

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

JOSÉ ROBERTO ANSELMO

EDINILSON DONISETTE MACHADO

CAIO HENRIQUE LOPES RAMIRO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

C755

Constituição, teoria constitucional e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Roberto Anselmo; Edinilson Donisete Machado; Caio Henrique Lopes Ramiro – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-624-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Constituição. 3. Teoria constitucional. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

A presente obra coletiva reúne os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho “Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II”, realizado no âmbito do IX Encontro Virtual do CONPEDI, espaço acadêmico destinado ao debate qualificado, plural e crítico sobre os desafios contemporâneos do constitucionalismo, da teoria constitucional e da democracia.

A realização do encontro em formato virtual reafirma a capacidade do CONPEDI de promover a circulação nacional do conhecimento jurídico, aproximando pesquisadores de diferentes regiões do país e ampliando o acesso ao debate científico. Ainda que mediado por ferramentas digitais, o ambiente virtual preserva a densidade acadêmica, a cooperação institucional e o compromisso com a construção coletiva de reflexões voltadas ao aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito.

Os artigos que compõem esta coletânea revelam a diversidade e a atualidade dos temas enfrentados pela teoria constitucional contemporânea. As pesquisas percorrem questões centrais como a teoria discursiva do Direito, a força normativa e irradiadora da Constituição, a participação cidadã na tutela dos direitos fundamentais, o poder constituinte, o constitucionalismo digital, a soberania em contexto pós-moderno, o papel do Supremo Tribunal Federal, a legitimidade democrática das decisões estruturais, a cidadania, a accountability judicial e as tensões entre jurisdição constitucional e democracia.

Um primeiro eixo de reflexão concentra-se nos fundamentos teóricos da Constituição e da democracia. Os trabalhos dedicados à teoria discursiva de Habermas, à força irradiante da Constituição sobre os demais ramos do Direito e à teoria do poder constituinte demonstram a permanência de problemas estruturais da teoria constitucional, especialmente quanto à legitimação do poder, à centralidade dos direitos fundamentais e à relação entre Constituição, deliberação pública e democracia.

Outro núcleo relevante da obra volta-se à participação política, à cidadania e aos limites da democracia representativa. As pesquisas sobre a participação do cidadão na construção e tutela dos direitos fundamentais, os graus de cidadania na Constituição de 1891 e a

democracia brasileira como limitada poliarquia evidenciam que a democracia não pode ser compreendida apenas como procedimento eleitoral, mas como processo permanente de inclusão, participação, controle social e efetivação de direitos.

A coletânea também enfrenta, com especial densidade crítica, o papel das instituições judiciais no Estado Democrático de Direito. Os estudos sobre a rejeição de indicado ao Supremo Tribunal Federal, as propostas de emenda constitucional relacionadas ao papel do STF, as decisões estruturais, o experimentalismo constitucional, o regimento interno da Suprema Corte, a atuação do Conselho Nacional de Justiça e a crise de confiança no Poder Judiciário revelam a centralidade do debate sobre legitimidade democrática, separação de poderes, autocontenção, accountability e governança constitucional.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal aparece como instituição decisiva para a compreensão das disputas constitucionais brasileiras contemporâneas. A análise de casos relevantes, de arranjos jurídico-institucionais, de reações legislativas e de possíveis mutações constitucionais demonstra que a jurisdição constitucional se encontra permanentemente tensionada entre o dever de proteção dos direitos fundamentais e a necessidade de preservação da legitimidade democrática de suas decisões.

Outro eixo de grande atualidade diz respeito ao constitucionalismo digital e aos novos desafios impostos pelas tecnologias às garantias fundamentais. A pesquisa sobre dever de cuidado e restrições de segurança em plataformas digitais, a partir da experiência da plataforma Roblox, evidencia que a transformação tecnológica exige novas categorias de proteção constitucional, especialmente em ambientes digitais frequentados por crianças, adolescentes e outros grupos vulneráveis. A digitalização das relações sociais impõe ao Direito Constitucional o dever de repensar responsabilidade, proteção, liberdade, segurança e regulação democrática dos espaços virtuais.

A obra ainda contempla importantes reflexões sobre soberania, preferências coletivas e reconfigurações pós-modernas do poder político. Em um cenário marcado por fragmentação institucional, pluralização de atores sociais e deslocamento de centros decisórios, a soberania deixa de ser examinada apenas como autoridade estatal vertical e passa a ser problematizada em suas dimensões democráticas, sociais e comunicativas.

Também se destaca a análise do efeito backlash e da reação legislativa em matéria constitucional, especialmente a partir do caso da vaquejada. O tema revela a complexidade

das interações entre decisões judiciais, deliberação parlamentar, valores sociais, proteção de direitos e disputa política, demonstrando que a Constituição é permanentemente interpretada, tensionada e reconstruída no espaço público.

Em conjunto, os trabalhos reunidos nesta obra evidenciam que Constituição, teoria constitucional e democracia formam um campo de investigação indissociável. A pluralidade temática da coletânea não compromete sua unidade; ao contrário, revela que os grandes desafios constitucionais contemporâneos exigem abordagens múltiplas, críticas e interdisciplinares, capazes de compreender as relações entre direitos fundamentais, instituições, cidadania, jurisdição, tecnologia e participação democrática.

Esta publicação representa, portanto, contribuição relevante para o fortalecimento da pesquisa jurídica brasileira. Ao reunir estudos apresentados no IX Encontro Virtual do CONPEDI, a obra reafirma o compromisso dos Programas de Pós-Graduação em Direito com a produção científica qualificada, com o debate democrático e com a construção de respostas jurídicas adequadas aos dilemas do constitucionalismo contemporâneo.

Ao apresentar esta coletânea, registra-se o reconhecimento aos autores e autoras pelos estudos desenvolvidos e pela qualidade das reflexões submetidas ao debate acadêmico. Espera-se que a obra contribua para o aprofundamento das discussões sobre Constituição, teoria constitucional e democracia, estimulando novas pesquisas e fortalecendo o compromisso comum com a efetividade dos direitos fundamentais e a preservação do Estado Democrático de Direito.

Coordenadores do Grupo de Trabalho Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II

José Roberto Anselmo

Centro Universitário de Bauru — Instituição Toledo

Edinilson Donisete Machado

Universidade Estadual do Norte do Paraná — UENP

Caio Henrique Lopes Ramiro

Instituição Toledo de Ensino

DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL EM DISPUTA: AS PECS Nº 50/2023 E Nº 28 /2024 E AS CONCEPÇÕES CONCORRENTES SOBRE O PAPEL DO STF NOS DEBATES LEGISLATIVOS

CONSTITUTIONAL DEMOCRACY IN DISPUTE: PECS NO. 50/2023 AND NO. 28 /2024 AND COMPETING CONCEPTIONS OF THE STF'S ROLE IN LEGISLATIVE DEBATES

Icaro Neves Costa Gomes ¹

Resumo

O presente artigo investiga as concepções de democracia constitucional que dão suporte aos debates legislativos travados em torno das PECs nº 50/2023 e nº 28/2024, ambas orientadas a conferir ao Parlamento brasileiro competência para sustar decisões da Suprema Corte. Este estudo utilizou ferramentas de inteligência artificial (NotebookLM e SciSpace) como apoio instrumental à organização do material e à revisão formal do texto, sem substituição do juízo analítico do autor. A pesquisa se organiza como estudo de caso múltiplo, na metodologia de Yin, e parte do exame normativo das duas propostas, complementado pela reconstrução do contexto institucional em que emergiram, marcado pela crise do presidencialismo de coalizão e pela expansão da jurisdição constitucional do STF. O referencial teórico organiza o debate sobre democracia constitucional e controle judicial em cinco linhas: a) primazia das instâncias representativas (Bickel, Ely, Tushnet e Waldron); b) substancialismo (Dworkin e Barroso, no caso brasileiro); c) crítica hermenêutica (Streck); d) desmistificação empírica do discurso de supremacia judicial (Benvindo); e e) diálogo institucional (Hogg e Bushell, com reelaboração por Mendes e Brandão). A hipótese do artigo é que as duas PECs, embora sustentadas por base parlamentar comum, veiculam concepções distintas: a PEC 50/2023 estrutura-se sob uma lógica de supremacia legislativa, enquanto a PEC 28/2024 adota um arranjo dialógico fraco, com cláusula de double override. A clivagem interna ao campo favorável à reação evidencia que o conflito entre poderes não se reduz à oposição binária entre Legislativo e Judiciário.

Palavras-chave: Reação legislativa, Democracia constitucional, Jurisdição constitucional, Diálogo institucional, Stf

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines competing conceptions of constitutional democracy that shaped the legislative debates surrounding Constitutional Amendment Proposals (PECs) No. 50/2023 and 28/2024, both designed to empower the Brazilian National Congress to suspend rulings of the Federal Supreme Court (STF). The study is structured as a multiple case study following Yin's methodology. It combines a normative analysis of the two proposals with a

¹ Mestrando em Direito pela UCSal. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade Baiana de Direito.

reconstruction of the institutional context in which they arose, marked by the crisis of coalition presidentialism and the continued expansion of the STF's role in constitutional adjudication. Artificial intelligence tools (NotebookLM and SciSpace) were used strictly as instrumental support for organizing ideas, compiling documentary material, assisting in the mapping of the theoretical debate, structuring data-collection instruments, and reviewing formatting, without replacing the author's analytical judgment. The theoretical framework mobilizes major currents in the dispute over judicial review within constitutional democracy: (i) the tradition defending the primacy of representative institutions (Bickel, Ely, Tushnet, Waldron); (ii) substantive constitutionalism (Dworkin and, in Brazil, Barroso); (iii) hermeneutic critique (Streck); (iv) empirical demystification of judicial-supremacy discourse (Benvindo); and (v) institutional dialogue theory (Hogg and Bushell, as reworked by Mendes and Brandão). The article hypothesizes that, despite a shared parliamentary base, the PECs embody distinct models: PEC 50/2023 is grounded in legislative supremacy, while PEC 28/2024 advances a weak dialogical arrangement incorporating a double-override clause. This internal cleavage indicates that interbranch conflict cannot be reduced to a simple Legislative-versus-Judiciary dichotomy in contemporary Brazilian constitutional politics.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legislative reaction, Constitutional democracy, Judicial review, Institutional dialogue, Stf

1 INTRODUÇÃO

Em sessão realizada em 9 de outubro de 2024, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados deliberou, por trinta e oito votos contra doze, pela admissibilidade de duas Propostas de Emenda à Constituição que conferem ao Parlamento brasileiro a prerrogativa de sustar decisões da Suprema Corte.

As PECs nº 50/2023 e 28/2024 compõem o que a imprensa e parte da doutrina passaram a designar como *pacote anti-STF*, conjunto articulado de iniciativas que pretende redesenhar os limites da jurisdição constitucional brasileira. Ela dá forma legislativa a uma tensão entre Legislativo e Judiciário que vinha se acumulando na última década, intensificada por decisões do Supremo em matéria de costumes, demarcação de terras indígenas e, principalmente, controle das emendas parlamentares.

As propostas atingem o coração da Constituição da República de 1988. Está em jogo a partilha de competências entre os três poderes, a posição do Judiciário como intérprete final da Constituição e o conjunto de garantias que protegem os direitos fundamentais contra deliberações majoritárias eventuais. Aprovar ou rejeitar essas propostas não é, portanto, deliberação de horizonte conjuntural: a decisão do Congresso reconfigurará as relações entre os poderes da República pelas próximas gerações, e o conteúdo prático do controle de constitucionalidade no constitucionalismo brasileiro dependerá do desenho que se consolide.

A indagação que estrutura este artigo formula-se nos seguintes termos: que concepções de democracia constitucional atravessam os debates legislativos e institucionais relativos às PECs nº 50/2023 e 28/2024, e em que medida tais concepções alimentam o atrito entre Câmara, Senado e Supremo Tribunal Federal? A pergunta supõe que as controvérsias surgidas em torno das duas propostas excedem o plano da disputa conjuntural: nelas se articulam decisões substantivas a respeito do que se entende por democracia, sobre quais órgãos podem reivindicar autoridade interpretativa sobre a Constituição e sobre os limites em que cada poder detém a última palavra.

O artigo identifica essas decisões substantivas tanto nos próprios dispositivos normativos das propostas quanto nos pronunciamentos dos parlamentares, juristas e magistrados que se posicionaram favorável ou contrariamente a elas. O objetivo é identificar se o debate ultrapassa o conflito Legislativo–Judiciário e alcança dissensos internos no campo parlamentar favorável à reação às decisões do Supremo.

A PEC 50/2023 articula-se em torno da prevalência da deliberação parlamentar como lugar último da decisão política, premissa que justifica seu desenho de sustação irreversível, sem prazo e sem direito de réplica para a Corte. A PEC 28/2024, ao contrário, parte de

pressuposto diverso: aceita a sustação congressional, mas conserva ao Tribunal a faculdade de manter o julgamento por maioria qualificada, com o que se aproxima de uma lógica de equilíbrio dialógico entre os poderes. Os parlamentares e juristas que rejeitam ambas as propostas mobilizam, por sua vez, leitura assentada na função contramajoritária do Judiciário, na formulação de Bickel (1986) e em sua densificação por Barroso (2018) no contexto brasileiro.

Este estudo contou com o auxílio de ferramentas de inteligência artificial (NotebookLM e SciSpace) para a organização de ideias, compilação de dados documentais, auxílio na análise do referencial teórico, estruturação de instrumentos de coleta de dados e revisão da formatação.

A pesquisa segue abordagem qualitativa, empírica, conforme o protocolo de estudo de caso múltiplo (YIN, 2015). As PECs nº 50/2023 e nº 28/2024 são tomadas como dois casos do mesmo fenômeno, escolhidos não para compor uma amostra, mas porque concentram informações relevantes para o problema em análise. O instrumental metodológico compreende a análise documental dos textos das propostas, das respectivas justificativas e dos pareceres legislativos, conjugada ao mapeamento dos discursos e posicionamentos públicos que as acompanham.

2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E EXPANSÃO DO STF: AS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS QUE ANTECEDERAM A REAÇÃO LEGISLATIVA

As duas PECs aqui examinadas não devem ser lidas como respostas pontuais a julgamentos do Supremo isoladamente considerados. Sua articulação parlamentar inscreve-se em movimento estrutural mais amplo de redefinição das relações entre os poderes, cuja apreensão depende do exame de duas dinâmicas que convergiram nos últimos anos. A primeira é o desgaste do modelo de governabilidade que sustentou a política nacional desde a redemocratização. A segunda é o duplo movimento de expansão da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal e de afirmação do Legislativo como ator dotado de autonomia orçamentária inédita na história republicana brasileira.

2.1 Crise do presidencialismo de coalizão e autonomização orçamentária do Legislativo

A categoria analítica que melhor explica esse arranjo é a de presidencialismo de coalizão, cunhada por Abranches (1988) em pesquisa que comparou a configuração brasileira com a de dezessete democracias estáveis surgidas após a Segunda Guerra Mundial. Ao examinar o desenho institucional comparado, o autor observou que somente o Brasil

combinava, ao mesmo tempo, cinco características: regime presidencial, organização federativa, bicameralismo, fragmentação partidária e sistema eleitoral proporcional.

A combinação inédita produzia configuração singular: o titular do Executivo, eleito por voto direto, somente conseguia governar se compusesse e administrasse, no Congresso pulverizado em dezenas de partidos, alianças sustentadas pela troca de cargos ministeriais, pela liberação seletiva de recursos orçamentários e pela acomodação de pautas (ABRANCHES, 1988).

Em pesquisa dedicada à atuação do Congresso após 1988, Figueiredo e Limongi (1999) demonstraram que a nova ordem constitucional centralizou no Executivo as prerrogativas de iniciativa legislativa e de elaboração orçamentária e que, paralelamente, os regimentos das duas Casas reforçaram os mecanismos de comando das lideranças partidárias.

Estabeleceu-se, com isso, vínculo de mútua dependência: ao presidente compete negociar com a coalizão para aprovar suas políticas; aos parlamentares compete contar com recursos administrados pelo Executivo para sustentar suas bases eleitorais. Limongi (2006), examinando esse mesmo circuito, defendeu que o êxito do Executivo na arena legislativa, ao longo do período democrático aberto em 1988, repousou na lógica partidária, e não em negociações dispersas com parlamentares isolados.

Trinta anos depois da formulação inicial, Abranches (2018) retomou o conceito e admitiu que a versão pós-1988 demonstrou capacidade de absorção superior à da experiência iniciada em 1946 e interrompida em 1964. O modelo atravessou dois processos de impeachment, alternâncias entre governos de matrizes ideológicas opostas e episódios de instabilidade severa; ainda assim, persistiram vulnerabilidades estruturais.

De 2013 em diante, o arranjo entrou em trajetória de crescente desgaste, marcada pelas jornadas de junho (SINGER, 2013), pela recessão de 2014, pela Lava Jato e pelo impeachment de Dilma Rousseff em 2016. Em diagnóstico convergente, Limongi e Figueiredo (2017) afirmam que a crise revelou os limites da explicação institucionalista clássica: embora os dispositivos formais de coordenação não tenham sido revogados, as condições políticas que asseguravam sua efetividade deterioraram-se.

A mudança decisiva, para os fins deste artigo, deu-se no plano orçamentário. As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 conferiram caráter impositivo às emendas parlamentares individuais e de bancada, esvaziando a alavanca de pressão que, conforme Pereira e Mueller (2002), funcionava como instrumento central de coordenação da base aliada pelo Executivo. Em seguida, a EC nº 105/2019 instituiu as transferências especiais: repasses diretos a entes federados, dispensados de convênio.

A combinação desses três dispositivos gestou o que Scaff (2015) descreveu como orçamento impositivo à brasileira: fração expressiva e crescente da despesa federal passou a ser definida pelo próprio Congresso, fora do alcance do contingenciamento discricionário.

Desde 2020, esse cenário foi agravado pela emenda de relator (RP9), mecanismo que possibilitou a alocação de recursos sem transparência quanto à autoria parlamentar e que o STF julgou inconstitucional em dezembro de 2022, no julgamento conjunto das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, sob relatoria da Ministra Rosa Weber (Brasil, 2022). O Congresso de 2023 e 2024, portanto, não corresponde ao das décadas anteriores: dispõe de orçamento próprio assegurado por três emendas constitucionais sucessivas e exibe protagonismo financeiro sem paralelo na história recente.

2.2 Expansão da jurisdição constitucional e decisões deflagradoras

O Supremo Tribunal Federal, na década de 1990, ostentava um perfil institucional diverso do verificado nos dias atuais, caracterizado por maior contenção. A Constituição de 1988 ampliou o rol de legitimados para propor ADIs, mas, nos primeiros anos, esses instrumentos foram acionados de forma relativamente contida. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ainda dependia de regulamentação, que somente sobreviria com a Lei nº 9.882/1999, e o Tribunal não contava, até então, com a súmula vinculante nem com a repercussão geral.

Nesse contexto, predominava o que Vieira (2008) denomina atuação de legislador negativo: o controle de constitucionalidade exercia-se principalmente pela invalidação de normas, sem incursões no domínio da omissão legislativa e sem a definição, pela Corte, de conteúdos normativos não fixados pelo Parlamento.

A EC nº 45/2004 (Reforma do Judiciário) alterou sensivelmente esse cenário. Entre suas inovações, destacam-se a introdução da súmula vinculante, a exigência de repercussão geral como requisito de admissibilidade dos recursos extraordinários e a criação do Conselho Nacional de Justiça.

Com o tempo, o Supremo passou a arbitrar controvérsias antes resolvidas politicamente, deslocando-se do papel de legislador negativo para uma atuação que supre omissões, fixa diretrizes e decide temas deixados em aberto pelo Parlamento. Vieira (2008) descreve esse protagonismo como supremocracia.

O movimento expansivo se consolidou em julgamentos que reorientaram a jurisprudência do STF, como a regulação do direito de greve dos servidores por mandado de injunção (2007), a vedação do nepotismo por súmula vinculante (2008) e o reconhecimento das

uniões homoafetivas (2011). Nesse contexto, Barroso (2009) sugere distinguir judicialização da política (efeito do desenho constitucional) e ativismo judicial (escolha deliberada por uma atuação expansiva).

Arguelhes e Ribeiro (2018) avançam esse diagnóstico ao apontar um fenômeno adicional, por eles chamado de ministocracia. O termo designa menos a força do Tribunal como colegiado e mais a proeminência de cada ministro isoladamente, que, valendo-se de decisões monocráticas, pedidos de vista prolongados e liminares, concentra uma parcela de poder superior àquela que, em princípio, o regimento atribui ao Plenário.

A magnitude do fenômeno chama atenção: dados levantados por Duque (2024) indicam que, em 2023, o Tribunal produziu 87.837 decisões monocráticas contra 18.191 colegiadas; até outubro de 2024, a relação se manteve, com 75.962 atos monocráticos e 17.375 julgamentos colegiados. Essa distinção interessa diretamente ao objeto deste artigo. Boa parte das críticas parlamentares tem por alvo condutas pessoais imputadas a ministros nomeados, e não o Supremo enquanto instituição, indício de que a articulação contra a Corte se nutriu também de reações concretas àquilo que esses autores descreveram.

As decisões que, em conjunto, impulsionaram a reação parlamentar mais recente podem ser lidas a partir de três eixos.

No primeiro, estão julgamentos ligados a temas de costumes: a equiparação da homofobia e da transfobia ao crime de racismo, em 2019 (ADO 26 e MI 4.733), e a afirmação, em 2024, da atipicidade do porte de até quarenta gramas de maconha para uso pessoal (RE 635.659).

O segundo eixo envolve o marco temporal das terras indígenas, definido em setembro de 2023 no RE 1.017.365: ao rejeitar a tese restritiva, o Tribunal desencadeou reação legislativa que culminou na Lei nº 14.701/2023, em sentido oposto.

O terceiro eixo, central para a conformação do “pacote contra o Supremo”, remete a decisões monocráticas que tocaram interesses diretos do Legislativo, como as medidas adotadas pelo Ministro Alexandre de Moraes nos inquéritos das fake news e das milícias digitais, com a suspensão da plataforma X em agosto de 2024, e as decisões do Ministro Flávio Dino, no mesmo mês, que interromperam o repasse de emendas parlamentares diante da ausência de requisitos de transparência. A sequência temporal é relevante, já que a CCJ da Câmara dos Deputados aprovou a admissibilidade das PECs em menos de oito semanas após a decisão de Dino.

3 AS PECs Nº 50/2023 E 28/2024: ESTRUTURA NORMATIVA E COMPARAÇÃO

Ambas as propostas constituem reações diretas a decisões do Supremo Tribunal Federal e versam sobre matéria que alcança o núcleo das cláusulas pétreas, notadamente a separação de poderes e a garantia de direitos fundamentais. Tramitam no mesmo contexto institucional e apresentam sobreposição expressiva de signatários: a maioria dos parlamentares subscritores da PEC nº 50/2023 também integra a lista de signatários da PEC nº 28/2024, com adesão cruzada inclusive entre os respectivos autores.

Essa convergência de base parlamentar sustenta a leitura de que as propostas são complementares, não concorrentes, e que as diferenças, portanto, não são de origem, mas de concepção sobre como a reação deve operar.

3.1 PEC 50/2023: sustação definitiva

A PEC nº 50/2023 foi apresentada à Câmara dos Deputados em 27 de setembro de 2023 pelos Deputados Domingos Sávio (PL/MG), Gustavo Gayer (PL/GO), Lúcio Mosquini (MDB/RO) e outros parlamentares, já com 175 assinaturas no protocolo (Brasil, 2023). A proposta pretende inserir um novo inciso XIX no art. 49 da Constituição Federal.

A iniciativa caberia a um terço dos membros de cada Casa, e a aprovação exigiria três quintos, em dois turnos. Aprovada, a sustação seria promulgada pelo Presidente do Congresso, entraria em vigor imediatamente, vigeria por prazo indeterminado e não comportaria qualquer contra-resposta da Corte.

A exposição de motivos é confrontacional e se estrutura em três eixos: rejeição da supremacia do Judiciário, invocação da soberania popular como fundamento último e referência genérica a decisões tidas como polêmicas, frequentemente associadas a ministros nomeados pelo proponente (BRASIL, 2023). A justificativa não menciona experiências comparadas, não indica decisão judicial específica que teria motivado a propositura nem se ancora em qualquer referencial doutrinário.

Dois pontos de ordem técnica merecem atenção. O primeiro é o emprego da expressão transitada em julgado: no controle abstrato exercido pelo Supremo, a decisão não transita em julgado em sentido processual estrito, porque não está sujeita a recurso ordinário, o que pode revelar imprecisão técnica ou intenção deliberada de estender o alcance do mecanismo. O segundo é a afirmação de que a proposta não retiraria prerrogativa do Tribunal: a sustação irreversível, sem prazo e sem contra-resposta, atinge frontalmente a eficácia da jurisdição constitucional, e a afirmação se torna, nesse ponto, materialmente discutível.

3.2 PEC 28/2024: sustação temporária com contra-resposta

Em 10 de julho de 2024, o Deputado Reinhold Stephanes (PSD/PR), em coautoria com Mauricio Marcon (PODE/RS), Paulo Litro (PSD/PR) e outros parlamentares, apresentou a PEC 28/2024 com cento e oitenta e quatro assinaturas (BRASIL, 2024).

A proposta age sobre dois planos distintos, ao acrescentar o art. 97-A e os §§4º e 5º ao art. 102 da Constituição. No primeiro plano, impõe ao colegiado de qualquer tribunal o referendo obrigatório das decisões liminares concedidas individualmente, dispositivo voltado a conter o ato monocrático que se converteu em foco recorrente de controvérsia. No segundo plano, faculta ao Congresso, pelo voto de dois terços de cada Casa, sustar decisões do Supremo proferidas no exercício da jurisdição constitucional, em sede concreta ou abstrata, quando o Parlamento concluir que a decisão excede o adequado exercício da função jurisdicional e introduz norma geral e abstrata no ordenamento.

A sustação é temporária (dois anos, prorrogáveis uma única vez por igual período) e incorpora, no § 5º, cláusula de *override* judicial: o Tribunal mantém a decisão impugnada com quatro quintos dos votos (9/11).

A linguagem da exposição de motivos é técnica e conciliadora, em registro distinto do adotado pela PEC 50/2023. O texto é breve e procede por analogia normativa: a primeira frente busca compatibilizar a tutela judicial efetiva com a duração razoável do processo; a segunda apresenta a sustação congressional como mero alargamento de regra constitucional já vigente no art. 49, com apoio na lógica dos freios e contrapesos (BRASIL, 2024).

O proponente arrola o §5º como evidência de que a proposta preserva o núcleo essencial da separação de poderes. Ainda assim, a analogia com o art. 49, V, da Constituição, que autoriza o Congresso a sustar atos normativos do Executivo que extrapolem o poder regulamentar, abriga salto argumentativo: ela equipara ato normativo administrativo a decisão judicial, equiparação que a literatura constitucional brasileira está longe de aceitar de modo pacífico. O quórum de quatro quintos para a contra-resposta da Corte, por sua vez, é tão alto que abre dúvida razoável. Em matérias que dividem o Pleno, alcançar nove votos em onze pode ser, na prática, inviável, o que coloca em xeque se o mecanismo dialógico previsto produz efetivamente diálogo ou se atua apenas como dispositivo simbólico, ponto a ser retomado adiante.

3.3 Comparação estrutural

A Tabela 1 sintetiza, em termos comparativos, os pontos centrais de divergência entre as duas propostas.

Tabela 1 - Comparação estrutural das PECs nº 50/2023 e 28/2024

Aspecto	PEC 50/2023	PEC 28/2024
Autoria	Dep. Domingos Sávio (PL/MG)	Dep. Reinhold Stephanes (PSD/PR)
Apresentação	27/09/2023	10/07/2024
Dispositivo	Art. 49 CF (inc. XIX)	Art. 97-A (novo) e art. 102, §§4º e 5º
Mecanismo	Sustação definitiva, sem prazo, sem contra-resposta	Sustação temporária (2+2 anos) com contra-resposta do STF por 4/5
Quórum legislativo	3/5 de cada Casa	2/3 de cada Casa
Contra-resposta do STF	Não prevista	4/5 dos membros (9 de 11)
Tom da justificativa	Político-confrontacional	Técnico-conciliador

Fonte: elaboração do autor a partir dos textos originais das PECs depositados na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2023; BRASIL, 2024).

O ponto mais relevante de divergência entre as duas PECs diz respeito à definitividade. Enquanto a PEC 50/2023 produz sustação irrevogável e priva a Corte de qualquer instrumento institucional de réplica, a PEC 28/2024 estabelece mecanismo de duração temporária e prevê contra-resposta judicial, embrionariamente articulando lógica de diálogo entre os poderes: o Legislativo provoca, e o Judiciário pode reafirmar a sua posição, desde que reúna apoio interno de magnitude considerável.

Esse arranjo aproxima a segunda proposta de modelos comparados de revisão legislativa de decisões judiciais, com destaque para a cláusula *notwithstanding* da Carta Canadense de Direitos e Liberdades (CONTINENTINO, 2010). Há, na PEC 28/2024, paradoxo que merece nota: o quórum congressual exigido para a sustação é mais elevado (dois terços, contra os três quintos da PEC 50/2023), mas é compensado tanto pela natureza temporária da medida quanto pela possibilidade de pronunciamento de manutenção pela Corte. A PEC 50/2023, em sentido inverso, exige menos para deliberar e produz mais: efeito permanente, sem possibilidade de revisão pelo Tribunal. Essa assimetria entre desenhos é apreensível apenas com auxílio do quadro teórico da próxima seção.

4 O DEBATE TEÓRICO SOBRE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL: CORRENTES EM DISPUTA

O atrito entre Legislativo e Judiciário materializado pelas duas PECs reedita, no vocabulário da teoria constitucional, a objeção democrática ao controle judicial de

constitucionalidade. A formulação clássica do problema vem de Bickel (1986), em obra cuja primeira edição é de 1962, na qual o autor introduziu a categoria *dificuldade contramajoritária* para designar o paradoxo de que magistrados sem mandato eletivo possam invalidar decisões aprovadas por representantes eleitos.

A produção teórica posterior se organiza em torno desse impasse: primazia das instituições representativas *versus* justificações da função contramajoritária do Judiciário como garantia de direitos fundamentais. No Brasil, há ainda leituras que recusam essa dicotomia, enquanto a teoria do diálogo institucional propõe uma mediação entre os polos.

Bickel (1986) não pretendia, com a expressão “dificuldade contramajoritária”, deslegitimar a Suprema Corte. Sua intenção era localizar o ponto de tensão que qualquer teoria do controle de constitucionalidade precisa enfrentar e propor uma resposta que o atenuasse, baseada nas chamadas virtudes passivas. A Corte deveria exercer autocontenção e valer-se de instrumentos como a doutrina das questões políticas e o uso prudencial do certiorari para evitar pronúncias desnecessárias e preservar a legitimidade da jurisdição constitucional. A obra inaugurou tradição que Tushnet (2003) viria a denominar *weak-form judicial review*, em contraposição à *strong-form review* característica do modelo norte-americano e, em larga medida, do brasileiro.

Em registro complementar, Ely (2016) reformulou normativamente a função do controle judicial por meio do que designou teoria de reforço da representação. Para o autor, o Judiciário não tem credenciais para impor visões substantivas sobre o bem comum em assuntos disputados; sua função é circunscrita: assegurar que o processo democrático funcione de modo a representar todos os cidadãos e impedir que minorias permaneçam excluídas dos canais de mudança política.

A atuação da Corte se justifica quando o processo legislativo falha, especialmente nos casos em que minorias enfrentam bloqueios sistêmicos de acesso e influência. Ela se torna mais difícil de sustentar, porém, quando o juiz substitui o conteúdo de decisões majoritárias em temas nos quais o procedimento democrático opera normalmente. O ponto de partida de Ely, ainda assim, é a ideia de um processo legislativo funcional; transplantar essa premissa para o Brasil contemporâneo, contudo, exige cautela.

Em artigo na *Michigan Law Review*, Tushnet (2003) organiza uma tipologia entre controle judicial forte e fraco. No primeiro, decisões da Corte sobre direitos fundamentais funcionam como palavra final, com escassas vias institucionais de superação; no segundo, o Legislativo preserva mecanismos formais para contestar ou reverter o resultado judicial. O caso canadense indica que o modelo fraco é compatível com democracias estáveis; daí sua adoção

pela doutrina brasileira na análise de arranjos internos.

Barros (2017) argumenta que, na prática jurisprudencial inaugurada pela Constituição de 1988, já se observam traços próximos do modelo fraco, especialmente no mandado de injunção e na ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Waldron (2003) representa o ponto mais radical dessa tradição: em sociedades plurais com instituições democráticas saudáveis, o controle judicial seria injustificado, por transferir a um órgão não eleito o desacordo razoável sobre direitos, que deveria ser resolvido no Parlamento, chave esta mais compatível com a igualdade política entre cidadãos.

A vertente substancialista trabalha sobre premissa oposta à dessas leituras procedimentalistas. Para Dworkin (1999), o controle judicial de constitucionalidade não é anomalia democrática, mas exigência conceitual de qualquer democracia que pretenda levar os direitos individuais a sério. Sob a concepção de integridade que o autor articula, a interpretação constitucional impõe ao juiz decidir os casos difíceis a partir de princípios morais aos quais a comunidade política se obrigou institucionalmente, e não como reflexo das preferências majoritárias circunstanciais. A objeção democrática, vista por esse ângulo, repousa em concepção empobrecida de democracia, que a iguala a mero procedimento majoritário sem substância.

A vertente substancialista adota premissa inversa à das leituras procedimentalistas. Em Dworkin (2007), o controle judicial não aparece como desvio democrático, mas como condição conceitual de qualquer democracia comprometida em levar a sério os direitos individuais. Na concepção de integridade proposta pelo autor, interpretar a Constituição significa decidir os casos difíceis à luz de princípios morais institucionalmente assumidos pela comunidade política, e não reproduzir preferências majoritárias conjunturais. Por esse ângulo, a crítica democrática ao controle judicial deriva de uma ideia empobrecida de democracia, tomada como mero método de decisão pela maioria, sem conteúdo substantivo.

Concepção mais robusta, eis que a tese de Dworkin, admite que a democracia depende de condições materiais de igualdade política, condições cuja preservação cabe, com frequência, aos tribunais constitucionais, em proteção contra deliberações majoritárias eventuais.

Barroso (2018) adapta essa tradição ao caso brasileiro. Segundo o autor, tribunais constitucionais em democracias contemporâneas desempenham três funções que podem coexistir: a contramajoritária, a representativa e a iluminista. A primeira se manifesta quando a Corte invalida decisões majoritárias que violem direitos fundamentais ou desrespeitem regras de procedimento.

A função contramajoritária consiste em invalidar deliberações majoritárias que

afrontem direitos fundamentais ou regras de procedimento. A função representativa surge quando a Corte resolve questões para as quais o sistema político não conseguiu, por incapacidade ou por desinteresse, produzir consenso. A função iluminista, mais polêmica, traduz-se na atuação judicial voltada a promover transformações sociais que a sociedade ainda não estaria preparada para realizar por vias majoritárias. Esse repertório fornece à expansão da jurisdição constitucional brasileira uma justificação teórica sofisticada, e é precisamente contra essa justificação, e não apenas contra decisões pontuais, que se tem articulado a oposição parlamentar ao Supremo nos últimos anos.

No plano doméstico, surgiram também leituras que resistem à dicotomia entre primazia legislativa e primazia judicial. No livro *Jurisdição constitucional e hermenêutica*, Streck (2004) argumenta que procedimentalismo (Ely) e substancialismo (Dworkin), quando importados sem mediações, esbarram em limites estruturais. O primeiro pressupõe um Legislativo democrático robusto, o que contrasta com um cenário descrito como “democracia delegativa”, marcado pelo uso reiterado de decretos pelo Executivo e pela colonização do Parlamento por elites econômicas (O’DONNELL, 1991). O segundo exigiria um Judiciário institucionalmente capacitado para tutelar direitos sociais, coletivos e difusos, algo que o Judiciário brasileiro, herdeiro de tradição liberal-individualista, realiza de modo irregular.

A alternativa que Streck oferece não consiste em conciliar os dois polos pela via da equidistância, mas em propor uma terceira via assentada na hermenêutica filosófica. Para o autor, a pergunta verdadeiramente decisiva não é quem detém a última palavra, mas como se decide. Isto porque se a decisão encontra apoio hermenêutico no texto constitucional e nos princípios que o estruturam, ela se mantém legítima ainda que vá contra a maioria; se decorre de invocação principiológica casual, sem densidade normativa, perde legitimidade mesmo quando protege direitos.

A distinção é particularmente fecunda para o fenômeno aqui em exame, porque alcança, ao mesmo tempo, o Supremo, quando decide pela mobilização de princípios sem rigor argumentativo (no que o autor chamou de panprincipiologismo) e o Congresso, quando pretende sustar decisões judiciais por mero quórum, sem ônus argumentativo de natureza constitucional.

A segunda posição é a de Benvindo (2014), em artigo publicado na *Revista de Informação Legislativa*, que põe em questão o próprio discurso pelo qual o Supremo se apresenta como instância legitimamente vocacionada à última palavra constitucional. O ponto de partida é diagnóstico estrutural: a relação entre os poderes, no Brasil, não obedece à harmonia que o art. 2º da Constituição enuncia e que a doutrina repete, mas se desenvolve como

competição política permanente, à maneira do que Madison já antecipara no *Federalist n° 51*. A naturalização da harmonia, no discurso constitucional brasileiro, encobre o fato de que cada poder busca expandir seu espaço próprio, e o vocabulário da legitimidade serve, frequentemente, como instrumento dessa expansão.

A contribuição mais consequente do autor reside, todavia, na pesquisa empírica que conduziu na Universidade de Brasília, voltada à totalidade das ações diretas de inconstitucionalidade julgadas pelo Supremo entre 1988 e 2012. O levantamento revelou que, em matéria de direitos fundamentais, o índice de procedência era reduzido e que parcela considerável dos casos assim classificados envolvia, na verdade, defesa de interesses corporativos, e não tutela de minorias ou de direitos sociais em sentido amplo (BENVINDO, 2014). Daí a tese de fundo: existe descompasso entre o discurso da função contramajoritária e o que a Corte efetivamente faz no controle abstrato, descompasso que erode a justificação substancialista da supremacia judicial.

Em terreno comparado, a teoria do diálogo institucional teve origem canadense, no artigo seminal de Hogg e Bushell (1997) publicado no *Osgoode Hall Law Journal*. O ponto de partida dos autores foi observação de natureza empírica: as decisões da Suprema Corte do Canadá fundadas na Carta de 1982 não fixavam, na prática, sentido último para os direitos constitucionais, porque o Parlamento detinha mecanismos institucionais aptos a respondê-las, modificá-las ou contorná-las. Essa interação, que os autores chamaram de diálogo, depende de instrumentos como a seção 33 da Carta, dispositivo que faculta ao legislador, mediante declaração expressa, suspender a aplicação de determinados direitos por prazo de cinco anos, com possibilidade de renovação (CONTINENTINO, 2010).

Tremblay (2005) oferece a crítica mais incisiva: a interação entre cortes e legislaturas raramente passa de conversação, uma troca informal sem compromisso com resultado comum; deliberação, em sentido próprio, exigiria abertura recíproca para rever posições, condição rara entre instituições.

Mendes (2011), por sua vez, propõe uma taxonomia tripartite: teorias da última palavra judicial, teorias da última palavra legislativa e teorias do diálogo. As primeiras tratam a interpretação judicial como prevalente e não revisável; as segundas atribuem primazia ao Parlamento por sua legitimidade democrática; as terceiras rejeitam a supremacia definitiva de qualquer poder e apostam em resultados normativamente preferíveis produzidos pelo intercâmbio interinstitucional.

Brandão (2012) dá continuidade à discussão ao mapear, no contexto brasileiro, os meios concretos pelos quais os poderes políticos respondem às decisões do Supremo: investidas

institucionais, manejo orçamentário, indicações para a Corte, descumprimento de decisões e superação legislativa por emenda constitucional ou lei ordinária. As duas PECs aqui examinadas situam-se no quinto desses instrumentos, mas também se conectam ao primeiro, na medida em que colocam em questão a legitimidade do Tribunal enquanto instituição.

Uma das formulações que mais diretamente atribui legitimidade ao fenômeno em análise é o constitucionalismo democrático de Post e Siegel (2007). Para os autores, a reação social e institucional a decisões judiciais não deve ser lida como disfunção democrática; trata-se, antes, de um caminho pelo qual a sociedade disputa interpretações constitucionais tidas como inadequadas e, nesse processo, participa da construção continuada do significado da Constituição.

Sob esse prisma, não há monopólio institucional da interpretação constitucional, e a mobilização política orientada contra pronúncias judiciais pode configurar manifestação legítima de participação democrática. A tese, todavia, pressupõe um ambiente democrático dotado de instituições funcionais. Inclusive, a própria Corte já incorporou tese análoga ao decidir a ADI 5105/DF, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, instante em que o Supremo afirmou que o ordenamento brasileiro lhe atribui apenas última palavra de natureza provisória sobre controvérsias constitucionais, sem instituir supremacia judicial em sentido material ou definitivo (BRASIL, 2015).

O caso é especialmente revelador. Versava precisamente sobre a hipótese que as duas PECs pretendem disciplinar: o Congresso editara a Lei nº 12.875/2013 com o propósito de superar precedente firmado pelo Tribunal nas ADIs 4430 e 4795, e o Supremo, naquela ocasião, reconheceu, em tese, a prerrogativa do legislador, condicionando-a à existência de ônus argumentativo idôneo. A reação legislativa é, pois, legítima em abstrato, mas se sujeita a teste de qualidade que o mero quórum não atende.

5 AS CONCEPÇÕES INSTITUCIONALIZADAS NAS PECs

O confronto entre os mecanismos das duas PECs e o referencial teórico permite identificar concepções distintas de democracia constitucional, ainda que os atores envolvidos não as formulem nesses termos.

No esquema de Mendes (2011), a PEC nº 50/2023 se situa entre as teorias da última palavra legislativa. A sustação irreversível, sem prazo e sem réplica judicial, atribui ao Congresso poder equivalente, na prática, à revogação de decisões do STF em controle de constitucionalidade. A justificativa acompanha essa lógica ao invocar soberania popular e negar supremacia ao Judiciário, reafirmando a representação parlamentar como foro decisivo da

deliberação constitucional.

A proposta opera, portanto, em registro próximo ao que Waldron defende em sua versão mais radical: a maioria parlamentar como espaço apropriado para resolver o desacordo razoável sobre direitos. Há, porém, distância considerável entre o que Waldron defende e o que a PEC 50/2023 efetivamente desenha. O autor pressupõe instituições democráticas em pleno funcionamento, com Parlamento que delibera sobre direitos a partir de fundamentação substantiva e em condições de igualdade política. A PEC 50/2023, ao contrário, dispensa fundamentação constitucional para a sustação, não estabelece ônus argumentativo equivalente ao que o Supremo fixou na ADI 5105/DF e prevê quórum de três quintos para deliberação que produzirá efeito definitivo e irreversível.

Lida sob a lente de Streck, a proposta apenas troca uma forma de invocação principiológica vaga, aquela em que o Supremo decide sem demonstrar que sua resposta é constitucionalmente adequada, por outra forma de arbítrio, agora de matriz legislativa, igualmente desprovida de critério hermenêutico. Decisões majoritárias do Congresso passariam a prevalecer sobre interpretações da Corte sem que o Parlamento, ao deliberar, tivesse de evidenciar elementos novos, de fato ou de direito, capazes de fundamentar a superação. O modelo, lido por essa chave, está mais próximo de versão simples de soberania parlamentar do que da tradição republicana.

A PEC 28/2024 se posiciona em coordenadas teóricas distintas. Ao combinar sustação temporária com possibilidade de réplica judicial, o seu desenho institucionaliza, ainda que de forma incipiente, a lógica de diálogo institucional articulada por Hogg e Bushell (1997) e retrabalhada no Brasil por Mendes (2011) e Brandão (2012). Nenhum dos dois poderes acaba detendo, sob esse arranjo, a última palavra em caráter definitivo: a resolução final depende do grau de adesão interna que cada um consegue reunir.

Trata-se, nesses termos, de modalidade do que a literatura chama de *double-override*, figura em que o Parlamento susta a decisão da Corte, mas a Corte pode reafirmá-la mediante supermaioria qualificada. O paralelo mais próximo é o da seção 33 da Carta canadense, embora exista diferença significativa: a chamada *notwithstanding clause* canadense funciona como override unilateral temporário, sem qualquer previsão formal de contra-resposta da Suprema Corte, ao passo que a PEC 28/2024 institucionaliza explicitamente esse contra-pronunciamento.

Ainda assim, a avaliação normativa do mecanismo requer cautela. A cláusula de *double override* é internamente assimétrica: o Congresso susta por dois terços, ao passo que o Tribunal só preserva a decisão se obtiver quatro quintos (9/11). Em casos divisivos, é pouco factível alcançar quatro quintos, o que, na prática, tende a fazer prevalecer a sustação

parlamentar.

A assimetria não desqualifica o desenho, mas matiza o tipo de diálogo que ele permite: diálogo em condições estruturalmente favoráveis ao Legislativo, e não interlocução entre poderes em situação de paridade. A lógica que governa a proposta, vista de fora, é dialógica na forma e tendencialmente unilateral em sua eficácia provável, sobretudo em temas sensíveis nos quais a decisão original do Tribunal tenha sido aprovada por margem estreita.

Note-se, por fim, que a cláusula de sustação é redigida em termos vagos (“excede a função jurisdicional” e “introduz norma geral e abstrata”), entregando ao próprio Congresso a verificação dos requisitos e esvaziando, materialmente, as condições de admissibilidade. O exame conjunto dos dois desenhos sustenta a hipótese central deste artigo: a clivagem dentro do bloco parlamentar favorável à reação não é menor do que a clivagem entre quem apoia e quem se opõe a essas propostas.

Ainda que a PEC 50/2023 e a PEC 28/2024 contem com o mesmo lastro de assinaturas e respondam à mesma percepção de excesso por parte do Supremo, ambas vertem em soluções institucionais distintas concepções diferentes sobre como o Legislativo deve reagir à Corte. A primeira opera por sobreposição unilateral, no sentido em que Brandão (2012) separa diálogo autêntico de mera imposição. A segunda articula forma de interação que, no plano formal, autoriza aquilo que Hachem e Pethechust (2021) descreveram como diálogo forçado, ainda que a assimetria das supermaiorias previstas reduza, na prática, a efetividade dessa interlocução.

A objeção de Tremblay (2005) opera, neste ponto, como teste de autenticidade. Mais do que prever contrarresposta, é preciso verificar se há revisão efetiva de argumentos entre os interlocutores. Os pronunciamentos parlamentares produzidos na sessão da Comissão de Constituição e Justiça em 9 de outubro de 2024 sugerem, em exame inicial, que os atores operam em registros que não se cruzam: parlamentares falam em soberania popular e o Tribunal responde em termos de função contramajoritária. Se o diagnóstico de Tremblay tem aplicabilidade ao caso brasileiro, então a categoria de diálogo institucional, quando aplicada à PEC 28/2024, opera mais como descrição formal do desenho do que como caracterização da prática argumentativa que ele induziria, hipótese cuja confirmação demandaria análise discursiva sistemática que excede o escopo deste texto.

A leitura de Post e Siegel (2007), pelo viés do constitucionalismo democrático, fornece contraponto que não absolve nem condena de saída qualquer das propostas. A reação legislativa é fenômeno legítimo, registrado tanto pela literatura comparada quanto pela própria jurisprudência do Supremo (BRASIL, 2015). O ponto problemático não é se o Congresso pode reagir, mas sob que termos a reação se produz, com que motivações se ampara e com que

salvaguardas se cerca. Cabe distinguir, com base nesse critério, entre reações que reforçam o sistema constitucional, ao submeter a interpretação judicial à prova da deliberação democrática, e reações que o erodem, ao retirar, sem contrapartida, a tutela dos direitos fundamentais.

A diferença entre as duas PECs deve ser compreendida exatamente nessa chave: a PEC 50/2023 desenha sustação que cumpre o primeiro requisito (a reação) sem cumprir o segundo (as salvaguardas); a PEC 28/2024 incorpora salvaguardas formais, mas as condiciona a quórum de exequibilidade prática duvidosa. Nem uma nem outra atende, portanto, integralmente, às condições de legitimidade que a teoria do diálogo institucional, em sua versão mais exigente, formula.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo se organizou a partir da pergunta sobre as concepções de democracia constitucional que atravessam os debates legislativos relativos às PECs nº 50/2023 e 28/2024. O cenário institucional reconstruído mostrou que as propostas surgiram em quadro caracterizado, de um lado, pela autonomização orçamentária do Legislativo e, de outro, pela expansão da jurisdição constitucional do Supremo, e que essas duas dinâmicas, em sua convergência, tornaram inescapável o atrito entre os poderes.

O cotejo dos desenhos institucionais revelou que o mecanismo da PEC nº 50/2023 se alinha à supremacia legislativa em sua formulação mais elementar, ao passo que a PEC nº 28/2024 delineia arranjo dialógico fraco, com cláusula de *double override*. A assimetria das supermaiorias previstas, entretanto, reduz, na prática, a efetividade da contrarresposta judicial.

A hipótese da clivagem interna ao campo favorável à reação encontrou apoio tanto no plano dos dispositivos quanto no das justificativas legislativas. A PEC 50/2023 expressa concepção que privilegia a primazia da representação parlamentar; a PEC 28/2024 integra elementos de equilíbrio dialógico extraídos de modelos comparados. Cada uma, entretanto, apresenta déficit específico quando cotejada com as correntes teóricas em disputa acerca do conceito de democracia constitucional.

A PEC nº 50/2023 falta o ônus argumentativo que a jurisprudência do próprio Supremo, no julgamento da ADI 5105/DF, reconheceu como condição de legitimidade para a superação legislativa. A PEC 28/2024 incorpora forma dialógica em seu desenho, mas a calibração das supermaiorias torna o mecanismo tendencialmente unilateral em sua eficácia plausível, ao passo que a vagueza dos pressupostos da sustação confere ao Congresso a definição última sobre a presença das condições para o exercício da prerrogativa.

O exame mais aprofundado dos discursos dos atores envolvidos e a comparação

detalhada com o modelo canadense ficam como tarefas em aberto para a teoria constitucional brasileira. Ainda assim, a análise apresentada permite afirmar que, no Brasil contemporâneo, a reação legislativa ao STF não é homogênea: uma leitura constitucional rigorosa precisa diferenciar entre desenhos próximos à supremacia legislativa pura e desenhos que tentam, mesmo que de forma imperfeita, institucionalizar mecanismos de interação entre os poderes.

A resposta que o sistema político oferecer nas próximas etapas da tramitação não será apenas escolha entre aprovar ou rejeitar duas propostas: definirá, por via constitucional originária, a concepção de democracia constitucional que orientará o equilíbrio entre Legislativo e Judiciário no Brasil para as próximas décadas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocrazia: o Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2018.

BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de. Constitutional design and the Brazilian judicial review: remarks about strong and weak-form review in the Brazilian Federal Supreme Court. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 15, n. 20, p. 180-206, jan./jun. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Revista Direito do Estado*, Salvador, ano 4, n. 13, p. 71-91, jan./mar. 2009.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018.

BENVINDO, Juliano Zaiden. A "última palavra", o poder e a história: o Supremo Tribunal Federal e o discurso de supremacia no constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 51, n. 201, p. 71-95, jan./mar. 2014.

BICKEL, Alexander M. *The Least Dangerous Branch: the Supreme Court at the bar of politics*. 2. ed. New Haven: Yale University Press, 1986.

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 50, de 2023. Altera o art. 49 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2391567>.

Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 28, de 2024. Acrescenta o art. 97-A e os §§ 4º e 5º ao art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2448732>. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5105/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 1 out. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 6 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 19 dez. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 6 maio 2026.

CONTINENTINO, Marcelo Casseb. A Notwithstanding Clause e a Constituição do Canadá de 1982. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 1-28, 2010.

DUQUE, Marcelo Schenk. A limitação às decisões monocráticas do STF e a PEC 28/2024. *Jota*, São Paulo, 15 out. 2024. Disponível em: [inserir URL direta do artigo]. Acesso em: 6 maio 2026.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução de Nelson Boeira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. Tradução de Juliana Lemos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 109, p. 78-97, nov. 2017.

HACHEM, Daniel Wunder; PETTHECHUST, Eloi. A superação das decisões do STF pelo Congresso Nacional via emendas constitucionais: diálogo forçado ou monólogos sobrepostos? *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 209-236, jan./abr. 2021.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter dialogue between courts and legislatures (or perhaps the Charter of Rights isn't such a bad thing after all). *Osgoode Hall Law Journal*, Toronto, v. 35, n. 1, p. 75-124, 1997.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São

Paulo: Saraiva, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out. 1991.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Roe Rage: democratic constitutionalism and backlash. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, Cambridge, v. 42, n. 2, p. 373-433, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela EC 86. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 24 mar. 2015. Disponível em: [inserir URL direta do artigo]. Acesso em: 6 maio 2026.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013, classes e ideologias cruzadas. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 97, p. 23-40, nov. 2013.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TREMBLAY, Luc B. The legitimacy of judicial review: the limits of dialogue between courts and legislatures. *International Journal of Constitutional Law*, Oxford, v. 3, n. 4, p. 617-648, 2005.

TUSHNET, Mark. Alternative forms of judicial review. *Michigan Law Review*, Ann Arbor, v. 101, n. 8, p. 2781-2802, 2003.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 441-464, jul./dez. 2008.

WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. Porto Alegre: Bookman, 2015.