumento de manifestação da soberania popular, não vem encontrando dificuldades para a formação da maioria necessária à aprovação das emendas.

Ocorre que o STF, desde o primeiro momento em que provocado a se manifestar em ação de controle concentrado sobre a constitucionalidade de ECs, sob a alegação de afronta do poder constituinte reformador aos limites previstos no art. 60 da CRFB, vem estendendo a sua competência para julgar a constitucionalidade de “lei ou ato normativo federal ou estadual” a “emenda constitucional”. Ora, essa extensão se mostra no mínimo duvidosa, cabendo a verificação de quais são os fundamentos utilizados pelos ministros do STF para arrogarem a si tal legitimidade.

Considerando que, ao contrário dos sistemas jurídicos adotados como modelos pelo Brasil, diversas foram as emendas julgadas inconstitucionais desde a promulgação da CRFB, fez-se importante identificar, também, sob que fundamentos os ministros do STF julgam, no mérito, a constitucionalidade dos atos do poder constituinte reformador. Assim, foi motivo de curiosidade se existem parâmetros objetivos de aferição da constitucionalidade de uma emenda ou se, ao contrário, tudo se resume a uma discussão de direitos e princípios de larga abstração, sobre os quais o cidadão comum desejaria poder decidir de acordo com a sua própria compreensão do Texto Constitucional, seja diretamente ou através de seus representantes.

Através de longa e exaustiva pesquisa, encontraram-se 90 (noventa) ações de controle concentrado de emendas constitucionais ajuizadas no STF, todas elas ações diretas de inconstitucionalidade. Desse total, 16 (dezesesseis) não foram conhecidas; 16 (dezesesseis) restaram prejudicadas; 1 (uma) foi arquivada por motivo desconhecido; 1 (uma) teve negado o seu seguimento posteriormente à admissão, por ilegitimidade ativa; 19 (dezenove) foram julgadas no mérito; e 37 (trinta e sete) estão com julgamento definitivo pendente.

Dessa forma, viu-se que a regra quanto a ações de controle de constitucionalidade de atos do poder constituinte reformador foi a de ausência de julgamento definitivo de mérito. Isso porque em 71 (setenta e uma) das 90 (noventa) ações ajuizadas, ou seja, em 78,88% do total, os ministros não se manifestaram sobre o mérito da ação. Inseridas nesse espectro de ações, estão 37 (trinta e sete) ADIs que aguardam julgamento pelo plenário do STF.

Relativamente às ações com julgamento pendente, grupo que representa expressivos 41,11% do total em estudo, impugnam 13 (treze) emendas constitucionais. Considerando que das 75 (setenta e cinco) emendas promulgadas, 25 (vinte e cinco) foram objeto de ação direta, há pendência de julgamento de 52% do total de emendas obstaculizadas por ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Sobre esse mesmo grupo, chama a atenção que 15 (quinze) das ações estão sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, enquanto outros julgadores não são relatores de ação alguma da espécie, como se dá no caso dos ministros Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Roberto Barroso. Assim, há desequilíbrio manifesto na distribuição das ações, pois 40,54% delas estão sob relatoria de um mesmo ministro.

Ainda, importante destacar que nas 13 (treze) cautelares apreciadas no bojo das ações com julgamento definitivo pendente, 1 (uma) foi deferida parcialmente e 11 (onze) integralmente. Ora, com isso identifica-se uma clara tendência no sentido da concessão das cautelares pleiteadas, sinalizando-se para eventual provimento das ações.

Já quanto às 19 (dezenove) ações nas quais o plenário do STF proferiu julgamento definitivo de mérito, 10 (dez) foram julgadas improcedentes, 7 (sete) parcialmente procedentes, e 2 (duas) procedentes *in totum*. Sobre o ponto, impende ressaltar que a presidência do STF durante a qual por mais vezes se declararam inconstitucionais dispositivos de ECs foi a atual. Constatou-se na pesquisa que as 3 (três) ações cujo mérito foi julgado no período tiveram por resultado a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos de emenda, isto é, 100% delas, situação sem precedentes na história do Supremo.

Essa informação ganha ainda mais expressividade quando se atenta para o fato de que ainda resta mais de 1 (um) ano para o término da referida presidência. Ora, conforme já se viu, 37 (trinta e sete) ações da espécie em análise aguardam julgamento definitivo, havendo grande chance de muitas delas serem apreciadas dentro do mencionado lapso temporal. Impossível, portanto, não despertar para uma realidade de ativismo judicial e de judicialização da política sem paralelo na história do Brasil.

Na data de encerramento da pesquisa, totalizavam-se 11 (onze) emendas com dispositivos julgados inconstitucionais ou com eficácia suspensa mediante concessão de medida cautelar. São elas as ECs n. n. 3/93, n. 19/98, n. 20/98, n. 21/99, n. 30/00, n. 41/03, n. 45/04, n. 52/06, n. 58/09, n. 62/09 e n. 73/13. Assim, 44% do total de emendas impugnadas encontravam-se com sua validade ou eficácia abaladas na data de encerramento da pesquisa, sempre em razão de julgados do STF. Isso representa quase a metade das ECs cuja constitucionalidade foi apreciada pelo Supremo. Impossível, portanto, não causar espanto tamanha intervenção nos atos do poder constituinte reformador.

Adentrando-se na análise qualitativa dos julgados de mérito do STF, não foi menor a surpresa do pesquisador com os dados obtidos. Em julgado algum dentre os 13 (treze) analisados, legitimou-se a competência do STF para o julgamento da constitucionalidade de emendas constitucionais com base em interpretação gramatical e sistemática do art. 102, I, “a”, da CRFB, isto é, nenhum dos ministros teve a preocupação de explicar o porquê o

controle de constitucionalidade, limitado pelo referido artigo a “lei ou ato normativo federal ou estadual”, pode ser estendido a “emendas constitucionais”.

Já causaria admiração se o pleno não houvesse se preocupado em debater exaustivamente questão tão crucial, agora se imagine quando sequer um dos ministros, em qualquer um dos 13 (treze) julgados, realizou fundamentação alguma, por mínima que fosse, nesse sentido. A questão não pode deixar de afligir o cidadão que preza por sua autonomia, visto que, caso o STF atue sobre a Constituição, estarão todos sob o risco de arbítrio de seus ministros, e não vivendo sob o pálio da Lei Maior. Requer-se, assim, mais cuidado por parte dos membros do Pretório Excelso, pois sem a adequada fundamentação os seus julgamentos perdem em legitimidade.

No decorrer da análise, detectou-se igualmente que muitos dos ministros reconhecem que a distinção entre poder constituinte originário e poder constituinte derivado é estranha à realidade histórica do Brasil e, em específico, da CRFB. Isso porque a Constituição da República é fruto não de um poder constituinte originário, mas, sim, de emenda constitucional promulgada sob a vigência da Constituição anterior. Não haveria, portanto, como justificar os limites ao poder de reforma com base na distinção conceitual entre poder constituinte originário e derivado, ao menos quando se toma por base a CRFB.

Por isso, causa ainda maior espanto que após longas digressões nesse sentido, os ministros desconsiderem a preliminar de competência e julguem no mérito as ações, sem explicações acerca do que, então, legitima o STF a realizar esse controle. Se não há explicação sobre o porquê do art. 102, I, “a”, estender-se a emendas constitucionais, e sequer a apresentação de fundamentos pelos quais cláusulas pétreas estabelecidas por meio de emenda constitucional limitariam o poder de emenda constitucional, haveria dever dos ministros em dar outra razão para, vencendo a preliminar, adentrar no mérito das ações. Não interessam aqui as suas análises políticas quanto à necessidade de estabilidade da Constituição, mas, sim, o respeito ao disposto pela própria Constituição.

Ainda, na análise qualitativa dos julgados de mérito percebeu-se que os ministros votam independentemente de alguma concepção geral sobre os limites materiais ao poder de reforma. Apresentaram-se cruciais para a formação de seu entendimento digressões sobre os direitos e princípios cuja violação foi alegada, isto é, foram determinantes para a causa de decidir as especificidades do caso. Em jogo esteve, sempre, o conflito entre os direitos e

princípios com a emenda tida por violadora, e não algum critério conceitual aplicável de maneira universal a todos os casos semelhantes.

Quanto a esse ponto, os julgados do STF avançaram consideravelmente ao longo do tempo em termos qualitativos. Percebeu-se uma cada vez maior preocupação em discutir, no plenário, o que são os conceitos relacionados aos limites do poder de reforma, bem como em compartilhar com os demais ministros esses conceitos, a fim de que se buscasse um posicionamento claro do STF no sentido de precisar os limites ao poder de emenda e, conseqüentemente, ao poder do próprio Supremo. Daí a também importante compreensão dos ministros de que toda e qualquer discussão sobre as cláusulas pétreas necessita se basear nas normas positivadas na CRFB, e não em alguma Constituição em abstrato.

Porém, esse avanço não impede que a incongruência permaneça. O último dos julgados analisados é exemplificativo nesse sentido, proferido na ADI n. 4.307/DF. Magnífico, no mérito, péssimo, na preliminar, caem os ministros em contradição ao defenderem a soberania popular e a supremacia da Constituição, pois não justificam o porquê da competência do STF com base no Texto Constitucional.

Como se demonstrou, o exercício do controle jurisdicional de constitucionalidade de emendas constitucionais na via concentrada somente será legítimo caso a preliminar de mérito relativa à competência do STF for aferida com base nas normas positivadas na CRFB. Para aquele que se debruça sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, contudo, essa realidade se apresenta demasiadamente distante, suscitando-se sérios questionamentos acerca da fundamentação apresentada pelos ministros julgadores nestes 25 (vinte e cinco) anos de vigência da Constituição.

## REFERÊNCIAS

### BIBLIOGRAFIA

BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais?** Trad. José Manuel M. Cardoso da Costa. São Paulo: Almedina, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro:** exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BATISTA JUNIOR, Edil. **O Supremo Tribunal Federal e o monopólio da hermenêutica constitucional no Brasil:** a interpretação como ato de poder. Curitiba: Juruá, 2011.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. **Metodologia da pesquisa jurídica:** teoria e prática da monografia para os cursos de direito. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BITTENCOURT, Lúcio. **O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BÓ, Ígor Dal. **Os limites das emendas constitucionais e a perspectiva do controle de constitucionalidade.** 2004. 59 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 28. ed., atual. até a emenda constitucional n. 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado.** 2 ed., trad. Aroldo Plínio Gonçalves, rev. José Carlos Barbosa Moreira. Porto Alegre: Fabris, 1992.

\_\_\_\_\_. **Juízes legisladores?** Trad. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese.** 21. ed., trad. de Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de direito e constituição.** 4 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **O poder constituinte.** 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Do processo legislativo.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

HESSE, Konrad. **Temas fundamentais do direito constitucional**. Textos selecionados e trad. por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009.

HOBBS, Thomas. **Leviathan, or the matter, forme and power of a commonwealth ecclesiasticall and civil**. Oxford: Basil Blackwell, 1950.

LEAL, Roger Stiefelmann. Pluralismo, políticas públicas e a Constituição de 1988: considerações sobre a práxis constitucional brasileira 20 anos depois. In: MORAES, Alexandre de (coord.) **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. p. 73-97.

MARCHI, Eduardo César Silveira. **Guia de metodologia jurídica**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle abstrato de constitucionalidade: ADI, ADC e ADO – comentários à Lei n. 9.868/99**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAIS, Laio Correia. **O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais: como o STF lida com as cláusulas pétreas?** 2001. 83 f. Monografia – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2011. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/187\\_Laio%20Morais.pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/187_Laio%20Morais.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2013.

PERTENCE, Sepúlveda. O controle de constitucionalidade das emendas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal: crônica de jurisprudência. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, jan./fev./mar., 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: 20 de outubro de 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed., rev. e atual. até a emenda constitucional n. 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVEIRA, Fernando Lang da. A filosofia da ciência de Karl Popper: o racionalismo crítico. In: **Caderno Catarinense de Ensino de Física**, Florianópolis, vol. 13, n. 3, p. 197-218, dez. 1996.

SILVEIRA, José Néri da. A reforma constitucional e o controle de sua constitucionalidade. In: **Revista da AJURIS**, vol. 22, n. 64 (jul. 1995), p. 201-221.

STF julga parcialmente inconstitucional emenda dos precatórios. **STF**, Brasília, 14 mar. 2013. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233520>>. Acesso em: 12 out. 2013.

THOMAS, George. The qualitative foundations of political science methodology. In: **Perspectives on Politics**, vol. 3, n. 4, dec. 2005, p. 855-866. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=357444>>. Acesso em: 15 set. 2013.

THUNDER, David. Back to basics: twelve rules for writing a publishable article. In: **Political Science & Politics**, vol. 37, n. 3, jul. 2004, p. 493-495. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=240227>>. Acesso em: 15 set. 2013.

VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. Supremocracia. In: **Revista Direito GV**, vol. 4, n. 2, jul./dez. 2008, p. 441-464. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a05v4n2.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2013.

## LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 2, de 25 de agosto de 1992. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc02.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc02.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 3, de 17 de março de 1993. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc03.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 4, de 14 de setembro de 1993. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc04.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc04.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 10, de 4 de março de 1996. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 12, de 15 de agosto de 1996. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc12.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc12.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 15, de 12 de setembro de 1996. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 16, de 4 de junho de 1997. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc16.htm)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 21, de 18 de março de 1999. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc21.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc21.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 27, de 21 de março de 2000. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 28, de 25 de maio de 2000. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc28.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc28.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 30, de 13 de setembro de 2000. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc30.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc30.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 33, de 11 de dezembro de 2001. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc33.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc33.htm)>. Acesso em: 14 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 37, de 12 de junho de 2002. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 52, de 8 de março de 2006. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc52.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc52.htm)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 58, de 23 de setembro de 2009. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc58.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc58.htm)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 62, de 9 de dezembro de 2009. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm)>. Acesso em: 17 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 63, de 4 de fevereiro de 2010. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc63.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc63.htm)>. Acesso em: 19 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 73, de 6 de junho de 2010. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc73.htm)>. Acesso em: 23 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 75, de 15 de outubro de 2013. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc75.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc75.htm)>. Acesso em: 18 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Proposta de Emenda à Constituição n. 33, de 2011. **Câmara**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=0664DCB14F8FE2AC458F68D7F19C23C5.node2?codteor=876817&filename=PEC+33/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0664DCB14F8FE2AC458F68D7F19C23C5.node2?codteor=876817&filename=PEC+33/2011)>. Acesso em: 20 set. 2013.

## JURISPRUDÊNCIA CONSULTADA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 949. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 9 out. 2001, DJU 17 out. 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000062810&base=basePresidencia>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 981. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Paraná, PR, j. 9 set. 2002, DJU 17 set. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000037018&base=basePresidencia>>. Acesso em: 27 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.420. Requerente: Partido Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, j. 11 abr. 2002, DJU 18 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000038608&base=basePresidencia>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.497. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, j. 22 out. 2003, DJU 04 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000030866&base=basePresidencia>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.501. Requerente: Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Velloso. São Paulo, SP, j. 09 set. 2003, DJU 17 set. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000000231&base=basePresidencia>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.027. Requerente: Confederação Nacional das Profissões Liberais. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 19 nov. 2003, DJU 28 nov. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000030285&base=basePresidencia>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.033. Requerente: Governador do Estado de Roraima. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, j. 15 dez. 2011, DJU 31 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000181184&base=basePresidencia>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.051. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 4 fev. 2004, DJU 10 fev. 2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000029090&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.159. Requerente: Partido Social Liberal. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, j. 27 fev. 2003, DJU 7 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000034220&base=basePresidencia>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.199. Requerentes: Partido Comunista do Brasil; Partido Socialista Brasileiro; Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, j. 04 ago. 2012, DJU 13 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000212020&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.099. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 1 mar. 2006, DJU 9 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000009288&base=basePresidencia>>. Acesso em: 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.172. Requerente: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 15 jun. 2011, DJU 20 jun. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000152817&base=basePresidencia>>. Acesso em: 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.472. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, j. 28 mar. 2006, DJU 11 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000007965&base=basePresidencia>>. Acesso em: 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.686. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 15 mar. 2006, DJU 21 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000008798&base=basePresidencia>>. Acesso em: 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.843. Requerente: Associação Nacional dos Magistrados Estaduais. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 31 mar. 2008, DJU 9 abr. 2008.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000003264&base=basePresidencia>>. Acesso em: 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.867. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Congresso Nacional.

Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 22 fev. 2008, DJU 28 fev. 2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000007031&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.041. Requerente: Democratas. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Menezes Direito. Brasília, DF, j. 12 mar. 2008, DJU 26 mar. 2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000057261&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.760. Agravante: Partido Social Liberal. Agravado: Congresso Nacional. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, j. 22 set. 2004, DJU 28 set. 2004.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000023813&base=basePresidencia>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.041. Agravante: Democratas. Agravado: Presidente da República. Relator: Min. Menezes Direito. Brasília, DF, j. 5 ago. 2009, DJU 31 ago. 2009. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000067956&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Agravo Regimental no Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.041. Agravante: Democratas. Agravado: Presidente da República. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, j. 20 set. 2010, DJU 24 set. 2010. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000109467&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.760. Requerente: Partido Social Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 26 fev. 2003, DJU 10 mar. 2003.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000034669&base=basePresidencia>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.395. Requerente: Associação dos Juizes Federais do Brasil.

Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, DF, j. 27 jan. 2005, DJU 4 fev. 2005. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000020013&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 2 out. 2009, DJU 7 out. 2009. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000071819&base=basePresidencia>>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.887. Requerente: Associação dos Delegados de Polícia do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 11 dez. 2012, DJU 13 dez. 2012. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000237498&base=basePresidencia>>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.017. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores Federais. Requerido: Congresso Nacional. Relator extraordinário: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, j. 17 jul. 2013, DJU 31 jul. 2013. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000268165&base=basePresidencia>>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Petição na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.732. Requerente: Município de São Paulo. Relator: Min. Menezes Direito. Brasília, DF, j. 21 nov. 2008, DJU 27 nov. 2008. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000063194&base=basePresidencia>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Presidência. Petição na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.998. Requerentes: Associação Paulista de Magistrados; Associação dos Magistrados Mineiros. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, j. 31 mar. 2008, DJU 3 abr. 2008. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000057624&base=basePresidencia>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 466. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requerido: Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, j. 3 abr. 1991, DJU 10 mai. 1991. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266369>>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 815. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 28 mar. 1996, DJU 10 mai. 1996. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 829. Requerente: Partido de Reedificação da Ordem Nacional. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266553>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 830. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro; Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266554>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 833. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 14 abr. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266556>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 935. Requerente: Federação Nacional das Secretárias e Secretários. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 15 set. 1993, DJU 8 out. 1993. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266588>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 15 dez. 1993, DJU 18 mar. 1994. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.749. Requerentes: Partido dos Trabalhadores; Partido Democrático Trabalhista; Partido Comunista do Brasil; Partido do Movimento Democrático Brasileiro; Partido Verde. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Presidente da República; Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Nelson Jobim. Brasília, DF, j. 25 nov. 1999, DJU 15 abr. 2005. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266748>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.946. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 3 abr. 2003, DJU 16 mai. 2003. Disponível

em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266805>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.009. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional; Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 23 mai. 2001, DJU 9 mai. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375303>>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024. Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, j. 3 mai. 2007, DJU 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=466214>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.031. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 3 out. 2002, DJU 17 out. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375306>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.047. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Ilmar Galvão. Brasília, DF, j. 3 nov. 1999, DJU 17 dez. 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375308>>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.159. Requerente: Partido Social Liberal. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal. Relator p/ acórdão: Min. Eros Grau. Brasília, DF, j. 12 ago. 2004, DJU 6 dez. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=499394>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.242. Requerente: Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 7 fev. 2001, DJU 19 dez. 2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375356>>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.395. Requerente: Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, j. 9 mai. 2007, DJU 21 mai. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=528743>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.666. Requerente: Partido Social Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 3 out. 2002, DJU 6 dez. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266881>>. Acesso em: 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.760. Requerente: Partido Social Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Brasília, DF, j. 30 ago. 2006, DJU 20 out. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266920>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.883. Requerente: Partido Verde. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, j. 30 ago. 2006, DJU 9 mar. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=409288>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.104. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 26 set. 2007, DJU 8 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=493832>>. Acesso em: 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.105. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363310>>. Acesso em: 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.128. Requerente: Associação Nacional dos Procuradores da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 18 ago. 2004, DJU 18 fev. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363314>>. Acesso em: 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.138. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 14 set. 2011, DJU 10 fev. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1730536>>. Acesso em: 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 13 abr. 2005, DJU 17 mar. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 22 mar. 2006, DJU 10 ago. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363397>>. Acesso em: 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 11 abr. 2013, DJU 30 set. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4597944>>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.400. Requerente: Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, j. 6 mar. 2013, DJU 2 out. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614236>>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.025. Agravante: Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central Única de Trabalhadores. Agravado: Congresso Nacional. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, j. 12 ago. 1999, DJU 3 mar. 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363428>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.617. Agravante: Associação Nacional dos Magistrados Estaduais. Agravado: Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 25 mai. 2011, DJU 30 jun. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624811>>. Acesso em: 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.097. Agravante: Partido Social Cristão. Agravado: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 8 out. 2008, DJU 6 nov. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=559799>>. Acesso em: 5 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental no Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.041. Agravante: Democratas. Agravado: Presidente da República. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF, j. 24 mar. 2011, DJU 13 jun. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=624125>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 43. Agravante: Partido Democrático Trabalhista. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, j. 20 nov. 2003, DJU 19 dez. 2003. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347925>>. Acesso em: 15 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Agravo Regimental no Mandado de Segurança n. 24.667. Agravante: Alaor Barbosa dos Santos e Outro(a/s). Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF, j. 4 dez. 2003, DJU 23 abr. 2004. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=373374>>. Acesso em: 15 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.105. Embargante: Ivan Borges. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 2 fev. 2007, DJU 23 fev. 2007. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=408591>>. Acesso em: 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.685. Embargante: Partido Social Liberal. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 28 ago. 2008, DJU 25 set. 2008. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=550443>>. Acesso em: 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 20.257. Impetrantes: Itamar Augusto Cautiero Franco; Antonio Mendes Canale. Impetrado: Mesa do Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 8 out. 1980, DJU 27 fev. 1981. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85046>>. Acesso em: 18 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 833. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 4 mar. 1993, DJU 16 set. 1994. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346632>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 913. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 18 ago. 1993, DJU 05 mai. 1995. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346688>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 926. Requerentes: Governador do Estado do Paraná; Governador do Estado de Santa Catarina; Governador do Estado de Mato Grosso do Sul; Estado do Tocantins; Governador do Estado de Mato Grosso. Requeridos: Presidente da República;

Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 1 set. 1993, DJU 6 mai. 1994. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346696>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 928. Requerente: Confederação Geral dos Trabalhadores. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 1 set. 1993, DJU 8 out. 1993. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346698>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 15 set. 1993, DJU 17 dez. 1993. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346704>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 941. Requerente: Confederação das Associações Comerciais do Brasil. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 21 out. 1993, DJU 8 abr. 1994. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346705>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 947. Requerente: Confederação Nacional dos Diretores Lojistas. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 14 out. 1993, DJU 26 nov. 1993. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346710>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 949. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 22 set. 1993, DJU 12 nov. 1993. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346712>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.420. Requerente: Partido Liberal. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, j. 17 mai. 1996, DJU 19 dez. 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347046>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.497. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde. Requerido: Congresso Nacional. Relator vencido, sem deslocamento p/ redação: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, j. 09 out. 1996, DJU 13 dez. 2002. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347092>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.501. Requerente: Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas. Requerido: Congresso Nacional. Relator vencido, sem deslocamento p/ redação: Min. Marco Aurélio. São Paulo, SP, j. 09 out. 1996, DJU 13 dez. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347096>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.749. Requerentes: Partido dos Trabalhadores; Partido Democrático Trabalhista; Partido Comunista do Brasil; Partido do Movimento Democrático Brasileiro; Partido Verde. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Presidente da República; Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Nelson Jobim. Brasília, DF, j. 18 dez. 1997, DJU 24 out. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347247>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.805. Requerentes: Partido Democrático Trabalhista; Partido dos Trabalhadores; Partido Comunista do Brasil; Partido Liberal. Requeridos: Presidente da República; Congresso Nacional; Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Tribunal Superior Eleitoral. Relator: Min. Néri da Silveira. Brasília, DF, j. 26 mar. 1998, DJU 14 nov. 2003. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347277>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.946. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Mesa da Câmara dos Deputados; Mesa do Senado Federal; Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 29 abr. 1999, DJU 14 set. 2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347341>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.024. Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, j. 27 out. 1999, DJU 1 dez. 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347393>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.031. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Octavio Gallotti. Brasília, DF, j. 29 set. 1999, DJU 28 jun. 2002. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347396>>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135. Requerente: Partido dos Trabalhadores; Partido Democrático Trabalhista; Partido Comunista do Brasil; Partido Socialista do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a) p/ acórdão: Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 2 ago. 2007, DJU 6 mar. 2008. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 02 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.356. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requerido: Congresso Nacional. Relator p/ acórdão: Min. Carlos Britto. Brasília, DF, j. 25 nov. 2010, DJU 18 mai. 2011. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623127>>. Acesso em: 15 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.395. Requerente: Associação dos Juizes Federais do Brasil; Associação Nacional dos Magistrados Estaduais. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 5 abr. 2006, DJU 10 nov. 2006. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=390700>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.472. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, j. 28 abr. 2005, DJU 24 jun. 2005. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387256>>. Acesso em: 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.684. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 1 fev. 2007, DJU 2 ago. 2007. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474628>>. Acesso em: 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.854. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requeridos: Congresso Nacional; Conselho Nacional de Justiça. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, j. 28 fev. 2007, DJU 28 jun. 2007. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=469714>>. Acesso em: 16 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.307. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min(a). Cármen Lúcia. Brasília, DF, j. 11 nov. 2009, DJU 4 mar. 2010. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608994>>. Acesso em: 19 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Questão de Ordem na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 1. Requerentes: Presidente da República; Mesa do Senado Federal; Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 27 out. 1993, DJU 16 jun. 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=884>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Questão de Ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 926. Requerente: Governador do Estado do Paraná; Governador do Estado de Santa Catarina; Governador do Estado de Mato Grosso do Sul; Estado do Tocantins. Requerido: Presidente da República; Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Brasília, DF, j. 2 mar. 1994, DJU 29 abr. 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=940>>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Questão de Ordem na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.135. Requerente: Partido dos Trabalhadores; Partido Democrático Trabalhista; Partido Comunista do Brasil; Partido Socialista do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a) p/ acórdão: Min(a). Ellen Gracie. Brasília, DF, j. 2 ago. 2007, DJU 6 mar. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 17 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Questão de Ordem na Representação de Inconstitucionalidade n. 1.555. Representante: Procurador-Geral da República. Representados: Governador do Estado de Goiás; Assembléia Legislativa do Estado de Goiás. Relator: Min. Moreira Alves. Goiás, GO, j. 3 nov. 1988, DJU 10 fev. 1989. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=264582>>. Acesso em: 2 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Questão de Ordem na Representação de Inconstitucionalidade n. 1.610. Representante: Procurador-Geral da República. Representado: Ministro do Exército. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília, DF, j. 19 out. 1988, DJU 7 ago. 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=264622>>. Acesso em: 2 out. 2013.