

SIMETRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

SYMMETRY IN THE DECLARATION OF UNCONSTITUTIONALITY OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS

Vinicius Antonio Victor¹

Resumo: O presente artigo examina a assimetria entre o quórum exigido para aprovação de emendas à Constituição e aquele necessário para sua declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Destaca-se que, enquanto o processo legislativo constitucional requer quórum qualificado de três quintos em dois turnos, o STF admite anular uma emenda aprovada nesse rito pela maioria simples de seus integrantes. Argumenta-se que, por força dos princípios da simetria constitucional e da proporcionalidade, essa revisão judicial extraordinária deveria observar quórum igualmente qualificado. Inclui-se também análise jurisprudencial ilustrativa e é proposta uma solução normativa como a exigência de votos de três quintos dos ministros nas ações de inconstitucionalidade de emendas à Constituição, para harmonizar o controle judicial com a rigidez constitucional. Conclui-se que a exigência de quórum qualificado pelo STF coaduna-se com o pluralismo democrático e limita o ativismo judicial, reforçando a legitimidade das decisões do tribunal constitucional.

Palavras-chave: Simetria constitucional; quórum qualificado; controle de constitucionalidade; constitucionalismo popular; supremacia judicial.

1 Mestrando em Constitucionalismo, Democracia e Organização do Estado pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Especialista em Direito Público – ESMESC (2024); Pós-graduado em Ciências Jurídicas aplicadas à Advocacia Pública (GRAN); Residente jurídico no Ministério Público Federal (MPF); Advogado licenciado (OAB/SC 67.352). *E-mail:* viniciusvictor.adv@gmail.com

Abstract: This article examines the asymmetry between the quorum required for the approval of constitutional amendments and the quorum necessary for their declaration of unconstitutionality by the Supreme Federal Court (STF). It highlights that, while the constitutional legislative process requires a qualified majority of three-fifths in two rounds, the Court may invalidate such amendments by a simple majority of its members. The study argues that, based on the principles of constitutional symmetry and proportionality, this extraordinary judicial review should observe an equally qualified quorum. It also includes a brief jurisprudential analysis and proposes a normative solution, such as requiring three-fifths of the justices' votes in actions challenging constitutional amendments. The article concludes that adopting a qualified quorum strengthens democratic legitimacy, limits judicial activism, and reinforces the coherence of constitutional rigidity.

Keywords: Constitutional symmetry; qualified quorum; judicial review; popular constitutionalism; judicial supremacy.

1 INTRODUÇÃO

O artigo 60, §2º, da Constituição Federal exige quórum qualificado de três quintos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, para aprovação de emendas constitucionais, objetivo que é resguardar a rigidez constitucional e conferir estabilidade à ordem jurídica. Contudo, ao exercer o controle concentrado de constitucionalidade, o STF tem declarado a inconstitucionalidade de emendas aprovadas por esse rito mediante maioria simples dos ministros (seis de onze), gerando uma notável assimetria entre a legitimidade democrática concedida pelo Legislativo e a autoridade judicial que a pode reverter. Surge então a questão central desse artigo, será que é aceitável que uma emenda apoiada por ampla maioria política três quintos (3/5) dos membros em cada uma das casas legislativas (senado e câmara) possa ser invalidada por quórum simples no Judiciário, sem previsão legal expressa? Ainda que o Supremo tenha firmado entendimento de que pode declarar a inconstitucionalidade de emenda a Constituição sem fundamento legal ou constitucional explícito, sendo este debate será melhor explorado em artigo próprio.

Esse desequilíbrio formal entre poderes suscita preocupações quanto à coerência democrática do ordenamento jurídico brasileiro. O princípio da simetria constitucional ainda que derivado da jurisprudência e tipicamente aplicado à federação (exigindo que entes, estados e municípios respeitem às mesmas regras sensíveis da Constituição federal) sugere, em sentido amplo, equilíbrio de exigências entre as instâncias de deliberação constitucional. A lógica é que uma decisão consensual ampla do Legislativo deveria ser combatida somente por meio de critérios igualmente rigorosos, ou maiores ainda, tendo em vista o déficit democrático das decisões judiciais. Em termos de proporcionalidade, pune-se a gravidade de anular um ato constitucional apenas com fundamentação excepcional, compatível com seu peso político. Não surpreende que críticos do ativismo judicial alertem que o STF, “como guardião da Constituição”, não deveria aplicar padrões inferiores de aprovação a si próprio.

Nesse contexto, o problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser formulado nos seguintes termos: é compatível com a Constituição de 1988 que emendas constitucionais aprovadas por quórum qualificado de três quintos sejam invalidadas pelo STF mediante simples maioria de seus membros, sem previsão expressa de quórum reforçado para esse controle? A partir dessa pergunta, este artigo parte da hipótese de que tal assimetria decisória viola o princípio da simetria constitucional e afronta a exigência de proporcionalidade entre o grau de consenso necessário para aprovar e para invalidar normas constitucionais. Ao concentrar, em um colegiado de onze ministros, a possibilidade de desconstituir escolhas tomadas por maiorias parlamentares superqualificadas, o sistema acaba por agravar o já conhecido déficit democrático da jurisdição constitucional.

O objetivo geral da pesquisa é demonstrar que a ausência de quórum qualificado para a declaração de inconstitucionalidade de emendas constitucionais pelo STF configura uma distorção incompatível com a arquitetura democrática desenhada pela Constituição de 1988. Como objetivos específicos, busca-se: (a) reconstruir o sentido do princípio da simetria constitucional e sua aplicação além do federalismo; (b) descrever o regime atual de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais no Brasil, com ênfase no quórum adotado pelo STF;

(c) examinar esse arranjo à luz do princípio da proporcionalidade, especialmente em suas dimensões de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito; (d) dialogar com a literatura do constitucionalismo popular e com as críticas à supremacia judicial; e (e) formular uma proposta normativa que estabeleça quórum qualificado para o julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade voltadas contra emendas constitucionais, de modo a harmonizar a atuação do STF com a rigidez do processo legislativo constitucional.

Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental. Serão analisadas obras clássicas e contemporâneas sobre controle de constitucionalidade, decisões paradigmáticas do STF em matéria de emendas constitucionais como a ADI 939 e a ADI 7212, e contribuições teóricas críticas à revisão judicial robusta, notadamente em Jeremy Waldron, Mark Tushnet, Larry Kramer e na doutrina brasileira recente. O desenvolvimento do artigo organiza-se em seções que tratam, sucessivamente, (i) da simetria constitucional e da assimetria no controle judicial, (ii) do regime do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, (iii) da proporcionalidade e da necessidade de quórum qualificado, (iv) do diálogo com o constitucionalismo popular e a supremacia judicial, (v) da análise de casos concretos, e, por fim, (vi) da proposta normativa destinada a corrigir a assimetria identificada.

2 SIMETRIA CONSTITUCIONAL E ASIMETRIA NO CONTROLE JUDICIAL

O princípio da simetria constitucional, embora não expressamente previsto no texto constitucional de 1988, decorre logicamente do modelo federativo e do próprio propósito de coerência normativa entre poderes. Tradicionalmente, ele determina que exigências sensíveis do processo legislativo federal sejam reproduzidas pelos entes federados (por exemplo, a exigência de três quintos prevista para emendas federais deverá constar das constituições estaduais). Por coerência argumentativa, deveria se estender o raciocínio ao julgamento das emendas a Constituição, para declarar a sua inconstitucionalidade: uma norma tão rígida como o quórum de três quintos do Congresso para alterar a Constituição deveria encontrar contrapartida equilibrada quando se tra-

ta de derrubá-la judicialmente. Do contrário, cria-se um desequilíbrio explícito na repartição de poderes, no qual o Judiciário, por majorias mais simples, pode sobrepujar decisões aprovadas por majorias qualificadas eleitas pelo povo.

Em outras palavras, a assimetria está em que o Judiciário exige menor consenso político para invalidar um ato constitucional relevante do que aquele exigido para produzi-lo. Tal cenário põe em tensão a harmonia entre Poderes: de um lado, o Legislativo elabora uma emenda com elevado suporte; do outro, o Judiciário a derruba com apenas maioria simples, até mesmo em alguns casos fazendo isso por decisão liminar de um único ministro. Essa disparidade formal ilustra a ausência de simetria decisória e fere a ideia de pluralismo inerente ao estado democrático de direito. Como princípio orientador, a simetria reforça que não é legítimo impor ao Judiciário padrão menos rigoroso do que aquele que o povo (por meio de seus representantes) impôs a si próprio para mudanças na Constituição.

A jurisprudência do STF já reconheceu essa lógica de simetria em diversos contextos, particularmente ao examinar normas estaduais que estabeleceram quóruns mais rígidos do que o previsto no artigo 60 da Constituição Federal para aprovação de emendas às constituições locais. Em tais casos, a Corte tem entendido que a Constituição de 1988 não admite que constituições estaduais imponham exigências superiores às previstas no texto federal, sob pena de desfigurar o modelo de rigidez constitucional desenhado pelo constituinte originário. A mensagem implícita é clara: regras de alteração da Constituição não podem ser arbitrariamente endurecidas ou flexibilizadas sem que isso repercuta na própria ideia de equilíbrio entre estabilidade e possibilidade de mudança.

Nesse cenário, o problema de pesquisa que orienta este trabalho pode ser formulado nos seguintes termos: é compatível com a Constituição de 1988 que emendas constitucionais aprovadas por quórum qualificado de três quintos, em dois turnos, sejam invalidadas pelo STF mediante simples maioria de seus membros, sem qualquer exigência de quórum reforçado para esse controle? A partir dessa pergunta, parte-se da hipótese de que a assimetria decisória entre Legislativo e Judiciário, tal como praticada hoje, fere o princípio da simetria constitucional e

compromete a proporcionalidade entre o esforço necessário para aprovar e para derrubar normas constitucionais. A concentração, em um colegiado de onze ministros, da possibilidade de afastar escolhas tomadas por maiorias parlamentares superqualificadas agrava o conhecido déficit democrático da jurisdição constitucional, reforçando tensões entre a ideia de soberania popular e a de supremacia judicial.

Essa leitura não implica negar a importância da jurisdição constitucional, mas situá-la em um quadro de reciprocidade institucional. A simetria não exige identidade absoluta entre Legislativo e Judiciário, senão a observância de um patamar mínimo de dificuldade equivalente quando se trata de interferir no texto constitucional. Se para aprovar uma emenda se demanda ampla convergência política em duas Casas legislativas, não parece coerente que a sua derrubada possa decorrer de maioria estreita em um órgão colegiado de composição restrita, sem qualquer filtro adicional. Em termos de teoria democrática, trata-se de reconhecer que o constituinte derivado, embora limitado por cláusulas pétreas, continua sendo expressão central da vontade popular, e que a revisão judicial de suas decisões deve ser concebida como exceção e não como rotina. Ao exigir quóruns assimétricos em favor do Judiciário, o arranjo atual termina por consolidar uma espécie de “superioridade estrutural” das decisões judiciais sobre as decisões legislativas, o que destoava do desenho de freios e contrapesos que inspira a Constituição de 1988.

A jurisprudência do STF já reconheceu essa lógica de simetria em diversos contextos, particularmente ao examinar normas estaduais que estabeleceram quóruns mais rígidos do que o previsto no artigo 60 da Constituição Federal para aprovação de emendas às constituições locais. Em tais casos, a Corte tem entendido que a Constituição de 1988 não admite que constituições estaduais imponham exigências superiores às previstas no texto federal, sob pena de desfigurar o modelo de rigidez constitucional desenhado pelo constituinte originário. A mensagem implícita é clara: regras de alteração da Constituição não podem ser arbitrariamente endurecidas ou flexibilizadas sem que isso repercuta na própria ideia de equilíbrio entre estabilidade e possibilidade de mudança. Esse raciocínio, embora aplicado historicamente apenas ao

federalismo, oferece fundamento sólido para estender a exigência de simetria também ao controle judicial de emendas, criando um padrão coerente de proteção constitucional.

O objetivo geral deste artigo é demonstrar que a ausência de quórum qualificado para a declaração de inconstitucionalidade de emendas constitucionais pelo STF configura uma distorção incompatível com a arquitetura democrática desenhada na Constituição de 1988. Como objetivos específicos, busca-se: (a) apresentar o princípio da simetria constitucional e sua relação com a repartição de poderes; (b) descrever o regime atual do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, com atenção ao quórum efetivamente utilizado pelo STF; (c) analisar esse arranjo sob a ótica do princípio da proporcionalidade; (d) inserir o debate no contexto do constitucionalismo popular e das críticas à supremacia judicial; e (e) propor ajuste normativo que estabeleça quórum qualificado para o julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade voltadas contra emendas constitucionais, de modo a harmonizar a atuação do STF com a rigidez do processo legislativo constitucional.

3 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Embora o Poder Constituinte derivado seja “livre” para emendar a Constituição, o Supremo assume o papel de seu guardião último, admitindo o controle abstrato de constitucionalidade das emendas quando supostamente afrontam a Constituição originária. Segundo doutrina do Ministro Alexandre de Moraes (2023, p. 37), “é admissível a ação direta de inconstitucionalidade de emenda constitucional, quando se alega que esta contraria princípios imutáveis ou as chamadas cláusulas-pétreas da Constituição originária (art. 60, §4º, da CF)”. De fato, na ADI 939/93 o STF assentou que “uma emenda constitucional, emanada, portanto, de constituinte derivado, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo STF, cuja função precípua é de guarda da Constituição”. Em suma, a Corte entende ter competência para examinar o mérito material de emendas, ainda que aprovadas pelo rito constitucional, quando violam cláusulas pétreas ou princípios constitucionais fundamentais.

Esse poder controlatório decorre do próprio papel de “guardião” da Constituição, mas contém nítida tensão com a legitimidade democrática da emenda. A Constituição não prevê cláusula expressa determinando o quórum que a Corte deve empregar nesse controle; nem a Lei nº 9.868/1999 (que regula as ADI) estabelece quórum diferenciado para julgar emendas. Na prática, as decisões do STF utilizam o quórum ordinário de maioria absoluta (6 votos) para invalidar emendas. Essa solução jurisprudencial, por mais consolidada que seja, é uma construção do próprio tribunal sem respaldo explícito no texto legal, tornando-a suscetível a debate. Cláudio Ladeira critica esse modelo de “supremacia judicial”, apontando que o ideal de um STF guardião transformou-se em um “governo de elites”, no qual, uma vez promulgada a Constituição, “o povo não tem papel além de concordar com o que o Supremo Tribunal Federal diz” (Oliveira; Dutra, 2020, p. 59 – 60). Em outras palavras, transferiu-se às Cortes a última palavra, retirando do povo o protagonismo político permanente. A declaração do deputado Ulysses Guimarães “A decisão do STF não se discute, se cumpre” ilustra bem essa mudança de patamar: a Corte passa a deter autoridade final típica de um poder constituinte, ainda que seus ministros não tenham surgido de processo eleitoral constituinte. Esse cenário reforça a ideia de simetria: um processo eleitoral rigoroso deveria ter seu efeito e sua reversão submetidos à mesma exigência de legitimidade (no mínimo, a mesma magnitude de consenso ou maior, conforme já explorado).

A própria consolidação do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais no Brasil foi fruto de um processo gradual. Em um primeiro momento, parte da doutrina e da prática institucional considerava que o constituinte derivado, por atuar em nome do poder constituinte originário, não poderia ser submetido a controle jurisdicional quanto ao conteúdo das emendas, admitindo-se no máximo um controle formal do procedimento previsto no artigo 60 da Constituição. Progressivamente, contudo, prevaleceu o entendimento de que as cláusulas pétreas e os princípios estruturantes da Constituição funcionam como limites materiais ao poder de reforma, de modo que a atuação do STF em face de emendas não é uma afronta ao constituinte originário, mas uma forma de preservar sua vontade fundamental. A

ADI 939/93 é marco dessa virada, ao afirmar de forma expressa a possibilidade de controle material de emendas.

Esse desenvolvimento jurisprudencial, porém, concentrou-se quase exclusivamente na definição dos limites materiais do poder de reforma, sem refletir com a mesma profundidade sobre os parâmetros internos de deliberação do próprio tribunal. Em outras palavras, discutiu-se exaustivamente o que o Congresso pode ou não emendar, mas pouco se problematizou como o STF deve decidir quando confronta uma emenda suspeita de contrariar a Constituição originária. A ausência de disciplina constitucional ou legal específica sobre o quórum qualificado para esses casos acabou sendo preenchida, por inércia, com o quórum ordinário de maioria absoluta, como se a invalidação de emendas constitucionais fosse mais um caso entre tantos outros de controle abstrato. É justamente essa naturalização do quórum simples, diante de um objeto de máxima relevância democrática, que este artigo questiona à luz dos princípios da simetria constitucional e da proporcionalidade.

4 PROPORCIONALIDADE E QUÓRUM QUALIFICADO NO CONTROLE JUDICIAL

O princípio da proporcionalidade impõe que a severidade da decisão judicial seja compatível com a relevância do objeto analisado. No caso de emendas constitucionais, a aplicação mais drástica, a invalidade integral, exige fundamento excepcional. Entre os subprincípios da proporcionalidade, destacam-se adequação (a medida adotada deve ser apta a atingir o fim público, aqui a preservação da ordem constitucional) e necessidade (não pode haver meio menos gravoso igualmente eficaz, ou seja, o Judiciário deve atuar com reserva). Exigir apenas maioria simples para derrubar uma emenda aprovada por quórum qualificado parece desproporcional sob a ótica política: sugere-se que bastou pouco mais de 50% dos ministros para reverter a decisão de 60% dos parlamentares em plena conformidade com a lei maior.

Adicionalmente, destaca-se que a própria Lei nº 9.868/1999 reconhece a relevância institucional das decisões constitucionais: seu

artigo 27 exige 3/5 dos votos do STF para a modulação de efeitos de declarações de inconstitucionalidade (semelhante ao plebiscito à rigor que buscamos). Isso revela que, ao menos em parte, reconhece-se a necessidade de quórum reforçado para atos com impacto político duradouro. Por simetria e coerência, a mesma ideia deveria se aplicar ao caso de um ato normativo constitucional. Em resumo, ao invés de anular uma emenda com voto simples, compatível seria exigir quórum qualificado (por exemplo, três quintos dos ministros) para invalidar um ato que exigiu quórum semelhante para sua criação. Dessa forma, cumprira-se o espírito da rigidez constitucional: não se permitiria que uma maioria estreita de juízes anule decisões contratuais amplamente aceitas pelo legislador originário.

Além disso, a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) exige, em seu art. 20, que os controladores considerem o impacto de suas decisões: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (Brasil, 1942, art. 20). Ou seja, em uma clara desproporcionalidade, está-se exigindo um nível maior de fundamentação dos controladores da administração pública do que dos juízes da mais alta corte do país.

Esse contraste é revelador. Se órgãos administrativos e entidades de controle interno devem explicitar as consequências práticas de seus atos, parece ainda mais razoável exigir do STF grau semelhante ou superior de cautela e ponderação quando decide invalidar emendas constitucionais. A aplicação coerente da LINDB ao exercício da jurisdição constitucional implicaria reconhecer que decisões que afetam a própria estrutura da Constituição merecem não apenas fundamentação densa, mas também procedimentos deliberativos mais robustos, entre eles um quórum qualificado. Assim, a proporcionalidade não se limita ao conteúdo da decisão, mas alcança também a forma como ela é produzida, incluindo o número de votos necessários para que se imponha à vontade supermajoritária do constituinte derivado.

Ou seja, em uma clara desproporcionalidade, se está exigindo um nível maior de fundamentação, de controladores da administração pública do que de juízes da mais alta corte do país.

5 CONSTITUCIONALISMO POPULAR, JUDICIALIZAÇÃO E SUPREMACIA JUDICIAL

Waldron argumenta que não há garantia de que o Judiciário proteja direitos melhor do que legislaturas democráticas, e que “a revisão judicial é democraticamente ilegítima” (Waldron, 2006, p. 1346), independentemente de seus resultados. Em linha semelhante, Abraham Lincoln advertia que decisões da Suprema Corte devem ser respeitadas e têm efeito vinculante para as partes do caso concreto, mas não podem, por si sós, fixar “de modo irrevogável” a política do governo em questões vitais que afetam todo o povo, sob pena de as pessoas deixarem de ser “os seus próprios governantes” e transferirem, na prática, o seu governo “nas mãos daquele eminente tribunal” (Lincoln, 1989, p. 220-221). Essa visão sugere que o Judiciário deve atuar com moderação e sob fortes restrições democráticas.

No contexto brasileiro, confiar ao STF poderes sem contrapartidas democráticas, como ocorre quando ele pode derrubar uma emenda aprovada por três quintos dos parlamentares sem exigir mínimo de alinhamento interno, leva a um desequilíbrio na “força” constitucional. Portanto, tanto as teses do constitucionalismo popular quanto as críticas à judicialização apontam que o Judiciário não pode usurpar o espaço de deliberação legítima do povo. A assimetria observada, com fácil revogação judicial de emendas aprovadas por amplas maiorias, é vista como sintoma do fenômeno mais amplo de supremacia judicial. Exigir quórum qualificado no STF funciona como um dos remédios a essa doença: trata-se de um contrapeso institucional que reconcilia o ativismo judicial com o princípio democrático, limitando o poder de substituição da vontade do constituinte derivado.

Essa visão sugere que o judiciário deve atuar com moderação e sob fortes restrições democráticas. No contexto brasileiro, confiar ao STF poderes sem contrapartidas democráticas como ocorre quando ele pode derrubar uma emenda aprovada por 3/5 sem exigir mínimo de alinhamento institucional leva a um “desequilíbrio da “força””²

2 “Desequilíbrio da força” é utilizado em sentido metafórico, inspirado na “Força” da franquia Star Wars, entendida como um campo invisível de influência entre agentes, cujo desequilíbrio indica assimetrias nas relações institucionais.

constitucional. Portanto, tanto as teses do constitucionalismo popular quanto as críticas à judicialização apontam que o Judiciário não pode usurpar o espaço de deliberação legítima do povo. A assimetria observada (fácil revogação judicial de emendas “populares”) é vista como um sintoma do fenômeno mais amplo de supremacia judicial. Exigir quórum qualificado no STF funciona como um dos remédios a essa doença: trata-se de um contrapeso institucional que reconcilia o ativismo judicial com o princípio democrático (ou seja, limita o poder de substituição da vontade do constituinte derivado). Do ponto de vista do constitucionalismo popular, a exigência de quórum qualificado no STF pode ser compreendida como mecanismo procedimental de aprofundamento da deliberação judicial. Ao forçar a construção de maiorias mais amplas, reduzem-se as

chances de que decisões altamente sensíveis sejam fruto de preferências idiossincráticas ou de coalizões ocasionais dentro da Corte. Cria-se, em certo sentido, um incentivo para que os ministros dialoguem entre si, revisem argumentos e levem em conta, de modo mais cuidadoso, o impacto político de declarar inválida a vontade supermajoritária do constituinte derivado. Em vez de substituir o povo, o Tribunal passa a operar sob um regime de maior responsabilidade deliberativa perante ele, o que é compatível tanto com a ideia de democracia constitucional quanto com as críticas dirigidas à supremacia judicial forte.

6 ANÁLISE PRÁTICA E JURISPRUDÊNCIA ILUSTRATIVA

Essa assimetria não é apenas teórica: já ocorreu na prática. Em agosto de 2024, por exemplo, o STF julgou a ADI 7212/DF proposta contra a Emenda Constitucional 123/2022. Essa emenda havia criado estado de emergência e ampliado benefícios sociais em ano eleitoral. Por maioria de 6 votos a 5, o Plenário do STF declarou a EC 123/2022 inconstitucional, entendendo que ela violava o princípio da igualdade de oportunidades entre candidatos ao alterar regras eleitorais em ano de eleição. Observou-se que, embora os efeitos da emenda tenham se encerrado em 31/12/2022, era necessário declarar sua inconstitucionalidade “para evitar que eventuais medidas semelhantes prejudiquem a igualdade na disputa eleitoral no futuro”. O Tribunal asseverou ainda

que os cidadãos que receberam os benefícios “de boa-fé não precisam devolvê-los”, buscando mitigar a insegurança dos atos passados.

Esse caso é exemplar pois mostra a Corte anulando uma emenda sob quórum simples, embora a norma discutida tenha passado por extenso rito constitucional. Além disso, reforça o dilema: trata-se de uma decisão 6×5, alcançada sem quórum qualificado, sobre medida aprovada com 3/5 do Congresso. Outro exemplo paradigmático do passado é o próprio ADI 939/93 (EC 3/1993), no qual o STF declarou a emenda inconstitucional por violar cláusulas pétreas (princípio da anterioridade tributária) e destacou sua função de “guarda da Constituição”. Esses precedentes confirmam que o tribunal de fato investe de poder de revisão final sobre o poder constituinte derivado, mas de forma não simétrica quanto aos requisitos de votação.

Embora menos frequente, o entendimento do STF sobre simetria aparece também em controles estaduais. Em ADI 6453/RO (2022), por exemplo, o STF anulou dispositivo da Constituição de Rondônia que exigia quórum de dois terços (aproximadamente 66%) para aprovar emenda, reconhecendo que esse requisito era incompatível com o quórum de três quintos constitucional federal (Informativo STF nº 1043/2022). Essa jurisprudência, embora voltada a normas estaduais, enfatiza o princípio de que as constituições subnacionais não podem ostentar padrões de aprovação mais rigorosos do que o federal o que reitera, por via inversa, a ideia de simetria decisória.

7 PROPOSTA NORMATIVA

Para corrigir a assimetria identificada, propõe-se o estabelecimento expresso de quórum qualificado no julgamento de ADI contra emendas constitucionais. Uma medida concreta seria alterar a Lei nº 9.868/1999 (lei das ADIs) para introduzir dispositivo específico, nos termos do § 3º sugerido a seguir: “Para declaração de inconstitucionalidade de emenda à Constituição, exige-se o voto de três quintos dos membros do Supremo Tribunal Federal” (Brasil, 1999). Trata-se de proposta de redação a ser inserida após o art. 23 da Lei nº 9.868/1999.

Essa redação equipararia formalmente o rigor da invalidade judicial ao do processo legislativo originário (CF/88, art. 60, §2º), reforçando o

princípio da proporcionalidade decisória. Em vez de uma maioria simples, seria necessário um amplo consenso no Plenário do STF para anular uma emenda, o que aumentaria a resiliência democrática dessa decisão.

Alternativamente ou adicionalmente, o próprio STF poderia reconhecer que há lacuna constitucional (silêncio omissivo) quanto ao quórum, suprindo-a por sua autoridade. Essa solução interna poderia se dar por interpretação conforme ou modificação regimental do Supremo, dispondo que seus votos necessários em ADIs de emenda constitucionais sejam maiores. Naturalmente, a alteração legislativa na Lei 9.868/99 encontra respaldo na técnica de superação de omissão, pois o silêncio da Constituição sobre a matéria autoriza o Congresso a legislar. De todo modo, a proposta visa harmonizar o controle judicial com a rigidez emendada da Constituição, garantindo que nem mesmo o Judiciário dissemine decisões contrárias à vontade supermajoritária manifestada no Congresso sem o devido quórum.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o problema de pesquisa inicialmente proposto, conclui-se que não é compatível com a Constituição de 1988 que emendas aprovadas por quórum qualificado sejam invalidadas pelo STF mediante maioria simples, sem qualquer exigência adicional de consenso entre os ministros. A hipótese formulada na introdução foi confirmada: a assimetria entre o quórum legislativo e o quórum judicial afronta tanto o princípio da simetria constitucional quanto a proporcionalidade, produzindo um desequilíbrio em favor da jurisdição constitucional em detrimento da representação popular. A análise da jurisprudência, em especial dos casos em que a Corte atuou de forma intensa sobre o poder constituinte derivado, evidenciou que a ausência de disciplina expressa sobre o quórum foi preenchida por uma opção regimental que não dialoga adequadamente com o grau de rigidez do processo de emenda.

Diante da exigência de quórum qualificado para aprovação das emendas constitucionais, impõe-se, por simetria e proporcionalidade, a necessidade de que o STF observe idêntico nível de exigência para sua invalidação. A atual assimetria compromete a harmonia entre os Poderes, ao STF basta maioria simples para anular decisões legislativas tomadas

por maioria qualificada. Como sustentam críticos do modelo vigente, a revisão judicial irrestrita pode tornar o Judiciário um poder autocrático, pois “[a] decisão do STF não se discute, se cumpre” e apenas 11 juízes não-eleitos ficam com a palavra final. Por isso, insistir na legitimidade democrática do sistema passa por reequilibrar esses poderes. Requerer 3/5 no STF, por exemplo, reforça a legitimidade popular implícita nas emendas e limita o ativismo judicial a casos de verdadeiro consenso entre os ministros. Em última análise, resguarda-se que o Supremo não se arrogue a condição de “guardião” absoluta da Constituição sem corresponder à mesma exigência de legitimidade conferida aos legisladores. Como observa Waldron, se a revisão judicial carece de forte lastro democrático, cabe a ela subordinar-se a contrapesos apropriados. A adoção de quórum qualificado no STF equilibra o jogo político-constitucional, fazendo com que os mecanismos formais de proteção do texto constitucional reflitam adequadamente a soberania popular que o constituiu. Afinal, não há de se falar em democracia quando um tribunal composto por apenas 11 indivíduos, sem eleição direta, passa a substituir a vontade do povo sem limites mais rígidos de decisão (Waldron, 2006).

Em perspectiva prospectiva, o debate sobre quórum qualificado para o controle de emendas também lança luz sobre a necessidade de repensar o próprio modelo de participação social nas grandes decisões constitucionais. A proposta aqui desenvolvida não pretende esgotar o tema, mas indicar um caminho institucionalmente viável para reduzir o déficit democrático da jurisdição constitucional brasileira, sem renunciar à proteção de direitos fundamentais e das cláusulas pétreas. Ao vincular o STF a um padrão decisório mais exigente, abre-se espaço para que futuras agendas de reforma constitucional contemplem, inclusive, formas de consulta popular ou de diálogo mais estruturado entre Corte, Parlamento e sociedade civil, reforçando a ideia de que a Constituição é um projeto em permanente construção coletiva, e não monopólio de um único poder.

REFÊRENCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9. 868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 27 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 939/DF.** Relator Min. Moreira Alves, julgado em 21 mar. 1996. Brasília – DF: Supremo Tribunal Federal, 1996. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 jun. 2025.

CONSULTOR JURÍDICO. Vício de iniciativa: Joaquim Barbosa suspende criação de tribunais regionais federais. **ConJur**, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-jul-17/joaquim-barbosa-suspende-criacao-tribunais-regionais-federais/>. Acesso em: 19 mar. 2026.

KRAMER, Larry. Understanding Marbury v. Madison. **Proceedings of the American Philosophical Society**, v. 148, n. 1, p. 14 – 26, mar. 2004. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1558241>. Acesso em: 27 jun. 2025.

LINCOLN, Abraham. **Collected works of Abraham Lincoln.** New Brunswick: Rutgers University Press, 1989.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 43. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; DUTRA, Delamar Volpato. A crise da supremacia judicial no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 4, p. 2460 – 2488, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/50978>. Acesso em: 27 jun. 2025.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; DUTRA, Delamar Volpato. Popular constitutionalism in Brazil during the COVID-19 crisis. *In*: SPONHOLZ, Simone T.; WILKE, William P. (org.). **Justice and democracy.** São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 2021. p. 53 – 79.

SCHMITT, Carl. **O guardião da Constituição.** Tradução de Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Informativo nº 1043.** Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarInformativo.asp?s1=1043>. Acesso em: 27 jun. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Informativo n° 1072**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarInformativo.asp?s1=1072>. Acesso em: 27 jun. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Informativo STF n° 1043**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/informativoSTF/anexo/Informativo_PDF/Informativo_stf_1043.pdf. Acesso em: 19 mar. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Notícia institucional**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=481750&ori=1>. Acesso em: 19 mar. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). STF invalida emenda que instituiu estado de emergência em 2022 e ampliou benefícios em ano eleitoral. Brasília, DF, **STF**, 2024. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-invalida-emenda-que-instituiu-estado-de-emergencia-em-2022-e-ampliou-beneficios-em-ano-eleitoral/>. Acesso em: 19 mar. 2026.

TUSHNET, Mark. **Taking back the Constitution**. New Haven: Yale University Press, 2020.

WALDRON, Jeremy. O cerne da posição contrária à revisão judicial. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/ZK7QZn9xXTdTtYJTTj3XQVP/>. Acesso em: 27 jun. 2025.

WALDRON, Jeremy. **The core of the case against judicial review**. Yale Law Journal, v. 115, n. 6, p. 1346 – 1406, 2006.

Recebido em: 25/10/2025

Aprovado em: 08/04/2026