

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO RITMO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO
BRASIL A PARTIR DA ESCOLA DA ESCOLHA PÚBLICA**

GUSTAVO DELVAUX PARMA

Rio de Janeiro

2022

GUSTAVO DELVAUX PARMA

**UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO RITMO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO
BRASIL A PARTIR DA ESCOLA DA ESCOLHA PÚBLICA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha.**

Rio de Janeiro

2022

CIP - Catalogação na Publicação

D367a Delvaux Parma, Gustavo
Uma análise empírica do ritmo de emendas constitucionais no Brasil a partir da escola da escolha pública / Gustavo Delvaux Parma. -- Rio de Janeiro, 2022.
114 f.

Orientador: Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Direito Constitucional. 2. Emendas Constitucionais. 3. Democracia. 4. Análise Econômica do Direito. 5. Escola da Escolha Pública . I. Pereira das Neves Bolonha, Carlos Alberto, orient. II. Título.

GUSTAVO DELVAUX PARMA

**UMA ANÁLISE EMPÍRICA DO RITMO DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS NO
BRASIL A PARTIR DA ESCOLA DA ESCOLHA PÚBLICA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Carlos Alberto Pereira das Neves Bolonha.**

Data da Aprovação: 15/07/2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Pereira das Neves Bolonha

Orientador

Prof.^a Me. Luciana Silveira Ardente

Membro da Banca

Prof. Me. Daniel Mitidieri Fernandes de Oliveira

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

A minha mãe e à memória do meu pai.

AGRADECIMENTOS

Sempre que pego qualquer monografia/dissertação/tese para ler, gosto de começar pelos agradecimentos. Em um deserto de formalismos úteis e inúteis, tal como é o meio acadêmico, os agradecimentos sempre me pareceram como um oásis de personalidade.

Como não poderia deixar de ser, começo agradecendo a minha mãe, que desde os meus primeiros passos sempre incentivou das mais diversas formas a minha educação. Se hoje posso me formar em uma das melhores universidades do país, é por sua causa.

Postumamente, agradeço também ao meu pai. Nosso tempo juntos foi curto, mas não posso deixar de agradecer a quem lançou as bases familiares para que eu estivesse aqui.

Agradeço também aos meus avós maternos, que também sempre incentivaram enormemente meus estudos.

Da mesma forma, agradeço também a minha tia materna (dinda), que também sempre foi de grande importância para a minha educação.

No âmbito acadêmico, também sou eternamente grato a todos do Letaci (Laboratório de Estudos Institucionais). Foi através do grupo que pude começar na pesquisa acadêmica desde o meu primeiro período na faculdade e evoluir academicamente a cada reunião ou evento realizado.

Por isso, também sou grato ao coordenador do Letaci, meu orientador Prof. Carlos Bolonha, que sempre incentivou admiravelmente todos os seus alunos de forma fundamental.

No Letaci, também agradeço a Prof.^a Luciana Silveira, que também sempre me ajudou em toda atividade que me dispus a fazer, além de ter se tornado uma amiga preciosa, junto com a Natália Perles, a qual também agradeço.

Sou também grato a minha namorada, Renata (que também conheci através do Letaci), pelo companheirismo, apoio em todas as horas e por fazer minha vida mais bela.

Agradeço também a Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro pela formação de excelência, além da Universidade de Viena por ter me acolhido por um breve ano. Ambos foram ambientes de intenso aprendizado, os quais serei eternamente grato.

Por óbvio, agradeço também aos pagadores de impostos que tornaram possível meus estudos em uma universidade “pública, gratuita e de qualidade”. Através da minha dedicação acadêmica, espero ter honrado o dinheiro do contribuinte, tão comumente vilipendiado no Brasil.

Também sou grato a todos do Portugal Ribeiro Advogados. Para mim é uma honra e um privilégio poder trabalhar em um ambiente em que considero todos como dignos do mais profundo respeito e admiração. Sinto que aprendo e me desenvolvo a cada reunião e trabalho realizado.

Já fora da faculdade e do estágio, agradeço também ao Godofredo, o meu gato, que me prestou sua companhia silenciosa (às vezes nem tanto) enquanto escrevia este trabalho, além de diversos outros amigos e amigas (humanos) que fizeram a minha trajetória mais divertida.

Por fim, agradeço a Deus e a Nossa Senhora pelas graças em todos os momentos.

RESUMO

Um dos elementos mais marcantes da Constituição brasileira é o ritmo elevado de emendas. Este trabalho busca analisar os motivos para tal, estudar perspectivas para reverter este cenário e avaliar se realmente há necessidade de alterar este quadro. Utilizou-se como marco teórico a Escola da Escolha Pública, que entende agentes políticos como maximizadores de seus interesses. Como metodologia, inicialmente ocorreu uma revisão de literatura, que demonstrou como a Constituição é prolixa, possui ritos de alteração relativamente mais flexíveis do que os vistos em perspectiva comparada e inclui assuntos objetos de constante disputa política. Posteriormente, foi realizada uma análise empírica a partir das votações de Propostas de Emendas à Constituição na Câmara dos Deputados para entender o comportamento do constituinte derivado no decurso do tempo. O resultado alcançado confirma as considerações encontradas na literatura. Conclui-se dizendo que o texto constitucional impõe incentivos para que agentes políticos o alterem constantemente. A única forma de diminuir o ritmo de emendas é por meio de uma redução do número de matérias materialmente não-constitucionais, o que seria inviável. O trabalho então argumenta que este índice elevado de emendas não é necessariamente ruim, pois as frequentes negociações dentro do processo político incentivam a deliberação e fortalecem a democracia.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Emendas Constitucionais; Democracia; Análise Econômica do Direito; Escola da Escolha Pública.

ABSTRACT

One of the most significant elements of the Brazilian Constitution is the high rate of amendments. This work seeks to analyze its causes, study perspectives to reverse this scenario and assess whether there is really a need to change the situation. The Public Choice School was used as the theoretical framework, as it understands political agents as maximizing their interests. As a methodology, initially there was a literature review, which demonstrated how the Constitution is prolix, has a more flexible amendment process than the average found in other constitutions and includes matters of constant political dispute. Subsequently, an empirical analysis was carried out from the polls of Proposed Amendments to the Constitution in the Chamber of Deputies to understand the behavior of the constituents over time. The result achieved confirms the findings from the literature. Thus, the work concludes by saying that the constitutional text imposes incentives for political agents to constantly change it. The only way to reduce the pace of amendments would be through a reduction in the number of matters that constantly object of political dispute, which would be unfeasible. The paper then argues that this high rate of amendments is not necessarily bad, as frequent negotiations within the political process encourage deliberation and strengthen democracy.

Keywords: Constitutional Law; Constitutional Amendments; Democracy; Law and Economics; Public Choice School.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

EC – Emenda constitucional

ECs – Emendas constitucionais

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PECs – Propostas de Emenda à Constituição

STF – Supremo Tribunal Federal

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados gerais encontrados	76
Tabela 2 - Dados da 50ª legislatura	77
Tabela 3 - Dados da 51ª legislatura	77
Tabela 4 - Dados da 52ª legislatura	78
Tabela 5 - Dados da 53ª legislatura	78
Tabela 6 - Dados da 54ª legislatura	79

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gráfico da 50ª legislatura.....	79
Figura 2 - Gráfico da 51ª legislatura.....	80
Figura 3 - Gráfico da 52ª legislatura.....	80
Figura 4 - Gráfico da 53ª legislatura.....	81
Figura 5- Gráfico da 54ª legislatura.....	81
Figura 6 - Gráfico geral por ano	82
Figura 7 - Gráfico geral por semestre	82

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. O QUE MOVE NOSSOS REPRESENTANTES?.....	17
1.1. O paradigma do interesse público	17
1.2. A escola da escolha pública.....	17
1.3. A vontade da maioria.....	23
1.4. E como o legislador brasileiro age?.....	25
1.5. Não há espaço para algum otimismo?	29
2. O QUE CHAMA A ATENÇÃO NA VIDA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA?.....	31
2.1. Por que reformar a constituição?	31
2.1.1. As funções da constituição moderna.....	31
2.1.2. A reforma constitucional	35
2.2. Os limites para reforma no caso brasileiro	41
2.3. O ritmo frequente das emendas constitucionais e suas possíveis explicações	62
2.4. Mas por que isso importa?.....	69
2.5. O que mais pode ser dito?.....	74
3. COMO SE COMPORTA O CONSTITUINTE DERIVADO NO DECURSO DO TEMPO?.....	75
3.1. Considerações metodológicas.....	75
3.2. Dados encontrados.....	76
3.3. O que os dados nos dizem?.....	83
3.3.1. A queda da frequência a partir do começo da legislatura	83
3.3.2. O impacto do calendário eleitoral	85
3.3.3. A força das Jornadas de 2013	87
3.3.4. Qual a real participação do Executivo?	90
3.4. Por fim, como e por que resolver o “problema” do alto número de emendas constitucionais?	92
CONCLUSÃO.....	99
REFERÊNCIAS	104
ANEXO 01	111

INTRODUÇÃO

“Leis são como salsichas, é melhor não saber como são feitas”.

A frase questionavelmente¹ atribuída a Otto von Bismarck demonstra um certo pessimismo em relação ao processo democrático, visão esta que é comum até os dias atuais. Todavia, tal aviso é constantemente ignorado, e inúmeros trabalhos no Direito, nas Ciências Econômicas e nas Ciências Políticas (bem como na intersecção entre os três) já foram produzidos com o objetivo de descrever a atuação dos nossos representantes eleitos. O objetivo deste trabalho é ser mais um deles.

Mais especificamente, esta pesquisa busca conciliar a busca pela análise do comportamento do legislador com um dos aspectos mais marcantes do Direito Constitucional brasileiro: o alto número de emendas que é aprovado todo ano, de modo a compreender as razões para este fenômeno a partir dos incentivos sob os quais o parlamentar está submetido.

Em um primeiro momento será feita uma revisão de literatura com o objetivo de identificar quais são os principais fatores já apontados por demais estudos para justificar este fenômeno. Posteriormente, este trabalho realizará sua própria pesquisa empírica: buscar analisar o comportamento do legislador constitucional brasileiro no decurso do tempo, isto é, no decorrer de cada legislatura.

Em outras palavras, será analisada a dinâmica do fluxo de votações de Propostas de Emendas à Constituição. Ou seja, será examinada a frequência de votações de PECs entre a 50ª Legislatura (1995-1999) e a 54ª Legislatura (2011-2015). Serão analisadas todas as votações de PECs, mesmo as que não tenham resultado em conversão da proposta em Emenda Constitucional. E, para tornar a análise viável, foram considerados somente os projetos votados em plenário, bem como foram examinadas somente as votações do texto principal, não sendo consideradas votações em comissões ou de destaques, emendas etc.

O recorte temporal mencionado foi escolhido pois se pretende analisar ciclos inteiros de legislaturas. Na 55ª Legislatura (2015-2019), isto não seria possível, vide que em 2018 foram declaradas duas intervenções federais (Decreto nº 9.288/2018 e Decreto nº 9.602/2018), o que impediu a votação de PECs enquanto tais medidas estivessem em curso, conforme art. 60, § 1º,

¹ PETRI, Alexandra. A Likely Story... And That's Precisely the Problem. *The Washington Post*, Washington D.C., 2005. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2005/04/17/a-likely-story-and-thats-precisely-the-problem/b024d6c7-2deb-4dd3-a06b-9008b06930d4/>>. Acesso em: 08 out. 2021.

da Constituição Federal. Logo, não haveria nada a ser analisado a partir da decretação da primeira intervenção federal em 16 de fevereiro de 2018 até o fim daquele ano.

Da mesma forma, também não faria sentido analisar a 49ª Legislatura (1991-1995), vide que entre 1993 e 1994 ocorreu o processo de Revisão Constitucional, em que Emendas Constitucionais puderam ser aprovadas por voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, conforme art. 3º das ADCT. Portanto, a ocorrência de um evento tão atípico quanto este poderia desvirtuar os resultados do presente trabalho, vide que criaria um desvio em relação ao comportamento padrão do legislador brasileiro. Um senador em 1992 poderia evitar buscar que sua PEC fosse colocada para votação sabendo que 1 ano depois seria possível tentar aprová-la sob um rito facilitado, por exemplo.

Portanto, em um primeiro momento será analisada a frequência de votações de PECs na Câmara dos Deputados por semestre entre 1995 e 2015. A partir de então será calculada a média geral de votações em cada ano e serão feitas inferências sobre os dados encontrados, e.g., motivos para possíveis alterações no ritmo de votações no curso de uma legislatura; se o calendário eleitoral impacta a dinâmica das alterações constitucionais; ou como o papel do Executivo neste processo se altera a depender de mudanças na política ordinária.

A partir deste rol exemplificativo de itens que poderão ser analisados, é possível traçar a hipótese inicial que guiará o presente trabalho: pelo grande número de matérias constitucionalizadas no Brasil, a tendência é que as conclusões feitas a partir dos dados encontrados corroborem estudos anteriores que demonstram como a política ordinária e a constitucional se misturam. Deste modo, a análise empírica feita demonstraria como eventos políticos ordinários moldam o comportamento do constituinte derivado no decurso do tempo.

Para obter os dados que subsidiam a pesquisa e verificarão a hipótese preliminar, foram feitos dois requerimentos de informações: o primeiro para a Câmara dos Deputados e o segundo ao Senado Federal. Em ambos foram requeridas planilhas com as datas de todas as votações de PECs ocorridas em cada câmara entre 1988 e 2019, tendo o recorte temporal mencionado sido feito após o recebimento das planilhas.

Infelizmente, os dados relativos ao Senado Federal não foram enviados em condições para que pudessem ser utilizados no presente trabalho. Consequentemente, somente foram analisados os dados relativos ao Congresso Nacional, e as conclusões feitas a partir deles serão ampliadas a todo parlamentar brasileiro através de um método indutivo, o que é

metodologicamente viável em razão do arcabouço institucional comum extremamente semelhante entre a Câmara e o Senado.

A pesquisa então foi realizada somente através dos dados da Câmara, sendo importante fazer duas ressalvas: (i) o serviço de comunicação da Câmara dos Deputados informou que não seria possível garantir a exaustividade da pesquisa, porém uma consulta preliminar ao portal de busca de propostas legislativas não foi capaz de encontrar quaisquer erros, demonstrando que os dados possuem alta confiabilidade, a despeito da ausência de garantia de exaustividade; e (ii) algumas PECs tiveram mais de duas votações na mesma casa legislativa em razão da aprovação de um substituto na outra casa legislativa.

Após a apresentação das conclusões feitas a partir deste levantamento empírico, serão então analisados os reais impactos do alto grau de emendas a nossa CF através de uma revisão de literatura sobre o tema. A partir disto, será visto tanto como este quadro pode ser revertido até se há realmente a necessidade de se buscar reduzir o fenômeno conhecido como “emendismo constitucional”.

O marco teórico que fornecerá a base de toda a análise da presente pesquisa é a Escola da Escolha Pública, corrente de pensamento da Análise Econômica do Direito. Nesta visão, agentes públicos são tidos majoritariamente como maximizadores de seus próprios interesses, isto é, indivíduos que reagem a incentivos trazidos no bojo do sistema político ou até mesmo fora dele — conforme será melhor exposto posteriormente. A escolha deste marco teórico se deu pois este pretende analisar o agente público sob um ponto de vista realista, sem incorrer em romantismos excessivos advindos da noção de interesse público, conforme também será mais bem explicado no primeiro capítulo deste trabalho.

Portanto, o desenvolvimento da presente pesquisa está estruturado em três perguntas principais: (i) “o que move nossos representantes?”; (ii) “o que chama a atenção na vida constitucional brasileira?”; e (iii) “como se comporta o constituinte derivado no decurso do tempo?”.

Através destas perguntas, a presente pesquisa buscará contribuir não só para o entendimento acerca do funcionamento da nossa democracia, mas também para a própria compreensão da dinâmica de aprovações de Emendas Constitucionais, cuja frequência constante é considerada uma das características mais marcantes da trajetória constitucional brasileira.

Feitas as considerações introdutórias, agora nos depararemos com a primeira pergunta deste trabalho: o que move nossos representantes?

1. O QUE MOVE NOSSOS REPRESENTANTES?

1.1. O paradigma do interesse público

Há a assunção comum de que parlamentares agem pautados no bem-estar comum. O conceito de interesse público existe desde as origens da filosofia política² e, mesmo assim, é reconhecidamente vago e impreciso, já tendo sido alvo de diferentes interpretações por parte de acadêmicos e sido usado como justificativa oficial para as mais diversas iniciativas políticas³.

No próprio Direito brasileiro, por exemplo, tradicionalmente foi assumido pela doutrina administrativista que “as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefícios da coletividade”, sendo o interesse público o “fim último” do Estado⁴.

Portanto, ainda que não seja possível afirmar que haja uma teoria articulada que parta do pressuposto de que todo ato de um agente público tem como finalidade o bem-estar da coletividade (i.e., o interesse público), ainda assim é possível dizer que juristas comumente assumem a ideia da persecução do bem-estar coletivo como fio condutor da ação dos agentes públicos⁵.

Porém, em uma realidade onde “políticos em geral” e “ministros de estado” são as classes profissionais que recebem o maior nível de desconfiança pela população em geral⁶, não é difícil de imaginar que premissas excessivamente baseadas na boa vontade dos agentes políticos pequem em pontos essenciais.

1.2. A escola da escolha pública

Com o objetivo de trazer maior realismo à análise do comportamento dos agentes públicos, há a Escola da Escolha Pública, ou *Public Choice School*, que será utilizada no decorrer deste trabalho como arcabouço teórico para se compreender o processo legislativo.

² HANTKE-DOMAS, Michael. The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation? *European Journal of Law and Economics*, 15, pp. 165-194, 2003. p. 166. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1021814416688>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

³ Ibid., p. 172-173.

⁴ Mesmo que tais afirmações não tenham sido feitas no contexto do processo legislativo, que é o objeto de análise deste trabalho, ainda assim é interessante notar como tradicionalmente a noção de interesse público permeou a própria noção das atividades estatais, e.g. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32. Ed. São Paulo: Atlas, 2018. p.34.

⁵ “The [Public Interest] theory is more often assumed than articulated.” POSNER, Richard. Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. 5(2), 335–358, 1974, p. 335. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3003113>>. Acesso em: 04 abr. 2022.

⁶ Inclusive, no Brasil, 77% da população considera os “políticos em geral” como o grupo menos confiável dentre os analisados. Tais dados se baseiam em estudo do instituto Ipsos, que analisou 18 grupos sociais/profissionais e realizou entrevistas em 28 países. IPSOS. *Global Trustworthiness Index 2021*. pp. 3-5. Disponível em: <<https://www.ipsos.com/en/global-trustworthiness-index-2021>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

Trata-se de um conjunto de teorias que recebem o rótulo de teorias das escolhas públicas — ou teorias políticas descritivas⁷. Por se tratar de um conjunto de teorias reunidas sob uma mesma escola de pensamento há inúmeras variações entre elas e é difícil até mesmo definir o que seria “Escolha Pública”⁸.

Ainda assim, de modo geral, é possível dizer que as teorias no âmbito da Escola da Escolha Pública partem do pressuposto comum de que agentes públicos são maximizadores de seus próprios interesses⁹. Isto é, adota-se a ideia de que tanto legisladores quanto quaisquer outros agentes estatais agem direta ou indiretamente em benefício próprio¹⁰.

Trata-se da aplicação nas ciências políticas¹¹ de um dos paradigmas mais básicos da economia: pessoas reagem a incentivos¹². O indivíduo racional pondera sobre os benefícios e custos marginais de uma decisão antes de adotá-la¹³, e incentivos e desincentivos podem alterar tais variáveis de modo a moldar o comportamento humano.

Dentro do modelo de escolha racional, o ser humano tenta obter aquilo que lhe pareça o melhor através da valorização de suas opções: a partir dos resultados que deseja obter o indivíduo identifica as ações que pode adotar; determina os benefícios e custos de cada uma; e adota aquela que lhe parece mais adequada. É um modelo que não parte da análise de todas as opções possíveis, mas sim das que são conhecidas para o tomador de decisões. E, mesmo no caso de um indivíduo não siga este procedimento de forma explícita, parte-se do pressuposto de que ele ao menos tomará suas decisões como se assim fizesse¹⁴.

⁷ CYRINO, André. *Delegações Legislativas e Poder Regulamentar: Política e Direito na Administração Pública Brasileira*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. p. 137.

⁸ FARBER, Daniel A. e FRICKEY, Philip P. *Law and public choice. A critical introduction*. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 12.

⁹ ROSE-ACKERMAN, Susan. *Progressive Law and Economics - And the New Administrative Law*. *The Yale Law Journal*, Vol. 98, No. 2, pp. 341-368, 1988. p. 344.

¹⁰ CYRINO, André. *Direito Administrativo Regulatório*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018. p. 154.

¹¹ FARBER e FRICKEY, op. cit., p. 1.

¹² A noção básica de que indivíduos reagem a incentivos é considerada por Gregory Mankiw uma das ideias centrais da economia, na qual praticamente todos os economistas concordam. Considera-se como incentivo “algo que induz uma pessoa a agir, tal como a perspectiva de uma punição ou recompensa”. MANKIWI, Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução de Allan Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima. 8 Ed. São Paulo: Cengage, 2020. p. 6.

¹³ Utiliza-se o termo “marginal” pois, via de regra, as decisões humanas estão entre duas extremidades. Isto é, na hora de escolhermos o valor de uma doação não precisamos optar entre não doar nada ou doar todo o nosso patrimônio, e sim em dispor de um valor entre ambos os extremos. Deste modo, nossas decisões normalmente se situam entre duas extremidades e, portanto, possuem uma margem que cresce ou diminui em direção a alguma das extremidades existentes. *Ibid.*, p. 4-5.

¹⁴ MACKAAY, Ejan, ROUSSEAU, Stéphane. *Análise Econômica do Direito*. Tradução de Rachel Sztajn. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 31.

Como não é difícil de imaginar, o modelo do indivíduo racional não consegue explicar todos os cenários possíveis. Há, por exemplo, o fato de que nem sempre teremos informações suficientes para valorar todas as opções suficientes. Ou, mesmo com uma abundância de dados, muitas vezes o ser humano simplesmente não é capaz de analisar todos os elementos necessários para a tomada de decisão, fazendo com que ele seja forçado a utilizar esquemas simplificadores para delimitar as informações a serem utilizadas (criando a chamada racionalidade limitada)¹⁵.

Não somente, também há vieses cognitivos comuns a todo ser humano que impossibilitam que o modelo racional se aplique a todas as situações. Na área da psicologia cognitiva muitos estudos têm demonstrado que seres humanos a todo momento julgam situações complexas de modo imperfeito. É o que ocorre, por exemplo, na heurística (ou viés) da disponibilidade, em que muitas vezes decidimos como base em exemplos que ainda estão frescos na nossa mente, tal como ocorre quando um número anormal de pessoas cancela suas reservas de avião logo após um notório acidente aeronáutico ocorrer, mesmo que a probabilidade de um acidente não tenha se alterado¹⁶.

Logo, se o modelo do indivíduo racional não responde a todas as perguntas sobre o comportamento humano, por qual motivo ele ainda deveria ser utilizado?

Trata-se de uma generalização e, por mais que generalizações sejam imperfeitas, elas tornam diversas análises possíveis de serem feitas. Conforme argumentado por muitos estudiosos, as maiores fragilidades do modelo da escolha racional se manifestariam na descrição da decisão individual, e não na análise do comportamento de grupos. Seria, portanto, um modelo ainda útil para a microeconomia e para as ciências sociais como uma forma de primeira aproximação aceitável da realidade em certos contextos. Em suma, é um caso de “simplificar os problemas de forma que o espírito humano possa resolvê-los”¹⁷.

Consequentemente, não faz sentido construir o pressuposto de que indivíduos agem através da maximização de seus próprios interesses e não o aplicar aos nossos legisladores. Afinal, o legislador é um ser humano tal como eu e você, e não escapa da lógica do homem racional. Supor que parlamentares (ou agentes públicos no geral) atuam somente voltados para o interesse público traz a irrazoável assunção implícita de que um indivíduo poderia “desligar” algumas de suas engrenagens psicológicas ao sair da vida privada para a pública, de modo a

¹⁵ Ibid., p. 33.

¹⁶ Ibid., p. 35.

¹⁷ Ibid., pp. 37-38.

deixar de ser um maximizador de seus próprios interesses¹⁸. Deste modo, este trabalho equipara o legislador ao indivíduo médio racional em uma série de situações.

Portanto, transportando a ideia do indivíduo racional para o ambiente político, conforme a Escola da Escolha Pública faz, temos que legisladores buscariam sempre manter-se no poder, preferencialmente incrementando-o¹⁹.

No curso desta busca, a arena política traz diferentes tipos de incentivos capazes de moldar o comportamento dos parlamentares. Estes podem ser divididos em dois grupos: os *incentivos internos* e os *externos*, os quais se retroalimentam²⁰.

Os incentivos internos partem do próprio sistema político em que o indivíduo está inserido. O agente busca as vantagens que a estrutura estatal é capaz de oferecer. Um exemplo disso são os cargos estratégicos, isto é, posições de destaque cuja concordância do seu titular é necessária para eventuais mudanças do status quo. Se um indivíduo possui tanto poder dentro do processo político, a tendência é que outros agentes busquem também alcançar esta posição, inclusive através da troca de apoio entre diferentes instituições estatais, que muitas vezes precisam uma da outra para conseguirem ver seus projetos aprovados.

Um exemplo de incentivo interno dentro do sistema político brasileiro é o cargo de Presidente da Câmara dos Deputados. Trata-se de uma posição que traz inúmeras vantagens provenientes do próprio arcabouço institucional brasileiro, tal como o poder de escolher os ocupantes de diversos outros cargos²¹, organizar a agenda das proposições a serem votadas²² e substituir o Presidente da República em caso de impedimento deste e do Vice²³, além de inúmeras outras prerrogativas, direitos e deveres. Há, portanto, um significativo incentivo interno não só para que um parlamentar busque ele próprio se tornar o Presidente da Câmara, mas também para que outros parlamentares apoiem certos candidatos à função e/ou já ocupantes do cargo afim de posteriormente obterem benefícios políticos.

Já sob o ponto de vista de fora do sistema político, há os incentivos externos, que partem de grupos privados de interesse. Em uma democracia representativa, ninguém se elege sozinho.

¹⁸ BUCHANAN, James, TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. v. 3. Indianapolis: Liberty Fund Inc, 1999. p. 19.

¹⁹ CYRINO, op. cit., 2015. loc. cit.

²⁰ Conforme divisão, definições e explicações trazidas em Ibid., p. 138.

²¹ Um exemplo é o Corregedor Parlamentar, que é escolhido pelo próprio Presidente da Câmara dos Deputados, conforme art. 21-G, parágrafo único, do Regime Interno da Câmara dos Deputados.

²² Art. 17, I, s, do Regime Interno da Câmara dos Deputados.

²³ Art. 80 da Constituição Federal.

Todo parlamentar está lá em razão de um conjunto de pessoas optou por votar nele. Caso este grupo de eleitores seja identificável, então o agente político tenderá a favorecer as demandas do seu grupo de eleitores, uma vez que precisará novamente dos seus votos em uma próxima eleição, mesmo que pessoalmente o parlamentar não concorde com algumas das reivindicações trazidas.

Mas, não somente, caso não haja um grupo bem definido de eleitores, tal como pode ocorrer em sistemas proporcionais, então o legislador tenderá a ser capturado por grupos privados de interesse afim de que este represente suas demandas.

Este caso pode ser ilustrado através da Teoria Econômica da Regulação, de George Stigler. A teoria estabelece que, como regra geral, regulações são “adquiridas” pela indústria e criadas em benefício desta²⁴. O interesse da indústria em obter tais regulações viria dos inúmeros benefícios que o poder coercitivo estatal pode trazer para grupos privados específicos: desde subsídios diretos até restrições à concorrência que beneficiem o agente interessado.

Por tais benefícios oferecerem vantagens econômicas significativas a certos grupos, Stigler diz que qualquer indústria que possua poder político suficiente para capturar o Estado, assim o fará²⁵.

Mas por que os legisladores seriam influenciados pela indústria? É neste momento que entram os interesses externos. De acordo com Stigler, a indústria que espera obter uma regulação em seu favor precisa estar disposta para fornecer dois elementos: votos e recursos. Os votos seriam fornecidos através de programas de divulgação entre membros da indústria interessada. Já os recursos viriam de doações de campanha e/ou fornecimento de serviços, dentre outras formas de apoio²⁶.

Afinal, na arena política indivíduos são lançados em um sistema em que necessitam de votos e de dinheiro para se perpetuarem no poder. No Brasil, segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Pesquisa e Análise de Dados, candidatos nas eleições gerais de 2018 gastaram, em média, R\$ 6,8 milhões para se tornarem governadores; R\$ 2,1 milhões para serem eleitos

²⁴ STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, 1971, p. 03. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3003160>>. Acesso em 16 mar. 2022.

²⁵ *Ibid.*, pp. 4-5.

²⁶ *Ibid.*, p. 12.

senadores; R\$ 1,3 milhão com o objetivo de serem deputados federais; e R\$ 373 mil para consagrarem-se deputados estaduais²⁷, de acordo com valores atualizados para março de 2022.

Logo, pouquíssimas pessoas poderiam ser eleitas em eleições gerais utilizando somente seu próprio patrimônio pessoal, mas mesmo alguém tenha dinheiro para tal provavelmente não o faria (ao menos do ponto de vista do retorno financeiro), vide que muito dificilmente conseguiriam recuperar os gastos somente com o salário parlamentar. Políticos então precisam de apoio financeiro para serem eleitos, e somente a divisão de verbas do Fundo Eleitoral muitas vezes também não é suficiente.

Portanto, criam-se incentivos para que nossos representantes eleitos procurem votos e recursos a fim de se perpetuarem no poder. Ao mesmo tempo, do outro lado também nascem outros incentivos para que grupos privados supram essas demandas em troca de apoio político e vantagens econômicas.

Isto não significa dizer que toda indústria pode obter o que quiser do Estado, mas significa que grupos privados compõem uma força relevante e, caso um grupo de parlamentares deseje combater interesses destes grupos de interesse, precisará de outra força igualmente relevante em seu apoio, e.g. uma coalisão de eleitores²⁸.

Também é importante pontuar que, ao falar em apoio de grupos privados a certos parlamentares, não se faz qualquer referência a atos de corrupção ou outras práticas ilícitas. Muito pelo contrário, o lobby (i.e., o ato de pleitear seus interesses junto a agentes estatais, tanto no Legislativo quanto na Administração Pública) é constitucionalmente garantido, seja através do direito de petição (art. 5º, XXXIV, a, da Constituição Federal) ou por esta ser uma prerrogativa de regimes democráticos representativos²⁹. Tal esclarecimento é necessário em razão de no Brasil práticas lobistas terem uma imagem negativa e serem comumente associadas a práticas criminosas, como corrupção e tráfico de influência³⁰.

Portanto, em suma, estas são as premissas básicas deste trabalho: legisladores atuam como maximizadores de seus próprios interesses (busca pelo poder) e, neste processo, são

²⁷ AMARAL, Tércio do. Pesquisa revela quanto custa ser eleito no Brasil. *Congresso em foco*, 22 mar. 2022. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/pesquisa-revela-quanto-custa-ser-eleito-no-brasil/>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

²⁸ STIGLER, op. cit., p. 11.

²⁹ JORDÃO, Eduardo Ferreira. O direito antitruste e o controle do lobby por regulação restritiva da concorrência. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 25, p. 63-100, 2009. p. 11.

³⁰ GOZETTO, Andréa Oliveira. A que serve a regulamentação do lobby? *Congresso em foco*, 04 mar. 2022. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/a-que-serve-a-regulamentacao-do-lobby/>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

influenciados tanto por incentivos internos quanto externos. Muitas outras considerações podem ser feitas sobre o comportamento de nossos representantes (tal como a teoria de Stigler foi criticada e aperfeiçoada no curso dos anos³¹), mas para este trabalho estas premissas são suficientes.

1.3. A vontade da maioria

Para além das premissas já traçadas, a Escola da Escolha Pública também traz uma importante contribuição acerca da noção de vontade majoritária.

De acordo com o Teorema de Arrow, elaborado pelo economista Kenneth Arrow³², nenhum sistema que combina preferências individuais é capaz de satisfazer os seguintes critérios:

- (a) *Racionalidade mínima*. Se a sociedade prefere o resultado A sobre o resultado B e o resultado B sobre o resultado C, então a sociedade prefere A sobre C.
- (b) *O padrão de Pareto*. Se uma pessoa prefere A sobre B e ninguém mais se importa, então a sociedade prefere A sobre B.
- (c) *Não-ditadura*. As preferências da sociedade não são simplesmente ditadas pelos desejos de uma pessoa.
- (d) *Independência de alternativas irrelevantes*. Se C não estiver na agenda, se A é preferido a B não deve depender de como qualquer um se compara a C.
- (e) *Aplicabilidade universal*. O método tem que funcionar para qualquer combinação possível de preferências individuais, não apenas para situações particulares.³³

Em outras palavras, nenhum sistema de votação seria capaz de suprir tais requisitos, por mais básicos que eles sejam³⁴. Sob determinadas situações, todo sistema de votação poderia não ser capaz de representar a verdadeira vontade majoritária dos votantes.

Peguemos como exemplo o caso que três parlamentares brasileiros tenham que escolher para onde vai uma determinada quantia em recursos federais: Roraima, Santa Catarina ou Mato Grosso. O 1º parlamentar prefere Roraima a Santa Catarina e Santa Catarina a Mato Grosso. Já

³¹ E.g., PELTZMAN, Sam. Towards a More General Theory of Regulation. *The Journal of Law & Economics*. Vol. 19, No. 2, pp. 211-240, 1976. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/725163>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

³² ARROW, Kenneth Joseph. "Social choice and individual values" 2ª ed., New Haven: Yale University Press, 1963.

³³ Grifos no original. Tradução livre, original: "(a) *Minimum rationality*. If society prefers outcome A to outcome B and outcome B to outcome C, then society prefers A over C. (b) *The Pareto standard*. If one person prefers A over B and no one else cares, then society prefers A over B. (c) *Non-dictatorship*. Society's preferences aren't simply dictated by one person's desires. (d) *Independence of Irrelevant Alternatives*. If C is not on the agenda, whether A is preferred to B should not depend on how either one compares with C. (e) *Universal applicability*. The method has to work for any possible combination of individual preferences, not just a particular situations." FARBER e FRICKEY, op. cit., pp. 38-39.

³⁴ *Ibid.*, p. 39.

o 2º prefere Santa Catarina, Mato Grosso e Roraima, exatamente nesta ordem. Por sua vez, o 3º parlamentar prefere primeiro Mato Grosso, depois Roraima e aí sim Santa Catarina.

Em um caso como este, não há como se falar de uma decisão verdadeiramente majoritária, visto que os 3 não concordam sobre a melhor medida a ser adotada e nem é possível formar uma maioria que concorde entre si. Dependendo do cenário, se a votação ficasse entre Roraima ou Santa Catarina, Roraima ganharia. Já se fosse entre Roraima ou Mato Grosso, Mato Grosso ganharia. Por último, caso os parlamentares tivessem que escolher entre Mato Grosso e Santa Catarina, Santa Catarina seria escolhida.

O exemplo evidencia uma das maiores consequências do Teorema de Arrow: o resultado final de uma votação pode ser muito mais influenciado pela forma sob a qual ela é conduzida do que realmente pela vontade dos participantes³⁵, não obedecendo a critérios mínimos de racionalidade (*racionalidade mínima*).

Não somente, é possível ainda não chegar a resultado algum. Dependendo do quão flexíveis sejam as regras procedimentais da votação, é possível que votação continue eternamente sem que os legisladores cheguem a um acordo. Arrow argumenta que, neste caso, a formação de um “ciclo” poderia ser evitada com a criação de outra falha que seja igualmente indesejável, como por exemplo fazendo com que outro legislador ganhasse poderes para impor sua decisão (infringindo assim o critério da *não-ditadura*)³⁶.

Porém, ainda que a formação de uma votação em ciclo que nunca acabe seja uma possibilidade teórica, nenhum método de votação está imune de colapsos. Mesmo em uma situação em que a maioria dos parlamentares prefira o projeto A sobre o Z, por exemplo, ainda assim há a possibilidade de que A ganhe no voto direto, porém seja posteriormente alterado mediante manobras de grupos minoritários, fazendo com que, no final, o projeto vencedor seja semelhante ao Z³⁷.

Em suma, portanto, a principal lição deixada por Arrow é que devemos duvidar do próprio conceito de “vontade majoritária”. Afinal, o resultado de uma votação pode muito mais ser o

³⁵ Exemplo adaptado de CYRINO, op. cit., 2015, p. 141.

³⁶ FARBER e FRICKEY, op. cit., p. 39.

³⁷ No original “Although A would beat Z in a direct vote, a series of motions can always be made replacing A with other alternatives, which ultimately results in adoption of Z.” Ibid., pp. 39-40. No processo legislativo brasileiro, é possível conceber tal hipótese mediante a votação de destaques, que podem tanto retirar trechos do projeto já aprovado quanto alterá-los mediante emendas.

reflexo do poder de agenda de um determinado indivíduo (ou grupo) do que de um verdadeiro resultado da conjugação das vontades individuais dos votantes³⁸.

1.4. E como o legislador brasileiro age?

Feitas as considerações sobre como o processo legislativo em geral ocorre, cabe indagar as particularidades do modelo institucional brasileiro. Afinal, a maior parte dos trabalhos no âmbito da Escola da Escolha Pública foram feitos por acadêmicos dos Estados Unidos, e não de terras nacionais.

A tradição republicana brasileira em períodos democráticos é marcada por três grandes elementos, cuja conjugação inexistente nas grandes democracias tradicionais e consolidadas: o presidencialismo; o multipartidarismo; e o voto proporcional. Via de regra, as democracias multipartidárias são também parlamentaristas, ainda que tal modelo possua algumas exceções³⁹.

A junção do presidencialismo com o multipartidarismo — comum na América Latina — historicamente já despertou a desconfiança de diversos cientistas políticos renomados, como Juan Linz, que acreditaram que esta seria uma “combinação difícil”, na medida em que um sistema presidencialista com múltiplos partidos relevantes poderia aumentar as chances de impasses entre o Legislativo e o Executivo, de polarização ideológica e do aumento das dificuldades na construção coalizões políticas⁴⁰.

Tais conclusões derivariam de uma visão pessimista que cientistas políticos tradicionalmente teriam com sistemas multipartidários. Estes seriam vistos como naturalmente instáveis e não transparentes, o que levaria a governos ineficientes e, potencialmente, paralisações na máquina pública caso uma coalização não fosse possível de ser formada⁴¹.

Um Executivo forte — tal como ocorre no presidencialismo — só faria com que a situação piorasse. Ao impor unilateralmente sua vontade perante um Legislativo naturalmente instável, o presidente só conseguiria trazer crises institucionais, tornando governar uma tarefa impossível⁴².

³⁸ Ibid., p. 42.

³⁹ ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp. 5-34, 1988. p. 19.

⁴⁰ Também há exemplos de presidencialismos multipartidários fora da América Latina, tal como na Indonésia. MELO, Marcus André e PEREIRA, Carlos. *Making Brazil work. Checking the president in a multiparty system*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013. p. 1.

⁴¹ Ibid., pp. 2-3.

⁴² Ibid., p. 3.

Este prognóstico, comum sobretudo na década de 80, foi gradualmente sendo revisto⁴³, até o ponto em que foi superado quando a própria realidade o mostrou como falso. Presidentes em países latino-americanos com Executivos fortes (como Chile e Brasil) foram capazes não só de manter o poder e sua governabilidade, mas também de, em certos casos, aumentar seu poder constitucional via reformas. Em contrapartida, países com Executivos mais fracos (como Bolívia e Peru) passaram por crises políticas mais graves, maior instabilidade e problemas de governabilidade, em que presidentes com poucos poderes constitucionais passaram a emitir atos de constitucionalidade duvidosa a fim de impor suas vontades⁴⁴.

Como isso foi possível? Em razão do multipartidarismo, a governabilidade e a sustentabilidade democrática dependem da habilidade do Executivo de formar e preservar coalizões no curso do seu mandato. Para tanto, presidentes precisam ter fortes poderes constitucionais para atrair diferentes membros para a sua coalizão, isto é, presidentes precisam tanto ter poder para desafiar o *status quo* quanto para irem contra certas iniciativas da oposição⁴⁵.

Dito isto, importante ressaltar que o Presidente da República no modelo institucional brasileiro possui muito poder político. A Constituição garante diversas prerrogativas que centralizam o poder ao redor do chefe máximo do Executivo, e.g., a edição de medidas provisórias; o veto total e parcial; a imposição de medidas de emergência; a iniciativa privativa de leis que disponham sobre inúmeros pontos da Administração Pública, bem como em matéria orçamentária.

A Constituição de 1988 optou por atribuir tantos poderes ao Presidente justamente para prevenir a formação de impasses e crises entre o Executivo e o Legislativo, tal como ocorreu frequentemente no período entre 1946 e 1964. A crise ocorrida na época, que culminou em uma ditadura que durou 21 anos, ensinou ao constituinte originário brasileiro que um presidente institucionalmente fraco não consegue sobreviver sem a capacidade de governar, isto é, de promover sua agenda⁴⁶.

Neste âmbito, o Executivo brasileiro usa de seus amplos poderes para formar coalizões. Dada que a fragmentação eleitoral e a diversidade do eleitorado tornam praticamente impossível que um presidente tenha a maioria no Congresso Nacional unicamente através do seu partido,

⁴³ Para uma síntese da evolução deste pensamento no tempo, CYRINO, op. cit., 2015. pp. 143-146.

⁴⁴ MELO e PEREIRA, op. cit., p. 9.

⁴⁵ Ibid., p. 8.

⁴⁶ Ibid., p. 12.

são feitos acordos prévios entre os partidos, de modo que alguns destes se dispõem a apoiar projetos do Executivo sob certas condições a serem negociadas no momento de discussão e aprovação de cada projeto⁴⁷.

Mas como tais acordos são feitos? A formação de coalizões envolve três momentos principais: (i) a aliança eleitoral, em que são estabelecidas diretivas programáticas mínimas a serem seguidas após uma eventual vitória nas eleições; (ii) a constituição do governo, na qual há uma disputa de cargos e compromissos relativos ao programa de governo a ser implantado; e (iii) a transformação da aliança em uma coalizão que efetivamente é capaz de governar⁴⁸.

Neste processo, há uma importante ferramenta para que o Presidente estruture sua base de apoio parlamentar: a distribuição de cargos na cúpula do Executivo (i.e., ministérios e demais funções do alto escalão) perante sua base aliada. Empiricamente, é possível observar como desde a República de 1946-1964 a composição gabinete presencial foi ocupada por diferentes partidos políticos⁴⁹. Os ministérios são cargos de extrema importância na condução das agendas políticas no âmago do Estado brasileiro e, conseqüentemente, a distribuição dos seus cargos têm um grande peso em negociações políticas.

Outra ferramenta atual importante para que o Executivo construa sua coalizão é a liberação de emendas parlamentares. As emendas são instrumentos individuais que os deputados e senadores possuem para alterarem o orçamento anual de modo a alocar recursos a órgãos ou entidades da Administração Pública, bem como consórcios públicos, organizações da sociedade civil ou serviços sociais. Trata-se também de uma emenda impositiva, ou seja, o Executivo é obrigado a realizá-la.

Via de regra, os parlamentares direcionam os recursos provenientes das emendas individuais para seus próprios redutos eleitorais, angariando apoio local em seus entes federativos de origem. Há, portanto, grande interesse por parte dos deputados e senadores na liberação das emendas. Conseqüentemente, do outro lado, o Executivo utiliza a liberação das emendas como forma de construir coalizões dentro do Congresso Nacional⁵⁰.

⁴⁷ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. pp. 77-78.

⁴⁸ ABRANCHES, op. cit., 1988. p. 27.

⁴⁹ Ibid., pp. 22-23.

⁵⁰ PEREIRA, Carlos, MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Revista Dados*, v. 45, n. 2, pp. 265-301, 2002. p. 282. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

Logo, temos que no Brasil há um modelo de presidencialismo de coalizão, conforme termo cunhado por Sérgio Abranches, “na falta de melhor nome”⁵¹. O Executivo precisa utilizar dos seus mecanismos de poder a fim de construir *incentivos internos* ao sistema político capazes não só de construir coalizões, mas também de garantir que estas continuem existindo no passar do tempo. Como há dito, trata-se de uma das características mais marcantes do republicanismo democrático brasileiro. Portanto, longe de ter sido uma invenção da constituinte de 1988, o presidencialismo de coalizão nasceu em 1945, viveu até a breve experiência parlamentarista brasileira entre 1961-1963, e foi reinventado na Terceira República a partir de 1988, onde está vivo até então⁵².

Dessa forma, o presidencialismo de coalizão não decorre da vontade de um ou outro presidente ou parlamentar. Pelo contrário, é uma consequência do próprio arranjo institucional brasileiro. A menos que haja uma grande reforma política e eleitoral capaz de mudar as estruturas de nossa democracia, a formação de uma coalizão continuará sendo um requisito necessário para que qualquer presidente governe.

Por exemplo, no início do governo Bolsonaro, em 2019, muitos analistas políticos chegaram a dizer que este não possuía uma coalizão, e sim “uma coleção de grupos com relações instáveis entre si e sem clara hierarquia”. O próprio presidente publicamente declarava-se contra a distribuição de cargos ministeriais a aliados políticos. Com o passar do tempo, inegavelmente seu governo passou a incorporar elementos de um presidencialismo de coalizão, tal como a distribuição de cargos e verbas orçamentárias com o objetivo de eleger aliados nas presidências da Câmara e do Senado⁵³.

Afinal, como disseram Fernando Collor, Ulysses Guimarães e Marcel Proust (não nesta ordem), “o tempo é o senhor da razão”⁵⁴. E é justamente no decurso do tempo que a necessidade do presidente brasileiro construir coalizões parlamentares demonstra-se como sendo implacável.

⁵¹ ABRANCHES, op. cit., 1988. p. 22.

⁵² ABRANCHES, op. cit., 2018. pp. 5-6.

⁵³ NETO, Octavio Amorim. O governo Bolsonaro em 2021: Coleção de grupos vs coalizão interpartidária, *Blog do IBRE*, 2019. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-governo-bolsonaro-em-2021-colecao-de-grupos-vs-coalizao-interpartidaria>>. Acesso em: 12 mai. 2022.

⁵⁴ “O tempo é o senhor da razão. A frase ficou famosa em 1992 quando, às vésperas do impeachment que sofreria dias mais tarde, o ex-presidente Fernando Collor desfilava à beira do Paranoá trajando uma camiseta com a simbólica inscrição. Não era original: Ulysses Guimarães, nos tempos de combate ao regime militar, usava a frase com frequência e a atribuía ao francês Marcel Proust, autor do clássico “Em busca do tempo perdido.” NASCIMENTO, Celso. Senhor da razão. *Gazeta do Povo*, 21 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/colunistas/celso-nascimento/senhor-da-razao-8fcednltlvcj0qy1hxx8p9jda/>>. Acesso em: 12 mai. 2022.

1.5. Não há espaço para algum otimismo?

A esta altura, talvez o leitor esteja um tanto quanto pessimista em relação ao processo legislativo. De um lado, sob uma perspectiva geral, a Escola da Escolha Pública argumenta que agentes políticos agem de maneira majoritariamente egoística, guiados pela maximização de seus próprios interesses. Do outro, sob uma perspectiva brasileira, o fator que permitiria ao nosso chefe do Executivo governar não seria a sua capacidade de representar o interesse público, e sim sua habilidade para gerar e administrar coalizões parlamentares.

Se serve de algum alívio, a despeito das incontáveis denúncias de corrupção que bombardeiam os noticiários brasileiros todos os dias, o presidencialismo de coalizão não tem relação necessária com práticas ilícitas. Há a ideia de que vícios da nossa democracia, tal como a corrupção, o clientelismo e o famoso “toma-lá-dá-cá” derivariam do presidencialismo de coalizão. Isto não pode ser aceito, pois estas são maneiras ilegítimas de governar, enquanto coalizões podem ser formadas por meios legítimos⁵⁵.

Porém, voltando para a Escola da Escolha Pública, fato é que ela, ao buscar uma análise racional e descritiva do processo político, também pode levar a uma visão pessimista do funcionamento do governo a partir do momento em que passa a enxergar o interesse individual (e não mais o público) como motor da ação de nossos parlamentares.

Todavia, importante concluir este capítulo dizendo que esta não é a única leitura possível. Muito pelo contrário. Ao invés de entender que o Teorema de Arrow rejeita completamente a noção de uma vontade majoritária, por exemplo, é melhor entendê-lo como uma rejeição da ideia de que a democracia consiste na *pura* expressão vontade da maioria. Da mesma forma, a concepção de parlamentares como maximizadores de seus próprios interesses não deve ser vista como uma rejeição da democracia, e sim como uma visão mais sofisticada dela, que não parte da simples assunção do interesse público como norte de todo o sistema político⁵⁶.

Porém, noções republicanas de governo (i.e., pautadas no bem-estar comum, no melhor uso da expressão *res publica*, em que há uma atividade intelectual constante na busca das melhores respostas aos problemas enfrentados⁵⁷) não são indesejadas. Pelo contrário, apesar do republicanismo em muito contrastar com a Escolha Pública⁵⁸, ignorar os benefícios que posturas cívicas podem trazer ao processo político em nada colabora para melhorias na

⁵⁵ ABRANCHES, op. cit., 2018. p. 5.

⁵⁶ FARBER e FRICKEY, op. cit., p. 57.

⁵⁷ Ibid., p. 44.

⁵⁸ Ibid., p. 45.

sociedade, e é impossível dizer que certas noções ligadas ao interesse público não influenciam em algum grau o processo político⁵⁹.

Também é impossível traçar uma linha nítida e rígida distinguindo o que seria interesse público e privado. Em muitos casos há zonas cinzentas, em que o interesse individual de uma pessoa pode representar também o interesse comum⁶⁰.

A postura almejada, portanto, é a de sempre buscar aprofundar nosso entendimento sobre o funcionamento democrático. Devemos ter em mente que não há uma vontade da maioria “pura” e instituições públicas podem ser capturadas por interesses privados⁶¹. Porém, se não é possível romantizar a democracia, ao mesmo tempo também não é certo ignorar concepções idealistas que podem (e muito) contribuir para o nosso desenvolvimento enquanto sociedade.

Logo, definido o arcabouço teórico que estruturará a análise que será feita no presente trabalho, agora é hora de contextualizar o debate constitucional a ser traçado.

⁵⁹ Ibid., p. 61.

⁶⁰ Ibid., p. 46.

⁶¹ Ibid., pp. 61-62.

2. O QUE CHAMA A ATENÇÃO NA VIDA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA?

2.1. Por que reformar a constituição?

2.1.1. As funções da constituição moderna

Conforme já adiantando na introdução deste trabalho, uma das características mais marcantes da trajetória constitucional brasileira pós-1988 é o ritmo frequente de alterações constitucionais. Porém, antes de analisar este fenômeno em específico, é importante saber o porquê emendas constitucionais são admitidas, de modo a entender o escopo e a finalidade que estas (ao menos teoricamente) possuem.

Para entender o que é uma constituição, é importante termos em mente que elas têm um propósito. Afinal, ainda que seja impossível listar um rol exaustivo de funções, constituições não surgem do nada e nem para nada⁶².

Conforme Canotilho define, a constituição moderna é um documento escrito que ordena sistematicamente e de modo racional a comunidade política. Neste documento são fixados o modo de organização do poder político e os seus limites, bem como são estabelecidos direitos fundamentais e seus respectivos modos de garantia⁶³.

A limitação jurídica e o controle do poder político são um desdobramento direto dos movimentos constitucionais, que têm como origem histórica a luta contra o absolutismo, em que o poder constituinte limita e disciplina o poder constituído.

Limita-se o poder de duas formas principais: mediante uma separação dos poderes; e pela garantia de direitos fundamentais.

A separação de poderes pode servir tanto para dividir os poderes estatais de forma equiparada e recíproca entre as diferentes funções estatais (legislativa, executiva e judiciária), em que cada poder encontra seu limite no outro e há o controle mútuo entre eles (função de freios e contrapesos); quanto para distribuir o poder de forma descentralizada entre os diferentes entes federativos em um território, como ocorre em um modelo federalista. Ao primeiro caso se dá o nome de separação horizontal e ao segundo de separação vertical.

⁶² SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. pp. 90-91.

⁶³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. Ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003. p. 52.

Há também a chamada separação temporal, em que se garante a alternância de poder em regimes democráticos, especialmente os republicanos. Nestes casos, se limita o poder e o controla especialmente através da realização de eleições periódicos e mandatos fixos.

Porém, em todos os sentidos da expressão “separação de poderes”, é função da constituição moderna assegurá-los. O desenho institucional dos poderes constituídos, bem como a limitação destes, é feito através do texto constitucional, em que são definidas as competências de cada um e criam-se bases para mecanismos de controle de um poder por parte do outro.

Não somente, temos também a limitação do poder mediante a garantia de direitos fundamentais. Em uma democracia consolidada, indivíduos possuem direitos que limitam a atuação estatal, bem como garantem o cumprimento de certas prestações por parte do próprio Estado. Um governo democrático não pode privar uma pessoa de sua liberdade sem o devido processo legal, justamente pela função limitadora que os direitos fundamentais têm. Trata-se principalmente de uma garantia que as minorias têm frente aos poderes da maioria⁶⁴.

Além da limitação e do controle do poder político, a constituição moderna também o ordena. Ela é a ordem fundamental do Estado, definidora de sua forma de atuação⁶⁵ e atua como fundamento de validade de todas as demais normas do ordenamento jurídico. Aqui se faz referência ao sistema hierárquico de normas formulado por Hans Kelsen. A constituição está no topo do ordenamento jurídico que, por possuir caráter dinâmico, cada norma jurídica encontra seu fundamento em outra norma, tendo a constituição o papel de servir como fundamento de validade para todas as demais normas⁶⁶.

Neste processo, a constituição também pode ser vista como legitimadora da ordem jurídica. Afinal, o texto constitucional em uma democracia é resultado dos valores substanciais de uma sociedade em um determinado momento histórico, funcionando como fundamento e parâmetro da legitimidade do Estado⁶⁷.

Esta noção da constituição como ordenadora do poder político e instrumento de legitimação tem ganhado especial relevância nos últimos anos especialmente em razão do

⁶⁴ Ibid., pp. 91-92.

⁶⁵ Ibid., p. 92.

⁶⁶ No fundamento de validade da constituição há somente a norma fundamental, isto é, o costume interpretado objetivamente por determinados indivíduos como sendo capaz de produzir normas jurídicas e que deu origem e legitimidade à constituição. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de João Baptista Machado. 8. Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009. pp. 221-222.

⁶⁷ SARLET; MARINONI; e MITIDIERO, op. cit., p. 93.

fenômeno conhecido como neoconstitucionalismo. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, começou-se um processo político em que as constituições deixaram de serem vistas como meras declarações políticas para serem tidas como normas jurídicas, ou seja, como normas vinculativas capazes de gerar obrigações⁶⁸.

No Brasil este movimento ganha especial força a partir de 1988, em que a então nova Constituição Federal passou a ter uma relevância cada vez maior na vida política e social⁶⁹. Neste processo, a força normativa da constituição passa a irradiar para todo o ordenamento jurídico e, em razão da supremacia constitucional no ordenamento jurídico, a interpretação conforme as normas constitucionais passa a ser um pressuposto para toda a hermenêutica jurídica. A este fenômeno se dá o nome de neoconstitucionalismo⁷⁰, sendo um de seus principais exemplos no Brasil é o chamado Direito Civil-Constitucional, movimento contemporâneo que busca interpretar as normas do Direito Privado tendo como base e norte a Constituição Federal⁷¹.

Não somente, a crescente importância da constituição na vida social também tem relação com outra de suas importantes funções: a de servir como símbolo e instrumento de identidade da ordem jurídica e política. Nesta concepção, a identidade política de uma sociedade parte da sua constituição⁷², tal como será melhor aprofundado posteriormente.

Por fim, há mais dois aspectos da constituição moderna que devem ser ressaltados: a garantia de direitos fundamentais e o dirigismo constitucional.

Juntamente com a organização do poder, o reconhecimento de direitos é uma das mais importantes funções da constituição na atualidade. Conforme já mencionado, direitos fundamentais também funcionam como limitadores do poder estatal⁷³, sobretudo nos chamados direitos negativos, isto é, direitos que envolvam uma abstenção por parte do Estado, e.g., tradicionalmente, a liberdade de expressão envolve o dever do Estado de não censurar seus cidadãos⁷⁴. Porém, além de envolver uma abstenção, a liberdade de expressão também envolve

⁶⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 22.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 23.

⁷⁰ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista De Direito Administrativo*, 240, pp. 1-42, 2005. p. 36. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>>. Acesso em: 02 jun. 2022.

⁷¹ E.g., TEPEDINO, Gustavo (coord.). *O código civil na perspectiva civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

⁷² SARLET; MARINONI; e MITIDIERO, op. cit., loc. cit.

⁷³ *Ibid.*, p. 94.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 318.

um agir do Estado, na medida em que as instituições públicas também necessitam possuir um aparato capaz de impedir que indivíduos impeçam uns aos outros de se expressarem livremente, por exemplo⁷⁵.

Portanto, direitos fundamentais não impõem só limitações ao Estado (no sentido de abstenções), mas também a obrigação de realizar prestações ativas, tal como ocorre com os direitos positivos, cuja concepção tradicional os define como sendo obrigações sociais e materiais por parte das instituições públicas. E.g., prestações de assistência social ou educação e saúde públicas⁷⁶.

Aliada a noção de direitos fundamentais, há também a função dirigente da constituição. Esta não é presente em todas as constituições modernas, mas sua importância marcante na doutrina constitucional brasileira merece ser destacada. Nesta noção, a constituição também estabeleceria programas, metas e finalidades sociais que vinculariam os poderes constituídos⁷⁷. Ainda que possa ser difícil precisar o alcance das metas traçadas pelo constituinte (i.e., se o dirigismo social vincula o Estado a seguir um modelo econômico pré-estabelecido⁷⁸), não há como negar que a Constituição brasileira, por exemplo, adota posturas dirigentes, tal como ao determinar *objetivos fundamentais* (art. 3º, CF)⁷⁹.

Todavia, o próprio Canotilho, o principal teórico sobre o dirigismo constitucional, já não mais sustenta o dirigismo constitucional. Inicialmente, ele defendeu que as metas traçadas na constituição vinculariam o legislador, porém não seria razoável que o Judiciário fosse o responsável por garantir o cumprimento de tais normas. Caberia então ao povo, mediante sua participação popular, pressionar o legislador para o cumprimento dos objetivos traçados. Anos mais tarde, porém, Canotilho passou a entender que não seria mais possível falar de vinculação do legislador a um dirigismo constitucional, pois a ascensão da globalização e de correntes teóricas que não veem mais o Direito como ferramenta de transformação social teriam corroído

⁷⁵ Cf. HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018. p. 213.

⁷⁶ SARLET; MARINONI; e MITIDIERO, op. cit., p. 319.

⁷⁷ Ibid., p. 94.

⁷⁸ No debate de se a Constituição Federal adota um modelo econômico específico a ser seguido, André Cyrino argumenta que a “Constituição econômica” deve ser vista como neutra. Cf. CYRINO, op. cit., 2018, pp. 116-117 e p. 120.

⁷⁹ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 58.

as premissas do constitucionalismo dirigente⁸⁰. Contudo, mesmo assim o dirigismo constitucional ainda possui grande força entre a doutrina brasileira⁸¹.

Por fim, devemos também ter em mente que estes conceitos tratam de um modelo de constituição ideal e democrática, feita de modo a sintetizar alguns dos principais elementos encontrados em constituições modernas pelo mundo, sobretudo no ocidente e nos países por ele influenciados⁸². Como toda categorização, serve para facilitar os trabalhos.

Deste modo, um constitucionalista dos Estados Unidos poderia se identificar com a noção de uma constituição garantidora de direitos, mas não com a ideia de programação racional e sistemática da comunidade, por exemplo. Da mesma forma, um inglês não se sentiria confortável com a definição de constituição como sendo formada por um único documento. Portanto, para além do modelo ideal traçado, também é possível identificar outros modelos históricos pensados a partir de uma dada ordem jurídico-política em determinados contextos históricos, políticos e sociais⁸³. Todavia, para a finalidade deste trabalho, as funções ideias listadas são suficientes.

2.1.2. A reforma constitucional

Olhando para o papel da constituição moderna, tem-se que a ordem constitucional precisa ter estabilidade e ser duradoura⁸⁴. Por razões óbvias, não há como cogitar que uma norma que organiza e limita o poder político, legitima todo o ordenamento jurídico, define direitos fundamentais, define a identidade política de um povo etc., seja revogada e substituída frequentemente. As regras do jogo precisam de estabilidade, isto é, de segurança jurídica. Em sentido oposto, países que em sua trajetória tiveram o maior número de constituições não coincidentemente são também marcados por constantes instabilidades políticas, golpes de estado e, em última instância, pobreza e miséria⁸⁵.

⁸⁰ Ibid., pp. 196-197.

⁸¹ Destaca-se como um de seus principais defensores o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Eros Grau. E.g., GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. 14. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, pp. 369-370.

⁸² Como já dito, as noções traçadas se baseiam em um modelo ideal e democrático de constituição. A meu ver, uma constituição outorgada por uma autocracia que ignore todos os conceitos traçados ainda assim pode ser considerada uma constituição, pois não é o conteúdo da norma que define seu status de norma jurídica ou não (KELSEN, op. cit., loc. cit.). Todavia, posição encontra forte resistência (SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 253) e, como constituições autocráticas não estão no objeto deste trabalho, o debate não será aprofundado.

⁸³ CANOTILHO, op. cit., pp. 52-53.

⁸⁴ SARLET; MARINONI; e MITIDIERO, op. cit., p. 93.

⁸⁵ É possível entender o alto número de constituições como sintoma das constantes crises institucionais. De acordo com estudo publicado em 2008, os países com o maior número de constituição em sua história são: República Dominicana (32); Venezuela (26); Haiti (24); e Equador (20). CORDEIRO, Jose Luis. *Constitutions around the*

Portanto, ainda que a maior parte das constituições já feitas não tenha atingido uma longa vida — sendo de 19 anos o tempo de vida médio das constituições escritas a partir de 1789⁸⁶ — ainda assim a sua durabilidade é um fim a ser buscado.

De outro lado, porém, analisando as funções de uma constituição moderna, também não é difícil imaginar o porquê elas ocasionalmente devam ser modificadas: são muito importantes para se manterem inalteradas.

No debate constitucional, a questão da legitimidade intergeracional é de grande importância. Até que ponto pode uma geração vincular seus descendentes por décadas, quiçá séculos? Como evitar o clássico dilema do governo dos mortos sobre os vivos?

Paradoxalmente, uma constituição que busca ser inalterável a fim de se preservar poderá gerar sua própria derrocada. Afinal, a maioria do passado não pode impor obstáculos incontornáveis para a maioria do futuro, sob o risco de gerar uma tensão política e institucional tão grande que rompa a ordem política vigente e gere uma nova constituição⁸⁷.

A sociedade e o Direito vivem em constante dialética, em que um impacta o outro. As transformações sociais — sejam as graduais ou as repentinas — ocasionam grandes alterações no meio jurídico, e enquanto isso o Direito define normas que em muito interferem na evolução social⁸⁸.

Por isso Canotilho traz a noção de constituição como sistema aberto, em que haveria uma estrutura dialógica do texto constitucional, de modo que este deveria ser capaz de captar as mudanças da realidade e estar aberto a mudanças na concepção social de valores básicos, tal como verdade e justiça⁸⁹.

Portanto, ainda que diversos manuais de Direito Constitucional façam referência às chamadas “constituições imutáveis” ao trazer as diferentes classificações das constituições, na prática tal modelo muito dificilmente é adotado, justamente por ser impraticável. Além de leis fundamentais de estados teocráticos orientais, normas de Estados da antiguidade e documentos

World: A View from Latin America. *IDE Discussion Paper No. 164*, 2008. passim. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/2344/782>>. Acesso em: 03 jun. 2022.

⁸⁶ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The Endurance of National Constitutions*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009. p. 2.

⁸⁷ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 25.

⁸⁸ KUBLISCKAS, Wellington Márcio. *Emendas e Mutações Constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 28.

⁸⁹ CANOTILHO, op. cit., pp. 1159.

do medievo⁹⁰, a Constituição da Finlândia de 1919 também é algumas vezes listada como exemplo de imutável, mas na prática ela passou por diversas alterações⁹¹.

Inclusiva, o caso finlandês é um exemplo ilustrativo interessante para as considerações aqui feitas. A já revogada Lei Constitucional da Finlândia de 1919⁹² dispunha em seu art. 95 que ela não poderia ser alterada⁹³. O motivo para isso, todavia, era histórico, e não porque os finlandeses do começo do século XX acreditavam que sua constituição seria capaz de durar eternamente sem quaisquer alterações.

No começo do século XIX, a Finlândia era parte da Suécia, mas em 1809 foi cedida ao império russo como resultado da Guerra Finlandesa (1808-1809) e se tornou um Grão-Ducado que apresentava características de um Estado soberano. Na ocasião, o imperador russo prometeu honrar as leis que na época eram aplicáveis à Finlândia, incluindo a Lei da Forma de Governo da Suécia de 1772, que não só era a Constituição sueca da época, mas também permaneceu em vigor na Finlândia durante todo o período da ocupação russa (1809-1917).

Por razões políticas, o imperador russo só convocou o parlamento do então Grão-Ducado da Finlândia em 1863, e nesta ocasião havia uma demanda local para a modernização da Constituição. Todavia, décadas antes o imperador havia prometido mantê-la integralmente e, caso o parlamento finlandês decidisse alterá-la, isto envolveria o aval da Rússia, o que buscava-se evitar. A solução então foi de manter a Constituição intacta, mas criaram-se restrições para a aplicação de certos dispositivos indesejados. Porém, como isto na prática implicaria em dispor sobre matéria constitucional, tais institutos foram equiparados a emendas constitucionais, mesmo que estes não implicassem em alteração do texto da Constituição.

Resumindo a história, a partir daí criou-se uma prática única na cultura constitucional finlandesa: eram criadas exceções à Constituição, que na prática alteravam a aplicação do texto constitucional, mas que não implicavam em alteração textual. A criação de tais exceções

⁹⁰ KUBLISCKAS, op. cit., p. 45.

⁹¹ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 55.

⁹² A então Constituição finlandesa, até ser substituída pela atual Constituição de 1999, era composta por diferentes leis constitucionais, tais como a Lei Constitucional de 1919; a Lei do Parlamento de 1928; a Lei de Responsabilidade Ministerial 1922; e a Lei de Impedimento da Alta Corte de 1922. As considerações feitas sobre a Constituição da Finlândia de 1919 têm como base: ANCKAR, Dag. *Evading Constitutional Inertia: Exception Laws in Finland*. *Scandinavian Political Studies*, Bind 11 (New Series), 1988. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/scandinavian_political_studies/article/download/32606/30661?inline=1>. Acesso em: 02 jun. 2022.

⁹³ “[...] a da Finlândia, de 1919, expressamente consagrou a sua imutabilidade em seu art. 95, que determinou: ‘A presente lei constitucional será, em todas as suas partes uma lei constitucional irrevogável que não poderá ser emendada, interpretada nem derogada e da qual nenhuma autoridade poderá desviar-se senão do modo estabelecido pelas leis constitucionais em geral’”. SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., loc. cit.

continuou, teve seu escopo aumentado em certos casos, e se tornou uma prática única da cultura política do país, até o ponto em que este *modus operandi* foi incluído na Lei Constitucional da Finlândia de 1919, mesmo após a independência do país em 1917. Ou seja, a referida Lei Constitucional trazia a imutabilidade em seu art. 95 meramente por uma questão de costume político. Na prática, foram construídas inúmeras exceções, não havendo realmente uma imutabilidade⁹⁴.

Portanto, o exemplo finlandês foi narrado para ilustrar um ponto simples: constituições imutáveis são inviáveis. Mesmo quando há a necessidade política de se criar uma aparência de imutabilidade para o texto constitucional, na prática isso não ocorre, pois, via de regra, os movimentos constitucionais têm consciência das consequências práticas que isto traria.

Em suma, é possível sintetizar o que fora traçado dizendo que há um *trade-off*⁹⁵ entre a estabilidade constitucional e a sua alterabilidade. Se de um lado as funções da constituição demandam que esta não esteja à mercê de alterações frequentes, do outro um excesso de rigidez pode danificar a sua própria legitimidade intergeracional.

Desta forma, há duas grandes formas de se modificar uma constituição: a mutação constitucional e a reforma constitucional.

A mutação constitucional, que não está no escopo deste trabalho, é considerada um meio informal de se alterar a constituição⁹⁶, através do qual são feitas alterações no significado, sentido e/ou alcance das normas constitucionais por meio da interpretação e/ou integração com os costumes, desde que estas modificações estejam de acordo com o programa normativo estabelecido e não violem o texto⁹⁷.

Um exemplo emblemático de mutação constitucional ocorreu com o art. 52, inciso X, da Constituição Federal, que estabelece que é competência privativa do Senado Federal “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”.

Tradicionalmente, o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o referido dispositivo era de que, quando o Tribunal declarasse a inconstitucionalidade de uma norma em

⁹⁴ ANCKAR, op. cit.

⁹⁵ “Em economia, *tradeoff* é um termo que define uma situação de escolha conflitante, isto é, quando uma ação econômica que visa à resolução de um determinado problema acarreta, inevitavelmente, outros.” MANKIW, op. cit., p. 3.

⁹⁶ DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 64.

⁹⁷ KUBLISCKAS, op. cit., p. 78.

sede de controle difuso, ou seja, no âmbito do controle interpartes, caberia ao Senado decidir se a declaração de inconstitucionalidade deveria ganhar ou não caráter geral e abstrato e, conseqüentemente, aplicar-se ou não a outros casos.

Todavia, no julgamento da Reclamação 4.335/AC em 20/03/2014, o plenário do STF entendeu que teria havido uma mutação constitucional em relação ao significado da norma.

Segundo tese capitaneada pelo ministro Gilmar Mendes e acolhida pela maioria do plenário, as alterações feitas no sistema político desde que a norma foi introduzida no nosso ordenamento pela primeira vez na Constituição de 1934, teriam alterado o alcance do dispositivo. Haveria ocorrido uma mutação constitucional, de modo que a decisão do STF em controle difuso poderia sim obter efeitos para além das partes da decisão original, independentemente de manifestação do Senado, cujo papel seria somente de dar publicidade às decisões do Tribunal⁹⁸.

Portanto, no entender da maioria dos ministros da Corte, houve uma mudança no significado e no alcance da norma sem qualquer modificação no texto do dispositivo, caracterizando, então, uma mutação constitucional.

A tese, que é uma das mais polêmicas do STF nos últimos anos⁹⁹ (ainda que polêmicas não falem para o Tribunal), não será aprofundada neste trabalho, mas serve para ilustrar como ocorre uma mutação constitucional.

Para além deste mecanismo não formal de modificação da constituição, temos também um formal: a reforma constitucional. Se a mutação altera o sentido da norma sem alterar o texto, na reforma necessariamente há uma modificação textual realizada por um órgão (ou conjunto deles), mediante certas formalidades que sejam mais rigorosas do que o procedimento para alteração da legislação infraconstitucional e dentro de certos limites¹⁰⁰. Em geral, este rito é especificado na própria constituição (como ocorre em todas aquelas escritas a partir de 1919¹⁰¹).

⁹⁸ A lide da referida Reclamação era a aplicação obrigatória ou não do HC 82.959/SP que entendeu pela inconstitucionalidade da ausência de progressão de regime para os crimes hediondos, em casos similares. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Reclamação 4.335/AC. Reclamante: Defensoria Pública da União. Reclamado: Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 20 mar. 2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630101>>. Acesso em: 05 jun. 2022.

⁹⁹ E.g., SANTOS, Carlos Victor Nascimento dos. “Mutação à brasileira”: uma análise empírica do art. 52, X, da Constituição. *Revista Direito GV*, v. 10, n. 2, pp. 597-614, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1808-2432201425>>. Acesso em: 05 jun. 2022.

¹⁰⁰ DA SILVA, op. cit., pp. 64-65.

¹⁰¹ ROYO, Javier Perez. *Curso de derecho constitucional*. p. 179, apud SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 281.

No Brasil há três formas de reforma constitucional: as emendas constitucionais (art. 60, CF); os tratados internacionais de direitos humanos que passem pelo procedimento para PECs (art. 5º, § 3º, CF); e a revisão constitucional (art. 3º, ADCT), ocorrida entre outubro de 1993 e março de 1994 e que permitiu que a alteração da CF através da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional¹⁰². São as emendas constitucionais que estão no escopo deste trabalho.

As emendas constitucionais servem para a modificação de certos pontos da CF, e como são resultados da atividade do poder constituinte derivado, estão sob certas limitações. Afinal, trata-se de um Poder que visa reformar a Constituição e, como tal, é um poder constituído. Ocorre o contrário da lógica que se aplica ao poder constituinte originário em que este, por formular uma nova constituição e iniciar uma nova ordem jurídica, é tido como ilimitado justamente por ser um poder que constituirá os demais¹⁰³.

Portanto, como já mencionado, as constituições possuem supremacia, que se manifesta tanto do ponto de vista material (em razão do conteúdo) quanto formal. Esta supremacia formal ocorre tanto pela constituição estar no topo do ordenamento jurídico, quanto por muitas vezes os textos constitucionais no mundo democrático demandarem um processo mais rigoroso para sua alteração formal do que ocorre com a legislação infraconstitucional.

Logo, mesmo normas que não sejam materialmente constitucionais ainda assim possuirão a supremacia formal simplesmente por constarem na constituição. É o caso, por exemplo, das diversas disposições constitucionais sobre precatórios na nossa CF (art. 100, CF; e art. 33, ADCT)¹⁰⁴.

Tais limites servem justamente para conciliar o *tradeoff* anteriormente mencionado entre a necessária estabilidade constitucional e a eventual necessidade de se alterar a constituição; para proteger o texto constitucional de eventuais maiorias momentâneas, garantindo que a estrutura do Estado não seja alterada por anseios passageiros; e, em última instância, para proteger direitos da minoria frente a uma possível maioria.

Afinal, em momentos de maior lucidez, o povo se compromete por meio do poder constituinte originário a seguir certos princípios e, para impedir que estes sejam sacrificados em momentos de crise, criam-se limites para protegê-los da maioria do futuro. Além disso, também há o argumento de que movimentos constituintes em democracias normalmente

¹⁰² SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 279.

¹⁰³ Ibid., pp. 279-280.

¹⁰⁴ Ibid., pp. 20-21.

envolvem a participação popular de diferentes setores da cidade. Após a promulgação da constituição, todavia, a alteração formal da constituição fica majoritariamente sob o crivo de representantes eleitos e muito dificilmente o povo terá uma mobilização semelhante à ocorrida anteriormente. Portanto, a criação de limites ao poder reformador seria uma forma de proteger compromissos firmados com algo grau de participação democrática direta¹⁰⁵.

2.2. Os limites para reforma no caso brasileiro

Deste modo, no ordenamento brasileiro a doutrina categoriza quatro espécies de limites às emendas constitucionais: (i) formais; (ii) temporais; (iii) circunstanciais; e (iv) materiais.

Os *limites formais* dizem respeito ao procedimento, e envolvem questões como competência para propositura de propostas de emendas; quem deve aprová-las; e o rito para tanto. É a forma mais comum de se avaliar o grau de facilidade de alteração formal de uma constituição¹⁰⁶.

Deste modo, comumente a doutrina classifica as constituições entre (i) flexível, que são aquelas em que o modo de alteração é o mesmo tanto para a constituição quanto para a legislação ordinária, sendo esta uma modalidade pouco comum pelas razões já apresentadas. A princípio a Constituição britânica seria flexível, porém o nível de enraizamento cultural e político dos valores constitucionais na sociedade dificulta que esta seja alterada tão facilmente. (ii) Semirrígida, em que parte da constituição pode ser emendada utilizando o mesmo rito da legislação infraconstitucional e outra possui um rito mais rigoroso, sendo este o caso da Constituição brasileira de 1824. (iii) Rígida, quando toda a constituição possui um procedimento de alteração formal mais complexo do que as normas ordinárias; e (iv) Super-rígida, nas quais parte da constituição é imutável e outra parte é rígida¹⁰⁷.

Em relação ao primeiro dos limites formais do sistema brasileiro, de acordo com o art. 60 da CF, uma PEC pode ser proposta por no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; pelo Presidente da República; e mais da metade das Assembleias Legislativas das Unidades da Federação, após aprovação em cada um pela maioria relativa de seus membros.

¹⁰⁵ Ibid., pp. 23-24.

¹⁰⁶ Ibid., p. 284.

¹⁰⁷ Ibid., pp. 52-54.

O fato de o Executivo poder propor uma PEC é mais um exemplo da força do Presidente da República¹⁰⁸ no Brasil que, como já foi mencionado, é bem forte mesmo em comparação a outros regimes presidencialistas. Inclusive, de acordo com estudo publicado em 2009, das 56 Emendas à Constituição que já haviam sido publicadas até então (excetuando-se as decorrentes da revisão constitucional), 21 (41%) eram de iniciativa do Executivo¹⁰⁹, o que demonstra o papel importante do Presidente da República no processo de alteração da Constituição no Brasil. Ainda que o estudo esteja defasado e, até o fim de maio de 2022, mais de 122 Emendas à Constituição já tenham sido publicadas, ainda se trata de um dado útil para mantermos como referência e que será reapresentado posteriormente.

Em relação a exigência de no mínimo 1/3 dos membros de ao menos uma das casas legislativas, é interessante notar que o fato de um parlamentar subscrever a PEC não o obriga a votar favoravelmente quando a proposta for efetivamente votada.

Já a propositura por Assembleias Legislativas é inspirada no modelo norte-americano e é um desdobramento do modelo federalista. Todavia, mesmo assim tal modalidade jamais teve êxito na trajetória brasileira, apesar de ter sido replicada na maior parte das nossas constituições. A alta fragmentação partidária brasileira e as diferentes particularidades políticas pelos diversos estados são hipóteses que podem explicar a dificuldade de cooperação entre as Assembleias Legislativas e o fato de que este mecanismo raramente seja utilizado¹¹⁰.

Em relação ao rito de aprovação, o § 2º do art. 60 da CF disciplina que cada PEC deverá ser votada em dois turnos tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, devendo ser aprovada por no mínimo três quintos dos membros de cada casa. Caso haja a aprovação, a matéria então é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não cabendo veto do Executivo, conforme § 3º, art. 60.

O quórum qualificado para aprovação da PEC é maior do que os necessários para aprovação de leis ordinárias (quórum de maioria simples) e leis complementares (maioria absoluta), justamente para tornar o processo reforma constitucional mais dificultoso do que o processo legislativo ordinário. Ainda assim, conforme será melhor visto adiante, este requisito não foi o suficiente para impedir que um elevado número de PECs fossem aprovadas.

¹⁰⁸ MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Teoria da Reforma Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 66.

¹⁰⁹ KUBLISCKAS, op. cit., p. 78.

¹¹⁰ MOREIRA, op. cit., p. 67.

Inclusive, apesar de que a obrigação de que cada PEC seja votada em dois turnos em cada casa tenha como objetivo incentivar o debate democrático e criar oportunidades para que a sociedade civil possa se manifestar, na prática este requisito é uma ficção jurídica. Muitas vezes os turnos são realizados com espaço de poucos dias entre eles — ou até menos — sem que seja realizado debate algum¹¹¹.

Portanto, em razão de possuir um rito qualificado para sua emenda, a CF de 88 é muitas vezes classificada como rígida. Outros autores também a definem como super-rígida, em razão de possuir cláusulas pétreas que, como será melhor visto posteriormente, possuem núcleos inalteráveis, apesar de não serem propriamente imutáveis¹¹².

Contudo, apesar da classificação, o sistema brasileiro é mais flexível do que ocorre em outros países.

O art. 5º da Constituição dos Estados Unidos, por exemplo, prevê que emendas constitucionais só podem ser propostas por dois terços de ambas as casas legislativas federais ou dois terços dos estados da federação, que se manifestam através de uma convenção criada para este propósito. Após ser proposta, a emenda ainda deve ser ratificada por três quartos dos estados por meio de suas câmaras legislativas estaduais ou uma convenção criada para este fim¹¹³.

Já no Japão, de acordo com o art. 96 da Constituição japonesa de 1946, toda emenda constitucional necessariamente precisa passar por um referendo pela população após ser aprovada por dois terços de ambas as câmaras do parlamento. Este critério, considerado bem rigoroso, é indicado como uma das possíveis causas para a Constituição japonesa nunca ter passado por uma única emenda¹¹⁴. Inclusive, diversas outras constituições pelo mundo também preveem referendos no caso de emendas constitucionais, e.g., a Suíça, que também requer que mais da metade dos cantões aprovem a emenda, além de metade da população¹¹⁵; ou o

¹¹¹ Ibid., p. 68.

¹¹² SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 54.

¹¹³ A Constituição dos Estados Unidos pode ser acessada por meio do *Constitute Project*. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992?lang=en#s108>. Acesso em: 02 jun. 2022.

¹¹⁴ ODA, Hiroshi. *Japanese Law*. 3. Ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009. p. 31.

¹¹⁵ Arts. 140 e 142 da Constituição da Suíça. A Constituição da Suíça pode ser acessada por meio do *Constitute Project*. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014?lang=en>. Acesso em: 02 jun. 2022.

Ecuador¹¹⁶ e a Espanha¹¹⁷ no caso de reformas que sejam consideradas mais profundas por impactar certos trechos do texto; dentre outros sistemas constitucionais.

Porém, também é verdade que há constituições que são mais fáceis de serem emendadas do que a brasileira, inclusive em democracias consolidadas. Um exemplo é a Lei Constitucional Federal da Áustria, que em seu art. 44 dispõe que uma emenda constitucional só necessita de aprovação de dois terços dos votantes da câmara baixa do parlamento austríaco (Nationalrat), desde que pelo menos metade dos seus membros esteja presente. Somente há a necessidade da aprovação pela câmara alta (Bundesrat) se a proposta de emenda restringir a competência dos estados federativos da Áustria.

A exceção é que, em certos casos, pode ser necessária a realização de um plebiscito, tal como quando um terço de qualquer uma das câmaras requisitar ou quando a emenda realizar uma “revisão total”¹¹⁸, tal como ocorreria na alteração de um dos princípios basilares da Constituição (i.e., princípio democrático, republicano, federalista, liberal, a separação de poderes e o Estado de Direito, conforme a doutrina reconhece). Quando a Áustria entrou na União Europeia em 1995, por exemplo, considerou-se que esta seria uma revisão total de princípios basilares, então foi necessário um referendo¹¹⁹. Porém, para além destas exceções, a regra geral de emendas à Constituição da Áustria é a de um rito relativamente mais flexível do que o brasileiro, apesar de ainda ser mais rigoroso do que o necessário para alteração da legislação austríaca infraconstitucional. Talvez não por outro motivo, a Constituição de lá também é conhecida por ter um alto número de emendas¹²⁰.

De qualquer forma, o quão rígidos são os nossos limites formais em comparação com outras constituições será um tema a ser melhor abordado posteriormente.

Por enquanto devemos ter em mente que assim como é verdade que muitas constituições possuem ritos de emendas mais complexos do que a brasileira — tal como alguns autores

¹¹⁶ Art. 442 da Constituição do Ecuador. A tradução em inglês da Constituição do Ecuador pode ser acessada por meio do [Constitute Project](https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021?lang=en#s2786). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Ecuador_2021?lang=en#s2786>. Acesso em: 02 jun. 2022.

¹¹⁷ Art. 168 da Constituição da Espanha. A tradução em inglês da Constituição da Espanha pode ser acessada por meio do [Constitute Project](https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Spain_2011?lang=en>. Acesso em: 02 jun. 2022.

¹¹⁸ A tradução em inglês da Constituição da Áustria pode ser acessada por meio do [Constitute Project](https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en#s715). Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en#s715>. Acesso em: 02 jun. 2022.

¹¹⁹ WEICHSEL, Helmut. *A Brief Overview of the Austrian Legal Information System and Laws*, 2021. Disponível em: <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Austria1.html#Section_2>. Acesso em: 02 jun. 2022.

¹²⁰ GAMPER, Anna. The Centennial of the Austrian Federal Constitution, *Blog of the International Journal of Constitutional Law*, 2020. Disponível em: <<http://www.icconnectblog.com/2020/10/the-centennial-of-the-austrian-federal-constitution/>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

apontam¹²¹ —, também é verdade que há constituições bem estabelecidas com ritos mais flexíveis que os nossos.

Após os limites formais, temos os *temporais*. Como o nome indica, os limites temporais têm como objetivo impedir reformas constitucionais prematuras antes que tenha decorrido um intervalo mínimo para que a constituição possa ser devidamente avaliada. A Constituição brasileira de 1824 trouxe um limite temporal ao dispor que ela não poderia ser emendada nos quatro anos subsequentes ao da sua outorga, por exemplo. De modo geral, é possível dizer que os limites temporais foram mais comuns em constituições de séculos anteriores do que são hoje em dia¹²².

Todavia, eles ainda existem. A Constituição da Finlândia de 1999 (que revogou a de 1919 que fora mencionada há pouco), por exemplo, estabelece em seu art. 73¹²³ que o processo de votação de uma emenda constitucional deverá ser suspenso e retomado na primeira sessão legislativa após a eleição parlamentar subsequente, de modo a renovar o parlamento e tentar evitar que haja emenda com base somente em sentimentos passageiros. Em casos urgentes, porém, essa suspensão pode ser evitada com votos de cinco sextos do parlamento.

Neste caso, portanto, haveria um limite temporal que impossibilitaria uma emenda constitucional dentro da mesma legislatura, exceto em casos de urgência.

Também tem sido levantado que muitas vezes os limites temporais foram utilizados para se buscar conter reações de movimentos políticos adversários e consolidar a ideologia dominante em uma constituição. Este seria o caso da Constituição da França de 1791, feita ainda em um contexto revolucionário, e da Constituição de Portugal de 1976, promulgada pouco após a Revolução dos Cravos. A primeira buscou impedir emendas nos quatro primeiros anos após sua entrada em vigor, e a segunda nos seus cinco primeiros anos. Em ambos os casos, a intenção falhou. A Constituição francesa foi rapidamente substituído por outra, e a portuguesa acabou sendo emendada. Afinal, normas constitucionais não são suficientes para conter movimentos políticos e anseios sociais¹²⁴.

Outras constituições ainda buscam estabelecer uma periodicidade para as reformas constitucionais, como a regra de que elas só ocorram a cada cinco ou dez anos, por exemplo. É

¹²¹ MOREIRA, op. cit., p. 68.

¹²² SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 290.

¹²³ A tradução em inglês da Constituição da Finlândia pode ser acessada por meio do Constitute Project. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Finland_2011?lang=en#s272>. Acesso em: 03 jun. 2022.

¹²⁴ MOREIRA, op. cit., pp. 68-69.

o caso da Constituição de Portugal de 1933 e a Constituição de alguns estados dos EUA¹²⁵, por exemplo.

Por fim, o limite temporal da Constituição brasileira está disposto no § 5º do ser art. 60, que dispõe que a matéria de uma PEC rejeitada ou prejudicada “não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. O dispositivo busca racionalizar o processo legislativo, de modo que uma sessão legislativa é iguala o período anual de funcionamento do Congresso Nacional, disposto no art. 57, também da CF¹²⁶.

O terceiro limite é o *circunstancial*. Em determinados contextos de grave instabilidade institucional, política e/ou social impede-se que alterações constitucionais sejam feitas, pois a sociedade não teria a tranquilidade necessária para tomar medidas para o longo prazo. Afinal, o pânico social causado por uma emergência passa, mas a constituição deve ser duradoura¹²⁷.

Ainda que existam diversos modelos que diferentes governos utilizaram para lidar com situações emergenciais no decorrer da história, de modo geral é possível dizer que quando regimes democráticos se deparam com uma situação emergencial, mecanismos legais de limitação do poder são relaxados de modo a permitir que o governo tenha ferramentas para lidar com a crise de modo rápido e eficiente. Porém, isto serviria justamente para manter o Estado Democrático de Direito, e não para desvirtuá-lo¹²⁸.

Por exemplo, no ordenamento brasileiro é possível restringir o direito de reunião e sigilos constitucionais durante o Estado de Defesa (art. 136, § 1º, I, CF), bem como é autorizado suspender a liberdade de reunião e realizar requisição de bens no Estado de Sítio (art. 139, V, VII, CF), dentre outras medidas. Nestes casos, é possível observar como limites que normalmente o Poder Público não pode ultrapassar são flexibilizados quando tais medidas emergenciais são decretadas.

Todavia, tais institutos servem para proteger a democracia, para que ela não seja corroída pela situação de emergência, e estes institutos devem cessar assim que a ameaça tiver fim. Por isso, mesmo medidas excepcionais devem seguir critérios como o da razoabilidade e da proporcionalidade, pois estes princípios servem justamente para conter o arbítrio estatal¹²⁹.

¹²⁵ KUBLISCKAS, op. cit., p. 60.

¹²⁶ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., loc. cit.

¹²⁷ Ibid., p. 289.

¹²⁸ AOLÁIN, Fionnula Ní; GROSS, Oren. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2006. p. 17.

¹²⁹ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 465.

Inclusive, regimes autoritários muitas vezes invocam o argumento da crise para aumentarem seus poderes de forma ilegítima. Um exemplo é a Constituição brasileira de 1937, de cunho extremamente autoritário¹³⁰, que logo em seu preâmbulo invocou justificativas supostamente emergenciais para a outorga da Constituição, tal como “atendendo ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente”.

Portanto, em situações de crise é também importante evitar mudanças permanentes na estrutura do poder, bem como impedir tentações autoritárias. Por tais motivos, limites circunstanciais às reformas são comuns em diferentes constituições. A Constituição da Espanha, por exemplo, em seu art. 169 veda emendas em tempos de guerra, estado de alarme, de emergência e de sítio (descritos no art. 116).

Já a nossa Constituição traz em seu art. 60, § 1º, a vedação ao processo de emenda na vigência da intervenção federal (art. 34, CF), do estado de defesa (art. 136) ou do estado de sítio (arts. 137, 138 e 139).

Na trajetória pós-88, tais limites só incidiram duas vezes, conforme já mencionado na introdução deste trabalho, e ambas foram intervenções federais decretadas em 2018: a primeira em fevereiro em relação à segurança pública do estado do Rio de Janeiro (Decreto nº 9.288/2018); e a segunda em dezembro em relação à crise imigratória de Roraima (Decreto nº 9.602/2018).

Inclusive, em 2018 uma das principais pautas do governo federal era a reforma da previdência (PEC 287/2016). Com a decretação da primeira intervenção federal logo em fevereiro e com prazo de duração até 31 de dezembro daquele ano (art. 1º, Decreto nº 9.288/2018), a aprovação da reforma se tornou tarefa impossível, pois ela demandaria alteração do texto constitucional.

Apesar de opositores políticos terem declarado que a intervenção federal seria um pretexto para o governo não votar a reforma e assim evitar uma derrota política, o alto escalão do Executivo afirmou que o trâmite da reforma não seria paralisado. O então Presidente Michel Temer iria suspender a intervenção federal antes da votação da PEC 287/2016, decretar a Garantia da Lei e da Ordem para fornecer uma base jurídica à atuação das forças armadas na

¹³⁰ Ibid., p. 123.

segurança pública do Rio de Janeiro e, assim que a votação da PEC fosse encerrada, decretar novamente a intervenção¹³¹.

Por fim, a tramitação desta reforma da previdência não prosseguiu por questões políticas, e tal estratégia acabou não sendo utilizada. A previdência geral terminou por ser reformada pela EC nº 103 de 2019, promulgada após o fim da gestão Temer.

Porém, uma análise teleológica do art. 60, § 1º, da CF demonstra que tal estratégia sequer poderia ser utilizada. Conforme analisado, a limitação circunstancial não é um fim em si mesma. Serve a um propósito, i.e., o de impedir que a Constituição sofra mudanças potencialmente duradouras em um contexto emergencial, em que ânimos passageiros possam surgir e atingir as gerações futuras.

Deste modo, caso o Executivo considere que há uma situação dessas capaz de justificar a decretação da intervenção federal (isto é, a insegurança pública no Rio de Janeiro, conforme art. 1º, § 1º, do Decreto nº 9.288/2018), então certamente ela não desapareceria da noite para o dia para ressurgir poucos dias depois. Caso o Executivo desejasse votar alguma PEC neste período, deveria então abrir mão da intervenção federal completamente. Livrar-se-ia de seus ônus, mas também de seus bônus.

Fazendo uma analogia com o Direito Civil, assim como há o negócio jurídico simulado, i.e., aquele utilizado para fins diversos do que aparenta servir¹³², no caso também haveria uma simulação do uso dos poderes constitucionais: tanto da intervenção federal quanto a da utilização das forças armadas para Garantia da Lei e da Ordem enquanto a intervenção permanecesse “revogada”.

Portanto, esclarecidos as restrições circunstanciais, temos agora a última classe de limitação ao poder de reforma da Constituição: os *limites materiais*.

¹³¹ “O ministro da Defesa, Raul Jungmann, também reforçou a fala do presidente e disse, em coletiva de imprensa nesta sexta-feira, que o processo de negociação sobre a mudança da previdência não será paralisado. ‘Quando chegar o momento da votação da reforma, o presidente Temer irá suspender a intervenção, mas irá decretar Garantia da Lei e da Ordem (GLO) ampliada no Estado. Assim que a votação acabar, será decretada novamente a intervenção, que será novamente levada ao Congresso’, completou.” MENDONÇA, Heloísa. Intervenção federal: um conveniente impedimento da reforma da Previdência. *El País*, 17 fev. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518802306_130926.html>. Acesso em: 05 jun. 2022.

¹³² GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: parte geral*. 15. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 492.

Materiais porque limitam justamente o conteúdo. Trata-se de um dos institutos mais polêmicos do Direito Constitucional e que serve para excluir certas matérias do alcance do poder de emenda¹³³. São conhecidas no Brasil como cláusulas pétreas.

As limitações materiais possuem diferentes justificativas dentro da filosofia constitucional. A mais tradicional diz respeito à origem popular da constituição. Conforme já mencionado, via de regra o processo de elaboração de constituições em democracias envolve mobilizações populares intensas que raramente são vistas novamente por gerações. Através destes movimentos com alto grau de representatividade popular, seria legítimo ao movimento constituinte estabelecer limites futuros¹³⁴.

Outra explicação comum é a de que os limites materiais visam manter a identidade básica do texto. Se reformas constitucionais visam atualizar a norma e compatibilizá-la com os novos anseios políticos, os limites materiais são traçados pelo poder constituinte e buscam conservar as bases da própria constituição¹³⁵.

Outra visão traz que as cláusulas pétreas vêm de pré-compromissos assumidos durante o período constituinte. Seriam amarras fixadas pelo povo em momentos de lucidez para impedir que cenários futuros de irracionalidade possam desvirtuar os compromissos constitucionais. Como já visto, este argumento cabe também para explicarmos uma das funções da constituição de modo geral, mas também se aplica especialmente aos limites materiais¹³⁶.

Por fim, temos mais duas visões: a procedimental e a neocontratualista. A primeira estabelece que cláusulas pétreas servem para manter as condições básicas para a existência democrática. Servem para garantir que as gerações futuras possam continuar a deliberar, protegendo a estrutura que possibilita a deliberação e direitos fundamentais¹³⁷.

Já a tese neocontratualista entende que cláusulas pétreas devem ser lidas como condições necessárias para o interesse dos cidadãos na permanência e na estabilidade da comunidade política. Ao contrário do argumento procedimentalista, limitações materiais não protegeriam somente as condições de funcionamento da democracia, mas também outros direitos básicos

¹³³ DA SILVA, op. cit., p. 68.

¹³⁴ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., pp. 294-295.

¹³⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Ebook. p. 178.

¹³⁶ Ibid., pp. 296-297.

¹³⁷ Ibid., p. 298.

que importam em garantia de dignidade para todos os indivíduos, independentemente do grau de representação destes no jogo democrático¹³⁸.

Porém, para além desta brevíssima síntese das principais justificativas para a existência de cláusulas pétreas, um dos pontos mais importantes a serem compreendidos deve ser a de que limitações materiais sempre deverão conter algum grau de deferência ao poder constituinte derivado¹³⁹.

Não pode a constituição fixar restrições tão graves que impeçam excessivamente a deliberação das gerações futuras, sob o risco de se gerar uma tensão política capaz de romper com a ordem constitucional e iniciar outra. É importante respeitar a liberdade do constituinte derivado de alterar a constituição sempre que possível¹⁴⁰.

Esclarecidos estes pontos, é marcante a importância crescente das cláusulas pétreas a partir da Segunda Guerra Mundial.

Antes dela, as limitações materiais não eram frequentes e em geral incidiam apenas em aspectos estruturais da organização do poder, sem alcançar grande aplicação prática nos sistemas constitucionais¹⁴¹. Foi o caso, por exemplo, da nossa Constituição de 1891, que em seu art. 90, § 4º, estabeleceu que não poderia ser objeto de deliberação “projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado”. Já a Constituição dos EUA, além do seu art. 5º também vedar emendas que retirem a igual participação dos estados no Senado sem o consentimento do estado interessado, tal dispositivo também impediu que o Congresso aprovasse qualquer emenda que promovesse qualquer alteração no art. 1º, seção 9, clausula 1ª, responsável por vedar até 1808 leis que restringissem a “importação” de escravos.

Após 1945, todavia, as limitações materiais ao poder de reforma constitucional passaram a ganhar mais relevância. O primeiro marco histórico desta mudança ocorreu na Alemanha, em que a experiência da erosão democrática da Constituição de Weimar (1919) em razão dos decretos de Hitler demonstrou a importância de limites ao poder de emendar a constituição. A Lei Fundamental de Bonn (1949) logo em seu art. 79 (3) contemplou um amplo rol de cláusulas

¹³⁸ Ibid., p. 299.

¹³⁹ Ibid., p. 300.

¹⁴⁰ MENDES; BRANCO, op. cit., loc. cit.

¹⁴¹ KUBLISCKAS, op. cit., p. 62.

pétreas, abrangendo os princípios dispostos no art. 1º ao 20¹⁴², além de submeter o próprio Estado a uma esfera supraconstitucional, submetendo-o à “Justiça” (art. 20 (3)) e garantindo o direito de resistência do povo (art. 20 (4))¹⁴³.

A partir deste movimento do Direito alemão, diferentes outros países passaram a prever limites materiais ao poder reformador que vão além de aspectos estruturais¹⁴⁴.

O site do projeto *Constitute Project*, que congrega informações sobre constituições do mundo todo, por exemplo, mostra que 75 constituições¹⁴⁵ possuem cláusulas pétreas dentro de um universo de 193 constituições atualmente em vigência. A partir desta base de dados tão rica, é possível citar alguns exemplos interessantes, sem que isto implique em qualquer juízo sobre o grau de efetividade ou de democracia dos seus Estados.

A Constituição da Argélia de 2020¹⁴⁶ expressamente previu em seu art. 234 que emendas constitucionais não poderiam minar o Islão como religião oficial; a forma republicana de governo; as liberdades fundamentais, os direitos humanos e políticos de seus cidadãos; o árabe como a língua oficial e nacional; e a língua berbere como uma língua oficial e nacional; dentre outras disposições.

Já o art. 229 da Constituição de Cuba de 2019¹⁴⁷ veda expressamente emendas que revoquem o sistema socialista ou a vedação de que o país realize negociações diplomáticas com outros países sob agressão, ameaça ou coerção.

No país em que ocorreu a queda da Bastilha, o art. 89 da Constituição francesa de 1958¹⁴⁸ veda emendas que alterem a forma republicana de governo.

¹⁴² A tradução em inglês da Constituição da Alemanha pode ser acessada por meio do *Constitute Project*. Disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/German_Federal_Republic_2014?lang=en>. Acesso em: 03 jun. 2022.

¹⁴³ VIEIRA, Oscar Vilhena. A constituição como reserva de justiça. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. n. 42, pp. 53-97, 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451997000300003>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

¹⁴⁴ KUBLISCKAS, op. cit., p. 63.

¹⁴⁵ Foram utilizados os filtros “unamendable provisions” e “in force” na base de dados para se chegar a este número. Disponível em:

<https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en&key=unamend&status=in_force>.

¹⁴⁶ A tradução em inglês da Constituição da Argélia está disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2020?lang=en>.

¹⁴⁷ A tradução em inglês da Constituição de Cuba está disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2019?lang=en>.

¹⁴⁸ A tradução em inglês da Constituição da França está disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008?lang=en>.

Por sua vez, a Constituição do Cazaquistão de 1995¹⁴⁹ em seu art. 91 (2) veda emendas que alterem o status unitário do Estado, a integridade territorial da república, suas formas de governo e os princípios fundamentais da República firmados pelo “Fundador do Cazaquistão independente, o Primeiro Presidente da República do Cazaquistão, Elbasy”. Elbasy significa “líder da nação” em cazaque, e é o título conferido a Nursultan Nazarbayev, que presidiu o país de 1990 até 2019¹⁵⁰.

Sendo assim, há cláusulas pétreas para todos os gostos, e cada uma delas conta uma história sobre a cultura que a produziu. Afinal, assim como no início deste capítulo se afirmou que constituições não surgem do nada e nem para nada, cláusulas pétreas muito menos surgem sem um contexto social, histórico e político que as justifiquem.

No Brasil, nossas cláusulas pétreas de modo expreso no §4º, art. 60. O dispositivo estabelece que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir” os seguintes elementos: (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”.

Em primeiro lugar, temos que ter em mente como interpretá-las. Logo no começo do dispositivo, o constituinte originário utilizou a expressão “não será *objeto de deliberação* a proposta [...]”, e não, “não será promulgada”. Portanto, a PEC que infringe uma cláusula pétrea sequer pode ser debatida no Congresso Nacional.

Por este motivo, o STF entende que é cabível mandado de segurança impetrado por parlamentar federal contra PEC que desrespeitar cláusula pétrea, pois a inconstitucionalidade já ocorre antes mesmo da sua conversão em EC. Trata-se de uma importante exceção ao modo de atuar da Corte, pois, via de regra, ela só se manifesta após o processo legislativo de modo a evitar intromissões no campo político do Congresso¹⁵¹.

Mas não somente, outro ponto importante para análise no *caput* do dispositivo é a expressão “*tendente a abolir*”.

¹⁴⁹ A tradução em inglês da Constituição do Cazaquistão está disponível em: <https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2017?lang=en>.

¹⁵⁰ A título de curiosidade, o Cazaquistão está passando por uma reforma constitucional que visa tirar muito dos privilégios conferidos ao ex-presidente, como imunidade de jurisdição a ele e sua família, além de melhorar mecanismos de freios e contrapesos. WALKER, Shaun. Kazakhstan Leaves ‘Elbasy’ Behind, Approves Constitutional Referendum. *The Diplomat*, 2022. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2022/06/kazakhstan-leaves-elbasy-behind-approves-constitutional-referendum/>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

¹⁵¹ MENDES; BRANCO, op. cit., pp. 185-186.

Por óbvio, não é necessário que uma PEC declare expressamente “fica abolido federalismo” para que ela seja declarada inconstitucional. A limitação material protege a pretensão de ataques ao elemento definidor do conceito protegido¹⁵².

Protege-se não o dispositivo em si, mas a sua norma, esta que é resultado da interpretação do texto¹⁵³. Consequentemente, também não há uma proteção à redação do texto em si, e sim ao conteúdo inerente ao bem tutelado, isto é, ao que a doutrina tradicionalmente chama de núcleo essencial. Este núcleo seria a substância inseparável do elemento protegido, aquilo que, sem ele, o elemento deixa de existir.

Deste modo, há na doutrina a interpretação de que uma PEC só estaria “tendente a abolir” uma cláusula pétrea quando esta ferisse o seu núcleo essencial, ou seja, a desfigurasse ou a tornasse impraticável.

Sob esta interpretação, uma EC poderia restringir um direito fundamental individual ou um princípio estruturante do Estado, desde que não o sujeitasse à efetiva possibilidade de destruição¹⁵⁴. Cláusulas pétreas, portanto, poderiam ser restringidas por uma EC, desde que esta não violasse o seu núcleo essencial, além de respeitar os princípios da proporcionalidade, da clareza, da isonomia e da determinação da restrição mínima¹⁵⁵. Por isso, não se diz que as cláusulas pétreas são imodificáveis — até porque podem ter seus escopos ampliados.

Inclusive, a noção de núcleos essenciais inerentes às cláusulas pétreas é validada pela jurisprudência do Supremo. Na ADI 2.024, por exemplo, consagrou que as limitações materiais do art. 60, § 4º, da CF, “não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege”¹⁵⁶.

¹⁵² DA SILVA, op. cit., p. 69.

¹⁵³ BRANDÃO, Rodrigo. São os direitos sociais cláusulas pétreas? Em que medida? *Revista Custos Legis – Revista eletrônica do Ministério Público Federal*, vol. II, 2010. p. 13. Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Dir_Pub_Brandao.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022.

¹⁵⁴ NOVELLI, Flávio Bauer. Norma Constitucional e Inconstitucional? A propósito do art. 2º, §2º, da Emenda Constitucional nº 3/93. *Revista de Direito Administrativo*. 199, pp. 21-57, 1995. pp. 48-49. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v199.1995.46486>>. Acesso em: 13 mai. 2022.

¹⁵⁵ BRANDÃO, op. cit., p. 14.

¹⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). ADI 2.024/DF. Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 27 out. 1999. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347393>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

Portanto, em suma, ao analisarmos as cláusulas pétreas, é importante termos em mente que estas possuem um núcleo essencial e, para saber se uma proposta de reforma o fere ou não, deve ser feita uma avaliação caso a caso¹⁵⁷.

Da mesma forma, também não devemos dar uma rigidez excessiva às cláusulas pétreas. Conforme já afirmado anteriormente quando os princípios da reforma constitucional foram analisados, uma constituição não pode ser demasiadamente rígida de modo a ignorar anseios sociais e causar uma ruptura constitucional. Portanto, limitações materiais também devem ser vistas com moderação¹⁵⁸.

O STF também reconhece esta dicotomia na análise da constitucionalidade de Emendas Constitucionais, tal como o Min. Gilmar Mendes demonstrou no julgamento da ADI 2.395 ao afirmar que “não se pode negar que a aplicação ortodoxa das cláusulas pétreas, ao invés de assegurar a continuidade do sistema constitucional, pode antecipar a sua ruptura”¹⁵⁹.

Feitos estes esclarecimentos, vamos às limitações materiais expressas na Constituição.

A primeira delas protege a federação, ou seja, a separação vertical de poderes, que, como já visto, estabelece autonomia e competências entre os diversos entes federativos. Ainda que seja impossível fazer qualquer conclusão apriorística sobre se um modelo federalista de Estado é mais ou menos democrático que um unitário, a princípio o federalismo traz potenciais vantagens para um país de tamanho continental como o Brasil, e.g., amplia a participação popular, favorece o pluralismo e a diversidade e mantém espaços de poder local¹⁶⁰.

Bastante inspirado no modelo norte-americano, o federalismo se iniciou na trajetória brasileira através do Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, porém ainda assim ele não pôde chegar aos tempos atuais como uma prática amadurecida. O nosso federalismo passou por intensos altos e baixos. Foi mantido na Constituição de 1934 e continuado formalmente na ditatorial Constituição de 1937, mas completamente afastado da vida real de 1937 até 1945. Após, foi resgatado para a realidade brasileira em 1946 e depois sofreu intensos ataques a partir do Golpe de 1964, dada a tendência centralizadora do governo militar — consolidada

¹⁵⁷ MENDES; BRANCO, op. cit., pp. 184.

¹⁵⁸ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 301.

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). ADI 2.395/DF. Requerente: Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 09 mai. 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=528743>>. Acesso em: 09 jun. 2022.

¹⁶⁰ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., pp. 301-302.

principalmente através do Ato Institucional nº 5 e da Constituição de 1969. Enfim, a forma federalista foi resgatada em 1988¹⁶¹.

É possível observar como (não coincidentemente) o federalismo sofreu seus maiores ataques justamente em períodos ditatoriais, justamente pela tendência centralizadora destes.

Deste modo, a sua proteção como cláusula pétrea busca proteger a: partilha de competência entre os entes da federação (i.e., união, estados e municípios, tendo sido este último incluído neste rol apenas em 1988 e algo inédito em demais constituições pelo mundo); efetiva autonomia política entre estes, com auto-organização e autoadministração; participação dos entes na formação da vontade nacional; possibilidade dos entes poderem angariar seus próprios recursos, de modo a viabilizar suas autonomias¹⁶².

Por óbvio, não há obstáculos para que as competências constitucionais dos entes federativos sejam modificadas, bem como que possam ser transferidas de um ente ao outro. A norma impede o esvaziamento de suas competências, não possíveis remanejamentos¹⁶³.

Em seguida, temos o “voto direto, secreto, universal e periódico”, que busca garantir a continuidade democrática.

Voto direto é aquele em que o povo elege diretamente seus representantes, sem a presença de intermediários. É o contrário do que ocorreu durante o período militar, por exemplo, em que o Presidente da República era escolhido por um Colégio Eleitoral composto por parlamentares federais e estaduais. A influência de movimentos contrários a este sistema, como o da “Diretas Já!” (1984) colaborou para a inclusão desta cláusula pétrea¹⁶⁴.

Porém, deve-se ter em mente que voto indireto não é o antônimo de democracia. Apesar de na trajetória brasileira associarmos este modelo a um passado ditatorial, também é verdade que as grandes democracias europeias são parlamentaristas e, conseqüentemente, utilizam votações indiretas para a escolha do Chefe do Executivo.

Inclusive, ultimamente diversos atores políticos levantaram propostas para a implantação do semipresidencialismo no Brasil, tendo a Câmara dos Deputados inclusive criado um grupo

¹⁶¹ TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. pp. 73-75.

¹⁶² SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 302.

¹⁶³ MENDES; BRANCO, op. cit., p. 187.

¹⁶⁴ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 303.

de trabalho sobre questão¹⁶⁵. Ainda que não haja uma PEC pronta sobre a questão, em um modelo como este é de se esperar que ao menos a votação para o Chefe do Executivo ocorra de forma indireta.

Caso a proposta avance, certamente haverá muito debate sobre a constitucionalidade de tal modelo, vide que já há até mesmo pronunciamento na doutrina de que “a eleição do Chefe do Executivo, por exemplo, não pode ser entregue, por meio de emenda à Constituição, a um colégio eleitoral, mesmo que composto por agentes políticos apontados pelo voto popular”¹⁶⁶.

Em seguida, o voto secreto funciona como garantia de liberdade ao eleitor. Busca-se evitar o quadro ocorrido na Primeira República brasileira, em que, pelo voto não ser secreto, eleitores eram constantemente coagidos por líderes políticos locais.

A universalidade do voto busca garantir que todos aqueles contemplados no art. 14, § 1º, da CF possam exercer seus direitos políticos. Evita-se assim restrições arbitrárias censitárias ou sexistas, tal como já ocorreu na Constituição de 1824 ou na de 1891, por exemplo¹⁶⁷.

Já o voto periódico é aquele que ocorre regularmente e com frequência em intervalos predefinidos¹⁶⁸. Tem relação com a periodicidade dos mandatos, pois os cargos eletivos devem obedecer a períodos fixos e definidos, não podendo se transformar em cargos vitalícios ou hereditários¹⁶⁹, tal como cargo de senador era vitalício na Constituição de 1824 (art. 40).

Ademais, temos a cláusula pétrea relativa à separação dos poderes. Já foi adiantado que a separação dos poderes tem como foco principal a limitação dos poderes constituídos, sendo uma das principais características dos Estados Democráticos de Direito da atualidade. Este dispositivo faz referência a separação horizontal.

Nesta cláusula, não há vedação à reorganização institucional dos poderes e suas competências, mas sim ao esvaziamento da independência ou autonomia de um deles¹⁷⁰. Também deve-se buscar preservar mecanismos de freios e contrapesos entre os poderes, através dos quais um poder limita e fiscaliza a atuação do outro¹⁷¹.

¹⁶⁵ CANUTO, Luiz Cláudio. Discussões sobre implantação do semipresidencialismo no Brasil começam na semana que vem. *Agência Câmara de Notícias*, 30. mar. 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/862503-discussoes-sobre-implantacao-do-semipresidencialismo-no-brasil-comecam-na-semana-que-vem>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

¹⁶⁶ MENDES; BRANCO, op. cit., p. 188.

¹⁶⁷ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., loc. cit.

¹⁶⁸ Ibid., p. 304.

¹⁶⁹ MENDES; BRANCO, op. cit., pp. 188-189.

¹⁷⁰ Ibid., p. 188.

¹⁷¹ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 305.

Um julgado importante do STF em relação a esta cláusulas é a decisão na ADI 3.367. Nela, o Tribunal entendeu que a EC nº 45/2004 não ofendeu a separação dos poderes ao criar o Conselho Nacional de Justiça que exerce controle administrativo, financeiro e disciplinar do Judiciário, ainda que este contenha pessoas estranhas ao quadro da magistratura. A decisão se baseou no fato de que o Conselho não exerce função jurisdicional, restando esta assegurada ao Judiciário. Portanto, não haveria ofensa ao núcleo essencial da separação dos poderes¹⁷².

Por último, temos como cláusulas pétreas os direitos e as garantias individuais. Não poderia ser diferente, vide o forte compromisso que a Constituição de 1988 apresenta com os direitos humanos. Buscando superar as frequentes violações de direitos perpetuadas no regime militar, a Constituição conferiu uma posição especialmente privilegiada aos direitos fundamentais¹⁷³.

Há relevante discussão doutrinária sobre a conceituação de “direitos e garantias fundamentais”. Seriam os direitos sociais, isto é, direitos coletivos, fora deste rol? Parte da doutrina entende que não, pois o constituinte originário propositalmente utilizou a expressão “individuais”, e não somente “direitos fundamentais”, gênero que tanto direitos individuais quanto sociais são espécies.

Esta visão se justificaria pelo fato de que a efetivação dos direitos demanda uma prestação diferente do Estado. Por sua própria natureza, eles demandam um atuar positivo das instituições públicas e, portanto, requerem também um intenso planejamento econômico e orçamentário estatal. Deste modo, as condições de efetivação dos direitos sociais variariam no transcurso do tempo de acordo com os recursos disponíveis. Consequentemente não seria possível exigir que estes fossem cláusulas pétreas¹⁷⁴.

Por outro lado, a doutrina majoritária sustenta que todos os direitos materialmente fundamentais são pétreos, incluindo os sociais, coletivos e difusos. A justificativa se daria pelo fato de que o sistema constitucional de proteção aos direitos necessita ir além dos direitos individuais. Como garantir atingir os objetivos fundamentais da República sem o direito à educação, às férias remuneradas ou ao meio ambiente, por exemplo¹⁷⁵?

¹⁷² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). ADI 3.367/DF. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento: 13 abr. 2005. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

¹⁷³ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 306.

¹⁷⁴ MENDES; BRANCO, op. cit., p. 189.

¹⁷⁵ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., pp. 307-308.

Porém, alguns autores também defendem que somente os direitos sociais que seriam necessários para garantir o mínimo existencial deveriam ser considerados cláusulas pétreas. Nesta visão, o direito à aposentadoria (art. 7º, XXIV, CF), por exemplo, seria uma cláusula pétrea, mas não a garantia de participação dos lucros e da gestão da empresa (art. 7º, XI, CF). Segundo esta interpretação, entender que todos os direitos sociais são cláusulas pétreas seria engessar exageradamente o poder decisório das gerações futuras. A divisão então seria feita a partir do quanto cada direito social realmente colabora para a realização do mínimo existencial¹⁷⁶.

Dentro deste debate, também é comumente reconhecido pela doutrina a existência da vedação ao retrocesso no âmbito dos direitos sociais. Este instituto busca garantir a efetivação de tais direitos: uma vez que seu núcleo essencial estivesse concretizado através de uma lei regulamentadora, esta não poderia ser revogada sem que fosse substituída por uma medida alternativa igualmente eficaz. Busca-se garantir que direitos sociais já concretizados não voltem à “estaca zero”¹⁷⁷.

Para finalizar a síntese da discussão sobre se direitos sociais são cláusulas pétreas, importante dizer que esta tem alta relevância prática. Um exemplo recente é a discussão acerca da PEC 206/2019, atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

A PEC busca alterar a redação do art. 207 da CF a fim de permitir a cobrança de mensalidades em instituições públicas de ensino superior para alunos que tenham condições de arcar com tais valores, de acordo com patamares definidos pelo Executivo e com critérios de avaliação criados pela própria instituição, garantindo-se a gratuidade dos hipossuficientes.

Enquanto a proposta estava em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)¹⁷⁸, que visa analisar a constitucionalidade dos projetos a ela submetida, o relator da PEC na Comissão, Deputado Kim Kataguiri, apresentou parecer pela constitucionalidade do projeto. Para tanto, entre outros pontos, fundamentou argumentando que o direito à educação é direito social e não individual e, portanto, não seria cláusula pétrea; e

¹⁷⁶ BRANDÃO, op. cit., pp. 20-21.

¹⁷⁷ Ibid., p. 24.

¹⁷⁸ Até o momento ainda não houve votação do parecer na CCJC, pois houve o Requerimento n. 10/2022 da Deputada Maria do Rosário solicitando a realização de audiências públicas para debater a proposta, conforme informações disponíveis em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231221>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

que, mesmo admitindo-se a vedação ao retrocesso, cobrar mensalidade dos alunos que não sejam hipossuficientes não atingiria o núcleo essencial do direito social à educação¹⁷⁹.

Portanto, as discussões apresentadas no decorrer deste tópico são de suma importância para o poder constituinte derivado. Ainda que o parlamentar se filie a uma visão doutrinária minoritária — como foi o exemplo narrado —, é importante que ao menos se discuta sobre a aplicabilidade ou não do art. 60, § 4º, IV, da CF, em relação a direitos sociais. Por outro lado, também se deve sempre definir o núcleo essencial de uma cláusula pétrea quando se cogitar a sua restrição.

Por último, cabe dizer que, para além da discussão sobre os direitos sociais, os direitos fundamentais também não se resumem ao “Título II” da CF, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”. Direitos fora deste título comumente também são considerados fundamentais (e conseqüentemente cláusulas pétreas), justamente pela análise de sua materialidade. É o caso, por exemplo, de direitos do contribuinte elencados no art. 150 da CF¹⁸⁰.

Esta visão é reconhecida em diversos julgados do STF, tal como na ADI 939, em que se declarou a inconstitucionalidade do § 2º, art. 2º, da EC nº 3/93, pois esta afastava o princípio da anterioridade tributária (art. 150, III, b, da CF), ou seja, um direito do contribuinte. Apesar deste não constar no Título II da CF, considerou-se que, por materialmente ser um direito fundamental, deveria ser considerado uma cláusula pétrea¹⁸¹.

Por fim, para fechar o tópico acerca dos limites ao poder de reforma constitucional, cabe falar sobre dois outros elementos: os limites implícitos e a dupla revisão.

As limitações vistas até então são explícitas, pois constam claramente no texto constitucional. Mesmo alguém sem conhecimento jurídico poderia percebê-las ao ler o texto da Constituição. Porém, poderiam existir limites ao poder de reforma que não estejam explicitamente escritos?

¹⁷⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Parecer n. 2 da PEC 206/2019. Relator: Dep. Kim Kataguiri. Apresentado em: 18 mai. 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231221>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

¹⁸⁰ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 310.

¹⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). ADI 939/DF. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento: 15 dez. 1993. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

Conforme já discutido, uma das justificativas para a existência de cláusulas pétreas é de que estas serviriam para manter a identidade constitucional. Sob esta visão, seria natural concluir que certos elementos deveriam estar fora do alcance do constituinte derivado para que se mantenha a identidade básica da Constituição, ainda que isto não esteja expresso no texto¹⁸².

Cláusulas pétreas implícitas não são novidade a nível global. A Constituição do Japão, por exemplo, não define de modo expresso nenhum limite ao poder de emenda constitucional. Todavia, mesmo assim a doutrina constitucional japonesa entende que certos elementos devem ser considerados pétreos, como a soberania do povo, o pacifismo e o respeito aos direitos humanos¹⁸³.

De maneira semelhante, a maioria da doutrina brasileira também costuma reconhecer limites implícitos na nossa Constituição, tal como a soberania popular e a titularidade do constituinte originário¹⁸⁴ e do constituinte derivado. Não seria possível, por exemplo, renunciar ou transferir o poder de reformar a Constituição¹⁸⁵. Alguns autores defendem também que seria inconstitucional tornar o processo de emenda menos dificultoso, ainda que não haja disposição expressa neste sentido¹⁸⁶.

Por último, há o debate sobre a possibilidade de dupla revisão constitucional, bastante ligado ao tema dos limites implícitos.

A dupla revisão consiste no processo em que primeiro se altera a cláusula de proteção e limitação constitucional, para depois realizar uma segunda reforma com o objetivo de retirar o elemento que anteriormente era uma cláusula pétrea¹⁸⁷. Seria o caso, por exemplo, de uma EC que revoga o art. 60, § 4º, I, da CF, para depois vir outra emenda e estabelecer a forma unitária de Estado para o Brasil. Primeiro foi retirada a forma federalista do rol de cláusulas pétreas, diminuindo consideravelmente o seu grau de proteção, para depois vir outra emenda e extirpá-la do ordenamento.

Esta estratégia pode ser admitida no Direito brasileiro? Há quem diga que não, pois a possibilidade da dupla revisão já seria suficiente para comprometer todo o nosso sistema de

¹⁸² MENDES; BRANCO, op. cit., pp. 194-195.

¹⁸³ ODA, op. cit., pp. 31-32.

¹⁸⁴ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 315.

¹⁸⁵ MOREIRA, op. cit., pp. 80-81.

¹⁸⁶ Ibid., p. 88.

¹⁸⁷ Ibid., p. 89.

proteção constitucional e abriria margem para qualquer tipo de arbitrariedade por parte de uma eventual maioria parlamentar. A vedação à dupla revisão seria, portanto, um limite implícito¹⁸⁸.

Por outro lado, como já afirmado diversas vezes, invariavelmente as cláusulas pétreas podem trazer uma tensão entre os anseios da geração presente e o que fora decidido pelas passadas. Esta dicotomia pode, em última instância, gerar um conflito forte suficiente para romper a ordem constitucional. A dupla revisão poderia ser uma forma de se lidar com isso, permitindo que as futuras gerações tenham ferramentas para modificar erros pétreos criados pelo constituinte originário.

De modo geral, a possibilidade de aceitação da dupla revisão depende sempre de uma análise contextual caso a caso¹⁸⁹.

Um dos melhores exemplos é o ocorrido com a Constituição de Portugal de 1976. A redação original do seu art. 290 definia como cláusulas pétreas a “apropriação coletiva dos principais meios de proteção”, “a planificação democrática da economia” e a “participação das organizações populares de base no exercício do poder local”. Havia uma clara orientação socialista na Constituição portuguesa¹⁹⁰.

Com o tempo, tais cláusulas pétreas foram progressivamente caindo por terra. Na primeira revisão constitucional em 1982, ainda se manteve a ideia de “transição para o socialismo”, mas a noção de “democracia econômica” passa a ganhar mais espaço frente a primazia do proletariado. Já na segunda revisão de 1989, até mesmo a menção ao socialismo desaparece completamente. Fala-se somente de “Estado Democrático de Direito” baseado no “pluralismo de expressão”¹⁹¹.

A dupla revisão portuguesa foi, portanto, uma imposição da realidade sobre o Direito. Não só seria somente uma questão de tempo até os portugueses se verem forçados a abandonar conceitos ultrapassados como “planificação da economia”¹⁹², como também foi necessário deixar o teor socializante para que Portugal pudesse se juntar a então Comunidade Econômica

¹⁸⁸ Ibid., p. 90.

¹⁸⁹ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 316.

¹⁹⁰ Ibid., pp. 316-317.

¹⁹¹ CAMPOS, Roberto. *A constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988*. Organizado por Paulo Roberto de Almeida. São Paulo: LVM Editora, 2018.

¹⁹² Na economia planificada, o Estado é o responsável por alocar todos os recursos, sendo responsável por decidir que bens e serviços produzir, quanto produzir de cada um e quem os produziria e consumiria. Apenas o governo organizaria a vida econômica do país, sendo responsável por definir desde o preço de um lápis até o de uma aeronave. A esmagadora maioria dos países que possuíram uma economia planificada ao longo do século XX já realizaram a transição para uma economia de mercado. MANKIOW, op. cit., pp. 7-8.

Europeia, que tinha como um de seus princípios a economia de mercado¹⁹³, tal como a União Europeia atualmente possui, sendo este inclusive um critério de entrada¹⁹⁴.

Neste caso, parece evidente que a dupla revisão foi a melhor saída para o povo português. Levar as cláusulas pétreas a ferro e fogo faria com que uma ruptura constitucional fosse somente questão de tempo.

Porém, no caso brasileiro, as cláusulas pétreas não parecem exageradas. A revisão dos nossos limites à reforma poderia pôr em risco valores fundamentais do Estado, ou colocar o núcleo essencial de direitos fundamentais sob o livre arbítrio de eventuais maiorias populares¹⁹⁵. Todavia, um exame definitivo da possibilidade de dupla revisão no nosso Direito sempre demandará uma análise concreta da PEC em questão e do contexto.

2.3. O ritmo frequente das emendas constitucionais e suas possíveis explicações

Diante de todo o exposto, não há dúvidas de que a Constituição dispõe de um conjunto razoável de limites ao poder de reforma. Possuímos limites formais rígidos, circunstanciais, temporais e materiais. Porém, mesmo assim, uma das características mais marcantes da nossa trajetória constitucional pós-88 é o alto número de emendas promulgadas.

Já dizia a clássica anedota, contada e recontada a exaustão nas faculdades de Direito pelo Brasil: ao ser perguntado pela Constituição brasileira, o vendedor de uma livraria jurídica europeia afirma “aqui não vendemos periódicos!”¹⁹⁶.

A piada, é claro, não surgiu sem razão. De acordo com o estudo pioneiro feito pelo professor Donald Lutz, a partir de um grupo de 30 constituições selecionadas de diferentes continentes, a média global de emendas por ano seria de 1,48 por ano¹⁹⁷. Já a brasileira, em seus quase 34 anos de vigência, já passou por 122 emendas até o fim de maio de 2022 (128, se considerarmos as emendas de revisão), o que resulta em uma média de aproximadamente 3,59

¹⁹³ CAMPOS, op. cit., p. 209.

¹⁹⁴ BORCHARDT, Klaus-Dieter. *O ABC do direito da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017. p. 21.

¹⁹⁵ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 317.

¹⁹⁶ MOREIRA, op. cit., pp. 16-17.

¹⁹⁷ LUTZ, Donald. Toward a theory of constitutional amendment. In: LEVINSON, Sanford. *Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995. p. 264.

emendas por ano (3,76, se considerarmos as de revisão). Consideravelmente mais do que o dobro do índice geral calculado por Lutz¹⁹⁸.

Contudo, ainda que o índice brasileiro não seja o maior do mundo, afinal constituições de democracias consolidadas como a da Áustria e da Suécia teriam índices anuais de emendas de 7,00 e 4,72 (portanto já sabemos que a livraria da anedota mencionada não era austríaca ou sueca), respectivamente, não há como dizer que a alta frequência de reformas constitucionais por ano não chame a atenção.

Por óbvio, cada índice de cada país surge em razão de um contexto social, jurídico e institucional específico. No caso brasileiro, é possível traçar algumas possíveis explicações.

A primeira é de cunho formal: a nossa Constituição é mais facilmente emendável do que a média global. Lutz desenvolveu um índice de dificuldade para se calcular o quão difícil seria emendar uma constituição.

O índice seria calculado a partir de um esquema de pontuação atribuído a diferentes requisitos formais para a reforma, e.g., se a proposta precisa ser iniciada por ambas as câmaras, se há a possibilidade de iniciativa popular, se o Executivo pode propor uma PEC, se o projeto precisa da aprovação de mais de uma câmara, o quórum de aprovação em cada uma delas, se é necessário aprovação dos estados ou de um referendo popular¹⁹⁹.

Dentre o universo de constituições analisadas, a média geral do índice de dificuldade seria de 3,26, sendo o menor da Áustria (0,80) e o maior da finada Iugoslávia (5,60)²⁰⁰. A Constituição brasileira de 1988 não foi analisada neste estudo²⁰¹, mas o professor Wellington Kubliskas utilizou os mesmos critérios de Lutz e calculou como sendo de 1,50 o índice de dificuldade de alteração da nossa CF²⁰².

Não somente, para além da divisão de grupos feita, Lutz também demonstrou que o número anual médio de emendas para constituições cujo índice de dificuldade se situa entre 1.0

¹⁹⁸ Apesar da pesquisa ter sido conduzida em 1992 e ter incluído constituições que já não estavam mais em vigência, seus resultados podem ser utilizados como um importante índice de referência, conforme reconhecido por outras pesquisas sobre este tema. E.g., KUBLISCKAS, op. cit., p. 198.

¹⁹⁹ Cf. Tabela 10. LUTZ, op. cit., pp. 260-262.

²⁰⁰ Ibid., p. 264.

²⁰¹ Em outra publicação, Lutz chegou a analisar a Constituição brasileira de 1969 e chegou ao índice de dificuldade 1,55. LUTZ, Donald. Toward a theory of constitutional amendment. *The American Political Science Review*, vol. 88, No. 2, pp. 355-370, 1994. p. 369. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2944709>>. Acesso em: 18 mai. 2022.

²⁰² Neste estudo também há a versão traduzida para o português da tabela de pontuações de Lutz. Kubliskas fez apenas uma alteração no sistema de pontuação com a finalidade de incluir que no modelo brasileiro uma PEC pode ser proposta por apenas 1/3 de uma das câmaras. KUBLISCKAS, op. cit., p. 212.

e 2,0 (tal como a nossa) é de 2,48²⁰³. Ou seja, mesmo entre textos com graus semelhantes de dificuldade, o número anual de emendas da nossa ainda é consideravelmente maior.

O estudo também dividiu as constituições em quatro grupos de acordo com seus ritos de alteração²⁰⁴:

a) Supremacia do Parlamento: nesta estratégia de emenda, o parlamento é o player dominante em todos os aspectos da reforma. Em geral, não há diferença significativa entre o processo legislativo ordinário e o constitucional. Estão incluídas as Constituições da Áustria, Camarões, Quênia, Malásia, Papua-Nova Guiné e Suécia. Neste grupo, a média anual de emendas é de 3,78 e o índice de dificuldade médio é de 1,59;

b) Somente complexidade legislativa: neste grupo ainda há predominância da atuação do parlamento, mas começam a aparecer mecanismos que tornam o processo de emenda mais complexo do que o rito legislativo ordinário, tais como quóruns qualificados, múltiplas votações ou incentivos à deliberação. Estão incluídas as Constituições da Argentina, Colômbia, Costa Rica, Finlândia, França, Grécia, Islândia, Luxemburgo e Noruega. Neste grupo, a média anual de emendas é 1,03 e o índice de dificuldade médio é de 2,72;

c) Complexidade legislativa mais aprovação dos estados: neste caso, além das características do grupo anterior, também há a necessidade de se buscar a deliberação e consequente aprovação das unidades que compõe a federação (neste caso, estados). Estão incluídas as Constituições da Alemanha, Índia, México, Nigéria, Venezuela, Iugoslávia e Estados Unidos. Neste grupo, a média anual de emendas é 0,90 e o índice de dificuldade médio é de 4,47;

d) Complexidade legislativa mais referendo: na última estratégia de emenda, ao invés de combinar a complexidade legislativa com a aprovação dos estados, busca-se diretamente a aprovação do povo através de mecanismos de democracia direta e deliberação popular após o trâmite qualificado da proposta no parlamento. Estão incluídas as Constituições da Austrália, Dinamarca, Irlanda, Itália, Japão, Espanha, Suíça e Samoa. Neste grupo, a média anual de emendas é 0,35 e o índice de dificuldade médio é de 4,06.

²⁰³ LUTZ, op. cit., 1995, p. 265.

²⁰⁴ Conforme Ibid., pp. 266-268.

Portanto, partindo do pressuposto de que a Constituição brasileira está na categoria de “somente complexidade legislativa”, a diferença entre o nosso índice de dificuldade (1,50) e o do nosso grupo (2,72) é significativamente menor do que em comparação com a média global de todas as constituições analisadas (3,26).

Todavia, ocorre a situação oposta com a diferença entre a nossa média anual de emendas (3,59, sem as de revisão) e a do nosso grupo (1,03), se comparado a média global (1,48).

Portanto, apesar de ser considerada rígida, a nossa Constituição tem requisitos formais de alteração menos rigorosos do que a média das demais constituições, ainda que estas tenham uma estrutura geral de dificuldade semelhante. Isto se tornaria mais evidente especialmente pelo fato de o Executivo poder propor propostas de emendas; de haver um quórum relativamente menor para aprovação do que se comparado a diversos outros países que adotam um mínimo de 2/3; e de não haver um lapso temporal mínimo entre as votações, podendo ambos os turnos ocorrerem inclusive no mesmo dia²⁰⁵.

Esta questão certamente possui influência na alta frequência de emendas que a CF passa, porém certamente existe outro fator que possui grande relevância — talvez até maior, como será melhor explorado posteriormente.

O segundo fator que explica o alto número de emendas constitucionais vem do conteúdo material da nossa Constituição: ela é extremamente longa, detalhista e inclui uma grande quantidade de matérias que não são materialmente constitucionais²⁰⁶.

Em primeiro lugar, devemos ter em mente que a Constituição brasileira é a terceira maior do mundo em número de palavras, perdendo somente para a da Índia e a da Nigéria²⁰⁷. O próprio estudo de Lutz afirmou que as constituições analisadas com mais de 30 mil palavras tinham uma média anual de emendas maior do que as demais analisadas, de 2,95 por ano²⁰⁸. Considerando que a nossa tem mais de 60 mil, não é de se surpreender que a nossa média seja

²⁰⁵ KUBLISCKAS, op. cit., pp. 212-213.

²⁰⁶ Ibid., p. 201.

²⁰⁷ Informação retirada do banco de dados do “Comparative Constitutions Project”. O próprio ranking informa que a última atualização foi feita em 8 de abril de 2016 e, portanto, os números não possuem a maior precisão possível. Todavia, ainda assim servem como um interessante valor referencial. De acordo com o ranking, A Constituição indiana de 1949 tem 146.385 palavras, a nigeriana de 1999 tem 66.263 e a brasileira de 1988 possui 64.488. Disponível em: <<https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-rankings/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

²⁰⁸ Em contrapartida, aquelas com 10 mil palavras ou menos apresentaram uma média anual de 0,53; já as que ficaram entre 10 e 20 mil palavras possuíam uma média de 0,73 emendas por ano; e as que ficaram entre 20 e 30 mil palavras apresentaram uma média de 1,30. LUTZ, op. cit., 1995, p. 265.

ainda maior. E, não somente, o tamanho da nossa CF também vem aumentando: em 2019 já era 44% maior do que quando fora promulgada²⁰⁹.

Porém, analisar somente o número de palavras não nos diz muita coisa. O que realmente importa para nós é que, dentre essas mais de 60 mil palavras, há muita coisa que materialmente não é considerada constitucional. A nossa CF tem muitas disposições que vão além das funções tradicionais da constituição moderna e que poderiam muito bem serem disciplinadas através da legislação ordinária.

Alguns exemplos são a utópica limitação das taxas de juros a 12% ao ano (art. 192, § 3º, CF, posteriormente revogado pela EC nº 40 de 2003) ou a manutenção do Colégio Pedro II na órbita federal (art. 242, § 2º, CF).

Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes elaboraram um dos mais importantes trabalhos na literatura brasileira sobre este tema. Os autores utilizam duas categorias para analisar as normas da Constituição brasileira: *polity* e *policy*.

A *polity* define os parâmetros gerais do jogo político. São, por sua própria natureza, normas estáveis e dotadas de generalidade. Afinal, as normas estruturantes do governo não podem ser alteradas a todo o momento e nem necessitam entrar em minúcias dispensáveis ao texto constitucional. Também são normas provenientes de um consenso mínimo entre a sociedade, na medida em que não podem ser alvos constantes de disputas entre os atores políticos e, portanto, são dotadas de relativa neutralidade²¹⁰.

Já a *policy* é o resultado do jogo político, isto é, é a decisão do governo sobre assuntos relevantes. São os objetos de controvérsia do jogo democrático, as decisões relativas à ocupação de postos de poder e influência e na definição de políticas públicas. Naturalmente, versam sobre assuntos específicos que envolvem a vitória e a derrota de determinados atores políticos. A *policy* é a decisão do dia a dia da rotina política de um país²¹¹.

Em suma, portanto, a *polity* é a norma que por sua própria natureza é constitucional, enquanto a *policy* deve ser o resultado do processo político ordinário.

²⁰⁹ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018:Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (org.). *A Carta: para entender a constituição brasileira*. São Paulo: Editora Todavia, 2019. Ebook. p. 10.

²¹⁰ COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 21, nº 61, pp. 41-63, 2006. p. 46. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19974>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

²¹¹ *Ibid.*, p. 47.

Couto e Arantes então organizaram quatro assuntos que seriam considerados polity: (i) as definições de Estado e nação, tal como a forma de governo adotada e a forma de Estado; (ii) os direitos individuais fundamentais, tidos como requisitos básicos para a cidadania; (iii) as regras do jogo, isto é, as que organizam o processo de disputa política; (iv) os direitos materiais e funções estatais correlatas, na medida em que garantem condições básicas de vida para o funcionamento adequado de uma democracia²¹².

Adicionalmente, também não seriam considerados como polity as normas que não fossem genéricas, ou seja, que tivessem um elevado grau de especificidade, adentrando em questões que não cabem no debate constitucional. Conforme os autores definem, “são específicos os dispositivos derivados de princípios constitucionais superiores, mas cujo conteúdo pode sofrer alterações sem que isso ponha em risco as provisões mais amplas”²¹³.

Da mesma forma, também não seriam considerados como polity dispositivos com conteúdo controverso, ou seja, cuja temática é tipicamente alvo de controvérsia político-partidária²¹⁴.

A partir destas bases, Couto e Arantes analisaram o texto original da CF de 1988 com o objetivo de determinar quantos dispositivos se encaixariam como polity ou policy.

Dado o que já fora narrado neste trabalho, o resultado não deveria ser surpreendente. 30,5% da Constituição foi considerada policy, enquanto 69,5% seria polity²¹⁵. Em outras palavras, a princípio quase 1/3 dos dispositivos constitucionais não possui caráter materialmente constitucional e deveria ser alvo de disputa por meio da legislação ordinária.

Não somente, o único dos nove títulos da Constituição que seria formado exclusivamente por polity seria o “Título I – Dos Princípios Fundamentais”. Todo o restante teria alguma quantidade tanto de policy quanto de polity. As “Disposições Constitucionais Gerais” e a “Ordem Econômica e Financeira” foram os títulos em que mais foram encontradas policieis, com aproximadamente 70% dos seus conteúdos²¹⁶.

Não há dúvidas de que a grande quantidade de matéria ordinária constitucionalizada gera uma necessidade frequente de alteração da Constituição. Se há um grande número de políticas públicas no texto constitucional, natural que um governo ao buscar implementar sua agenda

²¹² Ibid., pp. 50-51.

²¹³ Ibid., p. 51.

²¹⁴ Ibid., p. 52.

²¹⁵ Ibid., p. 53.

²¹⁶ Ibid., p. 57.

política se veja forçado a fazê-la por meio de uma EC. Em outras palavras, a nossa Constituição está invariavelmente predisposta a passar por um processo frequente e ininterrupto de modificações formais²¹⁷.

Um dos maiores exemplos disso foram as reformas feitas no governo Fernando Henrique Cardoso que alteraram 482 dispositivos da Constituição, sendo 68,8% de *policies* e 31,2% de *polities*²¹⁸. Com o objetivo de implementar sua agenda, o ex-presidente não só precisou recorrer ao processo de emendas constitucionais, alterando em grande medida dispositivos que fogem ao padrão da materialidade constitucional.

Afinal, dado o rito mais dificultoso que emendas constitucionais passam em relação ao processo legislativo ordinário, “nenhum governo buscaria implementar sua agenda, lançando mão de tal expediente, se não fosse realmente obrigado a fazê-lo”²¹⁹.

E por que isto ocorre? Uma das principais explicações para o alto número de *policies* na CF de 1988 foi o processo formal de elaboração adotado na constituinte. Adotou-se um quórum de maioria simples e não se utilizou um projeto-base comum para as diversas comissões responsáveis por elaborar trechos do texto constitucional. Deste modo, criaram-se incentivos para que os mais variados assuntos fossem inseridos nas diferentes versões da CF. Qualquer temática poderia ser inserida, desde que tivesse o apoio significativo de algum grupo parlamentar e não ferisse os interesses da maioria do congresso. Conseqüentemente, foram introduzidos os mais diversos dispositivos sem que estes tivessem relevância para os princípios constitucionais gerais e fundamentais²²⁰.

Não somente, em razão da atuação de diferentes grupos organizados no processo constituinte, também foram incorporados ao texto constitucional diversos dispositivos que representam não o interesse da maioria, mas sim de grupos específicos²²¹.

Porém, mesmo entre o conteúdo materialmente constitucional, a CF foi significativamente detalhista. O Capítulo VII do Título III, por exemplo, trata sobre a Administração Pública e não há dúvidas de que este seja um tema digno de constar na Constituição. Todavia, mesmo nesta temática o constituinte entrou em detalhes minuciosos que

²¹⁷ KUBLISCKAS, op. cit., p. 204.

²¹⁸ COUTO; ARANTES, op. cit., p. 58.

²¹⁹ Ibid., p. 42.

²²⁰ Ibid., p. 44.

²²¹ KUBLISCKAS, op. cit., p. 201.

são desnecessários a nível constitucional²²², e.g., o prazo de validade de um concurso público (Art. 37, III, CF).

A razão para tanto seria que o constituinte teria uma grande desconfiança em relação ao legislador ordinário e nos demais poderes e, portanto, buscou reduzir o espaço de discricionariedade dos demais órgãos²²³.

Couto e Arantes também constataram que, mesmo entre as normas de polity, a Constituição foi muitas vezes excessivamente detalhista sobre os procedimentos que deveriam guiar o funcionamento da democracia. Por sua vez, isto se deveria em razão de preocupações da época em torno do andamento do processo de redemocratização²²⁴.

Porém, independentemente de se tanta desconfiança e receio foram justificadas ou não (afinal, julgar o passado com os olhos do presente é sempre muito fácil), fato é que elas geraram o cenário que temos hoje: uma Constituição eternamente predisposta a ser constantemente modificada. Agora, devemos responder o porquê isto é normalmente tido como negativo.

2.4. Mas por que isso importa?

Se já foi constatado que a nossa Constituição passa por muitas emendas e os principais motivos para tal, por que isso é relevante ou por que isso é ruim?

Em um primeiro momento, é nítido que o alto número de matérias ordinárias constitucionalizadas aumenta os custos de transação²²⁵ da implantação de agendas políticas. Por exemplo, caso o Executivo deseje aprovar uma ampla reforma da previdência, quase certamente boa parte dela terá que ser realizada a nível constitucional. A partir dos conceitos traçados na primeira parte deste trabalho, sabe-se que isso não será uma tarefa impossível. Muito pelo contrário, diversas reformas da previdência já foram feitas na CF no decorrer da trajetória brasileira.

Todavia, o fato de ter que ser percorrido o caminho via PEC aumenta a quantidade de incentivos internos que o Executivo federal terá que utilizar perante sua base aliada para conseguir ver sua agenda aprovada. Em um contexto de presidencialismo de coalizão, este

²²² KUBLISCKAS, op. cit., p. 201.

²²³ VIEIRA, op. cit.

²²⁴ COUTO; ARANTES, op. cit., p. 54.

²²⁵ Custos de transação são os “custos em que as partes incorrem no processo de efetivação de uma negociação”. MANKIW, op. cit., p. 167. No contexto de reforma constitucional, o termo foi utilizado para designar o curso político envolvido com as negociações necessárias para a aprovação de uma PEC.

processo se torna ainda mais sensível. Portanto, reformas que em outros países poderiam ser feitas por um quórum ordinário, no Brasil terão que passar por um rito qualificado.

Isto representa um gasto extra não só de capital político, mas também de tempo. Dado que ambos são recursos escassos²²⁶, pode ser que em determinadas situações o Executivo (ou qualquer grupo parlamentar interessado em aprovar uma agenda) tenha que ter escolhido entre promover uma articulação para aprovar uma PEC em detrimento de outra.

Isto é, sabendo que não haveria tempo e/ou capital político para aprovar as PECs X e Y, o Executivo optou por se articular politicamente para buscar a aprovação somente da PEC X. Porém, caso as propostas pudessem ser aprovadas por um rito ordinário, talvez teria havido recursos para aprovar ambas.

Em última instância, um Executivo enfraquecido poderia nem sequer ser capaz de promover a aprovação de uma única PEC.

Portanto, em tese isto impõe uma análise de custo de oportunidade²²⁷ por parte do ente político interessado em promover uma agenda política via EC: deve-se ter em mente que quando se dedica muitos recursos para a aprovação de uma determinada agenda via PEC, possivelmente se estará renunciando a outras.

Obviamente, esta análise de custos políticos não é exclusiva ao Brasil e ocorre em qualquer processo legislativo. Todavia, quando a constituição invade o terreno da política ordinária (como no nosso caso), estes custos qualificados passam a incidir para diversas outras agendas políticas para além dos temas materialmente constitucionais.

Para além deste argumento, cabe dizer que não há muitos trabalhos doutrinários sobre o tema²²⁸. Porém, os estudos que se debruçaram sobre a questão normalmente utilizam dois argumentos principais para defender que um índice elevado de emendas seria prejudicial: isto prejudicaria a estabilidade do texto constitucional e seria um incentivo à judicialização.

Como já visto, uma constituição precisa de estabilidade. Alterações frequentes minariam a confiabilidade da sociedade na norma e dificultariam a sua compreensão pelo cidadão médio, o que impediria a formação de uma verdadeira cultura constitucional no meio social²²⁹. Em

²²⁶ Na economia, escassez não é sinônimo de “pequena quantidade”, mas sim de recurso limitado. Tudo que não é ilimitado é também, por definição, escasso. *Ibid.*, p. 2.

²²⁷ O custo de oportunidade de algo é aquilo que você desiste para obtê-lo. *Ibid.*, p. 4.

²²⁸ MOREIRA, op. cit., p. 15.

²²⁹ *Ibid.*, pp. 167-168.

última instância, modificações constantes poderia também quebrar a sistematicidade constitucional, ocasionando também incongruências no texto, prejudicando também a credibilidade da Constituição²³⁰.

Por sua vez, a cultura e o sentimento constitucional seriam resultantes da adesão do povo aos princípios constitucionais básicos, o que também contribuiria para a garantia destes. Em consequência disto, a identificação social com a Constituição impediria movimentos políticos que busquem violá-la.

Obviamente, não se trata de uma idolatria ao texto constitucional, afinal este nunca será imune a críticas, mas sim de desenvolver uma consciência social e comunitária sobre a importância da Constituição e a necessidade de se ter uma identificação com os seus princípios básicos²³¹.

De qualquer forma, é necessário fazer algumas ressalvas em relação a este argumento. Como já visto, é verdade que a constituição moderna tem papel fundamental na formação da identidade política de uma sociedade. Quanto a isso não há dúvidas. Todavia, também é verdade que a nossa Constituição avança para terrenos que fogem das funções constitucionais tradicionais. Portanto, é possível concluir que nem todas as disposições da CF de 1988 têm o potencial de colaborar para a formação da identidade política brasileira.

Utilizando a denominação dos professores Couto e Arantes, *polities* teriam um papel muito mais importante na formação da nossa cultura constitucional do que as *policies* em razão da própria natureza e função de cada uma das normas.

Na verdade, como já explicado, as disposições que estão mais próximas de serem definidoras da identidade de nossa Constituição (e consequentemente contribuiriam de forma mais significativa para a formação da cultura constitucional) são as cláusulas pétreas.

Todavia, mesmo que assumamos que há elementos indispensáveis para a formação de uma cultura constitucional fora das cláusulas pétreas, ambos sempre estarão relacionados, mesmo que de forma indireta.

Em suma: a doutrina se precipita ao dizer que o ritmo frequente de emendas constitucionais *por si só* é capaz de dificultar a formação de uma cultura constitucional brasileira. Afinal, nem todas as normas constitucionais colaboram na mesma medida para a

²³⁰ KUBLISCKAS, op. cit., p. 214.

²³¹ SOUZA NETO; SARMENTO, op. cit., p. 37.

formação de tal cultura social. No fim do dia, isto dependerá muito mais de *quais* normas são alteradas do que *quantas* são.

A princípio, quanto mais próxima de uma cláusula pétrea, maior será a tendência que uma EC terá de mexer com a nossa identidade constitucional — especialmente se for para restringi-la. Porém, se for uma matéria relacionado a policies, então dificilmente esta irá ter um impacto na visão do cidadão médio sobre a Constituição.

Afinal, justamente por adentrar em questões excessivamente técnicas, muitos dispositivos constitucionais estão longe do conhecimento do público médio, tal como ocorre com as normas tributárias ou financeiras, por exemplo. A alteração frequentes destas pode até impactar a visão de juristas ou cientistas políticos sobre a CF, mas a tendência é que tenha pouco ou nenhum impacto na sociedade em geral.

Em outras palavras, 30 emendas constitucionais anuais alterando a localização do Colégio Pedro II não chegarão perto do impacto que uma única EC que transforma nossa forma de governo em uma monarquia parlamentarista terá sobre a visão do cidadão médio a respeito da Constituição.

Conseqüentemente, há uma certa precipitação quando estudos sobre o tema dizem que o alto número de emendas constitucionais no Brasil dificulta a formação de uma cultura constitucional. Além de ser possível argumentar que outros fatores possuem um peso ainda maior para travar este processo (e.g., miséria, insegurança alimentar, falta de educação formal), somente o número de emendas nos diz pouco sobre se isso é verdade ou não, sendo o fator mais importante o conteúdo das reformas aprovadas — mas isto demandaria uma análise empírica que foge ao conteúdo deste trabalho.

Na ausência de tal estudo, mais correto metodologicamente, portanto, seria dizer que o alto número de emendas constitucionais no Brasil tem o *potencial* de afastar a formação de uma cultura constitucional, mas sem afirmar categoricamente que isto ocorre.

Feitos estes esclarecimentos, outra consequência prejudicial apontada pela doutrina é o aumento da judicialização. Afinal, estando o constituinte derivado limitado pelas determinações feitas pelo Originário, é uma conclusão lógica que o STF possa declarar uma emenda constitucional inconstitucional quando esta não respeitar seus limites. Já vimos que a Corte entende pela possibilidade de controle judicial ainda antes do fim do trâmite de votação da PEC, porém, caso isto não ocorra, nada impede que o controle seja feito de forma posterior.

Conseqüentemente, como o grande número de emendas aprovadas todo ano, a tendência é que o número de casos levados à apreciação do STF também seja significativo²³².

Isto se torna mais delicado a partir do momento em que a participação do STF na política brasileira tem crescido cada vez mais nos últimos anos. E este processo se dá não só em decorrência do aumento de poderes jurídico-institucionais conferidos ao Tribunal desde a redemocratização, mas também em consequência da própria postura do Supremo em relação aos casos levados a ele.

Se é verdade que no início da década de 90 o STF adotou uma postura relativamente restrita ao seu próprio poder, diminuindo o escopo de sua atuação, com o tempo esta forma de atuação foi gradativamente sendo aumentada, especialmente por causa de preferências dos ministros que compuseram a Corte. A partir de então, em grande medida o papel do Tribunal passou a ser definido como “ativismo judicial” e a questão da judicialização da política passou a ser cada vez mais discutida na academia e no debate público²³³. Neste caso, a própria postura do Tribunal também constitui um incentivo para que mais players que sejam derrotadas na arena política busquem reverter sua derrota na seara judicial.

Alguns exemplos em que o STF já atuou neste âmbito são a já mencionada ADI 939, em que a Corte considerou inconstitucional o art. 2º da EC nº 03/1993 pois esta violaria o princípio da anterioridade e as imunidades tributárias previstas na CF; e a medida cautelar na ADI 2135, em que o Supremo concedeu a cautelar para suspender trechos da EC nº 19/1998 pois havia indícios de que teriam sido infringidos limites formais na sua tramitação enquanto PEC. O mérito da ADI, porém, ainda não foi julgado²³⁴.

Muitas considerações podem ser feitas sobre o tema mas, de forma geral, o norte que deve guiar a atuação do STF em relação a declaração de inconstitucionalidade de uma EC deve ser de grande deferência à interpretação constitucional adotada pelo Congresso Nacional sempre que possível, pois toda emenda se trata de uma decisão firmada pelo nosso parlamento sob um

²³² KUBLISCKAS, op. cit., loc. cit.

²³³ ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no supremo tribunal federal pós-democratização. *Universitas Jus*, vol. 25, nº 1, pp. 25-45, 2014. pp. 42-43. Disponível em: <<https://doi.org/10.5102/unijus.v25i1.2885>>. Acesso em: 5 jun. 2022.

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). MC na ADI 2.135/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Néri da Silveira. Julgamento: 02 ago. 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

rito qualificado. Por óbvio, isto não deve impedir o controle jurisdicional dos atos do constituinte derivado, porém esta prática deve ser a exceção, e não a regra²³⁵.

2.5. O que mais pode ser dito?

Até agora, foi possível notar como o debate sobre a reforma da CF 1988 é rico e comporta diversas variáveis. Todavia, os estudos empíricos encontrados sobre o tema fizeram uma análise pautada tiveram as Emendas Constitucionais efetivamente promulgadas como objeto de estudo.

A fim de analisar esta questão sob outra faceta, este trabalho agora analisará o número de votações de PECs realizadas em cada semestre no Congresso Nacional de 1995 até 2014. Em seguida, os resultados encontrados serão comparados com os já identificados na literatura, a fim de se analisar em que medida eles se contrastam, se apoiam ou não se relacionam de forma alguma. Por fim, serão analisadas possíveis estratégias viáveis para a diminuição do ritmo de emendas constitucionais no Brasil (ou a falta delas).

²³⁵ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Notas sobre jurisdição constitucional e democracia: a questão da "última palavra" e alguns parâmetros de autocontenção judicial. *Quaestio Iuris*, v. 6, nº 02, pp. 119-161, 2013. p. 143. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11773>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

3. COMO SE COMPORTA O CONSTITUINTE DERIVADO NO DECURSO DO TEMPO?

3.1. Considerações metodológicas

Os dados foram agrupados dentro de cinco categorias principais:

a) Votações de PECs: analisa o número total de votações de PECs ocorrido em cada período analisado no plenário da Câmara dos Deputados, seja anual ou semestral. Foram incluídos não só dados de PECs posteriormente convertidas em ECs, mas também daquelas que foram rejeitas pelo plenário da Câmara dos Deputados ou aprovadas em um ou mais turnos, mas que, por qualquer motivo, ainda não foram convertidas em EC;

b) PECs votadas: número de PECs votadas pelo plenário da Câmara dos Deputados em cada período analisado. Cada PEC transformada em EC foi votada no mínimo duas vezes na Câmara, podendo o número ser maior em caso de substituto aprovado no Senado Federal;

c) PECs votadas de autoria do Legislativo: dentro do item b, quais propostas tiveram origem no Legislativo;

d) PECs votadas de autoria do Executivo: dentro do item b, quais propostas tiveram origem no Executivo;

e) Número máximo de votações que não teriam sido aprovadas com quórum de 2/3: discrimina, dentro do total de votações realizadas e aprovadas no plenário da Câmara dos Deputados dentro do período analisado, no máximo quantas não teriam sido aprovadas se o quórum de aprovação fosse de 2/3 (342 deputados) ao invés de 3/5 (308 deputados). Fala-se em *número máximo*, pois, caso o quórum realmente fosse de 2/3, haveria um esforço dos agentes interessados para obter o novo quórum, que por sua vez seria maior do que ocorre atualmente com o quórum de 3/5. Consequentemente, o número de PECs que realmente não seriam aprovadas caso o quórum fosse de 2/3 é menor do que o apresentado.

Um exemplo é a PEC 575/1998. Em seu segundo turno na Câmara, ela obteve 337 votos favoráveis e, por este motivo, esta votação foi incluída nesta coluna na tabela de 2004, vide que não obteve 2/3 dos votos dos membros da casa. Todavia, também é verdade que neste turno só havia 337 deputados presentes na votação e não houve nenhum voto contrário. Portanto, caso o quórum de

aprovação da PEC realmente fosse de 2/3, então muito provavelmente haveria uma movimentação dos grupos interessados na proposta para que ela fosse aprovada, o que aparentemente não demandaria muito custo político.

Por isso, se fala em número máximo de propostas que não seriam aprovadas com o quórum de 2/3, pois diversas dessas muito provavelmente seriam sim aprovadas após uma articulação política diferenciada.

A partir dos dados encontrados foram feitos recortes temporais por legislatura, anuais e semestrais. Cada legislatura corresponde ao período de quatro anos. Por exemplo: 51ª legislatura foi de 1º de fevereiro de 1999 até 31 de janeiro de 2003. Para esta análise, a duração de cada legislatura foi “arredondada”. Desta forma, como cada sessão legislativa vai de fevereiro a dezembro de cada ano, na tabela da 51ª legislatura contém os anos de 1999, 2000, 2001 e 2002, tendo sido desconsiderados os meses de janeiro e fevereiro de 2003, vide que neste período o Congresso está em “férias”.

Por sua vez, os recortes temporais semestrais foram feitos de janeiro a junho de cada ano. Portanto, nos gráficos em que houver 2010.1, por exemplo, deve-se ler “de 1º de janeiro até 30 de junho de 2010”.

Todos os gráficos foram elaborados pelo autor do presente trabalho, as informações são provenientes do serviço de acesso à informação da Câmara dos Deputados e os dados apresentados podem ser verificados através do Anexo 01, que apresenta uma relação de todas as PECs votadas em cada semestre no plenário da Câmara dos Deputados.

3.2. Dados encontrados

	Total de votações de PECs	Total de PECs votadas	Total de PECs votadas de autoria do Legislativo	Total de PECs votadas de autoria do Executivo	Número máximo total de votações que não teriam sido aprovadas com quórum de 2/3
	206	127	97	30	38
Média por ano	10,3	6,35	4,85	1,5	1,9

Tabela 1 - Dados gerais encontrados

Ano	Votações de PECs	PECs votadas	PECs votadas de autoria do Legislativo	PECs votadas de autoria do Executivo	Número máximo de votações que não teriam sido aprovadas com quórum de 2/3
1995	16	8	2	6	2
1996	12	8	5	3	4
1997	8	5	1	4	2
1998	3	2	0	2	1
Média anual	9,75	5,75	2	3,75	2,25

Tabela 2 - Dados da 50ª legislatura

Ano	Votações de PECs	PECs votadas	PECs votadas de autoria do Legislativo	PECs votadas de autoria do Executivo	Número máximo de votações que não teriam sido aprovadas com quórum de 2/3
1999	18	10	8	2	2
2000	15	8	7	1	0
2001	12	8	6	2	1
2002	6	4	2	2	3
Média anual	12,75	7,5	5,75	1,75	1,5

Tabela 3 - Dados da 51ª legislatura

Ano	Votações de PECs	PECs votadas	PECs votadas de autoria do Legislativo	PECs votadas de autoria do Executivo	Número máximo de votações que não teriam sido aprovadas com quórum de 2/3
2003	10	6	4	2	2
2004	9	7	6	1	3
2005	2	2	2	0	0
2006	11	7	7	0	2
Média anual	8	5,5	4,75	0,75	1,75

Tabela 4 - Dados da 52ª legislatura

Ano	Votações de PECs	PECs votadas	PECs votadas de autoria do Legislativo	PECs votadas de autoria do Executivo	Número máximo de votações que não teriam sido aprovadas com quórum de 2/3
2007	8	5	2	3	4
2008	7	4	4	0	1
2009	16	10	10	0	4
2010	4	3	3	0	2
Média anual	9	5,5	4,75	0,75	2,75

Tabela 5 - Dados da 53ª legislatura

Ano	Votações de PECs	PECs votadas	PECs votadas de autoria do Legislativo	PECs votadas de autoria do Executivo	Número máximo de votações que não teriam sido aprovadas com quórum de 2/3
2011	6	4	3	1	0
2012	9	6	6	0	1
2013	19	11	11	0	3
2014	15	9	8	1	1
Média anual	12,25	7,5	7	0,5	1,25

Tabela 6 - Dados da 54ª legislatura

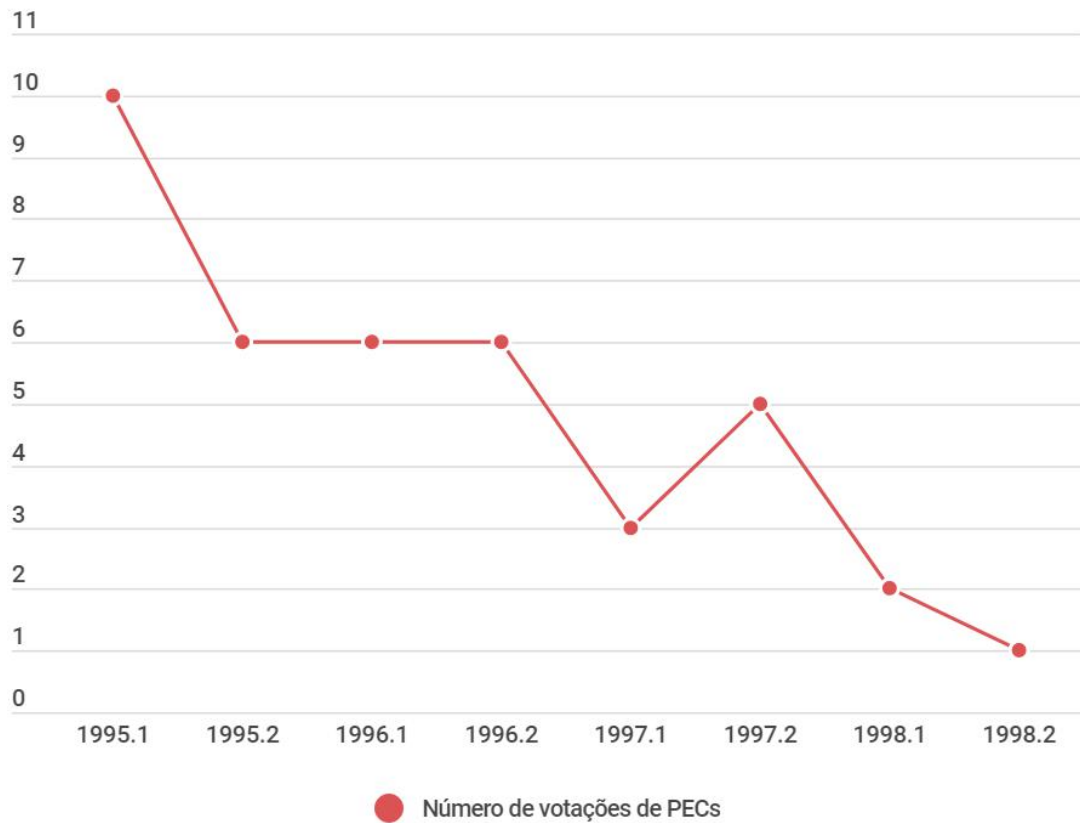


Figura 1 - Gráfico da 50ª legislatura

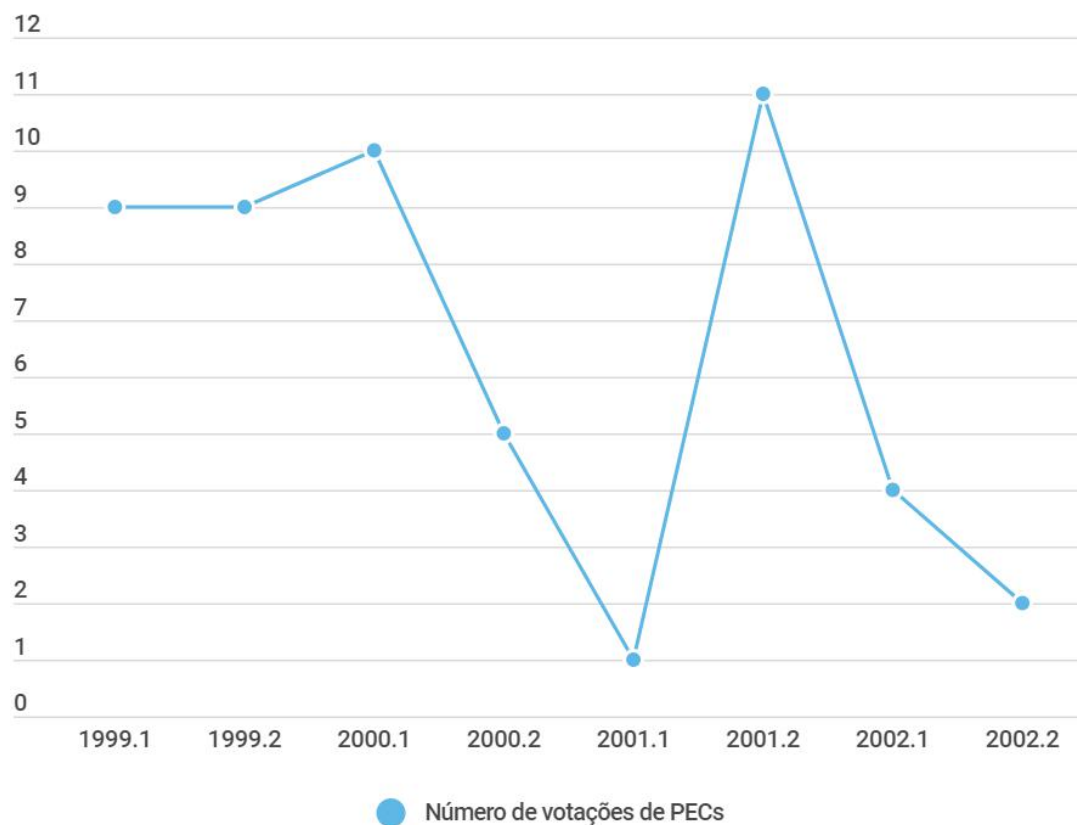


Figura 2 - Gráfico da 51ª legislatura

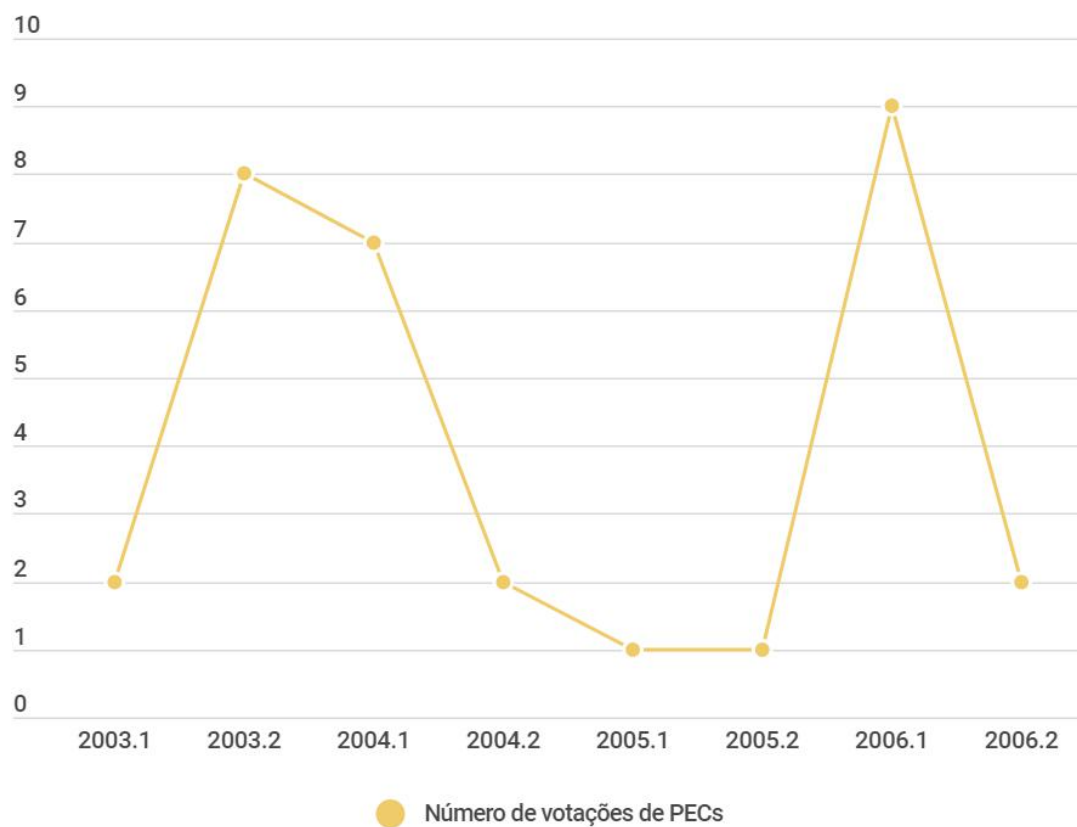


Figura 3 - Gráfico da 52ª legislatura

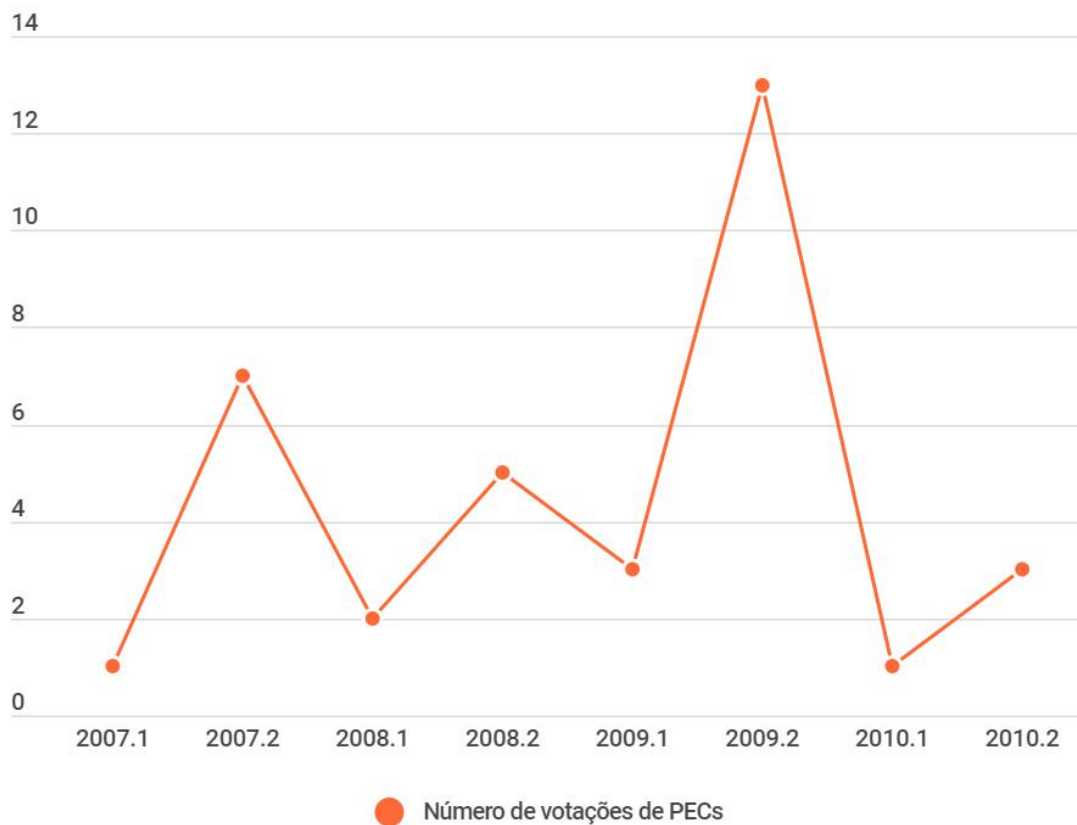


Figura 4 - Gráfico da 53ª legislatura

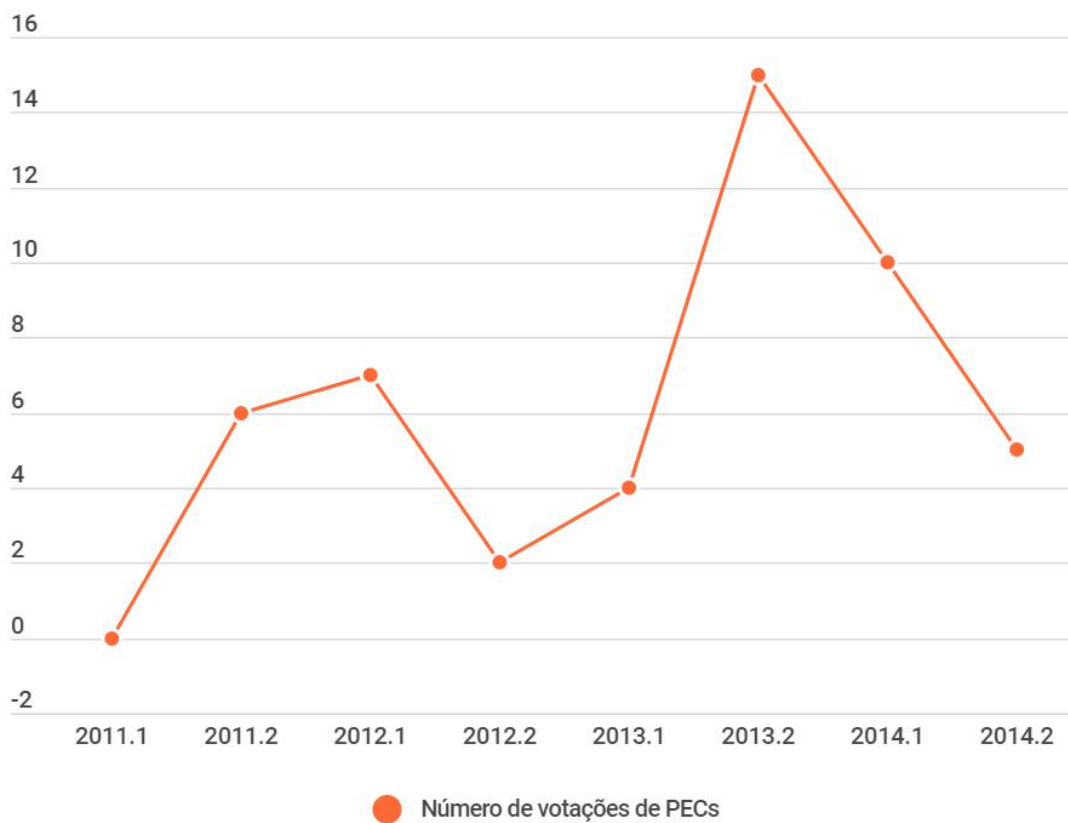


Figura 5- Gráfico da 54ª legislatura

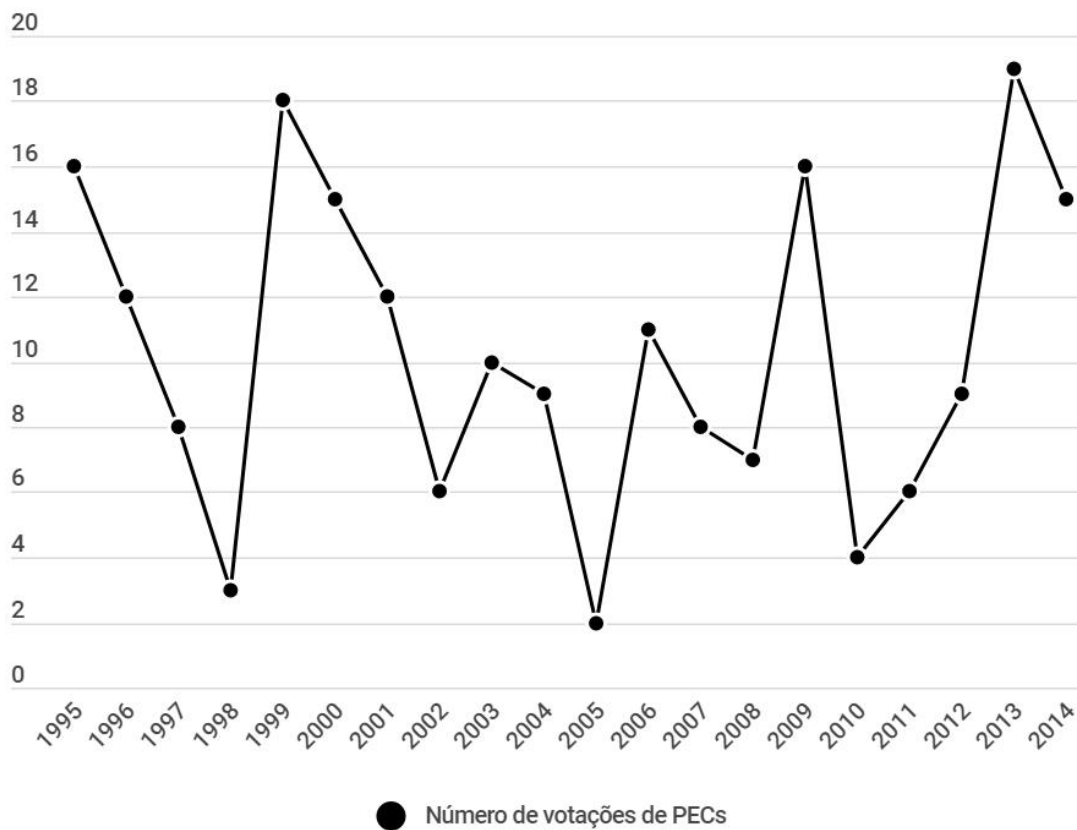


Figura 6 - Gráfico geral por ano

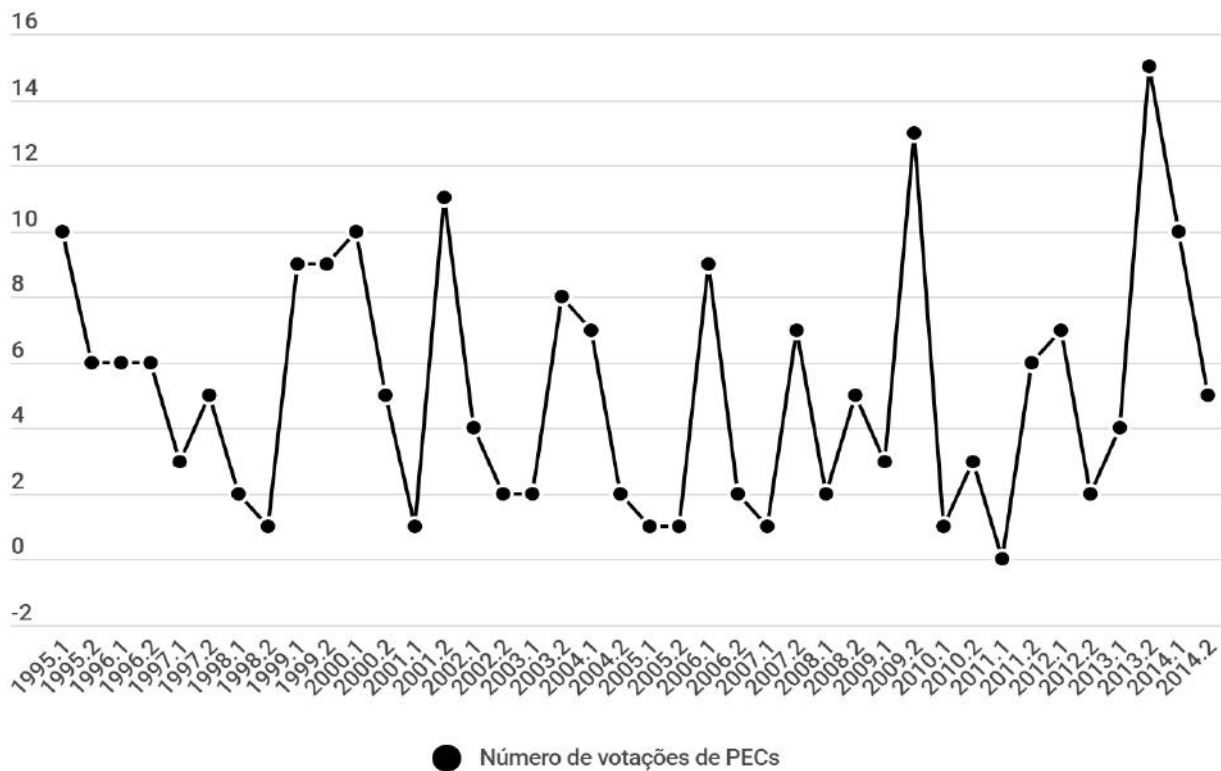


Figura 7 - Gráfico geral por semestre

3.3. O que os dados nos dizem?

3.3.1. A queda da frequência a partir do começo da legislatura

Observando as tabelas, algo que chama a atenção é a frequência de votações de PECs no decorrer da 50ª e da 51ª legislatura, que coincidem com o governo FHC (de janeiro de 1995 até janeiro de 2003).

Neste período, conforme Tabelas 2 e 3, o número de votações atinge seu pico no primeiro ano de cada legislatura e vai decaindo progressivamente até o fim da legislatura, onde atinge seu menor índice dentro deste recorte temporal. As Figuras 1, 2 e 6 tornam este fenômeno visualmente mais perceptível.

Uma possível explicação decorre do fato de que o governo FHC foi marcado por intensas reformas econômicas e de Estado. Mesmo que outros governos também tenham tido reformas importantes, foi no governo do sociólogo Fernando Henrique Cardoso em que o Estado brasileiro viu algumas de suas maiores e mais importantes mudanças, tal como a criação das agências reguladoras, a quebra de diversos monopólios estatais de recursos naturais e diferentes privatizações, dentre outros aspectos²³⁶.

Não por outro motivo, também foi o governo FHC que viu o maior número de emendas constitucionais por mês entre 1988 e 2017, com exceção da revisão de 1994 e da gestão Michel Temer — que estão fora do recorte temporal deste trabalho. Dentro de um total de 35 emendas promulgadas, o período FHC também viu o maior de dispositivos constitucionais sendo modificados, incluídos ou excluídos por mês²³⁷.

Mas para além do número de modificações, os dispositivos constantes nas emendas também apresentaram uma razão de 2,3 polícias para cada polity, conforme trabalho de Rogério Arantes e Cláudio Couto²³⁸.

Houve, portanto, uma grande alteração nas matérias que não são materialmente constitucionais, sobretudo políticas públicas. Tais alterações não surgiram à toa, e fizeram parte da agenda política do então presidente, marcada pela reforma estatal e programas de desestatizações.

²³⁶ ARANTES, COUTO, *op. cit.*, 2019, p. 38.

²³⁷ *Ibid.*, p. 35.

²³⁸ *Ibid.*, p. 40.

Todavia, a implementação da agenda política de FHC não foi feita somente por via constitucional. Pelo contrário, elas deram as bases para que outras reformas infraconstitucionais fossem construídas. Deste modo, isto fornece uma possível hipótese do porquê neste período houve um maior número de votações de PECs no primeiro ano do mandato que foi gradualmente diminuindo: houve uma necessidade por parte do governo de fabricar via agenda constitucional a fundação para a construção de sua agenda política o quanto antes.

Um exemplo é a EC 06/95, que permitiu a participação de empresas com capital estrangeiro na concessão ou autorização da pesquisa e lavra de recursos minerais. Foi o primeiro passo no processo de privatização da então Companhia Vale do Rio Doce, que culminou com o leilão da alienação de ações da companhia em 6 de maio de 1997, quase 2 anos depois da promulgação da EC que pavimentou o caminho para desestatização.

Com isto, haveria um incentivo para que as PECs estratégicas para o governo FHC fossem votadas o quanto antes. Com isto, o Executivo utilizou de seus incentivos dentro da estrutura do presidencialismo de coalizão para votar seus projetos de interesse o quanto antes, tornando a agenda constitucional menos “atarefada” conforme o transcurso da legislatura parlamentar.

Após o fim do primeiro mandato, o Executivo reeleito então teria capital político renovado e mais tempo para iniciar um novo processo de reformas constitucionais o quanto antes, repetindo o processo anterior. Não é novidade que muitas vezes presidentes deixam pautas estratégicas para um possível segundo mandato, por exemplo²³⁹.

Portanto, ainda que que o Congresso Nacional seja o principal ator quando falamos de aprovação de PECs, não cabendo ao Executivo poder de veto sobre a matéria aprovada, ainda assim não podemos esquecer da capacidade do presidente de construir incentivos internos para conduzir o comportamento do legislador da forma que deseja, especialmente no âmbito do modelo brasileiro de presidencialismo de coalizão.

Também cabe questionar o motivo desta tendência só ter sido observada de forma clara nas 50^a e 51^a legislaturas. Por mais que na 52^a legislatura os dois primeiros anos tenham concentrado uma quantidade maior de votações do que os dois últimos, nos demais períodos

²³⁹ Um exemplo recente é o atual governo Bolsonaro, que já anunciou que planeja votar uma reforma tributária somente em um possível segundo mandato. ESTADÃO CONTEÚDO. Se reeleito, Bolsonaro quer fazer reforma tributária no ano seguinte, diz Guedes. *Isto é Dinheiro*, 19 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/se-reeleito-bolsonaro-quer-fazer-reforma-tributaria-no-ano-seguinte-diz-guedes/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

analisados não foi possível fazer qualquer inferência neste sentido — conforme demonstrado pelas Tabelas 5 e 6, bem como Figuras 4, 5 e 6.

Uma possível explicação para isso seria porque, da 52ª legislatura até a 54ª não foram observadas reformas tão amplas quanto as vistas na 50ª e 51ª. Ou melhor: a implementação da agenda política do Executivo não dependia tanto da aprovação de determinadas emendas constitucionais. No governo FHC, as medidas infraconstitucionais ulteriores dependiam, em grande medida, das emendas constitucionais anteriores.

Por mais que tenha havido reformas importantes neste período, via de regra elas não serviram como meio para pavimentar o resto da agenda política do Executivo. Um exemplo é a EC 45/2004, promulgada na 52ª legislatura durante o primeiro mandato de Lula. Por mais que tenha sido uma importante transformação no Judiciário brasileiro, esta não serviu como base para outras reformas promovidas pelo então presidente.

Inclusive, mesmo no governo Dilma, em que houve uma quantidade de policies constitucionalizadas consideravelmente maior do que na gestão FHC (8,7 de dispositivos policy para cada polity, contra 2,3 no governo de Fernando Henrique²⁴⁰), novamente estas não promoveram mudanças tão estruturais no Estado brasileiro quanto as reformas de estado e econômicas, bem como, em geral, também não pavimentaram o caminho para novas reformas implementadas no decorrer do mandato.

Portanto, também é possível concluir como o transcurso do tempo pode vir a afetar o comportamento do legislador (tanto o constitucional quanto o ordinário). Em pautas estratégicas para os atores envolvidos, há pressa para que estas sejam votadas e aprovadas o quanto antes, o que faz com que estas se concentrem em certos períodos. É o que ocorreu com as votações de PECs na gestão FHC, que se concentraram no começo de cada legislatura.

Em relação a questão temporal sobre o comportamento dos agentes políticos, também há considerações interessantes a serem feitas a partir da agenda eleitoral.

3.3.2. O impacto do calendário eleitoral

Dentro dos períodos temporais analisados, ocorreram cinco anos com eleições gerais, em que tanto o presidente da República quanto a totalidade dos deputados federais tiveram que buscar a reeleição para se manter no poder: 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014.

²⁴⁰ ARANTES, COUTO, op. cit., 2019, p. 40.

Como as eleições ocorrem no primeiro domingo de outubro e, até 2015, a propaganda eleitoral era permitida a partir de 5 de julho do ano da eleição²⁴¹, é interessante analisar também como um semestre de eleições e propagandas eleitorais impacta a agenda do constituinte derivado.

Houve um total de 13 votações de PECs ocorridas em 1998.2, 2002.2, 2006.2, 2010.2 e 2014, conforme Figuras 1 a 5 demonstram. Destas, somente 2 aconteceram em períodos de propaganda eleitoral. As demais 11 ocorreram em novembro ou em dezembro, isto é, depois de realizadas as eleições.

Em outras palavras, isto significa dizer que aproximadamente 84,61% das votações de PECs em semestres com eleições ocorreram fora do período eleitoral (sendo este o período regulado para propaganda, ainda que negociações “informais”, convenções partidárias e afins também ocorram fora deste intervalo).

Se levarmos a noção de interesse pública como motor da atividade estatal até suas últimas consequências, isto jamais poderia ocorrer. Afinal, se há a necessidade de se alterar a Constituição, necessidade esta que a princípio seguiria o interesse público primário, então como ela poderia ser deixada de lado em virtude das eleições?

Por óbvio, ninguém admitiria uma visão tão romântica do processo legislativo. O que os dados mostram é que a atividade legislativa tende a ser quase inteiramente paralisada em semestres com eleições.

Esta observação (que é quase intuitiva) decorre de uma das noções básicas da Escola da Escolha Pública: agentes políticos buscar maximizar seus próprios interesses. Deste modo, o período eleitoral é crucial para qualquer um deles, uma vez que é através da “festa da democracia” em que eles podem manter seus cargos atuais.

Os incentivos externos promovidos pelas eleições tendem a ser muito maiores do que eventuais incentivos internos que outros agentes políticos possam trazer para buscar a votação de eventuais pautas estratégicas, o que faz com que estas, via de regra, sejam preteridas.

De forma geral e através de um método indutivo, é possível afirmar que é bastante razoável a hipótese de que esta “quase paralisação” do parlamento em períodos eleitorais

²⁴¹ Art. 36, Lei nº 9.504/1997, antes da redação pela Lei nº 13.165/2015.

também se aplica ao legislador ordinário, apesar do recorte deste trabalho ter analisado somente votações em matéria constitucional.

No fim das contas, são os mesmos indivíduos responsáveis tanto por votações de PECs quanto de matérias infraconstitucionais e, apesar da existência de ritos formais diferenciados, também estão submetidos ao mesmo arranjo institucional e político em ambos os cenários.

Por fim, apesar destas afirmações não terem sido testadas no presente trabalho, cabe dizer que diferentes atores na sociedade já reconhecem amplamente a influência das eleições no comportamento do legislador ordinário, inclusive no decorrer de todo o ano eleitoral.

Em 2018, por exemplo, quando o governo Temer ainda buscava a aprovação da reforma da previdência antes da decretação da intervenção federal no Rio de Janeiro, especialistas já afirmavam que haveria uma dificuldade extra na aprovação de uma pauta impopular em um ano eleitoral²⁴². Segundo análises feitas por veículos de cobertura do cenário político, isto teria ocorrido pois “a medida não encontrou apoio entre os parlamentares, que costumam evitar temas controversos em ano eleitoral”²⁴³.

Partindo do pressuposto de que esta hipótese é verdadeira, então teríamos que há incentivos externos ao sistema político que impedem que certos temas sejam apreciados em anos eleitoral, vide que parlamentares buscam não desagradar seus eleitores.

Novamente, cabe dizer que este trabalho não planeja realizar esta análise. Todavia, ainda assim é uma consideração muito interessante a ser feita no âmbito do processo legislativo.

Mas não somente, para além das eleições (um evento periódico) também há eventos únicos que impactaram a dinâmica das votações de PECs, tal como será demonstrado a seguir.

3.3.3. A força das Jornadas de 2013

Na trajetória brasileira pós-88, um dos eventos políticos e sociais foram as chamadas Jornadas de junho de 2013.

²⁴² “Será muito difícil a reforma da Previdência ser votada neste ano no Brasil, marcado por eleições presidenciais, bem como avançar com medidas fiscais mais dolorosas, afirmou nesta sexta-feira (12) a diretora para ratings soberanos da Standard & Poor's, Lisa Schineller.” UOL. É muito difícil aprovar reforma da Previdência em ano eleitoral, diz S&P. *UOL*, 12 jan. 2018. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/01/12/agencia-de-classificacao-de-risco-sp-rebaixamento.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

²⁴³ CALGARO, Fernanda. Temer diz que pretende aprovar a reforma da Previdência após as eleições. *GI*, 24 set. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/09/24/temer-diz-que-pretende-aprovar-a-reforma-da-previdencia-apos-as-eleicoes.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

Começaram como um protesto contra o aumento da tarifa de ônibus em São Paulo em 15 de junho de 2013, mas as redes sociais levaram a insatisfação para todo o Brasil. No dia seguinte, uma manifestação contra os gastos com a Copa do Mundo na frente do estádio do Maracanã no Rio de Janeiro durante o primeiro jogo da Copa das Confederações foi duramente reprimida pela polícia, o que impulsionou protestos em todo o Brasil.

No dia 17 de junho, mais de 300 mil pessoas saíram em manifestações em 11 capitais brasileiras. As pautas eram difusas e amplas, variando desde o aumento das tarifas de ônibus e a má gestão dos serviços públicos até a alta da inflação. Mesmo assim, o impacto político das manifestações foi notório: aprovação do governo Dilma, que no começo de junho era de 57%, já havia caído para 30% após o começo dos atos.

As manifestações continuaram por semanas e, apesar do nome, as Jornadas de junho continuaram para além do mês de junho. Em muitas ocasiões, a violência dos protestos escalonou, e os grupos chamados de “black blocs” ganharam destaque nacional.

Conforme Sérgio Abranches narra, as intensas mobilizações sociais deste período acoessaram a Câmara dos Deputados, resultando em votações como a rejeição da PEC 37/2011 que limitava os poderes de investigação do Ministério Público em 25/06/2013, por exemplo²⁴⁴.

Não somente, conforme é possível observar na Tabela 6 em comparação com as demais, foi em 2013 que houve o maior número de votações (19) e de PECs votadas (11) em todo o recorte temporal analisado.

Analisando a Figura 5, vemos que a alta no número de votações ocorreu justamente no segundo semestre de 2013, que se iniciou pouco após o começo das Jornadas de junho. Dentro da série analisada, 2013.2 possui o maior número de votações (15) dentre todos os semestres examinados.

A participação do Legislativo no período também é notória. Conforme Tabela 6, nenhuma das PECs votadas em 2013 na Câmara dos Deputados veio do Executivo e todas as 11 vieram de uma das câmaras do nosso parlamento federal.

Este cenário indica que é plausível a hipótese de que esse pico na votação de PECs se deu, em grande medida, em razão do aumento da pressão popular (incentivo externo) sobre nossos representantes eleitos.

²⁴⁴ ABRANCHES, op. cit., 2018. pp. 318-319.

Uma confirmação desta possível justificativa poderia vir da análise do conteúdo das propostas votadas em 2013.2. Uma apuração preliminar indica que os projetos variam em temas.

Das 8 PECs votadas em 2013.2, 6 foram convertidas em ECs, sendo estas as emendas 74/2013 (polity); 76/2013 (polity); 78/2014 (policy); 82/2014 (policy); 89/2015 (policy); e 90/2015 (polity²⁴⁵).

É possível dizer que ao menos quatro destas dialogaram mais diretamente com pautas das Jornadas de junho, tais como a ampliação de direitos, melhora na qualidade de serviços públicos e um maior escrutínio sobre a classe política: EC 74 (garantiu autonomia funcional e administrativas às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal); EC 76 (aboliu o voto secreto em decisões do Congresso Nacional); EC 89 (prorrogou por dez anos a obrigatoriedade de a União aplicar recursos destinados à irrigação no centro-oeste e nordeste) e EC 90 (instituiu o transporte como direito social).

As outras duas emendas beneficiaram grupos sociais específicos: EC 78 (concedeu benefícios sociais aos “soldados da borracha” e/ou seus dependentes); EC 82 (disciplinou a carreira dos agentes públicos responsáveis pelo policiamento de trânsito no âmbito municipal).

Todavia, mesmo nestes casos não é possível afastar completamente a ideia de que a aprovação de seus projetos foi influenciada pela agitada movimentação política em decorrência das Jornadas de junho. Afinal, um cenário de constante agitação política poderia facilitar que grupos de interesse introduzissem suas pautas na agenda política, vide que agentes políticos estariam mais vulneráveis em busca de entidades apoiadoras.

As PECs votadas em 2013.2 que não foram convertidas em EC são a PEC 565/2006 (estabeleceria mudanças na votação e execução da Lei Orçamentária Anual) e a 190/2007 (determinaria que Lei Complementar de iniciativa do STF versaria sobre o Estatuto dos Servidores do Judiciário). Apesar de terem sido aprovadas em ambos os turnos na Câmara, atualmente ambas se encontram arquivadas.

A primeira está em uma zona mais nebulosa, mas é possível entender que ela buscaria aumentar o escrutínio político sobre o orçamento público, o que potencialmente dialogaria com as reivindicações das Jornadas de junho. Já a segunda PEC entra na mesma categoria e mesmas considerações feitas sobre as ECs 78 e 82.

²⁴⁵ ARANTES, COUTO, op. cit., 2019, p. 37.

Portanto, a análise do conteúdo das PECs votadas em 2013.2 também reforça a hipótese de que as Jornadas de junho de 2013 impactaram, ao menos parcialmente, a agenda de votações do legislador constitucional.

Como já dito, o mesmo indivíduo que vota PEC no Congresso Nacional também vota a legislação ordinária, então também é possível estender algumas das conclusões aqui feitas em relação a agenda de votações infraconstitucional. Isto é, seria plausível a hipótese de que o aumento vertiginoso e sempre precedentes da pressão popular em decorrência das Jornadas de junho criou fortes incentivos externos para que os parlamentares também tenham aumentado em grande escala sua agenda de votações.

Não somente, em 2014 (especialmente no primeiro semestre) o número de votações ainda se manteve relativamente alto, o que pode ser visto especialmente pelas Figuras 6 e 7. Neste ano, ainda houve inclusive uma quantidade de votações maior do que a média anual, conforme Tabela 6. Não seria irrazoável a hipótese de que número alto (ainda que não inédito na série histórica analisada), também seja consequência dos efeitos prolongados das manifestações vistas no ano anterior.

Tendo este ponto sido analisado, agora deixaremos de lado momentaneamente os incentivos externos ao comportamento do legislador para analisar alguns dos incentivos internos interinstitucionais.

3.3.4. Qual a real participação do Executivo?

Estudos semelhantes sobre o tema já mostraram a influência do Executivo sobre a rotina de emendas constitucionais, com destaque para os trabalhos de Cláudio Couto e Rogério Arantes, que tanto influenciaram esta pesquisa.

Na análise feita neste trabalho, conforme Tabela 1, do total de 127 PECs postas para votação no plenário da Câmara dos Deputados, 30 foram de autoria do Executivo, o que resulta em uma porcentagem de aproximadamente 23,62%.

O índice está distante do encontrado por Wellington Kubliskas que, ao analisar as ECs promulgadas entre 1988 e 2008, chegou à conclusão de que 41% delas tinham sido de iniciativa do Executivo federal²⁴⁶. Esta diferença se deu em razão do recorte temporal diferente entre ambos os trabalhos (além desta pesquisa ter utilizado PECs e não ECs). Pela mesma lógica, nosso índice está mais próximo do encontrado por Arantes e Couto quando estes afirmam que,

²⁴⁶ KUBLISCKAS, op. cit., p. 192.

das 99 ECs promulgadas entre 1988 e 2019, 25% tiveram origem no Executivo²⁴⁷. A governabilidade do presidente no poder molda esta questão.

Nesta esteira, se analisarmos a razão entre a média anual do número de PECs postas para votação que foram de iniciativa do Executivo e as que tiveram início no Legislativo, temos que no governo FHC 1, havia 1,88 PEC por ano do Executivo para cada proposta do Legislativo; enquanto no FHC 2 esta razão caiu para 0,31; desceu mais ainda para 0,16 no Lula 1; manteve-se em 0,16 no Lula 2; e finalmente caiu para 0,07 na gestão Dilma 1²⁴⁸.

Já a média anual geral de todos os períodos foi de 0,31 PEC do Executivo para cada uma do Legislativo²⁴⁹.

Portanto, no plano constitucional vemos também a importância do presidencialismo de coalização, pois o índice de PECs de autorias do Executivo votadas no plenário da Câmara não varia sem motivo.

O índice elevado do primeiro governo FHC (50ª legislatura) pode ser explicado através das conjunturas políticas que já foram narradas, tal como o alto número de reformas constitucionais que fizeram parte da agenda política do então presidente e o conjunto de mecanismos de incentivos internos que este utilizou para organizar sua coalizão parlamentar.

Após as primeiras reformas no primeiro mandato, algumas destas também foram continuadas no governo FHC 2 (51ª legislatura), o que também colabora para que este período tenha um índice de PECs votadas no plenário da Câmara maior do que as legislaturas subsequentes.

Posteriormente, houve uma estabilização do índice nos dois governos Lula (52ª e 53ª legislaturas), até que se chegasse ao menor índice de todos no governo Dilma 1 (54ª legislatura). Esta última foi uma gestão que desde o começo foi marcada por crises políticas no alto escalão do Executivo, o que prejudicou consideravelmente a formação de uma coalizão coesa²⁵⁰.

²⁴⁷ ARANTES, COUTO, op. cit., 2019, p. 41.

²⁴⁸ Invertendo a razão, talvez os números se tornem visualmente mais agradáveis (ou até mesmo mais didáticos): no governo FHC 1, havia 0,54 PEC por ano do Legislativo para cada proposta do Executivo; enquanto no FHC 2 esta razão subiu para 3,29; subiu mais ainda para 6,34 no Lula 1; manteve-se em 6,34 no Lula 2; e finalmente subiu para 14 na gestão Dilma 1.

²⁴⁹ Ou 3,24 PECs anuais do Legislativo para cada uma do Executivo.

²⁵⁰ ABRANCHES, op. cit., 2018. pp. 300-304.

Portanto, apesar do governo Dilma ter visto um número de emendas por mês maior do que o Lula²⁵¹, a maioria destas emendas vieram não do Executivo, mas sim do Legislativo.

Importante esclarecer que, em um contexto de presidencialismo de coalizão, o papel do Executivo vai muito além do que somente propor uma PEC. Ele participa enormemente das discussões e negociações por trás de cada proposta. Todavia, a fim de tornar a análise do seu papel neste processo viável, a quantidade de propostas ou emendas advindas da presidência da República é um valor de referência adequado. Assim sendo, é interessante notar como este índice varia no decorrer do tempo a partir das condições de governabilidade de cada chefe do Executivo.

3.4. Por fim, como e por que resolver o “problema” do alto número de emendas constitucionais?

Ainda que sob uma perspectiva diferente, os dados encontrados corroboram estudos anteriores que demonstram como a arena política ordinária e a constitucional estão significativamente entrelaçadas no Brasil.

Como Arantes e Couto afirmam, estamos em um estado de constitucionalização permanente²⁵², em que a agenda constitucional em muito se mistura com a política ordinária. O governo FHC é um dos maiores exemplos disso, o que se depreende não só do fato de que a implementação de sua agenda política dependeu em larga escala de emendas constitucionais, mas também de como a própria dinâmica de votações de PECs se alterou conforme seus objetivos políticos eram cumpridos.

Também já foi visto (e problematizado) que a doutrina comumente afirma que este número elevado de ECs seria prejudicial a nossa democracia na medida em que minaria a estabilidade da CF e a conseqüente formação de uma cultura constitucional dentro da sociedade.

Portanto, como mudar este quadro?

Criar mecanismos formais para tornar o processo mais dificultoso está longe de ser a resposta.

Como já explicado, trabalhos doutrinários sobre o tema apontam que o Brasil tem um quórum de aprovação de PECs menor do que outros países, sendo o nosso de 3/5 enquanto

²⁵¹ ARANTES, COUTO, op. cit., 2019, p. 35.

²⁵² Ibid., p. 11.

diversos outros países utilizam a proporção de 2/3 dos membros da casa²⁵³. O índice de Lutz corrobora esta tese, na medida em que mostra como os mecanismos formais de alteração da nossa CF realmente são menos dificultosos do que a média mundial ou da média de constituições semelhantes à nossa.

Todavia, simplesmente aumentar o quórum de aprovação de 2/3 faria pouca diferença. Das 206 votações encontradas, 200²⁵⁴ resultaram tiveram resultado no sentido de aprovação, mesmo que depois a proposta não tenha sido transformada em EC²⁵⁵. Conforme Tabela 1, destas 200, no máximo somente 38 (19%) não teria tido o resultado de aprovação caso o quórum necessário realmente fosse de 2/3. Quase 1/5 pode parecer um número significativo, mas cabe lembrar que este é o número *máximo* de projetos que não seriam aprovados. Caso o requisito formal de aprovação realmente fosse de dois terços, então haveria uma maior mobilização política para se atingir 342 deputados ao invés de 308, conforme já foi narrado, o que certamente diminuiria este índice.

Não somente, tendo em vista o Teorema de Arrow, também não é possível tomar estes números como absolutos. Afinal, *como* se vota influencia mais do que *o que* se vota. Portanto, caso o quórum de aprovação de PECs fosse alterado, então alterações na ordem de votações causadas por agentes políticos importantes (e.g., presidente da Câmara e presidentes das comissões) poderiam levar a resultados imprevisíveis.

Portanto, em suma, a tendência observada neste trabalho é de que a elevação do quórum para 2/3 traria poucos resultados práticos, ainda que isto seja difícil de afirmar com certeza em razão da teoria de Arrow.

Para além da discussão acerca do quórum, outros mecanismos formais também já foram cogitados para buscar que o texto da CF obtenha estabilidade, como a fixação de um momento periódico (e.g., a cada 4 anos) para aprovação de emendas por meio de um processo ordinário e a imposição de uma maior dificuldade para reformas em períodos extraordinários²⁵⁶, por exemplo.

²⁵³ KUBLISCKAS, op. cit., p. 213. MOREIRA, op. cit., p. 68.

²⁵⁴ Este número elevado de projetos aprovados não pode ser interpretado como a constatação de que a maior parte da PECs apresentadas são aprovadas. Afinal, foram analisadas somente as propostas colocadas em votação no plenário. Antes do plenário há a tramitação nas comissões que já filtra várias das propostas impopulares. Portanto, a pesquisa coletou uma amostra já pré-disposta a obter aprovação.

²⁵⁵ Alguns exemplos são a PEC 222/2000 (autorizaria a cobrança de taxas de iluminação pública), que foi aprovada em ambos os turnos na Câmara, mas atualmente se encontra arquivada; e a PEC 446/2009, que foi aprovada em primeiro turno em 06/07/2010, mas ainda não foi votada em segundo turno.

²⁵⁶ MOREIRA, op. cit., p. 138.

Todavia, mesmo assim, caso o objetivo seja diminuir o número de emendas na nossa CF, mecanismos formais falharão.

A nossa Constituição traz todo tipo de incentivo para que os atores políticos constitucionalizem sua agenda. Desde o texto original promulgado em 1988, diversas reformas de políticas públicas só poderiam ocorrer mediante EC. Demos alguns exemplos das reformas do governo FHC, mas a reforma do sistema financeiro nacional ou a reforma tributária na gestão Lula também podem ser citados.

Neste cenário, para que os atores políticos possam cumprir sua agenda eleitoral e assim agradar aos grupos que o levaram ao poder (tanto eleitores quanto grupos de interesse), não é uma opção alterar ou não a Constituição, mas sim uma imposição da realidade. Não se trata de *se*, mas sim *como*. Caso fosse mais difícil aprovar uma EC, isto não faria com que o Executivo, por exemplo, repensasse implementar ou não sua agenda política, mas sim com que os custos políticos deste processo aumentassem, consequentemente incrementando a dificuldade para a manutenção da coalizão parlamentar de apoio ao presidente.

Em casos de Executivos fracos, este cenário poderia tanto impedir que a agenda política eleita fosse implementada, quanto causar uma séria tensão político-institucional. De qualquer modo, não se trata de cenários democraticamente desejáveis.

Não somente, como já visto, em última instância uma Constituição excessivamente difícil de ser emendada pode gerar tensões político-sociais tão grandes que acabam por romper a própria ordem constitucional, dando origem a um novo ordenamento jurídico. No caso brasileiro, não demoraria muito para estas tensões surgirem, vide que a nossa CF disciplina temas que são alvos de controvérsias políticas diárias.

Portanto, para se reduzir o número de emendas, a única opção efetiva parece ser uma grande redução da CF, de modo que fiquem somente os dispositivos materialmente constitucionais (*polity*), deixando (tanto quanto for possível) os temas que devem ser alvo de disputa na arena política ordinária (*policy*) para o legislador infraconstitucional.

Deste modo, os incentivos para que a Constituição seja constantemente emendada diminuiriam enormemente. A necessidade de se alterar frequentemente a CF seria reduzida em grande escala.

Todavia, isto é completamente inviável do ponto de vista prático, por um simples motivo: o “emendismo” constitucional já se tornou parte integrante da cultura política brasileira. Para

além da necessidade que o texto original trouxe de o Executivo governar por meio de emendas, já se tornou uma prática comum que majorias qualificadas momentâneas protejam sua agenda política contra ações de outras instituições (como outros entes federativos ou o Judiciário) através de sua inclusão na CF²⁵⁷.

Neste processo, praticamente não existem incentivos para que o constituinte derivado reduza o escopo da CF. Mas, em contrapartida, há todo tipo de incentivo institucional para novas políticas públicas sejam introduzidas no texto constitucional, garantindo que este continue a representar não só consensos sociais, mas também interesses setoriais específicos e conflitantes na sociedade²⁵⁸.

Em outras palavras, em 1988 foi feita uma opção histórica para que matérias não constitucionais constem na nossa CF e esta opção não só foi mantida, como também ampliada²⁵⁹.

Não há mecanismo formal no mundo capaz de resolver isto. Conforme os professores Tom Ginsburg e James Melton argumentam, no fim do dia a cultura político-social de um país tem um papel muito mais importante na frequência de emendas constitucionais do que somente o grau de dificuldade disposto em ritos formais²⁶⁰.

Porém, isto é um problema? Esta constatação seria o diagnóstico de uma patologia incurável na nossa Constituição?

De forma alguma. Em primeiro lugar, conforme já foi argumentado, somente o número de emendas anuais está longe de ser um fator determinante para a construção de uma cultura constitucional na sociedade.

Em segundo, não há nada de *inerentemente* ruim em uma constituição que é emendada frequentemente. Pelo contrário, na obra *The Endurance of National Constitutions*, através de estudos empíricos os autores identificam três fatores que facilitam a durabilidade de uma constituição: flexibilidade; especificidade e inclusão²⁶¹.

²⁵⁷ ARANTES, COUTO, op. cit., 2019, p. 43.

²⁵⁸ Ibid., p. 45.

²⁵⁹ Ibid., p. 43.

²⁶⁰ GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the constitutional amendment rule matter at all? *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, issue 3, pp. 686-713, 2015. p. 712. Disponível em: <<https://academic.oup.com/icon/article/13/3/686/2450807>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

²⁶¹ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The Endurance of National Constitutions*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009. pp. 207-208.

O primeiro já foi explicado suficientemente no decorrer deste trabalho: trata-se da capacidade da constituição se adaptar no decorrer do tempo, evitando assim a sua própria morte. Todavia, assim como a capacidade de alteração constitucional é importante, também é necessário que alguns de seus dispositivos tenham um nível de proteção extra, isto é, sejam cláusulas pétreas.

Já a especificidade diz respeito ao escopo do texto constitucional e ao seu grau de detalhismo. Assim como no caso anterior, um certo grau de moderação é necessário: de um lado, a constituição não pode ser excessivamente vaga, pois isto prejudica o seu cumprimento, na medida em que haveria a necessidade de constantes discussões sobre o significado e alcance de seus dispositivos; mas, de outro, também não há necessidade do texto constitucional se tornar uma espécie de código que almeja disciplinar tudo.

Por último, a inclusão se refere ao envolvimento de grupos sociais importantes no design e na manutenção da constituição. De modo geral, quanto mais setores da sociedade participarem da sua elaboração, maior é a tendência de que uma constituição dure. Deve-se buscar sempre incluir a maior quantidade de grupos possíveis, tomando as precauções necessárias para que o processo constituinte não se transforme em um ciclo infinito de debates infundáveis.

Os autores também afirmam que não há uma “regra universal” a fim de dosar o quanto cada um destes elementos deverá estar presente no design de uma constituição. No fim do dia, estas são diretrizes ideias, mas ainda assim deverão ser levados em considerações fatores locais, inclusive tanto questões internas quanto externas ao processo político²⁶².

Porém, de modo geral, uma constituição que incentiva debates e promove a negociação entre diferentes setores da sociedade tende a ser bem-sucedida, inclusive aquelas que tornam cinzenta a divisão entre política ordinária e constitucional. Como os autores afirmam, “talvez a combinação ideal reflita a aparência de rigidez com a flexibilidade de facto”²⁶³.

A partir do contexto latino-americano, é dito que até mesmo as constantes trocas de constituições podem servir para trazer melhorias ao processo político-social, na medida em que promoveria constantes debates e o empoderamento de cidadãos e líderes. Todavia, devido ao alto custo político de se constantemente romper a ordem constitucional, chega-se à conclusão de que o ideal seja que as alterações e os debates sejam feitos através de emendas. Constituições

²⁶² Ibid., p. 208.

²⁶³ “Perhaps the ideal combination reflects the appearance of entrenchment with the fact of flexibility.” Ibid., p. 210.

com um certo grau de flexibilidade fornecem os mecanismos para trazer diferentes grupos para dentro do debate público através dos constantes processos políticos de emenda²⁶⁴.

Por fim, mesmo elevados graus de detalhe podem colaborar para a durabilidade do texto constitucional, na medida em que a tendência é que a sua escrita tenha passado por longos processos de deliberação. Inclusive, para a devida qualidade deliberativa, a inclusão de grupos sociais diversos é de sua importância. É através destes em que se formará uma identidade política unificadora na constituição, o que por sua vez facilitará o seu cumprimento dentro da sociedade. Mesmo grupos privados de interesse tenderão a respeitar o resultado da negociação que eles fizerem parte²⁶⁵.

É claro que nada disso deve ser levado ao extremo. Os próprios autores usam constantemente o princípio da Cachinhos Dourados: aquela que não gosta nem da cama muito dura e nem muito macia, ou nem da comida muito quente e nem muito fria.

Portanto, se é verdade que os autores chegam à conclusão de que textos constitucionais amplos podem trazer maior diversidade social e processos deliberativos mais participativos, o que levaria a uma maior durabilidade da constituição, especialmente se associados a uma flexibilidade do seu texto, também é verdade que para tudo há um limite.

Todavia, quando é analisada a materialidade das ECs brasileiras, é difícil dizer que elas foram tão longe a ponto de afetar os princípios básicos da nossa identidade constitucional. Como Arantes e Couto argumentam, “esse excesso de emendamento não desfigurou a Polity democrática instituída em 1988 e seguimos praticando o jogo democrático de competição e exercício do poder político basicamente sob as mesmas regras há trinta anos”²⁶⁶.

Portanto, por mais que este trabalho tenha reconhecido e explorado a questão do alto número de emendas na nossa Constituição, não há como dizer que este seja um fenômeno *inerentemente* ruim. A confusão entre a política ordinária e a constitucional é um fato brasileiro (e, até certa medida, também latino-americano) mas que, apesar de se distanciar da visão idealizada que muitos doutrinadores possuem, pode também servir para a própria durabilidade constitucional.

²⁶⁴ Ibid., p. 209.

²⁶⁵ Ibid., pp. 210-211.

²⁶⁶ ARANTES, COUTO, op. cit., 2019, p. 42.

Em suma, ao menos por enquanto, ainda não há evidências empíricas para dizer que a nossa ampliada agenda constitucional tenha sido prejudicial para a nossa democracia.

CONCLUSÃO

Conforme Roberto Campos escreveu, nossa Constituição tem em grande medida a característica da instrumentalidade: tende “a refletir reivindicações e exigências do momento, e por isso são condenadas à transitoriedade”²⁶⁷.

Por mais que ele esteja longe de ser um dos constituintes favoritos dos constitucionalistas brasileiros, não há como dizer que não estava certo. Sim, a Constituição da República Federativa do Brasil traz em si elementos que não são materialmente constitucionais e, por isso, tenderão sempre a serem alvos de alterações por eventuais maiorias qualificadas. A revisão de literatura e a pesquisa empírica conduzidas neste trabalho não deixam dúvidas disto, confirmando a hipótese preliminarmente traçada.

A diferença está na abordagem feita a partir desta constatação: enquanto Roberto Campos a disse em tom de pessimismo (para dizer o mínimo), este trabalho conclui argumentando que não há nada de inerentemente prejudicial na incorporação de disposições que representam maiorias transitórias ao texto constitucional.

Por fim, alguns dos trabalhos que inspiraram esta monografia sintetizaram suas conclusões em enunciados objetivos²⁶⁸. Isto soa como uma boa prática no mundo jurídico, profundamente marcado por textos prolixos que não levam nada a lugar algum. Portanto, é o que será feito:

a) Uma abordagem viável para a análise do funcionamento das instituições se encontra na Escola da Escolha Pública. Esta parte do pressuposto básico de que agentes políticos buscam maximizar seu próprio poder, e neste processo têm seus comportamentos moldados por incentivos — que podem vir tanto de dentro quanto de fora do sistema político;

b) No Brasil, é comum que o presidente eleito tenha que recorrer constantemente a incentivos internos ao processo político para conseguir formar sua base de apoio no parlamento e viabilizar a implementação de sua agenda política, sobretudo em virtude do alto grau de fragmentação partidária encontrado aqui e em demais países da América Latina. A este modelo se dá o nome de presidencialismo de coalizão;

²⁶⁷ CAMPOS, op. cit., p. 305.

²⁶⁸ KUBLISCKAS, op. cit., p. 262; CYRINO, op. cit., 2015, p. 218.

c) Não somente, dentro do sistema constitucional brasileiro uma de suas principais características seria o amplo número de emendas constitucionais, conforme amplamente reconhecido pela doutrina. Esta teria duas explicações principais: (i) a relativa facilidade com que a nossa CF pode ser emendada em comparação com outras constituições; (ii) a ampla quantidade de matérias que a princípio deveriam estar na arena política ordinária, mas que por uma opção histórica brasileira estão no texto constitucional. Inclusive, mesmo matérias tipicamente constitucionais apresentam um alto grau de detalhamento, o que também gera a necessidade de que agentes políticos recorram às emendas constitucionais para implementar certos pontos de sua agenda política;

d) É possível dizer que o segundo fator apontado no enunciado anterior possui um papel muito mais determinante do que o primeiro. Afinal, se há a necessidade de que se altere a Constituição para que um líder eleito implemente sua agenda política, então ele tenderá a sempre agir dessa forma. Não somente, com o passar do tempo a constitucionalização de políticas públicas passou a fazer parte da própria cultura política brasileira, principalmente por eventuais maiorias que querem proteger sua agenda de outras instituições políticas. Esta cultura então passa a ter uma influência muito maior do que limites formais de alteração;

e) No âmbito da análise empírica feita neste trabalho, foi constatado:

a. Como em um governo conhecidamente reformista que alterou princípios estruturantes da Administração Pública brasileira, tais como as gestões FHC, as emendas constitucionais adotadas serviram também para pavimentar a implementação da agenda política no âmbito infraconstitucional. Isto se depreende não só de estudos anteriores que analisaram o alto número de políticas públicas constitucionalizadas que foram alteradas no governo FHC, como também de como a frequência de votações de PECs se comporta de forma decrescente no decorrer do transcurso do tempo, indicando a hipótese plausível de que isto se daria em razão de uma possível “pressa” para que as emendas fossem promulgadas o quanto antes de modo a possibilitar alterações na órbita ordinária. O alto número de PECs votadas no plenário da Câmara advindas do Executivo neste período ajuda a corroborar esta hipótese. É possível argumentar que o grau de “pressa” em aprovar certos projetos também

influencie a concentração de pautas infraconstitucionais em um determinado período temporal;

b. O calendário eleitoral possui um amplo efeito no comportamento do legislador. Dentre as PECs votadas em semestres eleitorais, a esmagadora maioria ocorreu depois das eleições, demonstrando como a busca pela perpetuação no poder molda enormemente o comportamento dos parlamentares. Neste ponto, é possível estender esta observação em relação também ao legislador ordinário, afinal esta divisão é puramente teórica e sistematizadora: no Brasil, o constituinte derivado e o legislador ordinário são a mesma pessoa, não fazendo sentido supor que certos incentivos (principalmente um tão grande quando o período eleitoral) se aplicam a um, mas não a outro;

c. Como não poderia deixar de ser, eventos extraordinários também moldam em grande medida o comportamento do constituinte derivado. Para ilustrar este ponto, foi montada a hipótese de que as Jornadas de junho de 2013 foram as principais responsáveis para que o segundo semestre daquele ano visse o maior número de votações de PECs dentro do recorte temporal realizado. Uma análise dos projetos votados neste período corrobora preliminarmente esta tese, de modo que parece razoável supor que uma das manifestações sociais mais marcantes do Brasil do século XXI impactaria a dinâmica do Congresso Nacional. Assim como no item anterior, também é esperável que esta conclusão se aplique ao legislador ordinário, de modo que este também tenha realizado uma produção legislativa atípica, ainda que a conclusão definitiva sobre esta hipótese dependa de um estudo empírico que foge do objeto deste trabalho;

d. Por fim, também foi possível observar como o papel do Executivo varia de acordo com a passagem do tempo, especialmente no que tange ao número de PECs apresentadas de autoria da presidência que são levadas a votações em plenário. A hipótese levantada é que esta influência depende em grande medida da capacidade do Chefe do Executivo em questão de formar e manter sua coalizão no parlamento. Em outras palavras, é mais um exemplo do impacto do presidencialismo de coalizão no processo de emendas constitucionais brasileiro, demonstrando como incentivos interno advindos da política ordinária têm interferência na temática;

f) Portanto, em suma, os dados encontrados corroboram o que já fora levantado na revisão de literatura, mas sob uma perspectiva diferente: ao invés de ECs, analisou-se PECs a fim de se construir uma análise que tome como parâmetro questões temporais. Porém, de qualquer das formas os dados encontrados evidenciam como o processo brasileiro de emendas constitucionais em muito se assemelha à arena política ordinária;

g) É possível mudar este quadro? É, mas não através de mecanismos formais. Estes não são capazes de desconstruir todos os inúmeros incentivos que a nossa CF traz para que emendas constitucionais sejam constantemente feitas e novas políticas públicas sejam introduzidas na Constituição. Ritos formais excessivamente rígidos poderiam, inclusive, causar o efeito oposto e gerar uma tensão política forte o suficiente a ponto de romper a ordem jurídica vigente. A alternativa então seria reduzir o escopo e o nível de detalhamento da CF;

h) Todavia, em primeiro lugar isto não é viável, pois o fenômeno conhecido como “emendismo constitucional” já se tornou tão integrado à cultura política brasileiro que não há interesse ou incentivos para mudá-lo. Pelo contrário, cada vez mais os atores políticos aumentam a CF e constitucionalizam suas agendas;

i) Em segundo, isto também não é necessário. Não há nada inerentemente ruim em uma constituição que se altera frequentemente. Ainda que a doutrina comumente diga que isto impede a formação de uma cultura constitucional na sociedade, este argumento precisa ser refinado: nem todos os dispositivos colaboram para a propagação da consciência constitucional da mesma forma, principalmente em uma CF que fala dos mais variados temas (alguns até excessivamente técnicos para o cidadão médio). O que deve ser analisado é quais dispositivos são alterados, e não quantos. As cláusulas pétreas sim têm um maior potencial de colaborar diretamente para a formação da identidade constitucional e, portanto, tenderá a ser prejudicial se estas sejam alteradas frequentemente (o que não ocorre);

j) Mas não somente, estudos empíricos sobre o tema argumentam que constituições flexíveis, inclusivas e que abordam seus temas com uma especificidade suficiente, tendem a ser mais duráveis, justamente porque são um convite permanente para o constante diálogo entre diferentes grupos na sociedade. Portanto, as características da nossa Constituição que fazem com que esta seja frequentemente alterada não podem ser vistas como algo negativo a ser evitado,

mas sim como uma característica do constitucionalismo brasileiro que potencialmente colaborará para a manutenção de nosso ordenamento jurídico e de nossa democracia no passar dos anos.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de coalizção: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, pp. 5-34, 1988.

_____, Sérgio. *Presidencialismo de coalizção: Raízes e evolução do modelo político brasileiro*. 1. Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMARAL, Tércio do. Pesquisa revela quanto custa ser eleito no Brasil. *Congresso em foco*, 22 mar. 2022. Disponível em: < <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/pesquisa-revela-quanto-custa-ser-eleito-no-brasil/>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ANCKAR, Dag. Evading Constitutional Inertia: Exception Laws in Finland. *Scandinavian Political Studies*, Bind 11 (New Series), 1988. Disponível em: <https://tidsskrift.dk/scandinavian_political_studies/article/download/32606/30661?inline=1> . Acesso em: 02 jun. 2022.

AOLÁIN, Fionnula Ní; GROSS, Oren. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2006.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018:Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (org.). *A Carta: para entender a constituição brasileira*. São Paulo: Editora Todavia, 2019. Ebook.

ARGUELHES, Diego Werneck. Poder não é querer: preferências restritivas e redesenho institucional no supremo tribunal federal pós-democratização. *Universitas Jus*, vol. 25, nº 1, pp. 25-45, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.5102/unijus.v25i1.2885>>. Acesso em: 5 jun. 2022.

ARROW, Kenneth Joseph. “Social choice and individual values” 2. Ed., New Haven: Yale University Press, 1963.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). *Revista De Direito Administrativo*, 240, pp. 1-42, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v240.2005.43618>>. Acesso em: 02 jun. 2022.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. *O ABC do direito da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2017.

BRANDÃO, Rodrigo. São os direitos sociais cláusulas pétreas? Em que medida? Revista Custos Legis – Revista eletrônica do Ministério Público Federal, vol. II, 2010. Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2010/2010/aprovados/2010a_Dir_Pub_Brandao.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Parecer n. 2 da PEC 206/2019. Relator: Dep. Kim Kataguiri. Apresentado em: 18 mai. 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=223122>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). ADI 939/DF. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sydney Sanches. Julgamento: 15 dez. 1993. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). ADI 2.024/DF. Requerente: Governador do Estado de Mato Grosso do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 27 out. 1999. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347393>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). MC na ADI 2.135/DF. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Néri da Silveira. Julgamento: 02 ago. 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=513625>>. Acesso em: 15 jun. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). ADI 2.395/DF. Requerente: Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 09 mai. 2007. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=528743>>. Acesso em: 09 jun. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). ADI 3.367/DF. Requerente: Associação dos Magistrados Brasileiros. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Cezar Peluso. Julgamento: 13 abr. 2005. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Reclamação 4.335/AC. Reclamante: Defensoria Pública da União. Reclamado: Juiz de Direito da Vara de Execuções Penais da Comarca de Rio Branco. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 20 mar. 2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630101>>. Acesso em: 05 jun. 2022.

BUCHANAN, James, TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. v. 3. Indianapolis: Liberty Fund Inc, 1999.

CALGARO, Fernanda. Temer diz que pretende aprovar a reforma da Previdência após as eleições. *G1*, 24 set. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/09/24/temer-diz-que-pretende-aprovar-a-reforma-da-previdencia-apos-as-eleicoes.ghtml>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CAMPOS, Roberto. *A constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a constituinte e a Constituição de 1988*. Organizado por Paulo Roberto de Almeida. São Paulo: LVM Editora, 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. Ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CANUTO, Luiz Cláudio. Discussões sobre implantação do semipresidencialismo no Brasil começam na semana que vem. *Agência Câmara de Notícias*, 30. mar. 2022. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/862503-discussoes-sobre-implantacao-do-semipresidencialismo-no-brasil-comecam-na-semana-que-vem>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CORDEIRO, Jose Luis. Constitutions around the World: A View from Latin America. *IDE Discussion Paper No. 164*, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/2344/782>>. Acesso em: 03 jun. 2022.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais*, vol. 21, nº 61, pp. 41-63, 2006. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/19974>>. Acesso em: 12 jun. 2022.

CYRINO, André. *Delegações Legislativas e Poder Regulamentar: Política e Direito na Administração Pública Brasileira*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

_____, André. *Direito Administrativo Regulatório*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. Ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. *The Endurance of National Constitutions*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

ESTADÃO CONTEÚDO. Se reeleito, Bolsonaro quer fazer reforma tributária no ano seguinte, diz Guedes. *Isto é Dinheiro*, 19 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/se-reeleito-bolsonaro-quer-fazer-reforma-tributaria-no-ano-seguinte-diz-guedes/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

FARBER, Daniel A. e Frickey, Philip P. *Law and public choice. A critical introduction*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

GAMPER, Anna. The Centennial of the Austrian Federal Constitution, *Blog of the International Journal of Constitutional Law*, 2020. Disponível em: <<http://www.iconnectblog.com/2020/10/the-centennial-of-the-austrian-federal-constitution/>>. Acesso em: 06 jun. 2022.

GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the constitutional amendment rule matter at all? *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, issue 3, pp. 686-713, 2015. Disponível em: <<https://academic.oup.com/icon/article/13/3/686/2450807>>. Acesso em: 27 jun. 2022.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro: parte geral*. 15. Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GOZETTO, Andréa Oliveira. A que serve a regulamentação do lobby? *Congresso em foco*, 04 mar. 2022. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/a-que-serve-a-regulamentacao-do-lobby/>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

GRAU, Eros. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. 14. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

HANTKE-DOMAS, Michael. The Public Interest Theory of Regulation: Non-Existence or Misinterpretation?, *European Journal of Law and Economics*, 15, pp. 165-194, 2003. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1021814416688>>. Acesso em: 12 fev. 2022.

HOLMES, Stephen e SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.

IPSOS. *Global Trustworthiness Index 2021*. Disponível em: <<https://www.ipsos.com/en/global-trustworthiness-index-2021>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

JORDÃO, Eduardo Ferreira. O direito antitruste e o controle do lobby por regulação restritiva da concorrência. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 25, p. 63-100, 2009.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Tradução de João Baptista Machado. 8. Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

KUBLISCKAS, Wellington Márcio. *Emendas e Mutações Constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2009.

LUTZ, Donald. Toward a theory of constitutional amendment. In: LEVINSON, Sanford. *Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

_____, Donald. Toward a theory of constitutional amendment. *The American Political Science Review*, vol. 88, No. 2, pp. 355-370, 1994. p. 369. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2944709>>. Acesso em: 18 mai. 2022.

MACKAAY, Ejan, ROUSSEAU, Stéphane. *Análise Econômica do Direito*. Tradução de Rachel Sztajn. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MANKIW, Gregory. *Introdução à Economia*. Tradução de Allan Vidigal Hastings, Elisete Paes e Lima. 8 Ed. São Paulo: Cengage, 2020.

MELO, Marcus André e PEREIRA, Carlos. *Making Brazil work. Checking the president in a multiparty system*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 13. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Ebook.

MENDONÇA, Heloísa. Intervenção federal: um conveniente impedimento da reforma da Previdência. *El País*, 17 fev. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/02/16/politica/1518802306_130926.html>. Acesso em: 05 jun. 2022.

MOREIRA, Eduardo Ribeiro. *Teoria da Reforma Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

NASCIMENTO, Celso. Senhor da razão. *Gazeta do Povo*, 21 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/colunistas/celso-nascimento/senhor-da-razao-8fcednltlvcj0qy1hxx8p9jda/>>. Acesso em: 12 mai. 2022.

NETO, Octavio Amorim. O governo Bolsonaro em 2021: Coleção de grupos vs coalizão interpartidária, *Blog do IBRE*, 2019. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-governo-bolsonaro-em-2021-colecao-de-grupos-vs-coalizao-interpartidaria>>. Acesso em: 12 mai. 2022.

NOVELLI, Flávio Bauer. Norma Constitucional e Inconstitucional? A propósito do art. 2º, §2º, da Emenda Constitucional nº 3/93. *Revista de Direito Administrativo*. 199, pp. 21-57, 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v199.1995.46486>>. Acesso em: 13 mai. 2022.

ODA, Hiroshi. *Japanese Law*. 3. Ed. Nova Iorque: Oxford University Press, 2009.

PEREIRA, Carlos, MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Revista Dados*, v. 45, n. 2, pp. 265-301, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2022.

PETRI, Alexandra. A Likely Story... And That's Precisely the Problem. *The Washington Post*, Washington D.C., 2005. Disponível em: <<https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2005/04/17/a-likely-story-and-thats-precisely-the-problem/b024d6c7-2deb-4dd3-a06b-9008b06930d4/>>. Acesso em: 08 out. 2021.

POSNER, Richard. Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. 5(2), 335-358, 1974. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3003113>>. Acesso em: 04 abr. 2022.

ROSE-ACKERMAN, Susan. Progressive Law and Economics - And the New Administrative Law. *The Yale Law Journal*, Vol. 98, No. 2, pp. 341-368, 1988.

SANTOS, Carlos Victor Nascimento dos. “Mutação   brasileira”: uma análise empírica do art. 52, X, da Constitui o. *Revista Direito GV.*, v. 10, n. 2, pp. 597-614, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1808-2432201425>>. Acesso em: 05 jun. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; e MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 7. Ed. São Paulo: Saraiva Educa o, 2018.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

_____, Cláudio Pereira de; _____, Daniel. Notas sobre jurisdi o constitucional e democracia: a questão da " ltima palavra" e alguns parâmetros de autoconten o judicial. *Quaestio Iuris*, v. 6, n  02, pp. 119-161, 2013. p. 143. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/11773>>. Acesso em: 16 jun. 2022.

STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, No. 1, 1971. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3003160>>. Acesso em 16 mar. 2022.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 22. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

TEPEDINO, Gustavo (coord.). *O código civil na perspectiva civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.

UOL. É muito difícil aprovar reforma da Previdência em ano eleitoral, diz S&P. *UOL*, 12 jan. 2018. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/01/12/agencia-de-classificacao-de-risco-sp-rebaixamento.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A constitui o como reserva de justiça. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. n. 42, pp. 53-97, 1997. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451997000300003>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

WALKER, Shaun. Kazakhstan Leaves ‘Elbasy’ Behind, Approves Constitutional Referendum. *The Diplomat*, 2022. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2022/06/kazakhstan-leaves-elbasy-behind-approves-constitutional-referendum/>>. Acesso em: 08 jun. 2022.

WEICHSEL, Helmut. *A Brief Overview of the Austrian Legal Information System and Laws*, 2021. Disponível em: <https://www.nyulawglobal.org/globalex/Austria1.html#Section_2>. Acesso em: 02 jun. 2022.

ANEXO 01**Lista de PECs votadas pelo plenário da Câmara dos Deputados por semestre**

1995.1 – PEC 3/1995 (convertida na EC 8/95); PEC 4/1995 (convertida na EC 5/95); PEC 5/1995 (convertida na EC 6/95); PEC 6/1995 (convertida na EC 9/95); PEC 7/1995 (convertida na EC 7/95).

1995.2 – PEC 182/1994 (convertida na EC 11/96); PEC 48/1995 (convertida na EC 13/96); PEC 163/1995 (convertida na EC 10/96).

1996.1 – PEC 41/1991 (convertida na EC 15/96); PEC 25/1995 (rejeitada); PEC 33/1995 (convertida na EC 20/98); PEC 233/1995 (convertida na EC 14/96).

1996.2 – PEC 33/1995 (convertida na EC 20/98); PEC 198/1995 (rejeitada); PEC 256/1995 (convertida na EC 12/96); PEC 367/1995 (arquivada).

1997.1 – PEC 1/1995 (convertida na EC 16/97); PEC 173/95 (convertida na EC 19/98).

1997.2 – PEC 338/1996 (convertida na EC 18/98); PEC 449/97 (convertida na EC 17/97); PEC 173/1995 (convertida na EC 19/98).

1998.1 – PEC 33/1995 (convertida na EC 20/98).

1998.2 – PEC 526/1997 (convertida na EC 22/99).

1999.1 – PEC 472/1997 (convertida na EC 32/2001); PEC 497/1997 (aguardando pauta); PEC 526/1997 (convertida na EC 22/99); PEC 626/1998 (convertida na EC 23/99); PEC 637/1999 (convertida na EC 21/99).

1999.2 – PEC 169/1993 (rejeitada); PEC 82/1995 (convertida na EC 29/00); PEC 407/1996 (convertida na EC 30/00); PEC 627/1998 (convertida na EC 25/00); PEC 33/1999 (convertida na EC 24/99).

2000.1 – PEC 96/1992 (convertida na EC 45/04); PEC 128/1995 (arquivada); PEC 601/1988 (convertida na EC 26/00); PEC 7/1999 (convertida na EC 28/00); PEC 85/1999 (convertida na EC 27/00).

2000.2 – PEC 407/1996 (convertida na EC 30/00); PEC 536/1997 (convertida na EC 53/06); PEC 249/00 (convertida na EC 31/00).

2001.1 – PEC 472/1997 (convertida na EC 32/01).

2001.2 – PEC 203/1995 (convertida na EC 36/02); PEC 308/1996 (convertida na EC 34/01); PEC 472/1997 (convertida na EC 32/01); PEC 610/1998 (EC 35/01); PEC 222/2000 (arquivada); PEC 277/00 (convertida na EC 33/01); PEC 289/2000 (convertida na EC 38/02).

2002.1 – PEC 203/1995 (convertida na EC 36/02); PEC 289/2000 (convertida na EC 38/02); PEC 407/2001 (convertida na EC 37/02).

2002.2 – PEC 559/2002 (convertida na EC 39/02).

2003.1 – PEC 53/1999 (convertida na EC 40/2003).

2003.2 – PEC 575/1998 (convertida na EC 46/2005); PEC 254/2000 (convertida na EC 43/04); PEC 306/2000 (convertida na EC 48/05); PEC 40/2003 (convertida na EC 41/03); PEC 41/2003 (convertida na EC 42/03).

2004.1 – PEC 575/1998 (convertida na EC 46/05); PEC 254/2000 (convertida na EC 43/04); PEC 574/2002 (arquivada); PEC 101/2003 (substitutivo pronto para pauta); PEC 228/2004 (convertida na EC 44/04).

2004.2 – PEC 438/2001 (convertida na EC 81/14); PEC 227/2004 (convertida na EC 47/05).

2005.1 – PEC 227/2004 (convertida na EC 47/05).

2005.2 – PEC 7/2003 (convertida na EC 51/06).

2006.1 – PEC 347/1996 (convertida na EC 50/06); PEC 536/1997 (convertida na EC 53/06); PEC 548/2002 (convertida na EC 52/06); PEC 07/2003 (convertida na EC 51/06); PEC 199/2003 (convertida na EC 49/06).

2006.2 – PEC 536/1997 (convertida na EC 53/06); PEC 349/2001 (convertida na EC 76/13).

2007.1 – PEC 58/2007 (convertida na EC 55/07).

2007.2 – PEC 272/2000 (convertida na EC 54/07); PEC 558/2006 (arquivada); PEC 50/2007 (convertida na EC 56/2007); PEC 58/2007 (convertida na EC 55/07).

2008.1 – PEC 333/2004 (arquivada).

2008.2 – PEC 138/2003 (convertida na EC 65/10); PEC 495/2006 (convertida na EC 57/08); PEC 511/2006 (arquivada).

2009.1 – PEC 413/2005 (convertida na EC 66/10); PEC 277/2008 (convertida na EC 59/09).

2009.2 – PEC 47/2003 (convertida na EC 64/10); PEC 483/05 (convertida na EC 60/09); PEC 130/2007 (pronta para pauta); PEC 277/2008 (convertida na EC 59/09); PEC 324/2009 (convertida na EC 61/09); PEC 336/2009 (convertida na EC 58/09); PEC 351/09 (convertida na EC 62/09); PEC 391/09 (convertida na EC 63/10).

2010.1 – PEC 47/2003 (convertida na EC 64/10).

2010.2 – PEC 446/2009 (pronta para pauta); PEC 507/2010 (convertida na EC 67/10).

2011.1 – Sem PECs votadas no plenário da Câmara dos Deputados neste semestre.

2011.2 – PEC 98/2007 (convertida na EC 75/13); PEC 270/2008 (convertida na EC 70/12); PEC 445/2009 (convertida na EC 69/12); PEC 61/2011 (convertida na EC 68/11).

2012.1 – PEC 438/2011 (convertida na EC 81/14); PEC 153/1003 (arquivada); PEC 416/2005 (convertida na EC 71/12); PEC 270/2008 (convertida na EC 70/12); PEC 445/2009 (convertida na EC 69/2012).

2012.2 – PEC 478/2010 (convertida na EC 72/13).

2013.1 – PEC 544/2002 (convertida na EC 73/13); PEC 37/2011 (arquivada); PEC 111/2011 (convertida na EC 79/14).

2013.2 – PEC 349/2001 (convertida na EC 76/13); PEC 565/2006 (arquivada); PEC 190/2007 (arquivada); PEC 368/2009 (convertida na EC 89/15); PEC 55/2011 (convertida na EC 82/14); PEC 90/2011 (convertida na EC 90/15); PEC 207/12 (convertida na EC 74/13); PEC 346/13 (convertida na EC 78/14).

2014.1 – PEC 103/2011 (convertida na EC 83/14); PEC 111/11 (convertida na EC 79/14); PEC 242/13 (convertida na EC 80/14); PEC 290/2013 (convertida na EC 85/15); PEC 293/2013 (convertida na EC 77/14); PEC 358/2013 (convertida na EC 86/15).

2014.2 – PEC 197/2012 (convertida na EC 87/15); PEC 426 (convertida na EC 84/14); PEC 434/14 (aguardando apreciação pelo Senado).