



Isabelle Macedo Gaiatto

**O CONTROLE JUDICIAL DE EMENDAS À
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 2018 A 2025**

**Monografia apresentada
à Escola de Formação da
Sociedade Brasileira de
Direito Público – SBDP,
sob a orientação da
Professora Ana Luiza
Gajardoni de Mattos
Arruda.**

**SÃO PAULO
2025**

RESUMO E PALAVRAS-CHAVE

Resumo: A pesquisa parte do cenário de crescente polarização política e crise de legitimidade da Suprema Corte. Inspirada na monografia da Escola de Formação Pública "O STF e o controle judicial de emendas constitucionais", de Ana Luiza Gajardoni, busquei compreender como o Supremo Tribunal Federal atuou quando julgando e analisando casos de controle de emendas à Constituição Federal de 2018 a 2025. Para isso, realizei uma análise quantitativa e qualitativa de Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

Acórdãos citados: ADI 2356, ADI 2362, ADI 3133, ADI 3143, ADI 3184, ADI 3297, ADI 3308, ADI 3363, ADI 3395, ADI 3529, ADI 3684, ADI 3854, ADI 3855, ADI 3872, ADI 3998, ADI 4014, ADI 4802, ADI 4803, ADI 4887, ADI 4888, ADI 4889, ADI 5595, ADI 5679, ADI 5728, ADI 6257, ADI 6391, ADI 6392, ADI 7047, ADI 7064, ADI 7212.

Palavras-chave: Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI; emenda constitucional - EC; controle de constitucionalidade; Supremo Tribunal Federal - STF; mapeamento; Direito Constitucional.

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, Fabiola e Carlos, e a minha irmã, Ana Carolina, por tornarem os meus sonhos os seus e por sempre acreditarem no poder da educação.

Ao meu amor brasileiro, Lucas, por estar sempre perto, mesmo que longe e por tornar a vida mais leve.

As minhas companhias diárias, Ana Luísa Balasso e Sophia Bianchim, por darem toda graça à vida universitária. Sem vocês não faria sentido.

Aos meus amigos da Escola de Formação Pública, em especial, Gabi, Mafe e Camilo, por todas as risadas após as aulas (junto com cafés e bolinhos variados).

A minha orientadora, Ana Luiza Gajardoni, por todo apoio, atenção e presença e por ter me inspirado a fazer essa monografia com o seu trabalho.

A minha tutora, Isadora Carvalho, por ter me apresentado a Escola de Formação Pública e por ter contribuído em tantas etapas até aqui.

A Escola de Formação Pública, por me mostrar que eu não sabia nada do que achava que sabia.

Lista de Abreviaturas

ADEPOL- Associação dos Delegados de Polícia do Brasil
ADC- Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO – Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil
AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros
ANAMAGES – Associação Nacional dos Magistrados Estaduais
ANAMATRA – Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
ART – Artigo
ASPS – Ações e Serviços Públicos de Saúde
CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CFOAB – Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CSPB – Confederação dos Servidores Públicos do Brasil
EC – Emenda Constitucional
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
MS – Mandado de Segurança
Nº – Número
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PGR – Procurador-Geral da República
PL – Partido Liberal
PR – Partido da República
PSD – Partido Social Democrático
PSL – Partido Social Liberal
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RPC – Regime de Previdência Complementar

SBDP – Sociedade Brasileira de Direito Público

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

UF – Unidade da Federação

Sumário

INTRODUÇÃO	8
O CONTEXTO DE PESQUISA	9
2.1 O processo de aprovação e o poder das emendas constitucionais	9
2.2 O STF como Corte legítima para processar e julgar emendas constitucionais	11
2.3 O STF como Corte política	12
METODOLOGIA	14
3.1 Justificativa da pesquisa	14
3.2 Perguntas norteadoras	16
3.3 Critérios adotados	17
3.3.1 Coleta 1: as ações julgadas com análise de mérito entre 2018 e 2025	18
3.3.2 Coleta 2: as ações julgadas sem análise de mérito entre 2018 e 2025	19
3.3.3 Coleta 3: as ações propostas, mas não julgadas, entre 2018 e 2025	20
3.3.4 O saldo das Coletas	20
ANÁLISE DOS DADOS	21
4.1 Panorama	21
4.2. A relatoria dos acórdãos	22
4.3 O ano de julgamento das ações	25
4.4 As ações propostas e julgadas	26
4.4.1 A comparação com o período anterior	27
4.4.2 Plenário Virtual	28
4.4.3 Videoconferência	29
4.4.4 Julgamento em conjunto	30
4.5 Emenda Constitucional questionada	30
4.6 Os requerentes	32
4.6.1 A comparação com o período anterior	34
4.6.2 Os requerentes das ações propostas entre 2018 e 2025	34
4.7 As decisões finais	35
4.7.1 As decisões finais sem análise de mérito	36
4.7.2 As decisões finais com análise de mérito	36
4.7.3 A comparação com o período anterior	37
4.8 As liminares	37
4.8.1 A comparação com o período anterior	38

ANÁLISE DOS CASOS.....	38
5.1 Emenda Constitucional 41 de 2003	39
5.1.1 As ADIs 3854, 3855, 3872, 4014, 6391 e 6392	40
5.1.1.1 As ADIs 3854 e 4014	41
5.1.1.2 As ADIs 3855 e 3872	43
5.1.1.3 As ADIs 6391 e 6392	44
5.1.1.4 Corporativismo em ação?	45
5.1.1.5 A liminar da ADI 6257.....	47
5.1.2 As ADIs 3133, 3143 e 3184.....	48
5.1.3 As ADIs 4889, 4888 e 4887.....	50
5.1.4 A ADI 3297.....	52
5.1.5 As ADIs 3363, 3308, 3998, 4802 e 4803	54
5.2 Outras Emendas Constitucionais.....	56
5.2.1 As emendas 30 de 2000, 45 de 2004, 113 de 2021, 114 de 2021 e 123 de 2022.....	56
5.2.1.1 As ADIs 2356 e 2362	57
5.2.1.2 As ADIs 3395 e 3529	59
5.2.1.3 A ADI 3684	60
5.2.1.4 As ADIs 7047 e 7064	61
5.2.1.5 A ADI 7212	63
5.2.2 As emendas 86 de 2015 e 94 de 2016	65
5.2.2.1 A ADI 5595	66
5.2.2.2 A ADI 5679	68
5.2.3 A emenda 96 de 2017	70
5.2.3.1 ADI 5728	70
CONCLUSÃO	73
6.1 Os principais resultados encontrados.....	73
6.2 As principais considerações sobre os resultados	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	75
ANEXO	84

INTRODUÇÃO

A monografia em questão almeja analisar um ato normativo específico: as emendas constitucionais (EC). O enfoque do trabalho é atribuído ao Supremo Tribunal Federal (STF) que pratica o controle de constitucionalidade de EC por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

O objetivo da pesquisa é descobrir se conclusões obtidas na monografia “O STF e o controle judicial de emendas constitucionais”¹ de Ana Luiza Gajardoni, realizada pela Escola de Formação Pública, se mantiveram no novo recorte temporal proposto, de 2018 a 2025.

Quantitativamente, a pesquisa anterior identificou 123 ADIs que requeriam a inconstitucionalidade de 35 ECs diferentes desde que a Constituição Federal de 1988 (CF/88) passou a vigorar até 2018. Dessas 123, 21 tiveram julgamento final de mérito e dessas 21, 9 foram julgadas procedentes ou parcialmente procedentes, sendo que a interferência da Corte se deu de modo mais acentuado quando lidando com casos envolvendo direitos e garantias individuais.

Em relação aos principais requerentes dos casos com análise de mérito, a autora destaca os partidos políticos e as confederações ou entidades de classe, apontando para um equilíbrio entre “os agentes tipicamente políticos e tipicamente apolíticos” (ARRUDA, 2018, p. 77) que buscavam judicializar questões.

No que tange às liminares, expõe um padrão: liminares concedidas levaram a um julgamento final de mérito com decisão final procedente ou parcialmente procedente e liminares negadas levaram a um julgamento final de mérito com resultado improcedente.

Também tem como conclusão que o Tribunal exerce o poder de controle de constitucionalidade com deferência, principalmente quando

¹ ARRUDA, Ana Luiza Gajardoni de Mattos. O Supremo Tribunal Federal e o Controle Judicial de Emendas Constitucionais. 2018. Acesso em: 03/04/2025. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunal-federal-e-o-controle-judicial-de-emendas-constitucionais/>>.

julgando questões relativas aos procedimentos internos do Congresso Nacional; demonstra a ausência de uma jurisprudência fixa pela Corte, especialmente quando envolve conceitos amplos e indefinidos, como as cláusulas pétreas e aponta para limites sobre os direitos adquiridos.

Por fim, declara a necessidade de “observar como será a postura do STF quando atuando perante um dos governos mais divididos desde a redemocratização” pontuando ser “importante um futuro estudo sobre se a jurisprudência veio ou não a mudar nesse momento da história” (ARRUDA, 2018, p. 79), trecho que me despertou curiosidade em fazer a vigente pesquisa.

O CONTEXTO DE PESQUISA

2.1 O processo de aprovação e o poder das emendas constitucionais

Primeiramente, é fundamental estabelecer a diferença entre Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e EC, pois essa distinção impacta na forma como o Poder Judiciário atua. Enquanto a primeira é o instrumento que inicia o processo de alteração, a segunda é o resultado do processo legislativo, sendo um ato normativo definitivo.

As ECs já promulgadas são pacificamente submetidas ao controle de constitucionalidade pelo STF, conforme corroborado pela doutrina e jurisprudência da Corte. Esse controle é classificado como abstrato e repressivo, sendo exercido por meio de ADI. Contudo, o controle preventivo sobre as PECs, que tem como instrumento o Mandado de Segurança (MS), é medida mais excepcional que o controle repressivo². Não obstante, parte da doutrina critica que a possível intervenção do Judiciário representaria um ataque direto à Separação dos Poderes, pois este interferiria na autonomia e na liberdade de deliberação do Poder Legislativo. Outra parte, argumenta que essa fiscalização é necessária com base no art. 60, § 4º da Constituição

² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.448, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 out. 2016. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5066912>>. Acesso em: 15 mar. 2025.

Federal, que proíbe expressamente a deliberação sobre atos tendentes a abolir as cláusulas pétreas.³

Nessa toada, para que uma ADI seja proposta requerendo a inconstitucionalidade de EC, deve-se demonstrar violação às limitações do poder de reforma previstas no art. 60 da CF/88, sendo eles:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 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 [...] (BRASIL, 1988)

Feita essa consideração inicial, para que uma PEC seja aprovada, e transformada em EC, é necessária uma extensa tramitação, que requer a aprovação do texto por, no mínimo, 171 deputados ou 27 senadores (1/3 do quórum total) ou o Presidente da República ou mais da metade das Assembleias Legislativas, sendo que a redação também passa pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e por comissão especial.

Nesse sentido, o controle de constitucionalidade de EC é cerceado pelo ônus político, haja vista o alto quórum de deliberação, a quantidade de

³ Por essa linha interpretativa, a própria discussão ou votação sobre tais temas inconstitucionais já violaria a norma, legitimando a intervenção judicial preventiva.

turnos de votação e o rechaço pela CCJ e comissão especial da possibilidade de a emenda violar a Constituição, aspecto que o STF confrontará caso haja ADI contra a mesma.

Ademais, as emendas constitucionais, ao contrário das leis ordinárias, têm máxima hierarquia no sistema jurídico, o que implica que ao serem aprovadas, passarão a ser uma norma fundamental do Estado. Desse modo, se uma lei ou decreto forem contrários ao que diz a EC eles podem se tornar inconstitucionais.

Até o momento de pesquisa, 136⁴ emendas já foram feitas à Constituição. Levando em consideração os possíveis conflitos de poder apresentados, a hierarquia normativa sobre a temática e o fato de que a recorrência de emendas pode causar instabilidade jurídica, levar a banalização do constituinte originário e favorecer maiorias políticas temporárias, esse número é excessivo e problemático.

2.2 O STF como Corte legítima para processar e julgar emendas constitucionais

A competência da Corte para processar e julgar emendas constitucionais se encontra no art. 102 da CF/88, qual seja:

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; [...] (BRASIL, 1988)

Por mais que a norma não seja taxativa a ponto de possuir o termo “emenda constitucional”, doutrina e jurisprudência consideram que a generalidade do termo “ato normativo” abarca EC. Assim, o referido artigo permite ao STF fazer o controle de constitucionalidade de emendas

⁴ BEHNKE, Emily. Constituição completa 37 anos e já teve 136 alterações por emendas, *CNN Brasil*, 05 out. 2025. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/constituicao-completa-37-anos-e-ja-teve-136-alteracoes-por-emendas/>>. Acesso em: 08 out. 2025.

constitucionais e ser o único responsável por essa fiscalização. A legitimidade, portanto, decorre desses aspectos.

Este mecanismo de controle visa impedir que as maiorias políticas ou os órgãos estatais descaracterizem a Constituição por meio de alterações inconstitucionais. Dessa forma, se uma EC for elaborada pelo poder constituinte derivado sem observar o procedimento especial ou se violar cláusula pétrea, padecerá por vício de inconstitucionalidade. Esse vício pode ser formal ou material e sendo o Poder Judiciário o responsável por restaurar a força normativa da Constituição, tais emendas não podem ser afastadas do controle de constitucionalidade dos tribunais⁵.

2.3 O STF como Corte política

Tradicionalmente, a ciência política focou na dinâmica entre o Executivo e Legislativo, o “presidencialismo de coalizão”, deixando de lado um agente importante, o Judiciário. Todavia, de 1994 a 2002, o STF, através de ADIs, concedeu decisões liminares ou decisões de mérito invalidando parcialmente mais de 200 leis federais. Em comparação, a Suprema Corte mexicana, entre 1994 e 2002, julgou a constitucionalidade de cerca de 600 leis, invalidando somente 21 leis federais⁶.

A influência do Judiciário sobre as normas não ocorre somente depois da sua aprovação, mas também antes, seja por declarações públicas, seja por conversas informais com o governo. A exemplo da influência por declarações públicas está o elogio feito pelo ministro do STF, Gilmar Mendes, às manifestações realizadas no Brasil, em 2025, contra a PEC 3/2021, popularmente conhecida como “PEC da Blindagem”, e à anistia aos envolvidos nos atos golpistas do 8 de janeiro. O ministro declarou que, com o movimento, o “Brasil reafirma que não há espaço para rupturas ou retrocessos”⁷. Nesse contexto, a declaração demonstra que caso a PEC

⁵ SILVA, J. A. Curso de Direito Constitucional Positivo. 43ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

⁶ TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. Dados, v. 50, p. 229-257, 2007.

⁷ O GLOBO. Gilmar Mendes exalta atos contra anistia e PEC da Blindagem e é criticado por advogado de Trump. 22 set. 2025. Acesso em: 20/10/2025. Disponível em:

fosse desarquivada e levada ao Supremo ou caso o mesmo ocorresse com a proposta de anistia, ele seria um voto de veto, o que influi no processo legislativo. Ademais, a exemplo da influência de conversas informais com o governo está o Fórum Jurídico de Lisboa, criado pelo ministro do STF, Gilmar Mendes, e conhecido popularmente como “Gilmarpalooza”. O evento, em 2025, reuniu ministros da Corte, integrantes do Executivo e políticos com a finalidade de debater direito, democracia e inteligência artificial⁸. Todavia, o Fórum não deixa de ser um encontro informal de executivos e políticos com ações em curso no STF, o que também influencia o jogo político. Assim, o Tribunal, ou até mesmo juízes individuais, por meio de decisões monocráticas, são capazes de controlar o “timing”, a política, e com isso atrasar o debate de um caso através do pedido de vista; impedir a implementação de uma lei através de liminar; deixar de apreciar o mérito de um pedido por questões formais, entre outros aspectos⁹.

Para mais, decisões instáveis e inconsistentes da Corte ampliam os incentivos para que o STF seja chamado para resolver qualquer tipo de disputa política e para ser uma arena política. Esse fenômeno se acentua quando ministros adotam posturas individualizadas, concedendo medidas liminares com fundamento em juízos pessoais, dissociados da orientação majoritária de suas respectivas Turmas ou do Plenário, como ocorreu na Suspensão de Liminar nº 1.178. Na ocasião, entre outros aspectos, o Ministro Luiz Fux acolheu pedido formulado pelo Partido Novo para suspender decisão que autorizava a Folha de S.Paulo a entrevistar Lula, em setembro de 2018, embora (i) partidos políticos não detenham legitimidade para requerer Suspensão de Liminar e (ii) o próprio STF já houvesse firmado entendimento de que esse instrumento se destina exclusivamente

<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2025/09/22/gilmar-exalta-apoioao-stf-em-manifestacoes-brasil-reafirma-que-nao-ha-espaco-pararetrocessos.ghtml>.

⁸ UOL. Gilmarpalooza: o que é o fórum que reúne STF, deputados e governo em Lisboa. 02 jul. 2025. Acesso em 20/10/2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimasnoticias/2025/07/02/gilmarpalooza-o-que-e-o-forum-que-reune-stf-deputados-e-governo-em-lisboa.htm>.

⁹ TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. Dados, v. 50, p. 229-257, 2007.

ao controle de decisões proferidas por magistrados de instâncias inferiores¹⁰.

METODOLOGIA

3.1 Justificativa da pesquisa

Além da curiosidade despertada, considero importante explicar brevemente os principais motivos que me levaram a fazer essa monografia, (i) o cenário de crescente polarização política e a (ii) crise de legitimidade do STF.

Sobre a polarização, o fato de o Partido Liberal ("PL") e a Federação liderada pelo Partido dos Trabalhadores ("PT") representarem as maiores bancadas da Câmara dos Deputados¹¹, defendendo projetos politicamente opostos pode implicar na maior chance de uma PEC ser aprovada, e transformada em EC, com quantidade relevante de congressistas contrárias a ela. Isso pode aumentar a probabilidade de a mesma ser questionada por meio de ADI e por conseguinte pode potencializar possíveis atritos entre os Poderes, sendo o STF o espaço de decisão final e a pesquisa necessária para a verificação da hipótese.

O enfraquecimento da legitimidade do STF perante a sociedade e as demais instituições tratou-se de um motivador mais amplo de pesquisa. Segundo autores como Rubens Glazer, a crise de legitimidade do Tribunal decorre de iniciativas da própria Corte, orientadas pelo discurso de combate à corrupção. A reiteração dessas ações – denominadas por ele de "catimbas constitucionais" – que ocorrem no limite das regras, mas que agredem valores e virtudes fundamentais a sociedade, são capazes de gerar tanto uma crise institucional, quanto constitucional, colocando em risco a própria estabilidade do regime democrático.

¹⁰ GLAZER, Rubens. Catimba constitucional. O STF, do antijogo à crise constitucional. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

¹¹ Agência Câmara de Notícias. PL desponta como maior bancada da Câmara, seguida pela Federação liderada pelo PT. 03 out. 2022. Acesso em: 14/11/2025. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/911504-pl-desponta-como-maior-bancada-da-camara-seguido-pela-federacao-liderada-pelo-pt/>>.

entre 2012 e 2020 o Supremo Tribunal Federal passou por um processo de deterioração da sua autoridade, em grande parte por sua própria culpa. A agenda de combate à corrupção mobilizou o tribunal a adotar teses surpreendentes e de legalidade em rota de colisão com o Executivo e Legislativo (GLAZER, 2020, p. 64)

Nessa seara, a tese da crise se conecta a uma dimensão de legitimidade que não se esgota no debate sobre legalidade ou ilegalidade das condutas. Sob a catimba constitucional, nem tudo que é regular é legítimo.

Para mais, nesse contexto, o julgamento do Mensalão¹² teria sido, possivelmente, o marco em que os ministros do STF perceberam que essa agenda lhes conferia uma popularidade inédita, tanto institucional quanto pessoal, além de uma força política singular. Não obstante, a catimba passou a ocorrer tanto em relação ao Executivo e Legislativo como em relação aos ministros entre si.

A catimba chegou até a utilização de poderes burocráticos administrativos. Um episódio muito sintomático ocorre no início de 2017 com o falecimento do Ministro Teori Zavascki, então relator do processo da Lava Jato no Supremo Tribunal Federal, que era e continua sendo o processo em torno do qual se mobiliza o debate público a respeito de corrupção política no país. Pelas regras regimentais, a relatoria do processo seria assumida pelo novo ministro a ser indicado pelo então Presidente Temer. A possibilidade de que o novo ministro de Temer se encarregasse da Lava Jato comoveu a opinião pública, que enxergava no Presidente alguém possivelmente comprometido com a proteção da porção corrupta do mundo político. Em vista disso, a então Presidente do STF, Cármen Lúcia, realiza duas manobras de catimba. A primeira, impedir que o Presidente da República escolhesse o ministro incumbido pela relatoria da Lava Jato, determinando a redistribuição desses processos para outro ministro do Tribunal. Todavia, além disso, a Presidente realizou uma segunda catimba, dessa vez em face de seus próprios colegas do Tribunal, arrogando para si a competência de tomar uma decisão sobre o processo da Lava Jato que não era necessariamente urgente, mas que de certa forma bloquearia a possibilidade factual de um colega

¹² VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, v. 4, p. 441-463, 2008.

reverter sua decisão, no caso homologando o acordo de delação premiada da Odebrecht. Talvez esse tenha sido o momento que inaugura a utilização da catimba de ministros contra outros ministros do STF (GLAZER, 2020, p. 27-28)

Esse diagnóstico, por sua vez, me fez refletir sobre a importância de estudar as matérias decididas neste Tribunal e procurar compreender em que medida o "microcosmo" do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais entre 2018 e 2025 poderia agregar ao debate sobre a situação da Corte.

3.2 Perguntas norteadoras

No presente trabalho, a principal pergunta de pesquisa que pretendo responder é:

- I. Como atuou o Supremo Tribunal Federal quando julgando e analisando casos de controle de emendas à Constituição Federal de 2018 a 2025?

Além disso, as seguintes subperguntas visam nortear a pesquisa e auxiliar a resposta à pergunta principal:

- II. Quantas ações relativas ao tema o STF julgou de 2018 a 2025?

- A. A proporcionalidade se manteve em relação ao recorte 1988 a 2018?

- III. Quantas ações relativas ao tema foram propostas de 2018 a 2025?

- A. A proporcionalidade se manteve em relação ao recorte 1988 a 2018?

- IV. Quais são as decisões finais relativas às ADIs?

- A. Quantas tiveram os pedidos declarados procedentes e quantas improcedentes?
 - B. Quantas não possuem análise de mérito?
- V. Ainda existe equilíbrio entre os requerentes que buscaram judicializar a questão?
 - A. Algum requerente é mais bem sucedido ao propor ADI requerendo a inconstitucionalidade de EC?
- VI. A dinâmica das liminares se manteve? Isto é:
 - A. As liminares concedidas levaram a um julgamento final de mérito com decisão final procedente ou parcialmente procedente?
 - B. As liminares negadas levaram a um julgamento final de mérito com resultado improcedente?
- VII. O que há de novo?

3.3 Critérios adotados

O movimento de coleta dos dados foi dividido em 3 partes. Isso porque, para ter um cenário completo do que ocorreu com as ações ainda não julgadas e propostas até o fim da pesquisa anterior, seria necessário descobrir (i) quantas já foram julgadas com análise de mérito, (ii) quantas já foram julgadas sem análise de mérito e (iii) quantas ainda não foram julgadas. Dessa necessidade, decorrem a Coleta 1 e a Coleta 2 que serão expostas abaixo. Além disso, para saber quantas decisões foram propostas, mas não julgadas, entre 2018 e 2025 seria necessário fazer um terceiro movimento, representado pela Coleta 3.

Como o principal objeto de análise é a jurisprudência do STF, o instrumento essencial foi o seu *website*¹³.

3.3.1 Coleta 1: as ações julgadas com análise de mérito entre 2018 e 2025¹⁴

A coleta inicial, para compreender quantas ações relativas ao tema o STF julgou de 2018 a 2025 é dividido nas seguintes etapas:

- I. Eu entrei no site do STF, fui na aba “jurisprudência” e cliquei em “pesquisa”.
- II. Após, fui direcionada para uma nova guia e cliquei em “pesquisa avançada”. Nesse campo, os critérios que utilizei para filtragem foram a classe “ADI”¹⁵ e os termos “Emenda Constitucional” ou “EC” ou “Emend\$ adj2 Const\$” foram colocados na ementa¹⁶.
- III. Em seguida, cliquei em “pesquisar” e o STF gerou um resultado preliminar, ao qual eu adicionei ainda mais filtros. Esses filtros foram os critérios temporais.
- IV. Coloquei como data de início de julgamento: 01/01/2018 e como data limite da publicação do acórdão 01/06/2025, data em que a pesquisa teve início.

Realizada essa pesquisa inicial, cheguei ao montante de 363 resultados, logo, 363 processos julgados no mérito de acordo com os critérios estabelecidos, todos com decisões do colegiado, pois não é possível controle de constitucionalidade desse dispositivo pelas decisões monocráticas.

Dessas 363 Ações Diretas de Inconstitucionalidade, apenas 44 faziam parte do escopo de pesquisa. As 319 ADIs que não faziam parte da pesquisa eram ou contra emendas constitucionais estaduais ou contra leis

¹³ <https://portal.stf.jus.br/>

¹⁴ Propostas a qualquer tempo, isto é, tanto antes de 2018 como depois.

¹⁵ Já que o controle de emendas constitucionais é feito por meio desse instrumento.

¹⁶ A variedade de termos leva em consideração a existência de diversas expressões que representam o dispositivo normativo.

federais e estaduais ou contramedidas provisórias - principalmente devido ao contexto pandêmico- em sua maioria. As que eram contra leis federais e estaduais e contramedidas provisórias apenas citavam emendas constitucionais, por isso a presença na ementa, mas sem a finalidade de excluí-las.

3.3.2 Coleta 2: as ações julgadas sem análise de mérito entre 2018 e 2025¹⁷

Colhidas as ações julgadas entre 2018 e 2025 busquei compreender quantas e quais ações propostas até 2018 foram extintas monocraticamente sem resolução do mérito entre 2018 e 2025. Ressalto que essa etapa da coleta visa apenas contribuir para esclarecimento do que ocorreu, passados sete anos, com as ações que haviam sido propostas, mas não julgadas, até o fim da pesquisa de 2018.

O movimento foi o seguinte:

- I. Abri a tabela realizada pela pesquisa anterior e filtrei todas as ADIs que ainda não haviam sido julgadas, isto é, fui à coluna “Decisão Final” e selecionei todas as ações que tivessem como resposta “Ainda não julgada”.
- II. Feito isso, dividi a tela do computador em duas e coloquei de um lado a tabela da pesquisa de Ana Gajardoni com todas as ações ainda não julgadas até 2018 e de outro a minha tabela com todas as ações julgadas entre 2018 e 2025.
- III. Desse movimento, consegui descobrir todas as ações que foram extintas monocraticamente. Isso porque, se a ação não aparecesse na minha tabela significava que ou (i) ela ainda não tinha sido julgada ou que (ii) ela foi extinta monocraticamente. Assim, fiz a pesquisa manualmente para saber em qual estágio se encontravam as ações que não apareceram na minha tabela.

Por meio dessa busca foram encontradas 11 ações que foram extintas monocraticamente.

¹⁷ Propostas até 2018.

3.3.3 Coleta 3: as ações propostas, mas não julgadas, entre 2018 e 2025

Em seguida, parti para o último movimento de coleta, ainda utilizando o mesmo *website*, para buscar compreender quantas ações relativas ao tema foram propostas, mas não necessariamente julgadas, de 2018 a 2025. Nesse sentido, a ação foi a seguinte:

- I. Cliquei na aba “processos”, em seguida, “principais serviços”, e depois, “ADI, ADC, ADO e ADPF”.
- II. Após, fui direcionada para uma nova guia na qual selecionei a classe processual “ADI”, a UF “DF” e pesquisei todas as emendas propostas desde 1988, a fim de compreender quais e quantos processos foram propostos contra cada emenda entre 2018-2025.

Por meio dessa busca foram encontradas 40 ações. Entre essas 40, existiam 7 ações já julgadas com análise de mérito, 10 ações já julgadas sem análise de mérito e 23 ações ainda não julgadas.

3.3.4 O saldo das Coletas

Feita todas as 3 coletas, consegui ter um cenário completo do que ocorreu com as ações ainda não julgadas da pesquisa anterior, decorridos os sete anos. Ademais, consegui mapear integralmente as ações propostas entre 2018 e 2025, compreendendo quantas já haviam sido julgadas até o presente momento e quantas ainda não.

Sendo assim, o saldo é o seguinte: das 66 ações ainda não julgadas da pesquisa anterior, 37 foram julgadas no mérito, 11 foram extintas sem resolução de mérito e o restante ainda não foi julgado. Para mais, das 40 ações propostas entre 2018 e 2025, 7 foram julgadas com análise de mérito, 10 foram julgadas sem análise de mérito e 23 ainda não foram julgadas.

Portanto, o trabalho tem como resultado uma tabela com 88 ações. Essas 88 ações correspondem às seguintes categorias: 44 são ações

julgadas com análise de mérito; 11 são ações julgadas sem análise de mérito e propostas antes de 2018; 10 são ações julgadas sem análise de mérito e propostas depois de 2018 e 23 são ações propostas depois de 2018 que ainda não foram julgadas.

TABELA 1: Distribuição de ações por categoria

Categoria	Quantidade	Porcentagem
Ações julgadas com análise de mérito (2018-2025)	44	50.0%
Ações julgadas sem análise de mérito e propostas antes de 2018	11	12.5%
Ações julgadas sem análise de mérito e propostas depois de 2018	10	11.4%
Ações propostas depois de 2018 que ainda não foram julgadas	23	26.1%
Total	88	100.0%

Considerando o curto espaço temporal da pesquisa, analisar profundamente as 88 ADIs se mostrou inviável. Meu critério foi, portanto, concentrar a análise quantitativa nas 44 ADIs com análise de mérito e a análise qualitativa nas ADIs mais importantes, categoria que explicarei posteriormente. Essa seleção visa focar nos casos que podem oferecer as respostas mais robustas às questões propostas no trabalho, levando em conta o tempo de pesquisa.

ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Panorama

Nessa parte da pesquisa serão apresentados os dados coletados, que tiveram como fio-condutor as subperguntas, e a análise feita a partir deles. Tal análise, neste momento, não será sobre o conteúdo ou razões de decidir dos acórdãos.

No total, foram encontradas 88 ações, das quais foram extraídas as seguintes informações: ADI, relatoria para o acórdão, ano de proposição, ano de julgamento da ação, emenda constitucional questionada, análise de mérito, requerentes, decisão final, liminar, ambiente de julgamento e observações. Como já mencionado, os acórdãos que serão trabalhados de modo relevante neste tópico se referem aos 44 com decisão de mérito. Desses 44 acórdãos, temos julgamentos ocorridos desde 2018 até 2025, questionando EC ou parte delas via ADI, deliberados todos em plenário devido ao artigo 97 da CF/88, o qual estabelece:

Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público [...] (BRASIL, 1988)

Durante esse período, 2 presidentes governaram o Brasil, Jair Messias Bolsonaro e Luiz Inácio Lula da Silva, ambos filiados aos dois maiores partidos com representação no Congresso Nacional, PL e PT, respectivamente, os quais defendem projetos politicamente opostos¹⁸.

As ADIs apresentadas contaram com um total de 12 relatores diferentes e faziam referência a 18 ECs. Entre os requerentes, foram encontrados: Confederações/ Entidades de Classe, Partidos Políticos, Procurador Geral da República (PGR), Governador, Presidente da República, Mesa da Assembleia Legislativa e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB). Os pedidos, em regra, são improcedentes e as liminares, majoritariamente, antecipam como será julgado o mérito da ação.

4.2. A relatoria dos acórdãos

Nos anos de julgamento, a relatoria dos acórdãos pertenceu a 12 ministros diferentes, sendo eles Alexandre de Moraes, André Mendonça, Cármen Lúcia, Celso de Mello, Dias Toffoli, Edson Fachin, Gilmar Mendes,

¹⁸ Ressalva-se que Bolsonaro foi eleito pelo PSL em 2018, e deixou o partido em 2019, devido a divergências com a cúpula. Na ocasião, buscou criar um partido, a Aliança Pelo Brasil, que não prosperou. Após 2 anos sem partido, se filiou ao PL, nona legenda da carreira política (G1, 2021).

Luiz Fux, Nunes Marques, Ricardo Lewandowski, Roberto Barroso e Rosa Weber.

Alexandre de Moraes foi responsável pela relatoria de 5 ADIs, sendo a mais recente proposta em 2013 e a mais antiga proposta em 2004. O ano de julgamento delas ocorreu entre 2019 e 2020 e apenas duas ADIs foram parcialmente procedentes, o restante, improcedentes.

André Mendonça relatou apenas uma ADI, proposta em 2022 e julgada em 2025, na qual o resultado foi de procedência parcial. O redator para o acórdão foi o Ministro Gilmar Mendes, ficando vencido o relator André Mendonça.

Cármen Lúcia foi a relatora de 6 ADIs, sendo a mais recente proposta em 2012 e a mais antiga proposta em 2004. O julgamento delas ocorreu em um único ano, 2020.

Celso de Mello foi relator de uma única ADI, proposta em 1999 e julgada 21 anos depois, em 2020. O resultado foi improcedente.

Dias Toffoli foi responsável pela relatoria de 4 ADIs, sendo a mais recente proposta em 2017 e a mais antiga em 2005. Elas foram julgadas nos anos de 2018, 2023 e 2025 e todas tiveram resultado improcedente.

Edson Fachin atuou como relator de uma única ADI, proposta em 2018 e julgada em 2020. Ela teve resultado improcedente.

Gilmar Mendes foi responsável pela relatoria de 17 ADIs, sendo a mais recente proposta em 2020 e a mais antiga proposta em 2004. O ano de julgamento dessas ações ocorreu entre 2020 e 2023, sendo que apenas 3 ADIs foram procedentes e o restante, improcedente.

Luiz Fux atuou na relatoria de 2 ADIs, sendo uma proposta em 2021 e outra em 2022 e ambas foram julgadas em 2023. Elas tiveram como resultado procedência parcial.

Nunes Marques atuou na relatoria de 2 ADIs, sendo ambas propostas em 2000 e julgadas em 2024, 24 anos depois. O resultado delas foi procedente e nas duas ações o redator para o acórdão foi o Ministro Edson Fachin, ficando vencido o relator Nunes Marques.

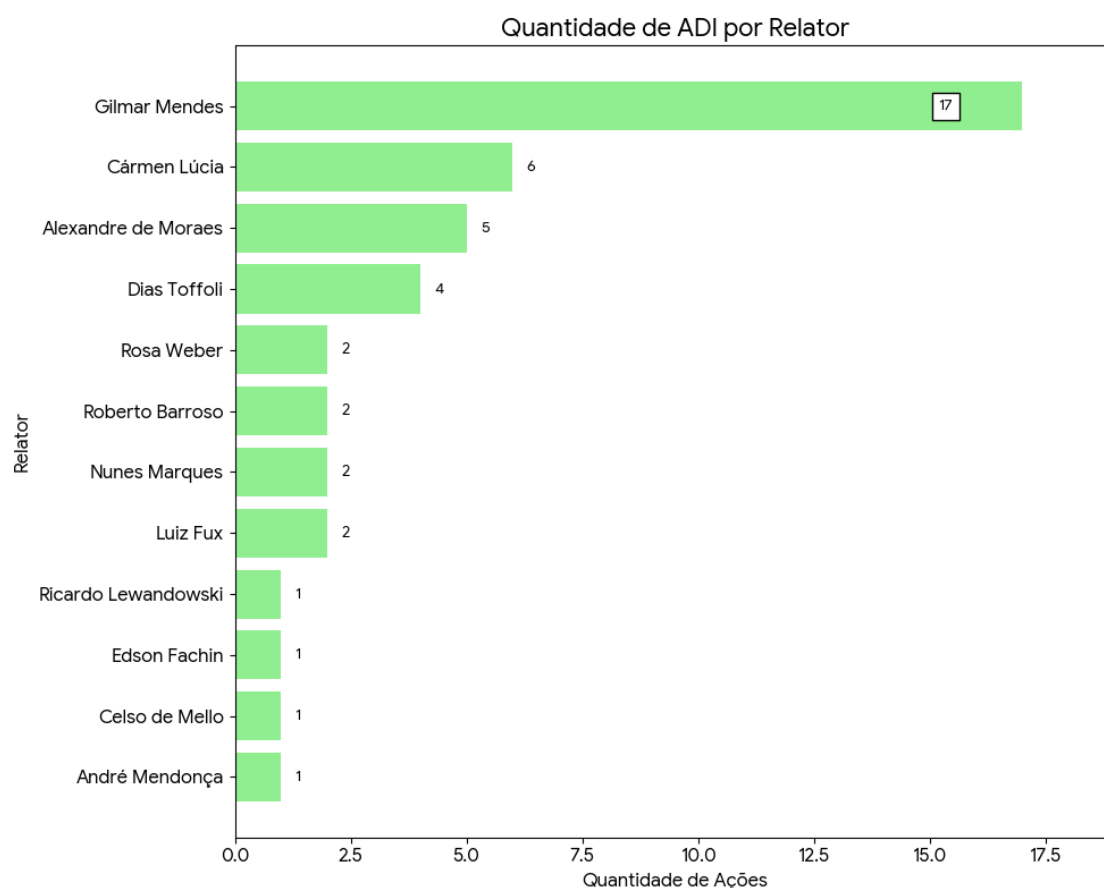
Ricardo Lewandowski foi relator de uma única ação proposta em 2016 e julgada em 2022. O resultado foi improcedente e o redator para o

acórdão foi o ministro Alexandre de Moraes, ficando vencido o relator Ricardo Lewandowski.

Roberto Barroso foi relator de 2 ADIs. A mais antiga foi proposta em 2017 e a mais recente em 2021. Ambas foram julgadas em 2023 e o resultado foi improcedente.

Rosa Weber foi relatora de 2 ADIs, sendo a mais antiga proposta em 1998 e a mais atual em 2015. O ano de julgamento de ambas foi 2020, sendo que a mais antiga demorou 22 anos para ser julgada. Ambas foram improcedentes.

GRÁFICO 1¹⁹: Quantidade de ADI por relator



Sob a ótica do modelo delegacionista, o qual atribui ao relator o papel de prover a fundamentação para a decisão coletiva²⁰, observa-se que o

¹⁹ Feito por meio da inteligência artificial Gemini IA. Prompt de comando: "Com base na tabela fornecida, faça um gráfico considerando a quantidade de ADI por relator".

²⁰ ALMEIDA, D. dos S.; BOGOSSIAN, A. M. "*Nos termos do voto do relator*": considerações acerca da fundamentação coletiva dos acórdãos do STF. REI - Revista de estudos

Ministro Gilmar Mendes foi o que exerceu maior influência na formação da jurisprudência do período analisado, tendo relatado número de ações superior ao de nove ministros somados. Nesse contexto, sua atuação foi central para a construção das razões decisórias que conformaram o entendimento do Tribunal.

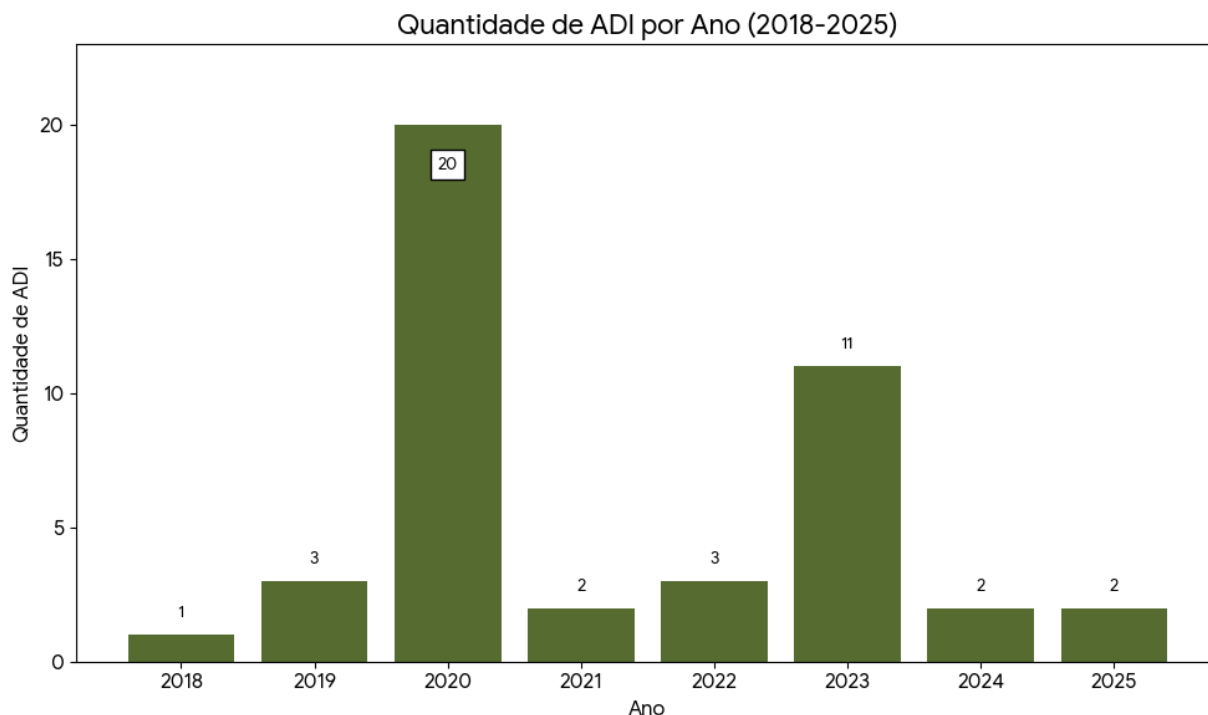
4.3 O ano de julgamento das ações

Em relação aos anos de julgamento dos acórdãos, todos ocorreram entre 2018 e 2025, recorte temporal escolhido para a pesquisa. Nesse período, a celeridade processual da Corte demonstrou um aumento notável havendo julgamento de mérito de pelo menos uma ADI requerendo a inconstitucionalidade de EC a cada ano, com um pico que ocorreu em 2020, devido, principalmente, à publicação da Emenda Regimental 53/2020 do STF. Essa emenda ampliou o escopo do Plenário Virtual, que será posteriormente aprofundado, para abarcar todos os processos de competência do STF, incluindo, portanto, as Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra Emendas Constitucionais.

GRÁFICO 2²¹: Quantidade de ADI por ano

institucionais. [S.I], v.2, n.1, p. 263-297, 2016. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/44>. Acesso em: 19 mar. 2025.

²¹ Feito por meio da inteligência artificial Gemini IA. Prompt de comando: "Com base na tabela fornecida, faça um gráfico considerando a quantidade de ADI por ano".



Este cenário contrasta fortemente com o período anterior (1988-2018), no qual o STF chegou a ficar 8 anos sem julgar o mérito de nenhuma ADI²², e no qual o ano de maior volume (2007) registrou apenas 4 julgamentos, em contraposição com 2020, em que 20 ações foram julgadas.

Ressalta-se que nenhuma EC foi julgada durante o mesmo mandato presidencial em que foi aprovada²³, ou seja, as ECs analisadas durante o mandato do presidente Jair Bolsonaro tiveram sua origem em aprovações ocorridas nos governos do presidente Luiz Inácio (primeiro mandato) e Michel Temer. De modo análogo, aquelas julgadas sob a gestão do presidente Luiz Inácio (terceiro mandato) eram oriundas de aprovações do governo de Jair Bolsonaro. O ano do acórdão, portanto, não coincide com o ano da EC questionada.

4.4 As ações propostas e julgadas

Em relação ao ano de propositura das ações, existem ADIs propostas desde 1998 até 2024²⁴. Todavia, nem todas as ADIs propostas

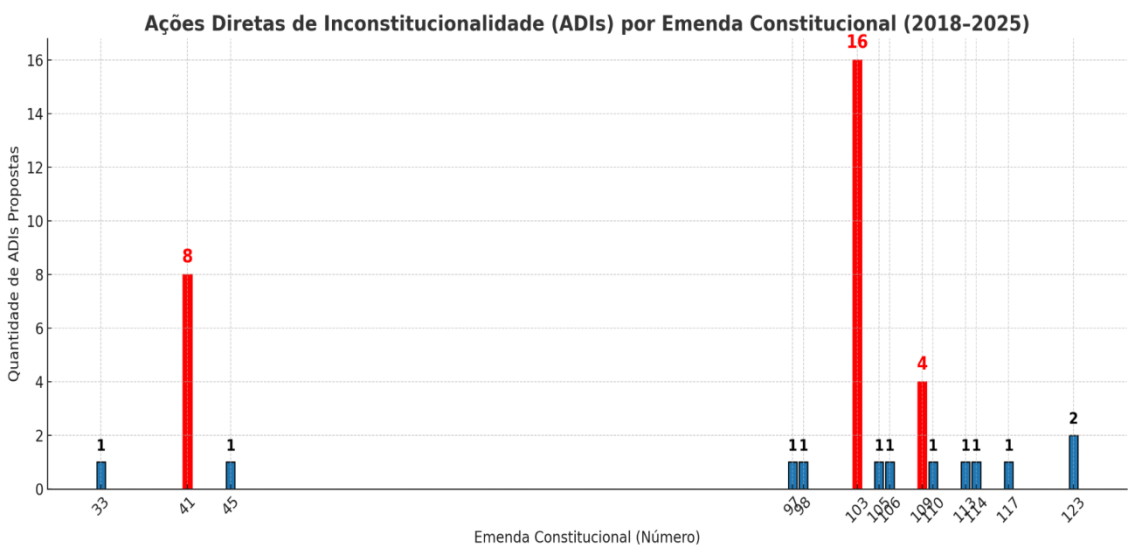
²² Isso ocorreu entre os anos de 1993 e 2002.

²³ Padrão da pesquisa anterior que se manteve.

²⁴ Não foram encontradas ADIs propostas contra EC até o início da pesquisa em 2025.

entre 2018 e 2024 já foram julgadas no mérito. Essas ações somam 40, as quais questionam ECs diversas que abarcam variados temas.

GRÁFICO 3²⁵: Quantidade de ADI proposta a partir de 2018 por Emenda Constitucional



Os dados revelam uma distribuição desigual, com algumas emendas sendo muito mais judicializadas do que outras. Foi possível identificar que as emendas com maior judicialização foram a 41 de 2003, a 103 de 2019 e a 109 de 2021, todas criadas com foco em reformas no sistema previdenciário e fiscal do Brasil.

4.4.1 A comparação com o período anterior

Entre 1988 e 2018, 123 ADIs foram propostas requerendo a inconstitucionalidade de ECs, ou seja, esse período representa uma média de 4 ações propostas por ano. Já de 2018 a 2025, 40 ADIs foram propostas requerendo a inconstitucionalidade de ECs, lapso temporal que representa uma média de 5 ADIs propostas por ano. Portanto, no novo período, em

²⁵ Feito por meio da inteligência artificial Gemini IA. Prompt de comando: “Com base na tabela fornecida, faça um gráfico considerando a quantidade de ADI por emenda constitucional”.

relação ao anterior, houve um aumento de ações diretas de inconstitucionalidade contra EC.

A hipótese inicial era que pelo fato de os dois partidos com maior representação no Congresso Nacional nesse período terem defendido projetos politicamente opostos isso levaria ao aumento no número de ações propostas contra emendas constitucionais. Isso porque, como mencionado, com o cenário posto, há maior chance de uma PEC ser aprovada, e transforma em EC, com quantidade relevante de congressistas contrárias a ela, o que aumenta as chances de a mesma ser questionada por meio de ADI. Todavia, a hipótese foi refutada ao diagnosticar-se que nesse período, por mais que tenha ocorrido um aumento em relação ao anterior, os principais requerentes não foram os partidos políticos, mas as entidades de classe, como será aprofundado em tópico posterior. Logo, não é possível afirmar que a maior polarização entre congressistas resultou em maior judicialização em relação às emendas constitucionais.

Em continuidade, entre 1988 e 2018 o STF julgou no mérito 21 ADIs requerendo a inconstitucionalidade de ECs, o que significa que menos de 1 decisão de mérito foi proferida por ano. Já de 2018 a 2025 o STF julgou no mérito 44, o que significa que mais de 5 decisões de mérito foram proferidas por ano. Portanto, em relação ao período anterior, tem-se um aumento de 5 vezes em relação às ações julgadas.

Tendo em vista o aumento desproporcional, a presente pesquisa irá aprofundar em 3 aspectos que considera relevantes para o aumento: plenário virtual, videoconferência e julgamentos em conjunto, sendo o primeiro o mais relevante de todos²⁶.

4.4.2 Plenário Virtual

Instaurado pela Emenda Regimental 21/2007, o Plenário Virtual, sistema de julgamento colegiado por meio eletrônico limitava-se, a princípio, à avaliação da existência de repercussão geral. Posteriormente,

²⁶ Assim como o aumento das propostas o aumento das julgadas pode ser multifatorial, porém, tendo em vista o aumento relevante das julgadas optei por aprofundar nesses fatores que entendo explicarem boa parte ou a totalidade do aumento.

com a consolidação da Emenda Regimental 53/2020, o escopo foi expandido para abarcar todos os processos de competência do STF. Essa alteração tornou possível que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, fossem analisadas também nesse ambiente virtual.

Nessa toada, em 2020 o STF registrou o menor acervo processual dos últimos 21 anos, com 26.256 processos em tramitação, dos quais mais de 70% têm menos de 1 ano de atuação, sendo 89,4% do acervo composto por feitos autuados dos últimos 5 anos. Esse fenômeno é resultado da combinação (i) de sessões virtuais para o julgamento de mérito dos processos e (ii) de sessões por videoconferência, os quais possibilitaram ao Plenário aumentar em 48,6% o número de decisões proferidas (de 3.921, em 2019; para 5.828 decisões, em 2020)²⁷.

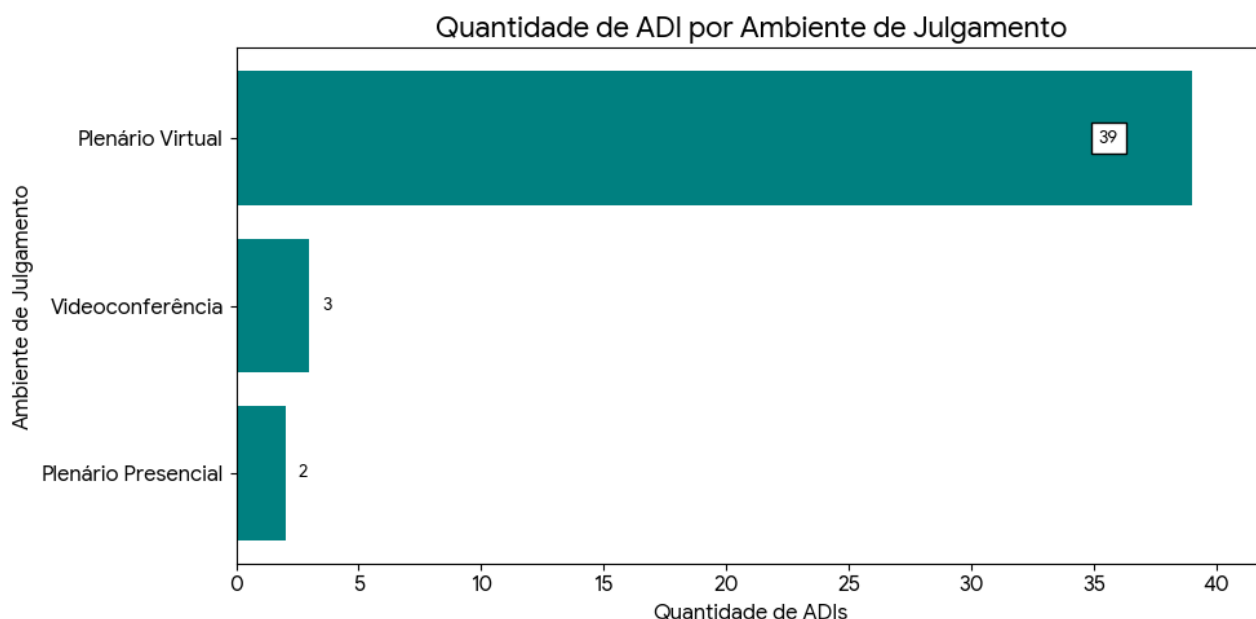
Essa celeridade é corroborada pelos dados da pesquisa, haja vista que das 40 ADIs propostas entre 2018 e 2024, 16 já foram julgadas, com ou sem análise de mérito. Para mais, entre as 44 ações julgadas no mérito 40 foram via plenário virtual, o que demonstra o impacto desse novo instrumento.

4.4.3 Videoconferência

A videoconferência foi instituída pela Resolução 672/ 2020 do STF com o objetivo de permitir o uso dela nas sessões de julgamento presencial do plenário e das turmas. A partir desse mecanismo, 3 das 44 ações foram julgadas. Mesmo que seu impacto não tenha atingido a relevância do Plenário Virtual, sua importância reside no impulso que deu ao volume de decisões, especialmente no contexto pandêmico. Com as restrições impostas pela SARS-CoV-2 e o distanciamento social, o julgamento simultâneo e remoto dessas 3 ações foi o que permitiu tal apreciação, que, de outra forma, não teria ocorrido.

²⁷ BRASIL. Relatório de atividades 2020 Supremo Tribunal Federal. 2021. Acesso em 21/08/2025. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/transparenciaRelatorioGestao/anexo/Relatorios_de_atividades/RelatorioAtividadesSTF2020.pdf>

GRÁFICO 4²⁸: Quantidade de ADI por Ambiente de Julgamento



4.4.4 Julgamento em conjunto

O julgamento em conjunto de ações é regido pelo Artigo 55²⁹ do Código de Processo Civil (CPC) e estabelece dois pressupostos processuais: a identidade de pedido ou causa de pedir, isto é, conexão ou continência e o risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias, o que autoriza a reunião das demandas mesmo sem conexão formal. Essa sistemática de gestão processual foi amplamente aplicada, abarcando 23 das 44 ações submetidas à análise de mérito. Tal volume demonstra a relevância desse instrumento para o incremento do número total de ações julgadas, na medida em que permitiu soluções definitivas a uma quantia significativa de controvérsias com esforços unificados.

4.5 Emenda Constitucional questionada

²⁸ Feito por meio da inteligência artificial Gemini IA. Prompt de comando: "Com base na tabela fornecida, faça um gráfico considerando a quantidade de ADI por ambiente de julgamento".

Nesses anos de julgamentos, foram analisadas no mérito 18 ECs diferentes, sendo as seguintes: EC 16/1997³⁰, EC 19/1998³¹, EC 20/1998³², EC 28/2000³³, EC 30/2000³⁴, EC 41/2003³⁵, EC 45/2004³⁶, EC 47/2005³⁷, EC 74/2013³⁸, EC 75/2013³⁹, EC 86/2015⁴⁰, EC 94/2016⁴¹, EC 96/2017⁴², EC 98/2017⁴³, EC 103/2019⁴⁴, EC 113/2021⁴⁵, EC 114/ 2021⁴⁶, EC 123/2022⁴⁷. Essas emendas fazem referência a temas variados, mas o principal é Finanças Públicas, reflexo, em especial, da EC 41 de 2003, como será aprofundado em tópico posterior.⁴⁸

TABELA 2: Frequência dos temas das ECs julgadas

Tema	Quantidade
Finanças Públicas	10
Direito Administrativo	5
Direito Eleitoral	1
Direito do Trabalho	1
Direito Tributário	1

³⁰ Temática: Direito eleitoral.

³¹ Temática: Direito administrativo.

³² Temática: Finanças públicas.

³³ Temática: Direito do trabalho.

³⁴ Temática: Finanças públicas.

³⁵ Temática: Finanças públicas.

³⁶ Temática: Direito administrativo.

³⁷ Temática: Finanças públicas.

³⁸ Temática: Direito administrativo.

³⁹ Temática: Direito tributário.

⁴⁰ Temática: Finanças públicas.

⁴¹ Temática: Finanças públicas.

⁴² Temática: Direito administrativo.

⁴³ Temática: Direito administrativo.

⁴⁴ Temática: Finanças públicas.

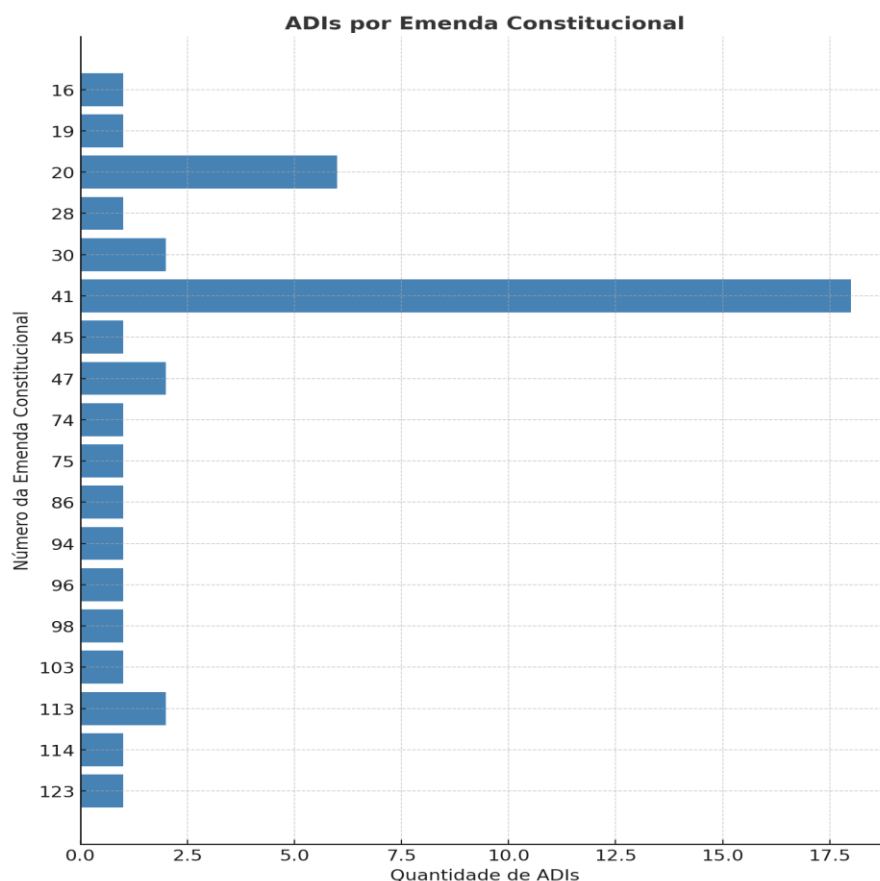
⁴⁵ Temática: Finanças públicas.

⁴⁶ Temática: Finanças públicas.

⁴⁷ Temática: Finanças públicas.

⁴⁸ Relevância que se mantém também se pensarmos no período mais amplo de 1988-2018.

GRÁFICO 5⁴⁹: Quantidade de ADI julgada no mérito por Emenda Constitucional



4.6 Os requerentes

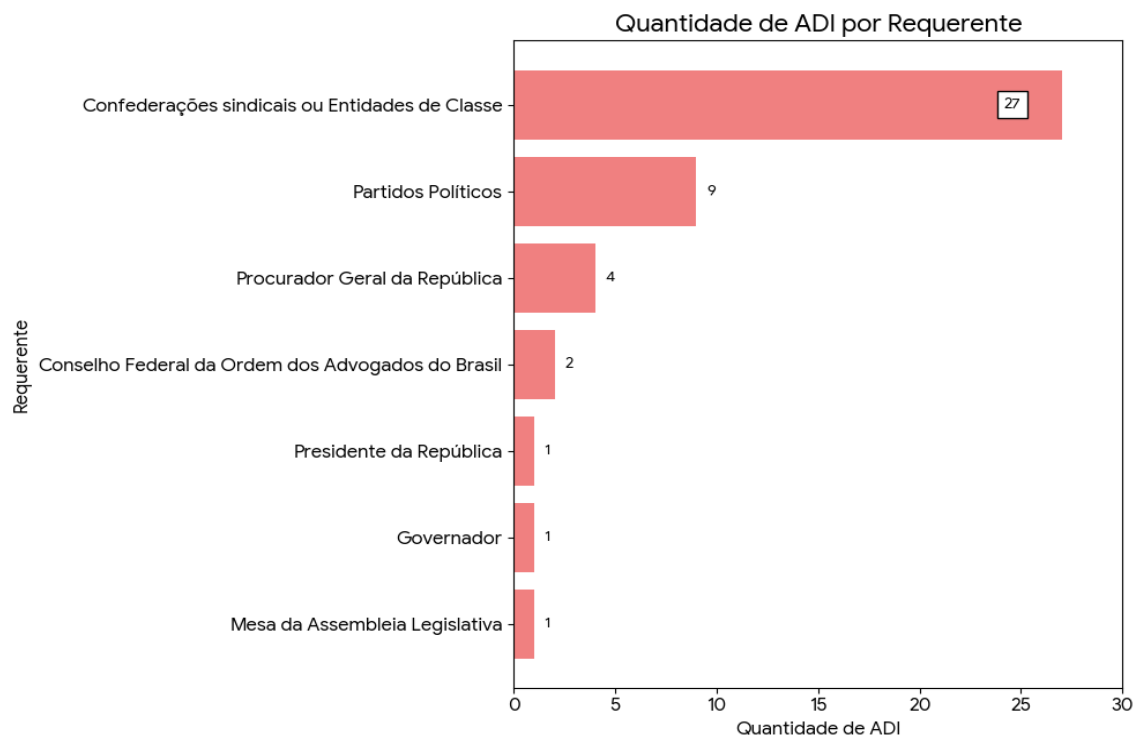
Segundo o artigo 103, IX, da Constituição Federal, c/c o artigo 2º, IX, da Lei 9868/99, os agentes que podem questionar a constitucionalidade das emendas são: o Presidente da República; a Mesa do Senado Federal; a Mesa da Câmara dos Deputados; a Mesa de Assembleia Legislativa ou a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal; o Governador de Estado ou o Governador do Distrito Federal; o Procurador-Geral da República; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; o Partido Político com

⁴⁹ Feito por meio da inteligência artificial Gemini IA. Prompt de comando: "Com base na tabela fornecida, faça um gráfico considerando a quantidade de ADI julgada no mérito por emenda constitucional".

representação no Congresso Nacional e a Confederação Sindical ou Entidade de Classe de âmbito nacional.

Durante o período, os requerentes mais frequentes em ADI requerendo a inconstitucionalidade de EC foram as Confederações Sindicais ou Entidades de Classe de âmbito nacional, que apareceram em 27 das 44 ADIs. Em seguida, aparecem os Partidos Políticos, com presença em 9 das 44 ações; o PGR com presença em 4; o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, com presença em 2; a Mesa da Assembleia Legislativa com presença em 1; o Governador com presença em 1 e o Presidente da República com presença em 1. Ressalta-se que houve ações em que os requerentes eram de âmbitos diferentes e algumas Confederações ou Associações foram requerentes de mais de uma ação julgada no mérito, sendo a mais reiterada a Associação dos Magistrados Brasileiros.

GRÁFICO 6⁵⁰: Quantidade de ADI por Requerente



⁵⁰ Feito por meio da inteligência artificial Gemini IA. Prompt de comando: "Com base na tabela fornecida, faça um gráfico considerando a quantidade de ADI por requerente".

4.6.1 A comparação com o período anterior

No período de 1988 a 2018, quanto ao perfil dos requerentes, as Entidades de Classe figuraram em 10 ocasiões, os Partidos Políticos em 6, os Governadores em 2, o CFOAB em 2, a Mesa de Assembleia Legislativa em 1 e o Procurador-Geral da República em 1. A pesquisa apontava que diversos são os legitimados para requererem a inconstitucionalidade de EC e muitos realmente fazem uso desse poder.

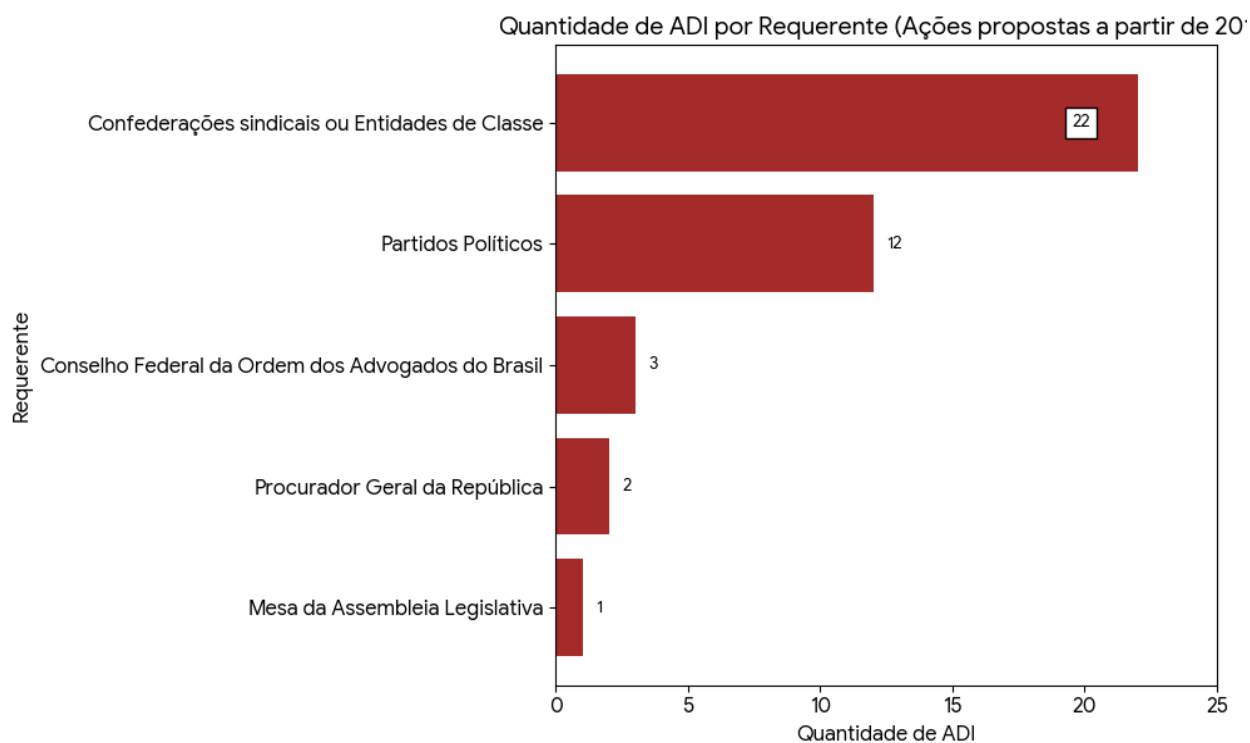
No recorte mais recente, contudo, observa-se um quadro de desproporcionalidade: as Confederações Sindicais e Entidades de Classe passam a representar mais da metade dos requerentes, com destaque para aquelas vinculadas ao funcionalismo público. O expressivo número de ações propostas, especialmente por entidades representativas da magistratura, sugere que essa categoria tem recorrido ao Tribunal como arena institucional para a salvaguarda de interesses específicos de suas carreiras.

4.6.2 Os requerentes das ações propostas entre 2018 e 2025

Como mencionado, a pesquisa também almeja compreender se os dois partidos com maior representação no Congresso Nacional nesse período, por defenderem projetos politicamente opostos, teriam levado ao aumento no número de ações propostas contra emendas constitucionais. Analisando o número de ações propostas e os requerentes, busquei avaliar essa hipótese. De 2018 a 2025, como exposto, ocorreu um aumento no número de ações propostas em relação ao período anterior, haja vista que 40 ações foram propostas. Entre os requerentes das 40 ações propostas, as Confederações ou Entidades de classe atuaram em 22; os partidos políticos em 12, a CFOAB em 3, o PGR em 2 e a Mesa da Assembleia Legislativa em 1.

GRÁFICO 7⁵¹: Quantidade de ADI por requerente, das ações propostas a partir de 2018

⁵¹ Feito por meio da inteligência artificial Gemini IA. Prompt de comando: "Com base na tabela fornecida, faça um gráfico considerando a quantidade de ADI por requerente, das ações propostas a partir de 2018"



Tendo isso em vista, a hipótese de que os dois partidos com maior representação no Congresso Nacional nesse período, por defenderem projetos politicamente opostos teriam levado ao aumento no número de ações propostas contra emendas constitucionais não se sustenta. Por mais que tenha ocorrido um aumento no número de ações propostas em relação ao período anterior e que os partidos políticos tenham atuado com alguma relevância, não há indícios de que haja uma correlação entre o aumento no número de ações propostas e a maior polarização política no Congresso, pois a atuação dos partidos no período não foge do padrão de atuação.

4.7 As decisões finais

A pesquisa identificou decisões finais tanto com análise de mérito como sem, sendo que as ações sem análise de mérito são aquelas que não decidem sobre a constitucionalidade ou não da EC. Embora o foco principal recaia sobre as decisões de mérito, é importante discutir a relevância das que não tiveram o mérito julgado para compreender o porquê isso ocorreu e como.

4.7.1 As decisões finais sem análise de mérito

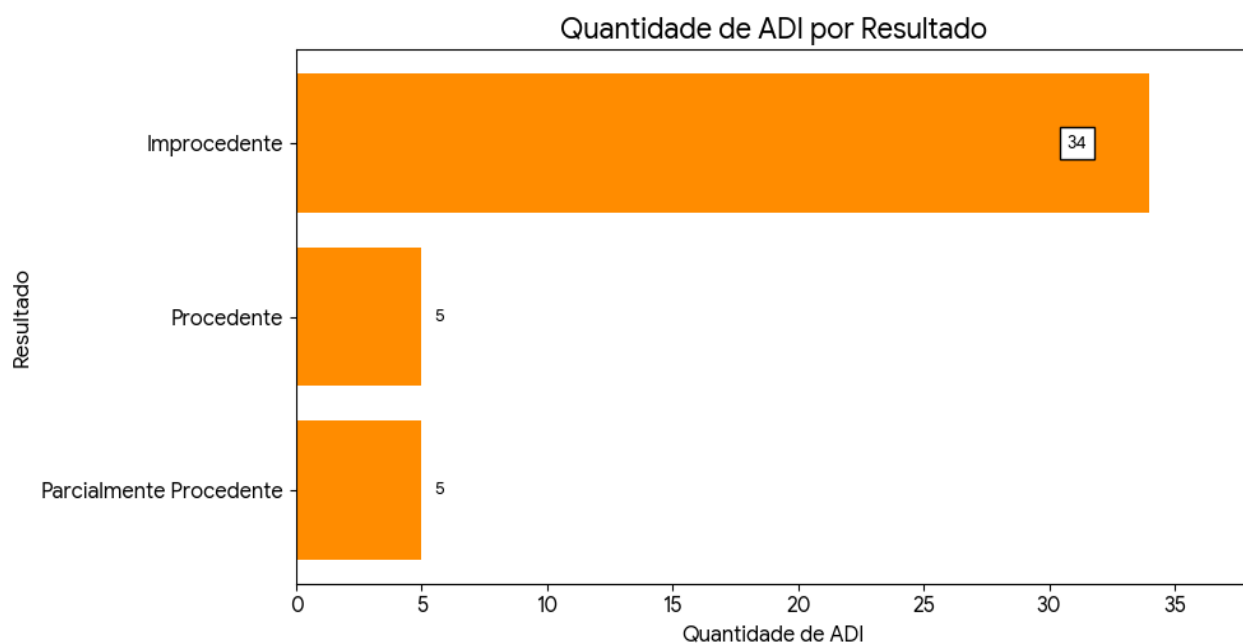
De início, os principais motivos que levaram os ministros a extinguirem as ações sem análise do mérito na pesquisa foram: ilegitimidade ativa “*ad causam*”, que ocorre quando inexiste conexão entre a parte do processo e a matéria jurídica em debate; ilegitimidade ativa da requerente, que ocorre quando o autor da ação não tem o direito de pleiteá-la; perda superveniente do objeto, sustentada, majoritariamente, após modificações fáticas e de direito; e inépcia da inicial, quando o instrumento de mandato anexado à inicial é inespecífico. Nessa toada, se a ação abarcar uma das causas de prejudicialidade, por exemplo, inépcia da inicial, os ministros relatores podem tomar a decisão monocraticamente, com base na Lei 9868/99, art. 4º, aspecto que tem suas controvérsias.

A problemática reside na medida em que alguns desses motivos para a extinção monocrática são subjetivos. Por exemplo, a ausência de procuração é um critério objetivo e menos suscetível a influências políticas, tratando-se de uma simples verificação processual. Em contrapartida, a ilegitimidade *ad causam* apresenta um critério mais subjetivo e potencialmente político, pois depende da narrativa construída pelo relator para (des)conectar a parte ao debate jurídico em questão. Sob essa ótica, a forma padrão como a Corte lidou com as ações sem análise de mérito nos últimos anos foi monocrática. Das 21 ações encontradas sem análise de mérito, todas foram extintas monocraticamente.

4.7.2 As decisões finais com análise de mérito

As decisões finais com análise de mérito podem ser divididas em três categorias: (i) improcedentes, (ii) parcialmente procedentes e (iii) procedentes. A categoria mais frequente de decisão é a improcedente sendo que 34 das 44 ações julgadas no mérito tiveram julgamento improcedente da ação. Entre as 10 restantes, 5 foram parcialmente procedentes e 5 foram totalmente procedentes.

GRÁFICO 8⁵²: Quantidade de ADI por resultado



4.7.3 A comparação com o período anterior

Ao comparar os períodos, observei que, entre 1988 e 2018, o STF "interferiu", ou seja, julgou procedente ou parcialmente procedente 9 das 21 ações de mérito. Já entre 2018 e 2025, a corte "interferiu", julgando procedente ou parcialmente procedente, 10 das 44 ações de mérito. Isso indica que se antes o Tribunal "interferia" em aproximadamente uma a cada duas ações julgadas no mérito, agora o faz em uma a cada quatro, demonstrando uma postura ainda mais deferente, no geral, no que tange à ADIs contra ECs.

4.8 As liminares

As liminares são decisões provisórias que antecedem a análise de mérito, não sendo, portanto, terminativas. Sua classificação pode ser dividida em: (i) improcedentes, (ii) procedentes e (iii) prejudicadas. Para

⁵² Feito por meio da inteligência artificial Gemini IA. Prompt de comando: "Com base na tabela fornecida, faça um gráfico considerando a quantidade de ADI por resultado".

mais, segundo a Lei 9868/99 deve ser analisada, em regra, pelos membros do Tribunal e não monocraticamente⁵³.

4.8.1 A comparação com o período anterior

Sobre esse aspecto, a pesquisa referente ao período 1988-2018 apontava para dois diagnósticos: (i) a decisão liminar tende a antecipar o resultado definitivo da ação, na medida em que todos os casos em que o mérito foi julgado procedente, as respectivas liminares haviam sido procedentes ou prejudicadas e em todos os casos em que o mérito foi julgado improcedente as liminares foram julgadas improcedentes ou prejudicadas; e (ii) os ministros individualmente, e até *contra legem* - por não obedecerem ao disposto no artigo 10 da Lei 9868/99 - podem estar antecipando o resultado do julgamento final, haja vista que estão julgando a liminar monocraticamente.

Feito esse panorama, na vigente pesquisa, todas as ações procedentes tiveram liminares também procedentes, em consonância com o período anterior. Todavia, nem todas as ações improcedentes tiveram liminares improcedentes. As ADIs 5595 e 5679, são exemplos de ações improcedentes, que tiveram a liminar deferida e deferida em parte, respectivamente. Tais casos serão aprofundados posteriormente.

Quanto à prática de decisões monocráticas *contra legem* adotada pelos ministros, nas ações propostas a partir de 2018, verificou-se que a totalidade das 7 liminares (deferidas ou indeferidas) foi proferida via decisão monocrática "ad referendum".

ANÁLISE DOS CASOS

Nesse tópico, o conteúdo das ADIs será aprofundado. Devido ao curto tempo de pesquisa, o exame qualitativo se concentra na análise substancial das ações mais importantes. Considerarei como mais significativo

⁵³ Art.10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

de ser estudado e apresentado as ADIs relacionadas à EC mais frequente, a 41 de 2003, e as ADIs relacionadas a outras ECs que apresentaram os seguintes aspectos: (i) intervenção judiciária, (ii) liminar deferida ou parcialmente deferida e decisão final improcedente e (iii) ampliação da legitimidade ativa.

As ações referentes à EC 41 de 2003 são relevantes porque o tema mais litigado tende a ser o mais capaz de revelar padrões ou variações interpretativas do STF. Além disso, trata-se de uma emenda promulgada há mais de duas décadas que ainda suscita controvérsias, o que evidencia sua importância estrutural e sua persistente capacidade de gerar disputas. Quanto às ADIs envolvendo outras emendas constitucionais, a inclusão se mostrou essencial pelos seguintes fatores: primeiro, porque a intervenção judicial, com decisões procedentes ou parcialmente procedentes, permite compreender em que circunstâncias a Corte decide exercer um controle mais ativo sobre o constituinte derivado. Segundo, porque a suspensão e posterior reinserção de normas no ordenamento, após anos de vigência, produz impactos jurídicos significativos que não poderiam ser ignorados. Terceiro, porque mudanças na compreensão da legitimidade ativa afetam diretamente o acesso à justiça. O objetivo com as leituras é trazer um panorama de como as ações foram decididas.

5.1 Emenda Constitucional 41 de 2003

A EC 41 de 2003 é objeto de 18 das 44 ações julgadas no mérito e foi promulgada no primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva se tratando de uma reforma da previdência. Sua publicação pelo Congresso Nacional ocorreu quase cinco anos após a EC 20 de 1998, que ficou conhecida como reforma da previdência de Fernando Henrique Cardoso. Não obstante, algumas ADIs a seguir - como a 3363, 3308, 3998, 4803 e 4802 - versam tanto sobre a EC 20 de 1998 como a EC 41 de 2003, haja vista que uma apresenta um aprofundamento das alterações iniciadas pela outra. Para mais, a EC 41 de 2003 se insere em um movimento global de reformas

previdenciárias, impulsionada por fatores como o aumento da expectativa de vida e queda da natalidade⁵⁴.

5.1.1 As ADIs 3854, 3855, 3872, 4014, 6391 e 6392

A título de contexto inicial, essas ADIs não foram julgadas todas em conjunto, mas versam sobre aspectos muito semelhantes, os subvetos remuneratórios, e tiveram decisões finais diferentes. Mais especificamente, são ações que tratam do art. 37, XI, da Constituição, com redação dada pela EC 41 de 2003 em seu art. 1º.

As ações 3854, 3855, 3872 e 4014 foram propostas entre 2007 e 2008 e em 2009, o Ministro Cezar Peluso, relator das ADIs, determinou o julgamento conjunto delas, visto que impugnavam o mesmo conjunto normativo. Todavia, com a substituição do relator em 2010, o novo relator, Gilmar Mendes, 10 anos depois, em 2020, determinou o desapensamento das ADIs 3855 e 3872, justificando que elas possuíam um complexo normativo diverso. A fundamentação foi a seguinte: enquanto as ações 3854 e 4014 pediam a declaração de inconstitucionalidade ou interpretação conforme da norma impugnada especificamente em relação à magistratura⁵⁵, as ADIs 3855 e 3872, pediam o mesmo, mas para as carreiras de delegados de polícia e para todos os servidores públicos, respectivamente. Portanto, as ADIs 3854 e 4014 foram julgadas em conjunto e as ADIs 3855 e 3872 foram julgadas separadamente.

Nesse contexto, se insere também as ADIs 6391 e 6392. Diferentemente das outras, propostas entre 2007 e 2008, essas foram propostas no ano de 2020. Elas possuíam o mesmo requerente e visavam a interpretação conforme do inciso XI do art. 37 da Constituição. A diferença entre elas residia no fato de que a ADI 6391 abordava o subveto remuneratório da Administração Tributária municipal, enquanto a ADI 6392 tratava do subveto da Administração Tributária estadual.

⁵⁴ SENADO FEDERAL. *Eficiência Política, Consistência Atuarial e Ajuste Fiscal: comentários sobre a Emenda Constitucional nº 41, de 2003*. Brasília, DF. Mar. 2004. Acesso em 2/11/2025. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92/texto2%20%20consistencia%20atuaria.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>

⁵⁵ Tendo o Plenário deferido medida cautelar na ADI 3854.

Tendo isso em vista, cabe apresentar os casos separadamente.

5.1.1.1 As ADIs 3854 e 4014

Como mencionado, essas ações foram julgadas em conjunto. A primeira teve como requerente a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e a segunda teve como requerente a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES). Tais ADIs requeriam a inconstitucionalidade do artigo 1º da EC 41 de 2003, que alterou a redação do artigo 37, XI, da Constituição Federal, bem como da Resolução 13, art. 2º e Resolução 14, art. 1º, parágrafo único, ambas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Como o artigo 1º da EC 41 de 2003 é questionado por essa e diversas outras ações a seguir, cabe mencioná-lo na íntegra:

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 37.

.....

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como li-mite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do

Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; [...] (BRASIL, 2003)

Segundo as requerentes, essas normas estabeleceram um subteto remuneratório para a magistratura estadual diferente do teto remuneratório da magistratura federal. Nessa seara, a AMB alegava que a instituição de um subteto remuneratório para a magistratura estadual em valor inferior ao da magistratura federal violava o caráter nacional da estrutura judiciária brasileira, confrontando, portanto, cláusula pétrea no que se refere à estrutura do Poder Judiciário. Também afirmava transgressão aos princípios constitucionais da isonomia e proporcionalidade e abordava o art. 93, V, da CF/88, que, segundo a associação, dispunha que a remuneração dos magistrados deveria ser fixada em escala nacional. Criticava as regulações do CNJ afirmando que essas eram fundamentalmente errôneas, pois se baseavam em uma jurisprudência do STF que versava sobre membros do Ministério Público e não sobre a Magistratura, e o Ministério Público, diferente da Magistratura, não é um poder da República, assim como não possui um regime único de remuneração, de acordo com eles. A ANAMAGES expressava aspectos similares.

Tendo isso em vista, o Conselho Nacional de Justiça sustentou que as resoluções por ele editadas estavam em consonância com a Lei 11.143/2005, bem como com o art. 103-B, § 4º, II, da Constituição Federal, alterado pela EC 45/2004.

A partir do exposto, o relator Gilmar Mendes inicia seu voto afirmando que como o caso versa sobre o Poder Judiciário, e este é uno, “a interpretação da norma impugnada demanda maior cuidado” (ADI 3854, p. 9). Para o ministro,

se a própria Constituição Federal define os mesmos princípios e normas fundamentais para conformar toda a magistratura, notadamente na disciplina dos subsídios (artigo 93, V, da Constituição Federal), não há como a mesma Carta Magna impor tratamento diferenciado em relação ao teto de vencimentos. (ADI 3854, p.11)

Expressava também que

o relator originário logrou demonstrar na decisão proferida em medida cautelar que, de fato, essa interpretação produz um quadro de tratamento, inequivocamente discriminatório, dentro da uma instituição una e nacional. (ADI 3854, p.11)

Em contrapartida, o ministro Edson Fachin teve compreensão diversa. Entendeu não assistir razão às requerentes, de modo que

a unidade do Poder Judiciário e seu caráter, portanto, nacional, tem que ver com a evolução histórica de um sistema que superou, no plano do federalismo, a dualidade de jurisdições, e, no plano formal, rejeitou a existência de um contencioso administrativo. Neste sentido, a jurisdição é una. Daí não refluí um regime jurídico infenso a distinções e categorizações. (ADI 3854, p. 21)

Pontuou também que o próprio art. 93, V, evocado como repositório de um princípio de isonomia geral da magistratura, alberga em seu texto discriminações legítimas. Por fim, atenta que

ante às realidades tão diversas dos Estados-membros e a histórica distribuição de poder no Federalismo brasileiro, é preciso que se considere que o caráter nacional e unitário do Poder Judiciário se especifica em realidades estaduais concretas, que justificam a escolha por um teto remuneratório modicamente menos generoso. (ADI 3854, p. 23)

Assim, o Tribunal por maioria julgou procedente os pedidos formulados nas ações para dar interpretação conforme, afastando a submissão dos membros da magistratura estadual da regra do subteto remuneratório e declarando a inconstitucionalidade dos artigos impugnados de resoluções do CNJ, vencido o Ministro Edson Fachin.

5.1.1.2 As ADIs 3855 e 3872

Essas ações foram julgadas na mesma sessão do Plenário, de 19 a 26 de novembro de 2021, mas não foram julgadas em conjunto. A ADI 3855 teve como requerente a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL) e a 3872, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Ambas tinham por objeto, também, o artigo 1º da EC 41 de 2003. A ADEPOL sustentava, assim como a AMB, que o dispositivo violava o art. 5º e cláusula pétrea, porém, ao causar tratamento discriminatório entre os servidores de uma mesma classe, isto é, delegados federais e estaduais. Para eles, era

irrazoável submeter os delegados que têm as mesmas atribuições a tetos diferenciados, conforme sua vinculação à União ou aos Estados e o Distrito Federal. Já o PTB reiterava que o dispositivo violava o art. 5º e cláusula pétrea, todavia, ao causar tratamento discriminatório entre servidores federais e estaduais. O argumento central era que o estabelecimento de limites distintos de remuneração para as entidades políticas e para os Poderes no âmbito dos Estados e do Distrito Federal ofenderia o princípio da isonomia e da razoabilidade.

Em contrapartida, nesses casos, o relator Gilmar Mendes expressava que ao discriminar tetos diferenciados para a União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, a redação dada ao art. 37, XI, da CF/88 pela EC 41 de 2003

buscou encorajar os demais entes federativos a proceder de forma particular quanto à limitação da remuneração do “seu” serviço público, visando a obter soluções compatíveis com as respectivas realidades financeiras (ADI 3855, p.12)

Apontando ser evidente que a norma

prestigia a autonomia administrativa e financeira local, de modo que o Estado se organize conforme o grau de necessidade regional, considerando os dados da realidade nas respectivas regiões (ADI 3855, p.14)

Como os votos não tiveram contraposições, nas duas ações o Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou improcedente o pedido formulado, nos termos do voto do ministro relator.

5.1.1.3 As ADIs 6391 e 6392

Essas ações foram julgadas na mesma sessão do Plenário, de 4 a 11 de fevereiro de 2022, mas não foram julgadas em conjunto. Ambas foram propostas também pelo PTB e tinham novamente por objeto o artigo 1º da EC 41 de 2003. O requerente, na ação 6392, reiterou o pedido de interpretação conforme, de modo a estabelecer um teto nacional para os vencimentos dos servidores da Administração Tributária estadual. Para eles, diferenciar auditores fiscais com a mesma função e responsabilidades tributárias, pelo único fato de integrarem unidade federativa diferente,

violava o princípio da isonomia, assim como apresentado pelas outras ações. Já na ação 6391 o objetivo do PTB era obter interpretação conforme de modo a estabelecer um teto nacional para os vencimentos dos auditores fiscais municipais. A diferença entre as ações, portanto, está na categoria de servidores da Administração Tributária cuja remuneração era questionada. O requerente era o mesmo, a legislação questionada era a mesma e havia objeção legal comum.

Tendo em vista as ADIs acima, já no início do voto da ADI 6392 o relator, Gilmar Mendes, afirmava “o tema dos subtetos salariais foi apreciado recentemente por esta Corte quando do julgamento da ADI 3.872, de minha relatoria”, portanto, “o mesmo raciocínio empregado para tanto serve para verificar a constitucionalidade dos dispositivos impugnados nesta ação direta” (ADI 6392, p.8). O mesmo se aplicou para a ação 6391.

Em ambas as ações, o pedido foi julgado improcedente por unanimidade de votos.

5.1.1.4 Corporativismo em ação?

Após a leitura dessas ações, o cenário era o seguinte: havia 6 ações questionando a mesma legislação, isto é, o art. 1º da Emenda Constitucional 41/2003, sendo que as ações 3854 e 4014 questionavam também a Resolução 13, art. 2º e a Resolução 14, art. 1º, parágrafo único, ambas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Todas elas possuíam a mesma objeção legal, alegando tratamento discriminatório a carreiras diferentes. Assim, magistrados alegavam que a remuneração deveria ser fixada em escala nacional, não podendo haver diferenciação entre um magistrado estadual e um federal, e outros profissionais, como delegados de polícia e auditores fiscais, alegavam a mesma coisa. Todavia, os magistrados além de alegarem transgressão aos princípios da isonomia e proporcionalidade, alegavam também violação ao caráter da estrutura judiciária e dispunham que pelo art. 93, V, CF/88 a remuneração dos magistrados deveria ser fixada em escala nacional. Tal artigo expõe:

Art. 93, V. O subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º [...] (BRASIL, 1988)

Com a leitura, pode-se perceber que a própria norma possui discriminações no seu texto, como também citado pelo Ministro Fachin. Essa diferenciação se encontra no seguinte trecho do art, 93: "os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º".

Para mais, como também citado pelo voto dissidente, a unidade do Poder Judiciário e seu caráter nacional vêm de uma evolução histórica, de superação da dualidade de jurisdições no âmbito do federalismo e de uma rejeição de um contencioso administrativo separado. Contudo, essa unicidade não impede que exista regras e classificações diferentes dentro dela.

Sendo assim, a decisão final da Corte pode ser analisada como uma expressão do corporativismo. Desse modo, enquanto magistrados obtiveram sucesso ao alegar que um subteto remuneratório diferente para a categoria impacta em tratamento discriminatório prejudicial à carreira, o mesmo não ocorreu com outros profissionais que alegaram o mesmo. A delegados de polícia e auditores fiscais a decisão foi que o art. 1º da Emenda Constitucional 41/2003 prestigia a autonomia e as finanças públicas locais, argumento não citado nas ações 3854 e 4014, como se os salários de magistrados estaduais não fossem pagos pelo próprio estado federativo.

5.1.1.5 A liminar da ADI 6257

Ao longo da pesquisa, quando comecei a analisar as liminares das ações ainda sem análise de mérito, me deparei com a ADI 6257, a qual adiciona mais uma camada e essa análise.

A ADI 6257, foi proposta em 2019, inclusive, antes das ADIs 6391 e 6392 propostas em 2020 e já julgadas. Ela ainda não foi julgada no mérito e seu último andamento processual até o presente momento foi em 09/12/2024, quando foi excluída do calendário de julgamento pelo presidente do STF. O requerente é o Partido Social Democrático (PSD) e o objeto é, também, o art. 1º da Emenda Constitucional 41/2003. O PSD sustenta, assim como todas as outras ações, que o dispositivo viola princípios constitucionais da isonomia e da proporcionalidade gerando tratamento diferenciado para Professores Universitários e Pesquisadores. Para eles, a norma culmina na ruptura da unicidade dos Sistemas Nacionais de Educação Superior e de Pesquisa.

Nessa toada, em 19 de novembro de 2019, o relator, Gilmar Mendes, proferiu decisão monocrática adotando o rito do art. 12 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Porém, na mesma data, o PSD pediu reconsideração dessa decisão afirmando que a aplicação do subteto previsto pelo art. 1º da EC 41/2003, estaria acarretando significativa redução da remuneração dos professores e pesquisadores, atingindo verbas de caráter alimentar. Tendo isso em vista, o ministro reconsiderou a decisão anterior. Assim, em 30 de novembro de 2019, o autor peticionou tutela provisória incidental ao presidente Dias Toffoli, pontuando que por mais que o relator tivesse reconsiderado da decisão em 19 de dezembro, no dia seguinte, a Suprema Corte entrou em recesso, o que certamente impediu o relator de apreciar a medida cautelar solicitada. Assim, em 18 de janeiro de 2020, o presidente Dias Toffoli deferiu a medida cautelar pleiteada “ad referendum” do Plenário, para dar interpretação conforme no tópico em que a norma estabelece subteto, para suspender qualquer interpretação e aplicação do subteto aos professores e pesquisadores das universidades estaduais,

prevalecendo, assim, como teto único das universidades no país, os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Para fundamentar o deferimento da medida cautelar, o ministro Dias Toffoli argumentou que

a mensagem constitucional da educação como política nacional de Estado só poderá alcançar seu propósito a partir do reconhecimento e da valorização do ensino superior. Esse reconhecimento parte da consideração de que os professores que exercem as atividades de ensino e pesquisa nas universidades estaduais devem ser tratados em direito e obrigações de forma isonômica aos docentes vinculados às universidades federais (ADI 6257, p. 7)

A partir disso, por mais que a decisão ainda não tenha sido julgada no mérito -e talvez nunca seja- há uma contradição dela com base na própria jurisprudência da Corte. Isso porque, na ADI 3872 o requerente, ao questionar o art. 1º da EC 41 de 2003, também alegava que os servidores públicos mereciam tratamento igualitário independentemente do ente federado em que atuam e o STF compreendeu que a norma impugnada prestigiava a autonomia administrativa e financeira local, de modo que o Estado se organizasse conforme o grau de necessidade regional, considerando os dados da realidade nas respectivas regiões. Portanto, como professores também são servidores públicos, a *ratio decidendi* da ação também se aplica a eles, não havendo fundamentação suficiente apresentada para prevalecer como teto único das universidades no país, os subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A problemática posta se refere a uma decisão instável, que amplia o incentivo para que o STF seja uma arena política, ressaltando a postura individualizada de um ministro, concedendo medida liminar dissociado da orientação majoritária do Plenário.

5.1.2 As ADIs 3133, 3143 e 3184

Essas ações foram julgadas em conjunto. A ADI 3133 tinha como requerente o Partido da República (PR); a ADI 3143, a Confederação dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) e a ADI 3184, a Associação dos

Magistrados Brasileiros (AMB). O PR (antigo PRONA) questionava dispositivos da EC 41 de 2003 relacionados à contribuição previdenciária de servidores públicos inativos e pensionistas. Sustentava que esses dispositivos seriam contrários aos princípios da igualdade, da irredutibilidade de benefícios, do ato jurídico perfeito, da segurança jurídica, da isonomia tributária, do direito adquirido e do devido processo legal, pois a contribuição sobre inativos era um novo tributo disfarçado de contribuição. Alegava também ferimento a cláusula pétrea, pois teria sido abolido direitos e garantias individuais. Mencionava violação à forma federativa do Estado, na medida em que a imposição de uma alíquota mínima federal para os regimes próprios de previdência estaduais e municipais seriam uma intervenção indevida da União, violando a autonomia e a forma federativa do Estado. Para eles, aqueles que já haviam preenchido os requisitos para a aposentadoria sob o regime legal anterior não poderiam ter seus proventos alterados.

A relatora, Cármen Lúcia, pontuou que no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3.105/DF e 3.128/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da cobrança da contribuição previdenciária, embora tenha declarado inconstitucionais as bases de cálculo que criavam distinção entre servidores federais e subnacionais, o que resultava em prejuízo da parte central do pedido.

Para mais, afirmava que a Emenda Constitucional nº 103/2019 alterou substancialmente outra norma impugnada⁵⁶, que estabelecia a fórmula de cálculo do valor das pensões por morte para servidores públicos, acarretando a perda superveniente do objeto e tornando o pedido prejudicado nesta parte.

O mesmo ocorreu em relação a outra norma impugnada⁵⁷, que segundo a requerente afrontava o pacto federativo. Isso porque, no julgamento da ADI nº 3.138, o STF já havia conhecido sua constitucionalidade, fator que acarretava prejuízo do pedido. Para a Corte não subsistia a alegação de inconstitucionalidade do dispositivo, pois ao contrário do afirmado, a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos

⁵⁶ O § 7º do art. 40, CF/88.

⁵⁷ O art. 149, § 1º, CF/88.

Municípios foi preservada, na medida em que apenas restou fixado um patamar mínimo a ser observado para o valor da contribuição, não havendo violação ao pacto federativo.

Em relação a única norma debatida⁵⁸, que estabelecia a contribuição somente sobre os proventos que excederem o valor máximo do benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o entendimento foi de que a discriminação determinada pela norma configurava situação justificadamente favorável àqueles que já recebiam benefícios quando do advento da Emenda Constitucional nº 41/2003. Isso porque, a isenção da contribuição sobre a parcela dos proventos equivalente ao teto do RGPS estabelecia um patamar mínimo de proteção à renda dos inativos e pensionistas, cobrando o tributo apenas sobre a parte que excedia o valor considerado essencial para uma subsistência digna.

Nesse aspecto, houve divergência pelo Ministro Marco Aurélio o qual alegava que as situações assentadas segundo o regime anterior não poderiam ser alcançadas pela imposição de um novo tributo previdenciário.

Em suma, o julgamento reiterou a jurisprudência consolidada do STF de que não há direito adquirido à manutenção de um regime tributário, evocando o princípio da solidariedade, segundo o qual seria possível alterar a situação de aposentados e pensionistas atuais para garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Desse modo, os ministros acordaram, por unanimidade, em julgar prejudicada parte da ADI e, por maioria, em julgar improcedente a ação quanto à contribuição sobre os proventos, vencido o Ministro Marco Aurélio.

5.1.3 As ADIs 4889, 4888 e 4887

Essas ações tiveram seus méritos decididos na mesma sessão virtual do plenário, em 11 de novembro de 2020. A ADI 4889 teve como requerente o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); a 4888, a Confederação Nacional dos Servidores Públicos do Brasil (CSPB) e a 4887, a

⁵⁸ O art. 40, § 18, CF/88.

Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (ADEPOL). O PSOL questionava a constitucionalidade formal da Emenda 41 de 2003. Para eles, havia vício no processo legislativo em decorrência de compra de votos, como demonstrado na Ação Penal 470⁵⁹. Alegava contrariedade aos princípios da moralidade, da ética, da democracia, da representação popular, da boa-fé, da segurança jurídica e do devido processo legislativo. Sustentava que

os 108 votos obtidos dos partidos cujos líderes foram condenados por corrupção passiva na Ação Penal no 470, por terem recebido dinheiro em troca de votar a favor dos interesses do Governo, se revelaram essenciais para a aprovação da PEC nº 40/2003, no primeiro turno de votação. Vale dizer: sem que houvesse a orientação pela aprovação, feita pelos líderes do PP, do PTB e do bloco PL/PSL, todos eles condenados por venda de votos nas deliberações da Câmara dos Deputados no esquema criminoso denominado Mensalão, a PEC 40/2003 não teria sido aprovada, e não teria se transformado na Emenda Constitucional 41, de 2003. (ADI 4889, p. 4)

A CSPB, além de alegar a mesma inconstitucionalidade formal, mencionava inconstitucionalidade dos artigos 1º e 4º da EC 41 de 2003. Afirmava que as normas impugnadas introduziram situações ofensivas ao princípio constitucional da segurança jurídica, cujas expressões concretas se encontram no direito adquirido.

A ADEPOL, em contrapartida, alegava tanto a inconstitucionalidade formal da EC 41 de 2003, como da 47 de 2005, pelos mesmos fundamentos. Para mais questionava especificamente o art. 1º da EC 41 de 2003. Expressava a sua inconstitucionalidade material pela norma ferir cláusula pétrea, afetando direitos e garantias individuais.

Com o cenário posto, a relatora, Cármen Lúcia, compreendeu que o número alegado de “votos comprados” não era suficiente para comprometer o resultado das votações ocorridas na aprovação da EC 41/2003. Isso porque, na ação penal 470, foram condenados sete parlamentares pela participação no esquema de corrupção apelidado de “Mensalão”, porém, mesmo desconsiderando o voto deles a EC questionada teria sido aprovada ficando respeitado o rígido quórum exigido pela Constituição da República.

⁵⁹ Conhecida como “Mensalão”.

Ressalta que no julgamento da medida cautelar da ADI 4885 o STF concluiu pela não ocorrência de inconstitucionalidade formal por vício de decoro parlamentar da Emenda Constitucional nº 41/2003, reiterando a presunção de legitimidade dos atos legislativos.

Em relação à inconstitucionalidade material afirmada pelo CSPB, afirma ausência de argumentação da autora, mencionando o entendimento consolidado do STF no sentido de que não se há de conhecer ações diretas de inconstitucionalidade que impugnem normas de forma genérica e abstrata. Assim, a ação não foi conhecida nesta parte. Para mais, pontua que o Supremo Tribunal já se pronunciou sobre a constitucionalidade material das normas impugnadas previstas no art. 1º e no art. 4º da Emenda Constitucional n. 41/2003⁶⁰.

No que tange à inconstitucionalidade material afirmada pela ADEPOL, expressou que a Emenda Constitucional nº 103/2019 alterou substancialmente a norma questionada acarretando a perda superveniente do objeto, logo, o pedido foi prejudicado nesta parte.

Dessa maneira, por mais que condenações de corrupção tenham ocorrido na ação penal 470, o STF manteve a presunção de legitimidade dos atos legislativos e a presunção de inocência dos demais parlamentares, citando, inclusive que o papel de legislador negativo deve ser acompanhado de “cerimoniosa parcimônia” (ADI 4889, p.11) sendo possível perceber a deferência às regras *interna corporis* feita pela Corte.

As decisões, em todas as ações, foram unânimes. A ação 4889, foi improcedente; a 4888, em parte não foi conhecida, e na outra, julgada improcedente e a 4887, em parte prejudicada, e na outra, julgada improcedente.

5.1.4 A ADI 3297

Essa ação foi proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e questionava o art. 1º da Emenda Constitucional 41/2003. Segundo a AMB, os dispositivos, relativos ao regime de previdência complementar

⁶⁰ Cita as ADIs 3105, 3128, 3133 e 3143.

para servidores públicos, violariam a autonomia do Poder Judiciário, ofendendo ao princípio da separação dos poderes. Os pontos principais contestados eram a (i) iniciativa legislativa e (ii) regime previdenciário único. No que tange a iniciativa legislativa, a AMB contestava a atribuição ao Poder Executivo para instituir o Regime de Previdência Complementar (RPC). A alegação era de que isso violaria a autonomia do Poder Judiciário, haja vista não haver ressalvas quanto aos Magistrados. Tal quadro, no dizer da AMB, terminaria por impedir a implantação de regime próprio e compatível com as prerrogativas institucionais e funcionais dos magistrados, em, ainda, claro atentado à autonomia administrativa e à independência do Poder Judiciário. Em relação ao regime previdenciário único, a AMB sustentava que isso contribuiria para comprometer as funções do Poder Judiciário.

O relator Alexandre de Moraes, em relação a iniciativa legislativa, expunha os seguintes argumentos: (i) as normas constitucionais que especificam matérias cuja iniciativa de lei é reservada ao Poder Judiciário contempla um rol taxativo, que não inclui a instituição de regime previdenciário exclusivo para magistratura. Nesse sentido, “remuneração” e “subsídios” não se equiparam a regime previdenciário; (ii) inexistente qualquer dispositivo constitucional que imponha criação de regime previdenciário somente por intermédio de lei cuja iniciativa seja privativa de cada um dos Poderes, sem exceção ao Poder Judiciário e (iii) a adesão ao novo regime é facultativa, sendo que isso se faz presente tanto na instituição do RPC, pelo ente federativo, quanto na adesão, por parte do servidor que queira dele participar.

Já em relação ao regime previdenciário único o ministro relator pontuava que: (i) há uma construção pelo constituinte derivado reformador de igualdade de tratamento entre aposentadoria dos magistrados e dos demais servidores públicos, vide artigo 93, VI, com redação dada pela EC 20 de 1998. Esse ideal igualitário perseguido pelo legislador constituiria causa suficientemente apta a justificar a existência, no âmbito de cada ente da federação, de apenas um regime próprio de previdência social e única unidade gestora do respectivo regime.

Portanto, a decisão estabelece que um arcabouço previdenciário unificado e equitativo para todos os servidores públicos é constitucional e não infringe a autonomia dos Poderes.

O tribunal, por unanimidade, acordou em conhecer da ação e julgar improcedente o pedido.

5.1.5 As ADIs 3363, 3308, 3998, 4802 e 4803

Essas ações foram todas julgadas em conjunto. As ADIs 3363 e 3303 foram propostas pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA); a 3998, pela Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE); a 4802, pela AMB, assim como a 4803. Elas questionavam a EC 20/1998 e a EC 41/2003.

A ANAMATRA alegava inconstitucionalidade formal, expressando que a alteração da EC 20/1998 não foi aprovada em dois turnos em cada uma das Casas do Congresso, em dissonância com o disposto no artigo 60, §2º, da CF/88. Para eles, uma das expressões da norma⁶¹, que estava presente na votação do Senado Federal no primeiro turno, teria sido retirada no texto de forma irregular, não estando presente no segundo turno. Nesse sentido, essa supressão, por não ter sido seguida por nova votação, teria acarretado inconstitucionalidade formal. Sustentava, também, que as normas impugnadas, que reduziram os proventos de aposentadoria dos magistrados, submetendo-os ao regime geral da previdência, afetava a garantia da integralidade da aposentadoria e afrontava o princípio da vitaliciedade que se caracteriza como cláusula pétrea por força do art. 60, §4º, IV, da Constituição. Para mais, expressava vício de iniciativa, uma vez que, por se tratar de matéria atinente à organização do Poder Judiciário, deveria ter sido proposta pelo STF, nos termos do art. 93, caput, CF/88. As outras requerentes alegam aspectos semelhantes.⁶²

⁶¹ O termo “no que couber”.

⁶² O relator inclusive menciona que a AMB pretendia requerer o seu ingresso como *amicus curiae* nos autos da ADI 3.308 e ADI 3.363, ambas propostas pela ANAMATRA, todavia, diante da jurisprudência oscilante da Corte sobre a legitimação da ANAMATRA para impugnar ato normativo que alcança não apenas a magistratura do trabalho, mas também os demais ramos da justiça, viu-se obrigada de ajuizar ação própria, para impedir que, no eventual acolhimento de uma preliminar de não conhecimento da ADI 3.308, deixe a matéria nela

Assim, o relator Gilmar Mendes, em relação à inconstitucionalidade formal menciona que o texto proveniente da Câmara dos Deputados já não possuía a expressão alegada. O que ocorreu foi que ela foi adicionada depois, no Senado Federal, em primeiro turno e posteriormente, no segundo turno, foi votada separadamente por meio de destaque. Contudo, a expressão não conseguiu os votos necessários para ser incluída, sendo rejeitada pelo Plenário. Como o que foi aprovado em segundo turno, com quórum necessário, foi o texto principal da Câmara, não houve procedimento irregular. Ressalta que

a parte pretende dar interpretação própria ao trâmite do processo legislativo estabelecido no Senado Federal, matéria interna corporis intromissível pelo Poder Judiciário, sob pena de violação ao postulado da separação de poderes. (ADI 3363, p. 36)

Também menciona que a jurisprudência da Corte é no sentido de que,

se a alteração realizada na Casa revisora não modificar substancialmente o sentido do texto aprovado na Casa iniciadora, não há necessidade de seu retorno à Casa de origem para votação da parte modificada. (ADI 3363, p. 26)

Dessa maneira, a contestação de que a expressão aprovada no primeiro turno só poderia ser excluída do texto se a retirada dessa expressão fosse aprovada, no Senado Federal, em duas votações (dois turnos), não possuía fundamento constitucional.

Quanto à alegada inconstitucionalidade material por intervenção indevida dos Poderes Legislativo e Executivo no Poder Judiciário, o relator também não acolhe a pretensão das autoras. Ele argumenta que o processo de emenda à Constituição difere do processo de criação de leis ordinárias. Como as regras para emendar a Constituição, presentes no art. 60, CF/88, não preveem a obrigatoriedade de que propostas que afetem o Judiciário partam exclusivamente do Supremo Tribunal Federal, a contestação das autoras não possui fundamento. Para a Corte, a mudança na aposentadoria dos magistrados se incluía em um contexto de reforma previdenciária

deduzida de ser examinada pelo Supremo Tribunal Federal. Desse modo, justifica o ajuizamento da ADI 4802 e 4803 com teores idênticos aos da ADI 3.308 e ADI 3.363.

ampla, que buscava a uniformidade do setor público. Sendo assim, colocar a magistratura sobre a regra geral não feria o núcleo da independência judicial.

No que tange ao princípio da vitaliciedade, o STF adotou uma interpretação restrita, esclarecendo que este princípio se refere à segurança na permanência do cargo, e não à garantia de um regime de aposentadoria imutável.

Em resumo, essas ações que contestavam a submissão dos magistrados ao regime de previdência social comum expuseram tanto um debate formal, que apresentou deferência às regras *interna corporis*, como um debate material, o qual concluiu que a alteração do regime de aposentadoria não feria direitos e garantias individuais. O tribunal, por unanimidade, julgou as 5 ações improcedentes.

5.2 Outras Emendas Constitucionais

As ações relacionadas a outras emendas, que não a 41 de 2003, foram selecionadas pelos seguintes motivos: (i) intervenção judiciária, (ii) liminar deferida ou parcialmente deferida e decisão final improcedente e (iii) ampliação da legitimidade ativa, como mencionado. Assim, as ADIS apresentadas a seguir se referem às emendas 30 de 2000, 45 de 2004, 86 de 2015, 94 de 2016, 96 de 2017, 113 e 114 de 2021 e 123 de 2022.

5.2.1 As emendas 30 de 2000, 45 de 2004, 113 de 2021, 114 de 2021 e 123 de 2022

As emendas 30 de 2000, 113 de 2021 e 114 de 2021 fizeram alterações nos regimes de precatórios; a EC 45 de 2004 representou uma reforma do Poder Judiciário e a EC 123 de 2022, reconheceu emergência econômica no que tange os preços dos combustíveis e à população. As ADIs relacionadas a elas resultaram em decisões de procedência ou procedência parcial. Isso significa que houve uma intervenção direta do Judiciário para modificar, anular ou restringir o ato normativo produzido pelo Legislativo, sendo essa a relevância delas.

5.2.1.1 As ADIs 2356 e 2362

Trata-se de ações julgadas em conjunto. A ADI 2356 foi proposta pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a ADI 2362, pelo CFOAB. Questionavam o regime de parcelamento de precatórios instituído pelo artigo 2º da EC 30/2000, que acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 78, o qual determinava que dívidas públicas já transitadas em julgado pudessem ser pagas em até 10 anos. A objeção legal expressava afronta às cláusulas pétreas; à separação de poderes; à garantia de acesso à jurisdição; às garantias do ato jurídico perfeito, direito adquirido e coisa julgada; ao direito fundamental à propriedade; à isonomia e a proporcionalidade. Para os requerentes, o tempo de parcelamento dos valores correspondentes a precatórios pendentes e futuros, decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, impossibilitaria que titulares de créditos líquidos e certos reconhecidos em decisões transitadas em julgado, recebessem do Poder Judiciário a tutela efetiva de seus direitos. Ademais, criticavam a arbitrariedade do critério da data de 31 de dezembro de 1999.

O relator Ministro Nunes Marques ressaltava que o caso possuía cautelar deferida em 2010, na qual a decisão foi pela suspensão dos efeitos do art. 2º da EC 30/2000, em votação acirrada. Votou pelo não conhecimento da ação, por perda superveniente do objeto, quanto à primeira hipótese dos precatórios pendentes na data da promulgação da EC; em relação à segunda hipótese, de precatórios decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro, julgou procedentes os pedidos nelas formulados, declarando a inconstitucionalidade da norma impugnada. Por fim, manteve a validade dos pagamentos realizados em consonância com a disciplina ora declarada inconstitucional, hipótese dos precatórios decorrentes de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999. Como sua argumentação foi vencida, as razões de decidir ficaram com o redator do acórdão, Ministro Edson Fachin.

Para o redator os principais aspectos que permeavam o caso eram:

- (i) o legislador constituinte derivado, ao editar a norma impugnada, deixou

de observar direitos fundamentais dos cidadãos e cidadãs brasileiras ao instituir regras transitórias para enfrentar um problema concreto e considerado irremediável de gestão das contas públicas, o dos precatórios pendentes de pagamento por insuficiência de recursos financeiros, incorrendo, assim, em violação de cláusula pétrea; (ii) o poder público, na condição de devedor em relação jurídica que impõe obrigação de pagar, já se encontra em posição privilegiada, pois dispõe de prazo dilatado de até 20 meses para a quitação de suas dívidas; (iii) embora se compreenda a perspectiva das fazendas públicas, é imprescindível direcionar a análise ao credor, cidadão ou cidadã que, após longa tramitação judicial, obtém decisão favorável com trânsito em julgado, mas permanece sem garantia de recebimento do valor que lhe é devido; (iv) o regime de parcelamento de precatórios previsto no artigo 78 e respectivos parágrafos do ADCT comprometeu o acesso amplo à jurisdição, pois, ainda que se considere o direito fundamental à propriedade e a garantia da isonomia, o modelo adotado produziu impacto desproporcional na vida de milhares de pessoas; e (v) a controvérsia apresentada nos autos não perdeu o objeto em razão de alterações legislativas posteriores no regime de precatórios, uma vez que a solução constitucional a ser conferida às ADIs 2356 e 2362, nos termos amplos em que propostas, reafirmará os limites a que se submetem os legisladores constituintes derivados sobre a matéria. Para mais, menciona que o Judiciário não pode ter sua autoridade esvaziada por Emenda Constitucional. A maioria dos ministros concordou com essas questões.

Desse modo, o STF modulou os efeitos da decisão para que fosse conferida eficácia *ex nunc* ao julgamento, mantendo os parcelamentos realizados até a concessão da medida cautelar de 2010. A modulação até a data da concessão da cautelar seria devida pois os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da norma impugnada deveriam ser respeitados até esse marco, a partir de quando a norma impugnada teve sua eficácia suspensa em face da cautelar deferida.

Em síntese, a imposição de parcelamento de uma dívida já reconhecida e consolidada por decisão judicial definitiva foi vista como uma

violação à autoridade do Poder Judiciário e ao núcleo essencial das garantias constitucionais individuais, especialmente àquelas relacionadas à intangibilidade da coisa julgada e do direito adquirido do credor.

O Tribunal, por maioria de votos, julgou procedente os pedidos, confirmando o ferimento à proporcionalidade e ao devido processo legal, formulados nas ações.

5.2.1.2 As ADIs 3395 e 3529

Essas ações foram julgadas conjuntamente. A ADI 3395 foi proposta pela AJUFE e a ADI 3529, pela ANAMAGES. Ambas impugnaram o inciso I do art. 114 da Constituição Federal, alterado pela EC 45/2004, sob o argumento de que a inclusão da expressão genérica “relação de trabalho” teria ampliado indevidamente a competência da Justiça do Trabalho para abranger qualquer vínculo estabelecido com o poder público. Sustentavam, assim, que as demandas envolvendo regimes estatutários deveriam permanecer sob a competência da Justiça Comum. Também alegavam inconstitucionalidade formal mencionando que durante a tramitação no Congresso o Senado Federal teria aprovado uma versão do texto com ressalva, que excluía os estatutários da Justiça do Trabalho. Porém, essa exceção não adentrou o texto final promulgado.

O relator, ministro Alexandre de Moraes, ao analisar a alegação de inconstitucionalidade formal, afirmou que a ausência de uma exceção explícita no texto constitucional não modificava o alcance da norma. Isso porque o STF, há anos, já consolidara que a relação de trabalho não incluía os estatutários⁶³. Para o relator, a ação deveria ser julgada parcialmente procedente, de modo que, por meio de interpretação conforme, o Tribunal atribuísse à expressão “relação de trabalho” um sentido restrito, afastando dela as relações jurídico-estatutárias entre os entes federativos e seus servidores.

Em contrapartida, os ministros Marco Aurélio, Edson Fachin e Rosa Weber tiveram entendimento diverso. Para Marco Aurélio, primeiramente,

⁶³ Cita ADI 492, que decidiu que causa de servidor estatutário é na Justiça Comum.

não haveria conhecimento da ação por ausência de legitimidade ativa das requerentes. Em relação ao mérito, todos julgavam improcedente o pedido. Compreendiam que a intenção da EC 45 de 2004 era justamente alterar a competência da Justiça do Trabalho para incluir também os servidores estatutários. Além disso, o Ministro Edson Fachin apontava que ao analisar a inconstitucionalidade material de uma EC o parâmetro de controle deveria ser as cláusulas pétreas, contudo, não havia, afinal cláusula pétrea que impedisse a extensão da competência da Justiça do Trabalho.

Nessa senda, a maioria reforçou que a correção do texto pelo Senado Federal foi uma decisão *interna corporis* sobre a qual não caberia ao Judiciário imiscuir-se e que as ações dos servidores não poderiam ser atribuídas a um foro que era considerado incompatível com a natureza de seus direitos públicos.

O tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar e julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação, nos termos do voto do ministro relator.

5.2.1.3 A ADI 3684

A ADI 3684 foi proposta pelo PGR que questionava o art. 114, I, IV e IX, da CF, na redação dada pela EC 45/2004. Para o requerente a norma havia violado a CF/88, na medida em que teria incluído na competência da Justiça do Trabalho o exercício de jurisdição penal. Pedia interpretação conforme, de modo a afastar tal interpretação. Alegava também inconstitucionalidade formal, sob o fundamento de que a emenda teria sofrido acréscimo de redação no Senado Federal⁶⁴ que não constava do texto original advindo da Câmara. Esse adendo, posteriormente suprimido na proposta aprovada em segundo turno, teria resultado na promulgação da EC com uma redação distinta daquela aprovada na primeira votação do Senado Federal. Isso configuraria desrespeito ao devido processo legislativo constitucionalmente estabelecido.

⁶⁴ Qual seja "exceto os servidores ocupantes de cargos criados por lei, de provimento efetivo ou em comissão, incluídas as autarquias e fundações públicas dos referidos entes da federação."

O relator Gilmar Mendes, no que tange à inconstitucionalidade formal afirmava que “se a proposição normativa do Senado Federal não alterou a norma aprovada pela Câmara e posteriormente promulgada, não há que se falar em violação ao art. 60, § 2º, da Constituição Federal” (ADI 3684, p. 7). Acrescentou, ainda, que “durante os trabalhos e discussões no Congresso Nacional, o poder constituinte derivado nunca almejou conferir à Justiça do Trabalho competência criminal” (ADI 3684, p. 11). Nessa toada, julgava procedente o pedido, de modo a conferir interpretação conforme à norma, para afastar qualquer interpretação que entenda competir à Justiça do Trabalho processar e julgar ações penais, nos termos da medida cautelar anteriormente deferida.

Em manifestação contrária, o Ministro Marco Aurélio destacou que inexistia na Constituição Federal proibição quanto à atribuição de competência criminal à Justiça do Trabalho. Em linha complementar, o Ministro Edson Fachin defendeu que, a partir da interpretação da norma constitucional analisada, a competência da Justiça do Trabalho não deveria ser restringida para afastar as ações criminais que fossem diretamente decorrentes da relação de trabalho.

Em resumo, houve deferência à autonomia do Poder Legislativo e preservação das garantias processuais e individuais relativas à liberdade e à jurisdição penal, na medida em que se determinou que a Justiça do Trabalho não tem competência criminal.

O tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ADI, de modo a conferir interpretação conforme excluindo qualquer interpretação que entenda competir à Justiça do Trabalho processar e julgar ações penais, nos termos da medida cautelar anteriormente deferida pelo Plenário, vencidos Edson Fachin e Marco Aurélio.

5.2.1.4 As ADIs 7047 e 7064

Essas ações foram julgadas em conjunto. A ADI 7047 foi proposta pelo PTB e a 7064, pelo CFOAB e pela AMB, além de outras entidades que foram excluídas do polo ativo. Nessas ações houve conversão do julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito, aspecto

processual raro. Tais ADIs questionavam toda a EC 113/2021. Especificamente, a ADI 7064 também tinha como objeto a EC 114/2021. Alegavam tanto inconstitucionalidade formal como material. Sobre a formal, expressavam que a votação remota de parlamentares contrariava o devido processo legislativo e o Regimento Interno da Casa; manifestavam processamento irregular de emenda aglutinativa que foi levada à deliberação do Plenário sem prévia análise da Comissão Especial e pontuavam que o "fatiamento" da votação das Emendas (promulgação de EC 113 de 2021 e posterior promulgação de EC 114 de 2021), desconsiderava a incindibilidade da *ratio* da PEC 23/2021.

Materialmente, as alegações se concentraram na afronta a direitos e princípios fundamentais. A EC 113 de 2021 foi impugnada pela instituição da compensação automática⁶⁵, vista como uma reedição da compensação compulsória já declarada inconstitucional pelo STF, e pela adoção da Taxa SELIC como índice de correção monetária, considerada inidônea para refletir a real perda do poder aquisitivo da moeda. Além disso, questionaram as regras de empréstimos e acordos que estabeleciam prioridade de pagamento aos credores dispostos a aceitar um desconto de 40% no precatório. Por sua vez, a EC 114 foi atacada pelo estabelecimento de um subteto anual para a alocação de recursos destinados a precatórios, com validade até 2026, o que representaria uma grave afronta ao princípio da segurança jurídica.

Nessa toada, o relator Luiz Fux afastou as alegações de inconstitucionalidade formal relacionadas à tramitação das EC 113/2021 e 114/2021. Fundamentou com base no entendimento de que as alegações não apontavam violação direta e clara a requisitos constitucionalmente estabelecidos para a aprovação de emendas constitucionais.

Materialmente, acatou o limite anual, devido ao cenário de SARS-CoV-2, mas reduziu seu subteto ao ano 2022. Isso porque, manter o limite por mais tempo feria os direitos dos credores, além de acumular passivo. A consequência foi pagar o que ficou represado em crédito extraordinário.

⁶⁵ Um mecanismo que permitiria ao governo federal, de forma unilateral, abater o valor de um precatório devido a um credor com os débitos tributários que esse mesmo credor tivesse com a União.

Sobre a compensação, acatou que quitar o precatório descontando dívidas que o credor tinha com o Estado violava a separação de poderes, sendo uma interferência do Executivo em decisões do Judiciário. No que tange à taxa de juros para correção de precatórios, validou a SELIC, pontuando seu uso costumeiro e sua relação com a inflação definida pelo Banco Central autônomo. No tocante aos empréstimos e acordos considerou inconstitucionais as regras que envolviam a obrigatoriedade de desconto de 40% para credores de precatórios porque essa exclusividade violava o princípio da isonomia e a ordem cronológica de pagamento.

Em contrapartida, o Ministro André Mendonça discordou da inconstitucionalidade referente à compensação automática, argumentando que a nova redação era uma tentativa legítima do Poder Constituinte Reformador de promover o diálogo institucional com o STF e garantir a efetividade da execução judicial movida pela Fazenda Pública, não se tratando da compensação compulsória anterior. Tal posição se manteve minoritária.

Sendo assim, embora a Corte tenha mantido a autonomia política do Congresso em relação aos seus procedimentos internos, ela interveio para preservar direitos e garantias individuais.

O tribunal conheceu da presente ação direta para julgá-la parcialmente procedente, nos termos do voto do ministro relator, vencido parcialmente o ministro André Mendonça.

5.2.1.5 A ADI 7212

Trata-se de ação ajuizada pelo Partido Novo, em face de toda EC 123/2022. Segundo o requerente, a emenda (i) altera a Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; (ii) inclui artigo no ADCT para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; (iii) autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte

Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; (iv) expande o auxílio Gás dos Brasileiros e o Programa Auxílio Brasil; e institui auxílio para caminhoneiros autônomos e para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público. Para mais, o contexto era prévio às eleições.

Assim, a objeção era que a norma violava cláusula pétrea e outras normas constitucionais, sendo a questão mais grave, segundo o requerente, a afronta aos direitos e garantias fundamentais assim como o próprio federalismo, ao pretender-se criar uma hipótese de estado de exceção, por meio de EC, em contexto de eleição, para angariar voto. Também alegavam inconstitucionalidade formal por vício na tramitação, pois aos parlamentares teria sido suprimido o direito de emenda.

O relator Ministro André Mendonça, em relação à inconstitucionalidade formal, expõe que “do contexto fático informado nos autos pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, não se depreende quaisquer ofensas ao direito do parlamentar ao devido processo legislativo” (ADI 7212, p. 30), suscitando a necessidade de o intérprete constitucional pautar-se por mecanismos de autocontenção judicial ao exercer o controle sobre a atuação do poder reformador. Ademais, sua posição era a de que a ação deveria ser majoritariamente não conhecida e, na parte em que pudesse ser conhecida, o pedido deveria ser julgado improcedente. Para o relator, haveria perda superveniente do objeto em relação a uma parte e inépcia da petição inicial em relação a outra. Como sua argumentação foi parcialmente vencida, as razões de decidir ficaram com o redator do acórdão, Ministro Gilmar Mendes.

O redator, inicia seu voto afirmando que

quando a decretação de calamidade pública ou de estado de emergência envolver severos e incontornáveis efeitos eleitorais, o preenchimento fático de seus pressupostos deve estar submetido ao escrutínio jurisdicional mais rigoroso e intenso possível, principalmente quando se considera a presunção erigida pelo ordenamento de que, em ano eleitoral, a criação de novos benefícios assistenciais configura indevida aplicação dos meios estatais e, portanto, transgride a paridade de armas e a liberdade de voto. (ADI 7212, p. 154)

Para mais, se posicionou pela improcedência da inconstitucionalidade formal asseverando que

é bem verdade que esta Suprema Corte possui orientação pacífica no sentido da insindicabilidade dos atos legislativos de caráter meramente interna corporis, disso não decorre, contudo, a incognoscibilidade da arguição, mas, sim, o conhecimento e a improcedência do pedido. (ADI 7212, p. 135)

Em contrapartida, conheceu integralmente da ação e sobre a inconstitucionalidade material votou pela parcial procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, dos arts. 3º, 5º e 6º e parte do art. 1º da EC 123/2022, por violação ao núcleo essencial da paridade de armas, da liberdade de voto e da anterioridade eleitoral. Sendo assim, não reconheceu o estado de emergência declarado, o uso dos auxílios governamentais e a expressão “e sobre medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes”, constante do art. 1º. Aos outros artigos, não atribuiu inconstitucionalidade por entender que a petição inicial não foi específica.

Dessa maneira, o ataque às garantias e direitos individuais, isto é, paridade eleitoral e liberdade de voto, levou ao reconhecimento da inconstitucionalidade material de parte da emenda.

O tribunal, por maioria de votos, conheceu integralmente da ação direta. No mérito, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido formulado, para declarar inconstitucionalidades, vencidos parcialmente os ministros André Mendonça e Nunes Marques.

5.2.2 As emendas 86 de 2015 e 94 de 2016

A EC 86 de 2015, conhecida como Orçamento Impositivo, obrigou o Poder Executivo a cumprir parte específica do orçamento aprovado pelo

Congresso Nacional⁶⁶. Já a EC 94 de 2016, se refere ao estabelecimento de um novo regime especial para o pagamento de precatórios a Estados, Distrito Federal e Municípios que estavam em atraso com seus pagamentos⁶⁷. As ADIs relacionadas a elas representam uma quebra de paradigma pois embora as liminares tenham sido deferidas ou parcialmente deferidas, a decisão final de mérito foi de improcedência.

Como demonstrado pela pesquisa anterior, a tendência é que liminares procedentes culminem em decisões procedentes e liminares improcedentes culminem em decisões improcedentes. Além disso, a retirada temporária de uma norma do ordenamento e sua reintrodução anos depois gera consequências jurídicas amplas, motivo pelo qual esse tipo de movimento não pode ser desconsiderado. Tendo isso em vista, tem-se a relevância desses casos.

5.2.2.1 A ADI 5595

Essa ação foi proposta pelo PGR, que questionava os arts. 2º e 3º da EC 86/2015. O art. 2º estabelecia uma regra de transição para o cumprimento do novo piso mínimo de investimento em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) pela União, alterando a sistemática anterior definida por Lei Complementar. Já o art. 3º estabelecia que as despesas com ASPS, financiadas com recursos da União, seriam consideradas para o cálculo do piso mínimo federal tendo como base o resultado ou compensação financeira da exploração de petróleo e gás natural. A objeção central era que as alterações promovidas implicavam uma importante redução no financiamento federal do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual já era considerado "historicamente insuficiente". Para o requerente, a norma violava os direitos fundamentais à vida e à saúde, o princípio da vedação de retrocesso social, o princípio do devido processo legal substantivo e cláusula pétrea. Também mencionou outros aspectos, como

⁶⁶ Antes da EC 86 de 2015, a execução das emendas parlamentares era autorizativa. Isso significava que, mesmo após a aprovação do Congresso, cabia ao Poder Executivo a discricionariedade de decidir se e quando os recursos seriam de fato liberados.

⁶⁷ Ela foi responsável por oferecer aos credores a possibilidade de receber seus créditos mais rapidamente, por meio de um desconto.

normas internacionais e dados do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), que realizou projeção do decréscimo de financiamento do SUS causado pela EC.

O relator do caso, Ricardo Lewandowski, havia deferido medida cautelar “ad referendum” do Plenário, que suspendeu a eficácia dos arts. 2º e 3º. No entanto, quando a liminar foi deferida o art. 2º já havia sido revogado pelo advento da EC 95/2016, aspecto que será aprofundado. O art. 3º, em contrapartida, continuava em vigor à época e foi suspenso.

Ricardo Lewandowski ficou vencido, assim como os ministros Edson Fachin, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Marco Aurélio. Para eles, a EC era inconstitucional. Isso porque, mesmo que a mudança fosse apenas no método de cálculo, o núcleo essencial do direito à saúde fora atingido. Não obstante, o relator, com base nos valores nominais alocados no orçamento da União para a saúde, destacou que a partir de 2015, quando as novas regras da EC começaram a vigorar, houve um corte considerável nas verbas. Afirmavam que em um sistema subfinanciado, qualquer redução potencial comprometia o direito à saúde, em consonância com o princípio do mínimo existencial.

Em contrapartida, para o redator para o acórdão, Alexandre de Moraes e para os ministros Dias Toffoli, Nunes Marques, Gilmar Mendes, Luiz Fux e Roberto Barroso, a mudança promovida pela EC 86 não liquidava o direito à saúde, sendo constitucional. A argumentação central envolvia dados do TCU e da Secretaria do Tesouro Nacional, que demonstravam que a quantia que o governo se comprometeu a gastar após a EC 86 havia aumentado, portanto, não estava comprovada a redução dos gastos nominais. A eficiência também foi mencionada, no sentido de que maiores gastos não implicam em melhores condições ao SUS. Aspectos de que a mudança estava dentro da margem de liberdade do constituinte derivado reformador, que o Judiciário precisa ter deferência ao interferir no que é proposto pelo Legislativo e que o princípio da reserva do possível deve ser considerado, foram ressaltados. Assim, para a corrente majoritária não ficou provado o retrocesso claro e imediato advindo da EC 86 de 2015.

Para mais, a questão processual também foi relevante pois o art. 2º havia sido revogado antes do julgamento processual, com o advento da EC 95 de 2016. Parte do Tribunal acreditava que a ação havia perdido o objeto quanto a esse artigo, mas a maioria argumentava que mesmo revogado, tal artigo produziu efeitos concretos enquanto esteve em vigor, o que seria relevante pois a forma como o piso foi calculado em 2016 poderia impactar o cálculo dos gastos nos anos seguintes, sendo essa, inclusive, parte da argumentação do relator utilizada na medida cautelar. Para mais, como o art. 3º continuava em vigor, o pano de fundo do debate ainda existia.

Em suma, a decisão final sobrepujou o poder de escolha política do Congresso para mudar o financiamento à saúde, não compreendendo, a maioria da Corte, ter ficado desprotegido o núcleo essencial dos direitos fundamentais, sobretudo o direito social à saúde.

O STF, por maioria, conheceu integralmente da ação direta, vencidos parcialmente os Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Dias Toffoli e Nunes Marques, que conheciam da ação apenas quanto ao art. 3º da EC 86 de 2015, julgando-a prejudicada no tocante ao art. 2º da referida Emenda. Superada essa preliminar, o Tribunal, no mérito, por maioria, julgou improcedente a ação direta, declarando a constitucionalidade dos arts. 2º e 3º da EC 86/2015, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski, Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Rosa Weber, que julgavam inconstitucionais os dispositivos.

5.2.2.2 A ADI 5679

A ação foi proposta pelo PGR, e requeria a inconstitucionalidade do art. 2º da EC 94/2016, que permitia que Estados e Municípios empregassem depósitos judiciais para o pagamento de débitos de precatórios em atraso. Alegava que os dispositivos impugnados violavam a separação de poderes, o direito de propriedade, o acesso à justiça, o devido processo legal e a duração razoável do processo, comprometendo cláusulas pétreas.

O relator Roberto Barroso havia deferido liminar parcial, a ser apreciada pelo pleno, na qual decidiu, com a atribuição de interpretação conforme à Constituição, que a utilização dos recursos pelos Estados

deveria observar as seguintes condições: (i) prévia constituição do fundo garantidor, (ii) destinação exclusiva para quitação de precatórios em atraso até 25.3.2015, e (iii) exigência de que os pertinentes valores sejam transpostos das contas de depósito diretamente para contas vinculadas ao pagamento de precatórios, sob a administração do Tribunal competente, afastando-se o trânsito de tais recursos pelas contas dos Tesouros estaduais e municipais.

Em continuidade, no julgamento de mérito, votou pela improcedência do pedido, estabelecendo que o mecanismo não ofende a Constituição se todos os requisitos normativos forem rigorosamente observados. Argumentou que

as emendas constitucionais são normas dotadas de presunção qualificada de constitucionalidade, em virtude do quórum elevado exigido para a sua aprovação, aspecto que reforça sua legitimidade democrática e aumenta o ônus argumentativo do requerente para demonstrar a alegada invalidade. (ADI 5679, p. 3)

Para mais, expressou que sob a perspectiva teórica, não ficou demonstrado de que modo as normas impugnadas, isoladamente consideradas, seriam aptas a suprimir direitos e garantias fundamentais, sendo que

de um ponto de vista prático, o requerente não demonstrou que o fundo garantidor, tal como idealizado, seja incapaz de assegurar a solvabilidade do sistema e que, assim, haja um risco real de que os particulares não levistem seus depósitos no momento adequado. (ADI 5679, p. 3)

Por fim, afirma que

a prerrogativa de utilização dos depósitos judiciais assegura, justamente, que os débitos decorrentes das decisões judiciais transitadas em julgado sejam honrados, encerrando a atual situação de calote oficial e, portanto, assegurando, de forma plena, o acesso à justiça e a razoável duração do processo, através de um resultado efetivo para a parte. Ainda que tal objetivo não tenha sido ainda plenamente alcançado, é de inferir que o estado das coisas estaria ainda pior, caso vedada peremptoriamente o emprego dos depósitos, como pretende o autor. (ADI 5679, p. 21)

Sobre a liminar, expõe, que a EC nº 99/2017 e a EC nº 109/2021 tornaram as duas primeiras salvaguardas cautelares desnecessárias. Em relação a terceira, reavaliou o aspecto operacional e contábil, sob a ótica da Lei Complementar nº 151/2015, optando também por sua dispensabilidade.

Em resumo, reconheceu-se a legitimidade da EC e concluiu-se que o sistema estabelecido, o qual impõe a prévia constituição de um fundo garantidor e garante a administração judicial dos recursos para o fim específico de quitar precatórios, não viola a Separação de Poderes nem abole, de forma comprovada, os direitos e garantias individuais dos depositantes.

O STF, por unanimidade votos, julgou improcedente o pedido, revogando a medida cautelar, para declarar a constitucionalidade das normas impugnadas, ficando prejudicados os embargos de declaração opostos em face da decisão cautelar.

5.2.3 A emenda 96 de 2017

A emenda 96 de 2016 determinou que práticas desportivas que utilizassem animais não seriam consideradas cruéis, nas condições que especificaria. A ADI relacionada a ela se destaca por indicar uma possível alteração na compreensão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a legitimidade ativa para propor a ação, decorrendo disso sua importância.

5.2.3.1 ADI 5728⁶⁸

A ADI 5728 tinha como requerente o Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal, que questionava a EC 96 de 2017, a qual estabelece que as práticas desportivas com animais não são consideradas cruéis, desde que sejam manifestações culturais regulamentadas por lei específica e que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. Para o requerente, a EC violava cláusula pétrea e colidia com as normas constitucionais de proteção

⁶⁸ A ADI 5728 foi tratada em conjunto com a ADI 5772 pelo relator (redistribuição por prevenção). Todavia, a ADI 5728 teve seu mérito exaurido, enquanto a ADI 5772 teve seu mérito decidido apenas na parte comum (EC 96/2017). A análise dela quanto aos dispositivos infraconstitucionais foi reservada para julgamento específico.

ao ambiente. Expunha que a proteção aos animais é parte do núcleo essencial do direito ao meio ambiente equilibrado e que em caso de conflito de normas constitucionais, uma protegendo a cultura e outra protegendo o meio ambiente e a fauna, deve prevalecer aquela que protege o meio ambiente.

O relator Dias Toffoli, inicia seu voto atribuindo destaque a um tema relevante: a legitimidade ativa. Em relação a linha clássica da jurisprudência do STF, a interpretação em relação à legitimidade das entidades de classe é rígida. De acordo com ela, as entidades de classe legítimas são aquelas representativas de categorias econômicas ou profissionais; com associados em, no mínimo, nove estados da Federação; que representam a categoria em sua totalidade e que demonstram vínculo entre os objetivos da instituição e o conteúdo material da ação em controle concentrado. Todavia, o entendimento da Corte sobre isso pode estar sendo alterado como se segue do voto do relator:

Com relação à legitimidade ativa do Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal para ajuizar a ADI n.º 5.728, constato, preliminarmente, a plena legitimidade da requerente, por ser entidade de classe de âmbito nacional para efeito do art. 103, inciso IX, da Constituição Federal. Inicialmente, ressalto que esta Corte entende, há muito, que detêm legitimidade ativa as "associações de associações" (v.g. ADI n.º 3.153 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, red. do ac. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 9/9/05), como ocorre no presente caso, em que o Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal é associação composta por entidades e organizações não governamentais de proteção e bem-estar animal de todo o território nacional. Outrossim, com relação à superação da jurisprudência restritiva anteriormente adotada por esta Corte para a ativação do controle de constitucionalidade concentrado, ressalto, por pertinente, a ADI n.º 5.422, na qual reconheci a legitimidade ativa do Instituto Brasileiro de Direito de Famílias (IBDFAM) para o ajuizamento da mencionada ação, tendo constatado o fato de a associação não ser heterogênea, além de estar presente o requisito da pertinência temática. Naquela assentada, entendi serem aplicáveis as mesmas considerações feitas pelo Ministro Marco Aurélio na ADI n.º 5.291, também mencionada pelo Ministro Roberto Barroso na ADPF n.º 527, para corroborar a necessidade de superação da jurisprudência defensiva desta Corte. (ADI 5728, p. 17)

Em continuidade, aprofundou o texto da ADI nº 5.422, destacando o seguinte trecho:

Estou convencido, a mais não poder, ser a hora de o Tribunal evoluir na interpretação do artigo 103, inciso IX, da Carta da República, vindo a concretizar o propósito nuclear do constituinte originário – a ampla participação social, no âmbito do Supremo, voltada à defesa e à realização dos direitos fundamentais. A jurisprudência, até aqui muito restritiva, limitou o acesso da sociedade à jurisdição constitucional e à dinâmica de proteção dos direitos fundamentais da nova ordem constitucional. Em vez da participação democrática e inclusiva de diferentes grupos sociais e setores da sociedade civil, as decisões do Supremo produziram acesso seletivo. As portas estão sempre abertas aos debates sobre interesses federativos, estatais, corporativos e econômicos, mas fechadas às entidades que representam segmentos sociais historicamente empenhados na defesa das liberdades públicas e da cidadania (ADI 5278, p. 18)

Em continuidade, argumenta que a EC 96 de 2017 teria como principal objetivo equilibrar dois direitos fundamentais: o direito à cultura e o direito ao meio ambiente e à proteção animal. Nesse sentido, ela elevou as práticas esportivas que utilizam animais ao status de proteção constitucional, reconhecendo-as como válidas manifestações culturais. No entanto, não ignorou a necessidade de proteger os animais. Sobre isso, estabeleceu condição para que essas práticas não fossem consideradas cruéis e, portanto, legítimas: não bastava que fossem registradas como parte do patrimônio cultural imaterial do Brasil, era necessário que houvesse lei específica regulamentando-as, sendo que essa lei, deveria garantir o bem-estar dos animais envolvidos. Afirma também que “as decisões judiciais do STF devem ser compreendidas como última palavra provisória, a qual encerra, muitas vezes, apenas uma rodada deliberativa, podendo a questão ser amadurecida dialeticamente entre os Poderes” (ADI 5278, p. 3). Isso porque, após o julgamento da ADI nº 4.983, que decidiu pela inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 15.299 de 2013 do Ceará, a qual versava sobre a prática da vaquejada, teve início nova deliberação quanto essa prática, a qual resultou na aprovação da EC 96 de 2017, espécie legislativa cuja violação de cláusula pétrea não ficou demonstrada segundo a decisão.

Em suma, o julgamento demonstrou a deferência ao poder reformador e compreendeu que o núcleo essencial do direito foi preservado pela exigência de regulamentação que assegure o bem-estar animal.

O tribunal, por unanimidade de votos, conheceu da ADI 5.728 e a julgou improcedente, declarando a constitucionalidade da Emenda Constitucional 96 de 2017, nos termos do voto do ministro relator.

CONCLUSÃO

6.1 Os principais resultados encontrados

Quantitativamente, a pesquisa teve como objeto 88 ADIs, sendo que o foco da análise recaiu sobre as 44 ações apreciadas com mérito. Essas 44 ações julgadas em sete anos representaram um aumento de 5 vezes em comparação com as 21 ações que foram julgadas no período de 30 anos abrangidos pela monografia anterior. Dessas 44 decisões, 10 foram julgadas procedentes ou parcialmente procedentes, dado que revelou uma postura mais deferente pela Corte, no que tange à ADIs contra ECs, em comparação com a outra pesquisa. Antes, a proporção era de uma decisão procedente ou parcialmente procedente para cada duas ações julgadas no mérito e na pesquisa atual, essa relação passou para uma a cada quatro.

Quanto aos principais requerentes nas ações com análise de mérito, a monografia demonstrou uma desproporção, em contraste com a pesquisa anterior, que identificava maior equilíbrio entre “agentes tipicamente políticos e tipicamente apolíticos” (ARRUDA 2018, p. 77), isto é, Partidos Políticos e Confederações Sindicais ou Entidades de Classe. No trabalho anterior, das 21 ações julgadas no mérito, Entidades de Classe foram autoras de 10 ADIs, enquanto Partidos Políticos ajuizaram 6. Já entre as 44 ações analisadas nesta pesquisa, Entidades de Classe figuraram como requerentes em 27 ADIs, ao passo que Partidos Políticos estiveram presentes em apenas 9. Além disso, o expressivo número de ações propostas, especialmente por Entidades representativas da magistratura, sugere que essa categoria tem recorrido ao Tribunal como arena para a salvaguarda de interesses específicos de suas carreiras.

No tocante às liminares, o cenário geral acompanha o da pesquisa anterior, portanto, todas as ações julgadas procedentes possuíam liminares deferidas. Contudo, o inverso não se verificou, sendo que nem todas as ações julgadas improcedentes tiveram liminares igualmente indeferidas.

Qualitativamente, o vigente estudo evidência o corporativismo em ação na decisão das ADIs 3854 e 4014; uma assimetria de decisões sobre os subtelos remuneratórios e uma possível mudança na interpretação da Corte sobre a legitimidade ativa das Entidades de Classe com fins sociais.

6.2 As principais considerações sobre os resultados

O aumento expressivo de ADIs julgadas no mérito deve-se, sobretudo, à expansão do Plenário Virtual. Embora esse instrumento tenha proporcionado uma aceleração inédita da agenda da Corte e reduzido o acervo processual, o benefício da agilidade coexiste com o risco de instrumentalização desse rito processual. Isso porque é ausente a exigência de justificação pública e institucional para a escolha do ambiente de julgamento, gerando a suspeita de que a opacidade do meio eletrônico possa vir a ser utilizada para blindar decisões mais polêmicas do escrutínio público⁶⁹. O fato de casos sensíveis e de grande impacto, como as ADIs que contestam emendas constitucionais, estarem sendo frequentemente julgados no Plenário Virtual corrobora com essa preocupação.

Em relação às liminares, o crescente movimento de decisões monocráticas “ad referendum” reforça a necessidade de analisar como ministros individualmente têm moldado o ritmo e o alcance da jurisdição constitucional. Essa dinâmica também está sendo intensificada pela expansão do Plenário Virtual, em que o relator exerce uma significativa influência de pauta⁷⁰.

⁶⁹ JOTA. Opacidade do plenário virtual, Zika e censura nas escolas: obstáculo ou estratégia?. 12 mai. 2020. Acesso em 21/08/2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/opacidade-plenario-virtual-zika-censura-escolas>

⁷⁰ BARBOSA, Ana Laura Pereira. *Decidindo (não) decidir*: Instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF. 21 mai. 2021. Acesso em 19/08/2025. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01052021-202731/publico/8593296_Dissertacao_Corrigida.pdf; JOTA. Quem controla a

Quanto aos julgados sobre subtelos remuneratórios, a assimetria na atuação do STF demonstra que a Corte e seus ministros individualmente vem adotando fundamentos distintos a depender da categoria requerente. O conceito de “carreira de caráter nacional”, não está sendo aplicado de forma consistente nem acompanhado de critérios jurídicos objetivos, o que sugere que sua interpretação está sendo feita a partir de fatores políticos e institucionais.

Tais dinâmicas reforçam a necessidade de estudos contínuos sobre a relação entre instituições, procedimentos e legitimidade no exercício do controle de constitucionalidade de emendas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Câmara de Notícias. PL desponta como maior bancada da Câmara, seguida pela Federação liderada pelo PT. 03 out. 2022. Acesso em: 14/11/2025. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/noticias/911504-pl-desponta-como-maior-bancada-da-camara-seguido-pela-federacao-liderada-pelo-pt/> >.

ALMEIDA, D. dos S.; BOGOSSIAN, A. M. “Nos termos do voto do relator”: considerações acerca da fundamentação coletiva dos acórdãos do STF. REI - Revista de estudos institucionais. [S.I], v.2, n.1, p. 263-297, 2016. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/44>>. Acesso em: 19 mar. 2025.

ARRUDA, Ana Luiza Gajardoni de Mattos. O Supremo Tribunal Federal e o Controle Judicial de Emendas Constitucionais. 2018. Acesso em: 03/04/2025. Disponível em <<https://sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunal-federal-e-o-controle-judicial-de-emendas-constitucionais/>>.

agenda do Supremo? 04 jun. 2020. Acesso em 19/08/2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/quem-controla-a-agenda-do-supremo>

BARBOSA, Ana Laura Pereira. Decidindo (não) decidir: instrumentos de influência individual na definição da agenda e do tempo dos julgamentos no STF. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01052021-202731/>. Acesso em: 09 ago. 2025.

BEHNKE, Emily. Constituição completa 37 anos e já teve 136 alterações por emendas, *CNN Brasil*, 05 out. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/constituicao-completa-37-anos-e-ja-teve-136-alteracoes-por-emendas/>. Acesso em: 08 out. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidente da República. Acesso em: 25 mai. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional n.41, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2003. Acesso em: 19 nov. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2356, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF, 07 mai. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1885065>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2362, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Nunes Marques. Brasília, DF, 07 mai.

2024. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1887803>. Acesso
em: 18 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
3133, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 24 jun.

2020. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2201889>. Acesso
em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
3143, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 24 jun.

2020. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2203035>. Acesso
em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
3184, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 24 jun.

2020. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2212582>. Acesso
em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
3297, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF,

11 out. 2019. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2241299>. Acesso
em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº
3308, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 15 mai.

2023. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2246126>. Acesso
em: 18 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3363, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 15 mai. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2259798>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3395, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 15 mai. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2268427>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3529, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 15 mai. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2307978>. Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3684, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 11 mai. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2366933>. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3854, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 7 dez. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2489702>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3855, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 29 nov. 2021. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2490039>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3872, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 29 nov. 2021. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2499204>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3998, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 15 mai. 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2584676>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4014, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 7 dez. 2020. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2592461>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4802, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 15 mai. 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4261501>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4803, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 15 mai. 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4261503>. Acesso em: 18 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4887, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4340897>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4888, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4343516>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4889, Tribunal Pleno. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF, 11 nov. 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4345096>. Acesso em: 9 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5595, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 18 out. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5056708>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5679, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 02 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5156895>. Acesso em: 09 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5728, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 17 mar. 2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5222071>. Acesso em: 07 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6257, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 18 jan. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5814706>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6391, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 14 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5896219>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6392, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 14 fev. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5896322>. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7047, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 01 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7064, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 01 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7212, Tribunal Pleno. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF, 01 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6446436>. Acesso em: 05 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Mandado de Segurança 34.448, Decisão Monocrática. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 out. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5066912>>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Relatório de atividades 2020 Supremo Tribunal Federal. 2021. Acesso em 21/08/2025. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/transparenciaRelatorioGestao/anexo/Relatorios_de_atividades/RelatorioAtividadesSTF2020.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2025.

GLAZER, Rubens. Catimba constitucional. O STF, do antijogo à crise constitucional. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2020.

G1. Após dois anos sem partido, Bolsonaro se filia ao PL, nona legenda da carreira política. 30 nov. 2021. Acesso em: 09/10/2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/11/30/apos-dois-anos-sem-partido-bolsonaro-se-filia-ao-pl-nona-legenda-da-carreira-politica.ghtml>.

JOTA. Quem controla a agenda do Supremo?. 04 jun. 2020. Acesso em: 19/08/2025. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/quem-controla-a-agenda-do-supremo>.

JOTA. Opacidade do plenário virtual, Zika e censura nas escolas: obstáculo ou estratégia? 12 mai. 2020. Acesso em 21/08/2025. Disponível em:

<https://www.jota.info/stf/supra/opacidade-plenario-virtual-zika-censura-escolas>.

MACHADO, Antônio Cláudio C.; FERRAZ, Ana Cândida da C. *Constituição Federal Interpretada*: artigo por artigo, parágrafo. Barueri, SP. Manole, 2010.

O GLOBO. Gilmar Mendes exalta atos contra anistia e PEC da Blindagem e é criticado por advogado de Trump. 22 set. 2025. Acesso em: 20/10/2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2025/09/22/gilmar-exalta-apoio-ao-stf-em-manifestacoes-brasil-reafirma-que-nao-ha-espaco-para-retrocessos.ghtml>.

SENADO FEDERAL. Eficiência Política, Consistência Atuarial e Ajuste Fiscal: comentários sobre a Emenda Constitucional nº 41, de 2003, Consultoria Legislativa do Senado Federal, p. 1-48. Brasília, DF. Mar. 2004. Acesso em 2/11/2025. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92/texto2%20%20consistencia%20atuaria.pdf?sequence=4&isAllowed=y>.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 43ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. Dados, v. 50, p. 229-257, 2007.

UOL. Gilmarpalooza: o que é o fórum que reúne STF, deputados e governo em Lisboa. 02 jul. 2025. Acesso em 20/10/2025. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimasnoticias/2025/07/02/gilmarpalooza-o-que-e-o-forum-que-reune-stf-deputados-e-governo-em-lisboa.htm>.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. Revista Direito GV, v. 4, p. 441-463, 2008.

ANEXO

A.1 Tabelamento das ADIs

Link para acesso à tabela com todas as 88 ADIs coletadas:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1a5yDaW_WdkTx29SeJKYYBNfTQHsRcNbamEJGUPzEpI4/edit?usp=sharing