

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL
PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

ORGANIZAÇÃO

Pablo Cerdeira

Fábio Vasconcellos

Rogério Sganzerla

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL
PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Edição produzida pela FGV Direito Rio
Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/direitorio

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL
PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Organização:

Pablo Cerdeira
Fábio Vasconcellos
Rogerio Sganzerla

EDIÇÃO FGV Direito Rio



Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas

Impresso no Brasil

Fechamento da 1ª edição em dezembro de 2018

Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial da FGV Direito Rio, e consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Coordenação ■ Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita

Projeto gráfico e capa ■ Antonio Valério

Diagramação ■ Antonio Valério

1ª revisão ■ Daniele Gullo

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
Mario Henrique Simonsen/FGV

Três décadas de reforma constitucional : onde e como o Congresso Nacional procurou modificar a constituição de 1988 / Organização Pablo Cerdeira, Fábio Vasconcellos, Rogerio Sganzerla. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

528 p.

ISBN: 978-85-9597-031-1

1. Reforma constitucional. 2. Brasil. Congresso Nacional. 3. Brasil. [Constituição (1988)]. I. Cerdeira, Pablo de Camargo. II. Vasconcellos, Fábio. III. Sganzerla, Rogério Barros. IV. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

CDD - 341.24

Equipe

Projeto Congresso em Números

Pablo Cerdeira
Fábio Vasconcellos
Rogerio Sganzerla
Brenda Cunha
Matheus Castro
Fernanda Scovino
Alifer Sales

Pesquisadora(e)s e Colaboradora(e)s

Ana Alhadas (FGV Direito Rio)
Ana Luiza Brito (FGV Direito Rio)
Ariíni Guimarães Bomfim (UFF)
Arthur Prado (FGV Direito SP)
Bernardo Kaufmann (FGV Direito Rio)
Bianca Foradine (FGV Direito Rio)
Clara Leitão (FGV Direito Rio)
Clarissa Leão (FGV Direito Rio)
Christine Bradford (FGV Direito Rio)
Daniel Lucas (UFRJ)
Eduardo Garcia (FGV Direito Rio)
Eduardo Tavares (FGV Direito Rio)
Fernanda Abreu (FGV Direito Rio)
Fernanda Martins (FGV Direito Rio)
Gabriel Freire (FGV Direito Rio)
Guilherme France (FGV Direito Rio)
Guilherme Magalhães (FGV Direito Rio)
Isabel Veloso (FGV-IESP)
Isabella Marins (FGV Direito Rio)
João Pedro Pacheco (IESP)
Laís Aoki (FGV Direito Rio)
Larissa Campos (FGV Direito Rio)
Leandro Fróes (FGV Direito Rio)
Lucas Germano (FGV Direito Rio)
Lucca Machado (FGV Direito Rio)
Luiz Matheus (FGV Direito Rio)
Luíza Pavan Ferraro (FGV Direito SP)
Maria Luiza Belmiro (FGV Direito Rio)
Murilo Allevalo (FGV Direito Rio)
Paulo Augusto Franco (FGV Direito Rio)
Pedro Freitas (FGV Direito Rio)
Rafael Aguiar (UFOP/PUC-MG)
Rodrigo Roll (FGV Direito Rio)
Solange Cunha (FGV Direito Rio)
Victoria Rebello (UFRJ)

Professora(e)s e Colaboradora(e)s

Alexandre Bahia (UFOP)
Carlos Ragazzo (FGV Direito Rio)
Carlos Roberto Jatahy (FGV Direito Rio)
Carolina Cyrillo (UFRJ)
Cristiane Batista (UNIRIO)
Daniel Capecchi (UFRJ)
Daniel Vargas (FGV Direito Rio)
Fernanda Prates (FGV Direito Rio)
Diego Werneck Arguelhes (FGV Direito Rio)
Fernando Fontainha (IESP)
Fernando Leal (FGV Direito Rio)
Flavia Bahia (FGV Direito Rio)
Gustavo Fossati (FGV Direito Rio)
Gustavo Kloh (FGV Direito Rio)
Heloisa Estellita (FGV Direito SP)
Izabel Nuñez (FGV/UFF)
João Lima (FGV Direito Rio)
Joaquim Falcão (FGV Direito Rio)
Leonardo Costa (FGV Direito Rio)
Luiz Fernando Esteves (CEFET-RJ)
Michael Mohallem (FGV Direito Rio)
Paulo Iotti (ITA)
Rômulo Sampaio (FGV Direito Rio)
Rubens Glezer (FGV Direito SP)
Sérgio Guerra (FGV Direito Rio)
Siddharta Legale (UFRJ)
Silvana Batini (FGV Direito Rio)
Thiago Bottino (FGV Direito Rio)
Thomaz Pereira (FGV Direito Rio)
Vanice Lírio do Valle (UNESA)

Sumário Geral

Agradecimentos	07
Lista de Siglas	09
Glossário	15
Introdução	19
Objetivos	23
Metodologia	27
PARTE 1	
Trinta anos de propostas e modificações constitucionais.....	33
PARTE 2	
Poder Constituinte e Reforma da Constituição: Dentro, fora e Além do estado.....	67
PARTE 3	
Breves Considerações Temáticas às Propostas de Emenda à Constituição.....	127
Apêndice	467
Autores	513
Lista de Produções do Congresso em Números	525

Agradecimentos

Este estudo não seria possível se algumas pessoas, ainda que de forma voluntária, não tivessem contribuído de maneira tão expressiva para o sucesso do projeto. Como o reconhecimento não podia ser feita de forma automática pelo computador, foram lidos 5.142 arquivos manualmente, somando 24.398 propostas de modificação em dispositivos constitucionais. Tivemos uma equipe de alunos de Graduação em Direito da FGV Direito Rio, e da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ) que colaboraram intensamente na organização dessas Propostas de Emenda à Constituição (PECs). São eles: Victoria Rebello, Gabriel Freire, Luiz Matheus, Bianca Foradine, Fernanda Abreu, Eduardo Tavares, Daniel Lucas Mendes Oliveira, Lucas Daniel Germano da Silva e Matheus Castro. Destacamos a atuação destes três últimos alunos, que organizaram em planilhas aproximadamente quatro mil PECs. Matheus Castro, em especial, foi responsável por quase três mil PECs e também pela revisão total de todas as demais, uniformizando os procedimentos e garantindo a confiabilidade das informações produzidas.

Além disso, destacamos o empenho e dedicação do professor da FND/UFRJ, Siddharta Legale. Sua imensa contribuição com a redação da Parte 2 no capítulo intitulado *Poder Constituinte e Reforma da Constituição: dentro, fora e além do estado* teve grande utilidade para a obra. Foram problematizadas diversas questões trazidas por ele.

Por fim, agradecemos a todos os autores e autoras, pesquisadores e pesquisadoras e colaboradores e colaboradoras que contribuíram para a produção deste livro, desde sua organização em planilhas, análise e também na produção de resenhas sobre as PECs nos seus respectivos temas

de interesse. Foram um total de 71 pessoas, associadas a 10 instituições de ensino diferentes do Brasil, produzindo 44 pequenas análises sobre os mais importantes temas de interesse da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

A todas e todos, muito obrigado.

Lista de Siglas

ABRAPIA - Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e a Adolescência

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AEE - Atendimento Educacional Especializado

ANA - Agência Nacional de Águas

ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE - Agência Nacional de Cinema

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica

ANM - Agência Nacional de Mineração

ANP - Agência Nacional de Petróleo Gás Natural e Biocombustíveis

ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários

ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária

API - Application Programming Interface

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CD - Câmara dos Deputados

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CJUS - Centro de Justiça e Sociedade

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNTC - Conselho Nacional dos Tribunais de Contas

COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

LISTA DE SIGLAS

CPDE - Centro de Pesquisa em Direito e Economia
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPP - Código de Processo Penal
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil
CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família
CTS - Centro de Tecnologia e Sociedade
DAAD - Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico
EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
EBTT - Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
EC - Emenda Constitucional
ECR - Emenda Constitucional de Revisão
EMAp - Escola de Matemática Aplicada
EMERJ - Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro
EPP - Empresas de Pequeno Porte
FAPERJ - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
FEMPERJ - Fundação Escola do Ministério Público do Rio de Janeiro
FGV - Fundação Getulio Vargas
FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNAEI - Fundo Nacional da Educação Infantil
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
HC - habeas corpus
IAB - Instituto dos Advogados do Brasil
IBMEC - Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICS - Imposto sobre Produção, Comercialização e Consumo de Produtos Especiais
IER - Instituto de Economia Real

IESP - Instituto de Estudos Sociais e Políticos
IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas
INCT-InEAC - Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração
Institucional de Conflitos
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR - Imposto de Renda
ISS - Imposto sobre Serviço
ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer
Bens ou Direitos
ITR - Imposto Territorial Rural
IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
IVA - Imposto sobre Valor Agregado ou Adicionado
JCNE - Jovem Cientista do Nosso Estado
LAB - Laboratório de Inovação de Políticas Públicas
M - Modificações
ME - Microempresas
MP - Ministério Público
MPRJ - Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
NBNK - Navarro, Botelho, Nahon & Kloh Advogados
NuCEC - Núcleo de Pesquisas em Economia e Cultura
NYU - New York University School of Law
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
PEC - Proposta de Emenda à Constituição
PIS - Programa de Integração Social
PL - Propostas Legislativas

LISTA DE SIGLAS

PLS - Projeto de Lei do Senado
PM - Propostas de Modificação
PND - Programa Nacional de Desestatização
PNPD - Programa Nacional de Pós-Doutorado
PPA - Plano Plurianual
PPGA - Programa de Pós-Graduação em Administração
PPGD - Programa de Pós-Graduação em Direito
PUC - Pontifícia Universidade Católica
RDA - República Democrática Alemã
Resp - Recurso Especial
RFA - República Federal Alemã
RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SBI - Sociedade Brasileira de Instrução
SF - Senado Federal
SIT - Sistema de Integração Tributária
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
TCE-AL - Tribunal de Contas do Estado de Alagoas
TCU - Tribunal de Contas da União
UBA - Universidad de Buenos Aires
UCAM - Universidade Cândido Mendes
UCB - University of California at Berkeley
UCL - University College London
UE - União Europeia
UEL - Universidade Estadual de Londrina
UERJ - Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF - Universidade Federal Fluminense
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina

UGF - Universidade Gama Filho

UnB - Universidade de Brasília

UNESA - Universidade Estácio de Sá

Unicamp - Universidade Estadual de Campinas

UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

USP - Universidade de São Paulo

Glossário

- *Normas Constitucionais*: conjunto de princípios e regras com máxima hierarquia no ordenamento jurídico brasileiro.¹

1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988): segundo Canotilho,² Constituição é uma ordenação sistemática racional da comunidade política, plasmada num documento escrito, mediante o qual se organizam os direitos fundamentais e se organiza, de acordo com o princípio da divisão de poderes, o poder político. A CRFB/1988 foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988, durante o governo do então presidente José Sarney. A Constituição em vigor, conhecida por “Constituição Cidadã”, é a sétima adotada no país. As Constituições anteriores são as de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969.

2. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT): apesar de estar fora da CRFB/1988, foi elaborada pelo Poder Constituinte Originário e também só pode ser alterada via Emenda Constitucional. Sua finalidade foi de fazer a ligação entre duas constituições, evitando, assim, um colapso jurídico, político e social. Contudo, até 2018, o texto ainda é objeto de emendas constitucionais.

3. Emenda Constitucional (EC): instrumento utilizado para modificar ou regular dispositivos da CRFB/1988 ou do ADCT aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pela Presidência da República por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição .

4. Atos decorrentes do disposto no § 3º do art. 5º da CRFB/1988: tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, cujo poder será equivalente às emendas constitucionais.

1 Adotamos, para fins de simplificação, a teoria do constitucionalismo moderno.

2 CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Rev. Coimbra: Almedina, 1993.

- *Instrumentos jurídico-legislativos de alteração das normas constitucionais:*
 1. Proposta de Emenda à Constituição (PEC): instrumento legislativo e espécie de proposição³ destinada a sugerir modificações ao texto constitucional vigente.
 2. Emenda Constitucional: instrumento originado a partir de uma PEC, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidência da República, visando a modificação ou regulação de uma norma constitucional.
 3. Emenda Constitucional de Revisão (ECR): emenda constitucional que tinha como objetivo a revisão da CRFB/1988, realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral (art. 3º do ADCT). Foram aprovadas 6 ECR.
 4. Tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos: acordos internacionais entre dois ou mais sujeitos internacionais (geralmente países) em prol de regulações sobre direitos humanos.
- *Dispositivo* (medida): cada uma das partes integrantes de um artigo (*caput*, parágrafos, incisos e alíneas). Cada um deles é contado de forma única em quantidade. Somente serão objeto de investigação nesta obra os dispositivos da CRFB/1988.
- Unidades de medida dos dispositivos:
 1. *Proposta de modificação* (PM): unidade de medida presente nas PECs que visa a modificação das normas constitucionais.
 2. *Modificação* (M): unidade de medida presente nas ECs que modifica um dispositivo constitucional.
- Classificação dos dispositivos: os artigos, *caputs*, alíneas, parágrafos e incisos podem ser classificados em razão do seu dispositivo.
 1. *Originais*: dispositivos presentes na promulgação da CRFB/1988.

3 Proposição: toda matéria apresentada e sujeita à deliberação em uma das, ou em ambas, casas do Congresso Nacional. Consideram-se proposições: Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei, Emenda, Indicação, Requerimento, Recurso, Parecer e Proposta de Fiscalização e Controle.

2. *Modificados*: dispositivos presentes nas ECs que têm como finalidade a modificação de normas constitucionais e podem ser subdivididas em:

a. *Alterados*: modificação apenas do texto constitucional original ou incluído por EC sem resultar em acréscimo, supressão ou revogação do dispositivo. Em geral, acompanhado com a frase “Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº XXX, de XXX”.

b. *Criados*: modificação que inclui e acresce um novo dispositivo no texto constitucional, não presente no texto original da CRFB/1988. Em geral, acompanhado da frase “Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº XXX, de XXX”.

c. *Revogados*: modificação que retira e exclui um dispositivo do texto constitucional, seja ele original da CRFB/1988 ou incluído por Emenda Constitucional. Em geral, o dispositivo é tachado com um traço horizontal em toda extensão do seu texto constitucional.

• *Identificação*: trata-se de uma referência para casos que não foi possível identificar o dispositivo, o texto presente na PEC ou mesmo problemas referentes a acesso ao arquivo na internet. Pode indicar a CRFB/1988, o ADCT, EC, ECR, seja de forma conjunta ou individualmente.

1. *Não informou os artigos*: PECs que traziam propostas de modificação, mas não indicavam o dispositivo específico.

2. *Ilegível*: PECs que não conseguiram ser lidas por meio do link da base de dados ou diretamente no site da Câmara ou do Senado.

3. *PEC não disponível*: PECs que não puderam ser acessadas por meio do link da base de dados ou diretamente no site da Câmara ou do Senado.

4. *Poder Moderador*: PECs que propuseram uma reestruturação constitucional sem qualquer conexão com a atual de modo a incluir um novo Poder Político, o Poder Moderador.

Introdução

Nas três últimas décadas, a extensão da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) promulgada em 1988 tem subsidiado duas interpretações no âmbito do Direito. A primeira delas sustenta que o grau de detalhismo da Carta refletiria o ambiente político e institucional da época, resultando em um texto que enfatiza garantias e proteção. Por essa perspectiva, constituições prolixas que nasceram no contexto do pós-guerra, como a nossa, estariam propensas, portanto, a reduzir o espaço de atuação do legislador infraconstitucional, garantindo de certa forma uma maior proteção dos direitos fundamentais.¹

Para a segunda interpretação, o detalhismo da Constituição induziria ao fenômeno do constitucionalismo do Direito, isto é, ao regular uma ampla gama de temas ou mesmo pela existência de conflitos entre normas existentes na Constituição, a aplicação do Direito tem, quase sempre, dependido da sua interpretação, mesmo quando poderiam ser resolvidos por outros instrumentos legislativos.²

O debate promovido pelos estudos que focam no modelo adotado no Brasil oferece um campo fértil de pesquisa. Há contradição entre a extensão e as reformas constitucionais? Supondo que o interesse é uniforme, a lógica é que as propostas de modificação e as modificações também sejam uniformes, não tendo uma concentração em determinada seção, capítulo ou título da Constituição. Entendemos que a extensão do texto constitucional e seus efeitos precisam ser vistos também a partir da perspectiva do Legislativo. Com as devidas exceções, como o caso do louvável esforço de Arantes e Couto,³ que mapearam as Emendas Constitucionais (ECs) segundo características dos dispositivos da Constituição, sabemos ainda muito pouco sobre como o modelo constitucional adotado pelo Brasil em 1988 pode ser visto como um fator de estímulo ao legislador para reformá-lo.

Para uma análise mais apurada sobre o reformismo constitucional e as suas consequências jurídicas, é preciso ir além do estudo daquilo que

1 BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 91.

2 SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. **Revista de Direito do Estado**, n. 6, 2006. Disponível em: <<http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/18-ubiquidade-constitucional-os-dois-lados-da-moeda/ubiquidade-constitucional-daniel-sarmento.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

3 COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogerio Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 61, jun/2006, p. 41-62.

é aprovado, pois esse quadro apenas mostra o resultado de um processo deliberativo no Poder Legislativo. A fim de compreender quais são os tipos de interesses e também a forma que se pretende regular a sociedade, propomos, então, uma análise integrada, envolvendo o início, o meio e o fim do processo legislativo. Dessa forma, podemos fazer diagnósticos mais precisos sobre a extensão da constituição e o reformismo constitucional.

O argumento tem certa circularidade. Podemos induzir que a porta de entrada para o fenômeno do constitucionalismo do Direito está no Legislativo. É por meio deste que a Constituição ganha e perde dispositivos que, por conseguinte, alteram a maneira pela qual as normas são interpretadas e aplicadas no campo do direito. Logo, a causa do constitucionalismo está no reformismo constitucional. Isso porque o atual reformismo constitucional (i.e., o crescente interesse do Poder Legislativo de se alterar a Constituição) é parte causal do fenômeno do constitucionalismo (i.e., a dependência da interpretação da constituição para o Direito ser aplicado). Dito de forma mais simples, o “reformismo constitucional” de hoje é parte constitutiva do constitucionalismo de amanhã.

Nesse sentido, o instrumento legislativo utilizado para reformar o texto constitucional é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC). Visto que a extensão da Carta é um fator de estímulo, quais dispositivos da Constituição, e não apenas as PECs, têm mobilizado a atenção do Congresso Nacional? Por isso, utilizamos uma metodologia própria que agrega informações de estudos já realizados sobre a Constituição⁴ com a análise dos instrumentos jurídicos (PEC e EC) que são propostas de modificação (PMs) e modificações (Ms) do texto constitucional, respectivamente. Cada um deles está ligado a dispositivos constitucionais (artigos, parágrafos, alíneas e incisos), permitindo a produção de indicadores sobre sucesso, médias de propostas e outros.

4 Nesse sentido, dois estudos recentes e de referência utilizam metodologias em comum: (i) COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 61, jun/2006, p. 41-62 e (ii) ALMEIDA, Rodolfo; ZANLORENSSI, Gabriel. 30 anos: o quanto a Constituição preserva o seu texto original. **Nexo**, 5 out. 2018. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/grafico/2018/10/05/30-anos-o-quanto-a-Constitui%C3%A7%C3%A3o-preserva-de-seu-texto-original>>. Acesso: 18 nov. 2018.

Conforme bem colocado por Eder Monica e Ana Paula Martins,⁵ a regulação constitucional (aqui entendida tanto como suas propostas quanto suas modificações) leva à percepção de como o Direito produz e potencializa os interesses jurídicos, políticos e sociais sobre o impacto e suas consequências no ordenamento jurídico. Logo, perceber qual é a atenção e também o silêncio legislativo no reformismo constitucional indica possíveis comportamentos estatais que permitem a regulação e controle da democracia e liberdade dos indivíduos.

Essa justificativa também permite levantar outra questão acerca do reformismo constitucional e que costuma ser negligenciada nos estudos políticos e jurídicos. Se a primeira se focava no acesso e sucesso das propostas de modificação da Constituição, esta nova leitura permite entender o Poder Legislativo como um obstáculo ao “reformismo constitucional”. Ou seja, embora seja visto como um Poder altamente interessado em modificar o texto constitucional, segundo a hipótese acima descrita, nos parece fundamental examinar também os casos nos quais o Legislativo se manifesta nas PECs e seus respectivos dispositivos e o faz agindo segundo a lógica da contenção, isto é, evitando que o texto máximo do ordenamento jurídico brasileiro seja alterado.

Portanto, em resumo, os efeitos do modelo de Constituição, tal como adotada pelo Constituinte Originário em 1988, devem ser compreendidos segundo um processo contínuo de constitucionalização do Direito. Nesse sentido, explicar como a extensão da Constituição se relaciona com o “reformismo constitucional” e, mais especificamente, onde e como o Poder Legislativo tem procurado modificar ou conter futuras modificações nos dispositivos constitucionais, nos parece uma das faces do fenômeno do constitucionalismo do Direito que ainda não foi devidamente explorado e problematizado. Esse será o nosso objetivo central neste capítulo e que especificamos na seção seguinte.

5 Parágrafo reformulado e adaptado do artigo: MONICA, Eder Fernandes; MARTINS, Ana Paula Antunes. Conceitos para pensar sobre política sexual no Direito. In: **Qual o futuro da sexualidade no Direito?** Rio de Janeiro: Bonecker, 2017.

Objetivos

Nos estudos sobre reforma constitucional, é comum encontrarmos abordagens que se restringem à análise das ECs ou às modificações do ordenamento jurídico.¹ Embora elas sejam um método direto de apontar padrões das reformas promovidas, essa escolha metodológica despreza, a nosso ver, um arsenal de informações preciosas e históricas sobre o comportamento do Congresso Nacional. Para incorporá-las, entendemos que uma análise sobre as propostas de modificação dos dispositivos constitucionais oferece uma visão mais ampla do “reformismo constitucional” e, por consequência, do contexto político-institucional que favorece o constitucionalismo do Direito.

No nosso entendimento, ao privilegiar propostas aprovadas, os estudos ignoram dois aspectos centrais que aqui procuramos enfrentar. O primeiro é que as ECs tramitam, enquanto PECs, com outras proposições, com o comum objetivo de modificar a Constituição. O que se ignora aqui são as escolhas realizadas pelo Legislativo; ou seja, aquelas para não se reformar a Constituição, o que indica um comportamento de autocontenção do Legislativo. Evidentemente, a exigência do quórum mínimo (3/5 do total de parlamentares) para aprovação de PECs é, por si só, um fator inibidor para mudanças. Esse fator, contudo, pode ser interpretado como uma variável embutida ao processo legislativo, qual seja, o não interesse do Legislativo em levar adiante tal reforma, pelas mais variadas razões: disputa política, discordância da pauta, entre outros.

O segundo aspecto ignorado nos estudos recorrentes refere-se à frequência com que determinados temas da Constituição foram alvo de interesse do(a)s autore(a)s das PECs, isto é, os títulos, capítulos e seções da CRFB/1988 que têm estado no raio de atenção do(a)s congressistas e outros proponentes. Esse indicativo fornece um mapa consistente de como o Legislativo se move segundo os dispositivos constitucionais. É o que poderíamos falar de um certo “estado de ânimo” do Legislativo com relação aos temas incluídos na CRFB/1988.

Portanto, o primeiro objetivo desta obra é apresentar uma nova metodologia nos estudos sobre reforma constitucional, partindo das PECs, além de considerar o seu conjunto de dispositivos mais frequentemente mencionados.

1 COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogerio Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 21, n. 61, jun/2006, p. 41-62.

A partir dessa metodologia, passamos ao segundo objetivo: examinar como esses dados se relacionam com a possibilidade de que a extensão da CRFB/1988 seja um fator explicativo do volume de PECs e também de propostas de modificação nos dispositivos constitucionais. Nesse sentido, partimos da seguinte pergunta:

Proposta 1: Há contradição entre a extensão e as tentativas de reforma da CRFB/1988?

A Proposta 1 parte da premissa de que a extensão da Constituição explica a dispersão das reformas dos artigos. Supondo que o interesse é uniforme, a lógica é de que a modificação é semelhante, não tendo concentração em determinada seção, capítulo ou título da Constituição. Para verificá-la, é preciso analisar no tempo e no espaço constitucional a concentração dessas PMs nos anos. Sendo verdadeira, os dispositivos da CRFB/1988 apresentariam estariam dispersos de forma semelhante pela Constituição. Na eventualidade em ser falsa, encontraríamos um reformismo do tipo concentrado, isto é, com a maior parte dos dispositivos que foram alvo de reforma das PECs identificada em títulos, capítulos ou seções específicas da CRFB/1988. Quanto mais PMs se acumularem em determinada seção, maior o interesse específico em determinados temas constitucionais. O exame dessa pergunta, portanto, apresenta evidências de como os dispositivos inseridos nas PECs caracterizam o nosso reformismo constitucional após 1988.

Proposta 2: Qual o futuro da democracia brasileira diante do atual reformismo constitucional?

Diante da apresentação dos dados, nos questionamos sobre o futuro da democracia brasileira ante o cenário atual. Por isso, levantamos algumas perguntas com objetivo de nortear as análises. Qual o limite das modificações em dispositivos presentes em títulos, capítulos e seções da Constituição a ponto de não tornar algo diferente daquilo que foi originalmente proposto? Até que ponto estamos reformando a Constituição a ponto de desfigurá-la daquilo garantido pelo Poder Constituinte Originário? Qual o limite para o Poder Derivado em modificar não só a Constituição como um

todo, mas também seus títulos, capítulos e seções? Quais os impactos para a democracia brasileira de um Legislativo que, ao mesmo tempo que apresenta muitas reformas, também contém suas aprovações? As respostas para essas perguntas não serão necessariamente respondidas aqui neste trabalho, tendo em vista o aprofundamento teórico e prático, mas, durante as análises, serão levantadas questões acerca desse tema.

Metodologia

Para a realização desta pesquisa, foi necessária uma organização e estruturação de um banco de dados inédito. Como não é possível ter o reconhecimento automático dos dispositivos inseridos em cada PEC por meio da base de dados fornecida pela Câmara dos Deputados (CD) ou pelo Senado Federal (SF), foi necessário organizar em planilhas manualmente indicando cada um dos dispositivos pretendidos em PEC. Para esta tarefa, dividimos a metodologia em três partes: a primeira sobre a construção do banco de dados sobre as PECs, a segunda sobre a classificação/categorização dos dispositivos e a terceira sobre a organização automática com base nas informações da CD e SF.

A) Construção do banco de dados de PECs:

Etapas:

1. Captura;
2. Extração.

A quantidade de PECs apresentadas em 30 anos de Constituição foi extraída da base de dados da CD e SF via Rest API (*Application Programming Interface*). Esse tipo de ferramenta permite a busca padronizada a registros específicos da base de dados, sem liberar o acesso total aos dados. É um serviço usado por outras instituições, como o Twitter e Bolsas de Valores, para compartilhar dados porque facilita o desenvolvimento de aplicações ao mesmo tempo em que garante a segurança e integridade das bases.¹

Para esta análise de tempo de tramitação, foram utilizados os seguintes filtros:

- Proposição: PEC;
- Data: 5 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2017.

A base de dados retornou os seguintes resultados:

- 5.142 PECs no total:
 - 3.463 PECs pela CD;
 - 1.679 PECs pelo SF.

1 Para mais informações sobre a metodologia de captura, acessar o Relatório "Congresso em Números - A produção Legislativa do Brasil de 1988 a 2017", disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/24019>>.

B) Classificação/Categorização dos dispositivos:

Etapas:

1. Dispositivo: artigo, parágrafo, inciso, alínea, letra;
2. Estrutura: título, capítulo, seção;
3. Identificação: CRFB/1988, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), EC, Emenda Constitucional de Revisão (ECR), Ilegível, Não informou os artigos, PEC não disponível, Poder Moderador;
4. Casa: CD ou SF.

Extraídas e capturadas as 5.142 PECs, elas foram divididas pelos pesquisadores do projeto para organização em planilhas manualmente indicando cada dispositivo a ser alterado na Constituição.² Para esta primeira fase da pesquisa, foi examinado somente o texto original apresentado pelo(a) s Deputado(a)s Federais e Senadore(a)s. Para as próximas fases, pretendemos examinar também as emendas³ e destaques,⁴ bem como manter o acompanhamento sistemático da produção legislativa em torno das PECs.

2 Oito pesquisadores foram responsáveis pela organização em planilhas inicial das 5.142 PECs: Matheus Castro (2.442), Lucas Germano (1.000), Daniel Lucas (1.000), Brenda Cunha (200), Victoria Rebello (100), Gabriel Freire (100), Bianca Foradine (100), Fernanda Abreu (100), Eduardo Tavares (100). Após, o pesquisador Matheus Castro foi responsável pela revisão do material organizado nos dispositivos. Em seguida, o pesquisador Rogerio Sganzerla se dedicou à revisão e padronização dos dispositivos com a conclusão das informações organizadas em “Estrutura”, “Identificação” e “Microtema”. Por fim, os pesquisadores Fernanda Scovino e Alifer Sales ficaram responsáveis pela extração da base das informações disponíveis sobre as PECs, tais como “autoria”, “partido”, “data de apresentação”, “temas” e “link do inteiro teor”.

3 Art. 118, Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas “a” a “e” do inciso I do art. 138. § 1º As emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas ou aditivas. § 2º Emenda supressiva é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição. § 3º Emenda aglutinativa é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos. § 4º Emenda substitutiva é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição, denominando-se “substitutivo” quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto; considera-se formal a alteração que vise exclusivamente ao aperfeiçoamento da técnica legislativa. § 5º Emenda modificativa é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente. § 6º Emenda aditiva é a que se acrescenta a outra proposição. § 7º Denomina-se subemenda a emenda apresentada em Comissão a outra emenda e que pode ser, por sua vez, supressiva, substitutiva ou aditiva, desde que não incida, a supressiva, sobre emenda com a mesma finalidade. § 8º Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapsos manifesto.

4 Art. 161, Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Poderá ser concedido, mediante requerimento aprovado pelo Plenário, destaque para: I - votação em separado de parte de proposição, desde que requerido por um décimo dos Deputados ou Líderes que representem esse número; II - votação de emenda, subemenda, parte de emenda ou de subemenda; III - tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo; IV - votação de projeto ou substitutivo, ou de parte deles, quando a preferência recair sobre o outro ou sobre proposição apensada; V - suprimir, total ou parcialmente, dispositivo de proposição.

Cada proposta de modificação se vincula a um dispositivo da CRFB/1988, ADCT, das EC, ou das ECR.

Cada PEC contém uma lista de dispositivos que pretendem modificar. Todas as propostas de modificação foram organizadas em planilhas de acordo com o dispositivo indicado no seu texto. Entendeu-se como dispositivo cada parte integrante de um artigo: *caput*, parágrafos, incisos e alíneas.

Frisa-se que a contagem de PM é independente da contagem de M. Uma PEC pode indicar diversos dispositivos existentes na Constituição, mas também criando novos, alterando somente o texto ou revogando integralmente o dispositivo. Quando aprovada, a EC indica quais dispositivos foram modificados na CRFB/1988.

Como exemplo, atualmente, o art. 228 contém somente o *caput* original sem qualquer tipo de M (alteração, criação ou revogação), portanto, zero M. Caso uma PEC indicasse como dispositivos a serem modificados, o *caput*, o parágrafo e dois incisos do art. 228, foram consideradas quatro dispositivos, ou seja, quatro propostas de modificação.

Para a organização em planilha dos dispositivos referentes à CRFB/1988, utilizamos a sua própria divisão em títulos, capítulos e seções,⁵ a qual replicamos sob a classificação “Estrutura”. Somente os dispositivos identificados como “CRFB/1988”, ou seja, que pretendem modificar a Constituição, foram assim classificados. A partir da organização manual em planilhas dos dispositivos, cada uma das PMs a dispositivos da CRFB/1988 foi enquadrada ao referente título, capítulo e seção da Constituição, possibilitando uma alocação temática das tentativas e aprovações nos 30 anos de reformismo constitucional.

Novamente, como exemplo, indicamos o art. 228. Ele está inserido no título VIII (Da Ordem Social) e capítulo VII (Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso). Atualmente, ele possui o seguinte texto no seu *caput*: “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.” A redação é a mesma de 1988 (zero modificações). Já foram propostas 51 PECs na CD e 15 PECs no SF no intuito de modificar este artigo. Para este artigo, a PEC nº 87/2007 pretende criar o § 1º (uma PM). Já a PEC nº 228/2012 pretende criar o § 1º e

5 Para mais informações: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.

seus incisos I, II e III, que atualmente não existem (quatro PMs). Já a PEC nº 79/2007 pretende, além de criar esse § 1º e seus incisos, adicionar um § 2º ao artigo (cinco PM). Logo, o total de PM e M em cada dispositivo é igual ou superior ao número de PECs e ECs, respectivamente.

Portanto, como exemplo, para o art. 228 da CRFB/1988, tivemos 51 PECs da CD e 15 do SF, totalizando 63 PMs na CD e 24 PMs no SF. Elas originaram zero EC e zero M. Na tabela 1, apresentamos um resumo das classificações utilizadas por esta pesquisa.

Tabela 01 - Resumo das classificações utilizadas pela pesquisa

Objeto	Dispositivos da CRFB/1988, ADCT e tratados e convenções de Direitos Humanos	
Estrutura	Título, capítulo e seção da CRFB/1988	
Instrumento	PEC	EC
Forma	PM	M
Momento	Poder Legislativo	Ordenamento Jurídico

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; CRFB/1988: Constituição da República Federativa do Brasil; EC: Emendas Constitucional; M: Modificação; PEC: Proposta de Emenda à Constituição; PM: Proposta de Modificação.

Contudo, houve situações que não puderam ser organizadas em planilhas adequadamente. No primeiro caso, algumas PECs traziam propostas, mas não indicavam o dispositivo específico, afirmando para “adicionar onde couber” na Constituição. Essas hipóteses foram classificadas como “Não informou os artigos”. Houve também PECs que não conseguiram ser lidas ou acessadas através do link da base ou diretamente no site da Câmara ou do Senado, sendo classificados, respectivamente, como “Ilegível” e “PEC não disponível”. Por fim, houve PECs que não puderam ser classificadas em qualquer uma das hipóteses acima, tendo em vista a intenção em instituir um novo Poder Moderador, basicamente reestruturando a Constituição inteira, sem qualquer conexão com a atual.⁶ Assim sendo, estas PECs foram classificadas como “Poder Moderador”.

⁶ Cita-se como exemplo a PEC nº 161/1993, que acrescenta após o art. 135 da CRFB/1988 o título IV, denominado “Do Poder Moderador”, com uma série de regulamentações.

Os resultados finais estão compilados abaixo:

- 3.463 PECs pela CD:
 - 322 pretendiam modificar a ADCT;
 - 3.067 pretendiam modificar a CRFB/1988;
 - 11 pretendiam modificar EC;
 - 1 pretendia modificar ECR;
 - 2 eram Inelegíveis;
 - 74 não informaram artigos;
 - 151 PECs não estavam disponíveis;
 - 2 tratavam de Poder Moderador.

- 1.679 PECs pelo SF:
 - 179 pretendiam modificar a ADCT;
 - 1.255 pretendiam modificar a CRFB/1988;
 - 9 pretendiam modificar EC;
 - 9 não informaram artigos;
 - 311 PECs não estavam disponíveis.

C) Preenchimento automático com dados da base do Congresso Nacional:

Por fim, a base de dados fornecida pelo Congresso Nacional através de sua API possui diversas informações associadas automaticamente a cada proposição. Para este trabalho, selecionamos alguns desses conjuntos de informações para fazer análises mais complexas e aprofundadas, tais como “autoria”, “partido”, “data de apresentação”, “temas” e “link do inteiro teor”.

PARTE 1

TRINTA ANOS DE PROPOSTAS E MODIFICAÇÕES CONSTITUCIONAIS

Rogério Sganzerla
Fábio Vasconcellos
Fernanda Scovino
Matheus Castro

Sumário

Introdução	35
Instrumentos de reforma da Constituição de 1988 (PECs/PM versus EC/M)	38
Propostas de modificação e modificações do texto Constitucional (PM versus M)	46
Indicadores analíticos constitucionais (a CRFB/1988 ontem e hoje)	53
Conclusão	64

Introdução

A Constituição em vigor há 30 anos foi promulgada em 5 de outubro de 1988. Dentre as suas diversas características, está a sua amplitude e um amplo aspecto de regras e princípios no texto constitucional. As Constituições concisas (ou sintéticas), em geral, contêm apenas princípios gerais e enunciam regras básicas de organização e funcionamento do sistema jurídico estatal, deixando a pormenorização à legislação complementar ou orgânica. Já as constituições prolixas (ou analíticas) são aquelas que trazem matéria programáticas (que fixam planos de ação e metas para o Estado) e também alheias ao direito constitucional propriamente dito, cabendo em leis complementares ou legislação ordinária.¹

É unânime na doutrina que a CRFB/1988 é longa, ampla, detalhista e minuciosa no seu texto, sendo assim prolixa/analítica. Ela veio na esteira de um movimento pós 2ª Guerra em limitar o espaço discricionário do legislador infraconstitucional dada a sua desconfiança e necessidade de proteção diferenciada dos direitos fundamentais com a imposição de deveres aos governantes para evitar o desvio de poder e arbitrariedade, a fim de garantir a segurança jurídica em decorrência da rigidez constitucional.²

Nesse sentido, Paulo Bonavides afirma que as Constituições se fizeram desenvolvidas, volumosas, inchadas, em consequência principalmente de algumas causas: a preocupação de dotar de certos institutos de proteção eficaz, o sentimento de que a rigidez constitucional é anteparo ao exercício discricionário da autoridade, o anseio de conferir estabilidade ao direito legislado sobre determinadas matérias e, enfim, a convivência de atribuir ao Estado, através do mais alto instrumento jurídico que é a Constituição, os encargos indispensáveis à manutenção da paz social.³

No Brasil, apesar da Constituição ser o carro chefe das normas constitucionais, há também o ADCT e os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos. Todos eles compõem um conjunto de normas hierarquicamente equivalentes e que representam o ponto mais alto do or-

1 BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 91.

2 FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito constitucional**. São Paulo: RT, 2011. p. 86-87.

3 BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 74.

denamento jurídico brasileiro. Apesar de termos os dados de propostas de modificação dos ADCTs e dos tratados internacionais, o objeto neste estudo é investigar apenas os dispositivos da CRFB/1988.

A PEC é o instrumento legislativo competente para modificar (alterar, criar e revogar) a CRFB/1988. Dada sua promulgação em 5 de outubro de 1988, em trinta anos, foram apresentadas 5.142 PECs. Caso aprovada e transformada em norma jurídica, ela se torna EC. Ao todo, foram 105 ECs modificando dispositivos da Constituição, sendo 6 de ECR e 99 comuns.

A PEC não é o único instrumento possível de alteração das normas constitucionais. Desde 2004, com a EC nº 45, são equivalentes às ECs os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros (art. 5º, § 3º, CRFB/1988). Sob essa regulação, foram aprovados dois atos normativos: (i) Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (Decreto nº 6.949/2009) e (ii) Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso (Decreto nº 9.522/2018).

Sobre eles, duas ressalvas são importantes. A primeira em relação ao Tratado de Marraqueche, promulgado pelo decreto acima citado em 8 de outubro de 2018. Apesar desse ato ter sido aprovado após o aniversário de 30 anos da Constituição, o consideramos nas análises tendo em vista a proximidade temporal com o dia 5 de outubro de 2018. A segunda observação se relaciona à decretação da intervenção federal no estado do Rio de Janeiro em 16 de fevereiro de 2018 (Decreto nº 9.288/2018) e a subsequente aprovação pelo Congresso Nacional em 21 de fevereiro de 2018 (Decreto Legislativo nº 10/2018). Com isso, ficou proibido qualquer tipo de EC (art. 60, § 1º, CRFB/1988) após aquela data.

Alguns parlamentares impetraram Mandado de Segurança para impedir a deliberação da PEC nº 287/2016 (Reforma da Previdência) no Congresso Nacional. O Supremo Tribunal Federal (STF), através do Ministro Dias Toffoli, se pronunciou sobre o assunto e deferiu liminar para permitir a deliberação, sob o fundamento de que a Constituição veda tão somente a aprovação da

PEC na vigência de intervenção, mas não proíbe expressamente a sua tramitação nestas circunstâncias (Mandado de Segurança nº 35.535). Apesar de não expressamente proibida, é questionável a promulgação deste tratado durante a vigência da intervenção federal. Por mais que o instrumento utilizado tenha sido um projeto de decreto legislativo (PDC) e não uma PEC, o próprio texto do § 3º do art. 5º da CRFB/1988 diz que seus produtos (emendas constitucionais) serão equivalentes, o que levanta um questionamento quanto à abrangência da proibição do § 1º do art. 60 da Constituição.

Portanto, para a análise a seguir, temos como objeto de investigação os dispositivos constitucionais presentes nas 5.142 PECs e 105 ECs que são PMs e Ms à CRFB/1988. Nesse sentido, temos como problema central uma possível relação entre extensão e o reformismo da CRFB/1988, aqui entendido tanto como as suas tentativas quanto as suas aprovações. Seriam as propostas de modificação proporcionais dentro da Constituição ou concentradas em algum título, capítulo ou seção?⁴ Para investigá-las, adotamos como objeto os dispositivos constitucionais (artigo, parágrafo, alínea) e não os instrumentos regulatórios (PEC e EC) utilizados para essas modificações.⁵ Essa escolha se dá em virtude da pergunta central desta análise. Dado que estamos pesquisando as reformas constitucionais, a relação entre aquilo que é apresentado e o que é aprovado está nos dispositivos, tendo em vista que uma PEC pretende modificar um ou mais dispositivos constitucionais. Logo, ao contar cada dispositivo, podemos identificar, por exemplo, aqueles com mais propostas e sucesso na modificação.

A apresentação está dividida em três blocos principais: i) PECs/PM e ECs/M, cujo objetivo é investigar graficamente possíveis comportamentos e relações entre os instrumentos legislativos e jurídicos para alteração da Constituição brasileira e as PMs dos dispositivos constitucionais; ii) PM *versus* M, cujo foco é investigar historicamente as tentativas legislativas de reforma, utilizando como objeto de análise as PMs e as Ms dentro da estrutura constitucional de títulos, capítulos e seções; iii) Indicadores analíticos

4 Para um detalhamento dos objetivos deste estudo, suas perguntas e hipóteses, verificar o capítulo introdutório e de objetivos.

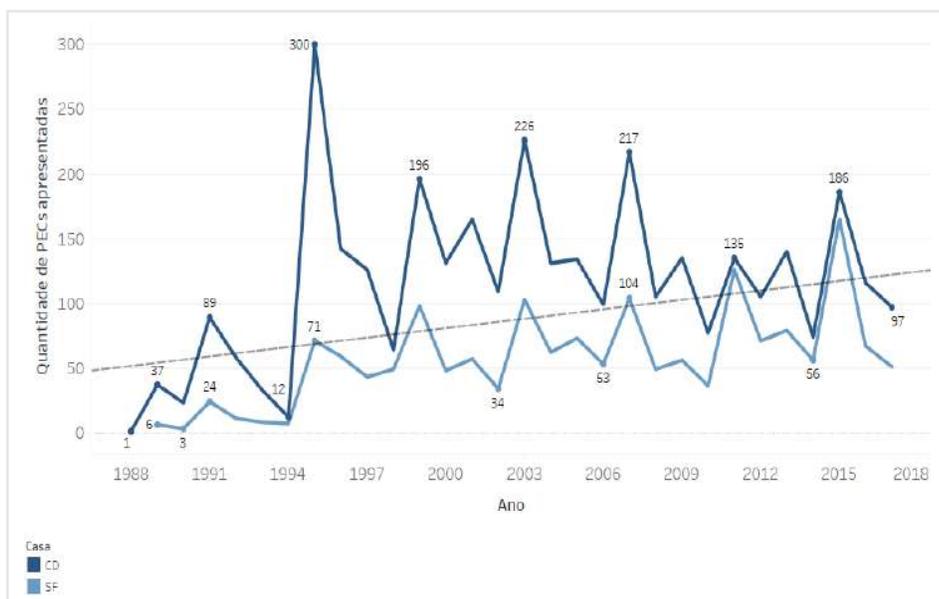
5 Para uma explicação detalhada sobre a metodologia e a relação entre propostas de modificação e modificações, verificar o capítulo de metodologia, anterior a este.

que têm como objetivo a interseção de variáveis históricas em torno das PMs e Ms para a criação de taxas sobre expansão e retração, modificações e sucesso das modificações.

i) Instrumentos de reforma da Constituição de 1988 (PECs/PM versus EC/M)

No período analisado de 1988 a 2017, foram identificadas 5.142 PECs, distribuídas da seguinte forma ao longo do tempo, segundo o gráfico 1. Existe uma tendência maior de apresentações de PECs por parte da CD. Esse comportamento pode ser explicado em razão da quantidade de Deputadas e Deputados Federais eleitos quadrienalmente (513, desde 1994) em relação ao número de Senadores (81, desde 1998).

Gráfico 01 - Quantidade de PECs à CRFB/1988 apresentadas por ano em razão da Casa (CD e SF)



CD: Câmara dos Deputados; SF: Senado Federal.

No gráfico 1, o total em cada ano representa a quantidade de PECs apresentadas no Congresso Nacional. Como é possível observar, há uma curva crescente de apresentação. Embora o número de apresentações de PECs não corresponda à aprovação de fato, já que este é o instrumento com a mais alta exigência de maiorias para ser aprovado,⁶ esses dados sugerem que o debate sobre mudanças na Constituição tem sensibilizado o Congresso Nacional, considerando que a maioria das PECs são apresentadas por Deputados Federais e Senadores.⁷

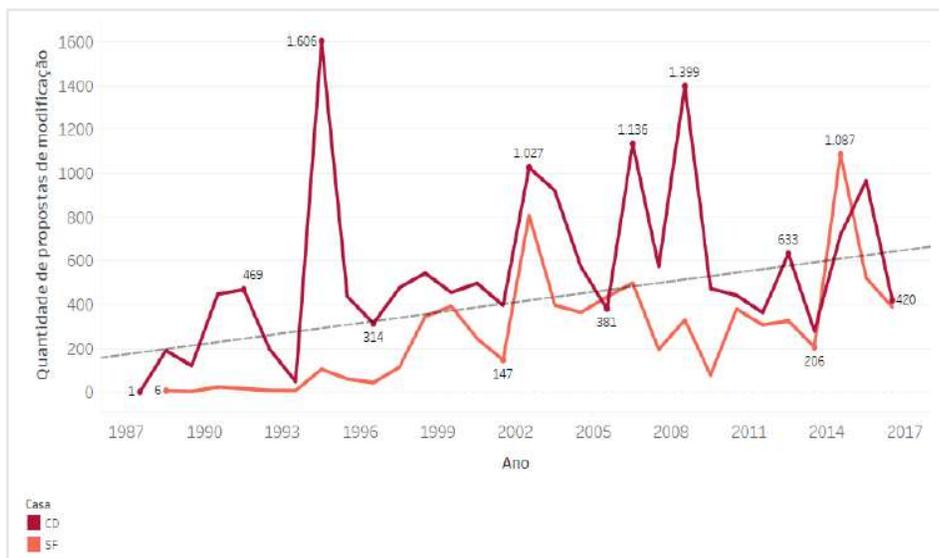
O número de PECs é uma indicação para a intensidade do “reformismo constitucional” brasileiro nos últimos 30 anos, mas ele é insuficiente caso não sejam considerados o número de dispositivos da CRFB/1988 que eles pretendiam alterar. O número de PMs nos dispositivos constitucionais fornece mais informações sobre a intensidade com que diversos trechos da Constituição têm sido alvo da atenção dos autores e das autoras da PECs. Suponhamos, por exemplo, que 300 PECs foram apresentados no ano n e 200 no ano $n + 1$. A diferença é que cada PEC do ano n apenas tinha um dispositivo a ser modificado. Já no ano $n + 1$, cada PEC continha dois dispositivos. Logo, neste último ano, apesar de ter menos PECs, a contagem de PM é maior que no primeiro (400 *versus* 300). Isso demonstra que o olhar sobre as PMs nos dispositivos fornece informações mais apuradas sobre os objetivos de reforma constitucional no Brasil.

Dentre as 24.398 PMs das normas constitucionais presentes no ordenamento jurídico brasileiro, a maior parte concentrou-se na CRFB/1988, ou seja, em um dos 250 artigos da CRFB/1988 (88,14%). Já o ADCT apresenta 9,43% do total. Cerca de 1,89% das PECs (462) não foram organizadas em planilhas em virtude da impossibilidade de visualização pelo servidor do Congresso Nacional.

6 Dentre o quórum exigido pelas principais proposições, as ECs exigem 3/5, as Leis Ordinárias, maioria simples, e as Leis Complementares, maioria absoluta.

7 O art. 60 da CRFB/1988 indica as exigências mínimas para uma PEC ser apresentada: I - de um terço, no mínimo, dos membros da CD ou do SF; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

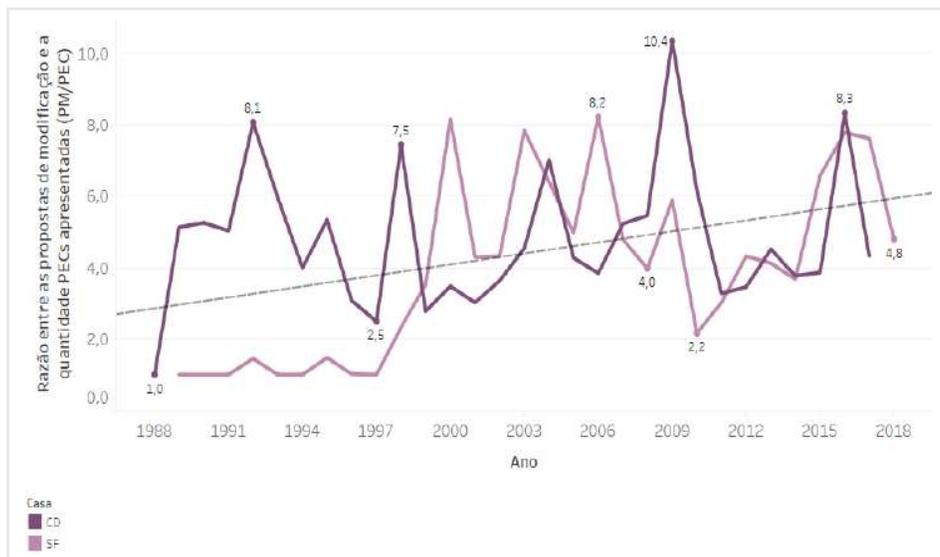
Gráfico 02 - Quantidade de PMs à CRFB/1988 por ano em razão da Casa (CD e SF)



CD: Câmara dos Deputados; SF: Senado Federal.

Como é possível observar no gráfico 2, apesar do pico registrado em 1995, com mais de 1,7 mil dispositivos nas PECs, a distribuição por ano demonstra que a Câmara dos Deputados tende a ter mais apresentações, o que é esperado em razão dos 513 deputados e dos 81 senadores. Contudo, ainda assim, nota-se que, em 2015, o Senado tem uma apresentação maior de PM que a CD. Ao relacionar, então, as PMs e as PECs, verificamos que o Senado, especialmente entre 200 e 2007, se destaca, conforme gráfico abaixo

Gráfico 03 - Razão entre as PMs e a quantidade de PECs à CRFB/1988 apresentadas por ano em razão da Casa (CD e SF)



CD: Câmara dos Deputados; SF: Senado Federal.

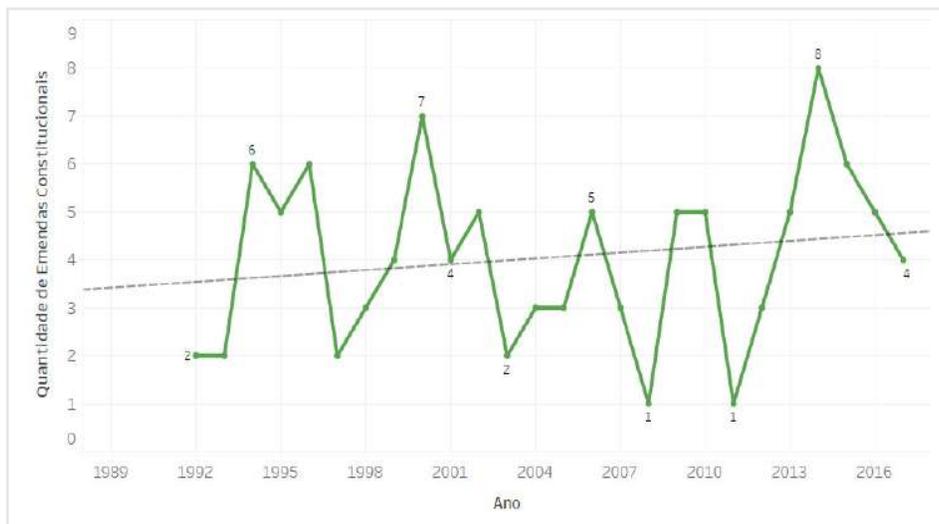
Ele considera a relação entre o número de PECs e o número médio de dispositivos da Constituição que foram alvo de tentativa de modificações. A pergunta que este gráfico tenta responder é: quantos dispositivos, em média, estão sendo propostos a serem modificados por cada PEC em determinado ano? Quanto mais perto de 1 está a razão, tal como em 1988, menos dispositivos estão presentes nas propostas. Neste caso, cada PEC contém um dispositivo. Por outro lado, quanto maior a média, mais dispositivos tentam ser regulados em apenas uma proposta.

Como é possível verificar acima, pelo gráfico 3, há uma relativa tendência de alta no número de dispositivos a serem modificados a cada PEC proposta no Poder Legislativo. Essa relação sugere que o chamado “reformismo constitucional”, isto é, a vontade de se alterar a Constituição, tem sido crescente em função do número de PECs apresentadas e da quantidade de dispositivos presentes em cada um desses instrumentos legislativos.

Observa-se que, em geral, o número de PECs teve picos de apresentação nos primeiros anos das Legislaturas, tanto na Câmara quanto no Senado. Esse comportamento já foi observado anteriormente pela equipe do Congresso em Números.⁸ Ainda assim, sabendo que a porta de entrada desse processo demonstra um comportamento cada vez mais reformista da Constituição, também é importante compará-lo com a porta de saída desse processo. O objetivo desta análise conjunta é observar se a vontade do legislador brasileiro em reformar a Constituição se traduz numa efetiva modificação. Nesse sentido, utilizando as mesmas sequências de gráficos anteriores, analisamos primeiramente as ECs.

Desde 1992, já foram contabilizadas 105 reformas constitucionais por ECs, sendo seis de revisão e 99, comuns. Entre elas, as duas que tiveram maior impacto no texto constitucional foram as ECs no 45/2004 (com 129 modificações) e 19/1998 (com 89 modificações). Enquanto a primeira introduziu uma série de reformas na estrutura do Poder Judiciário, a segunda reformou a estrutura administrativa do Estado brasileiro.

Gráfico 04 - Quantidade de ECs à CRFB/1988 transformadas em norma jurídica por ano



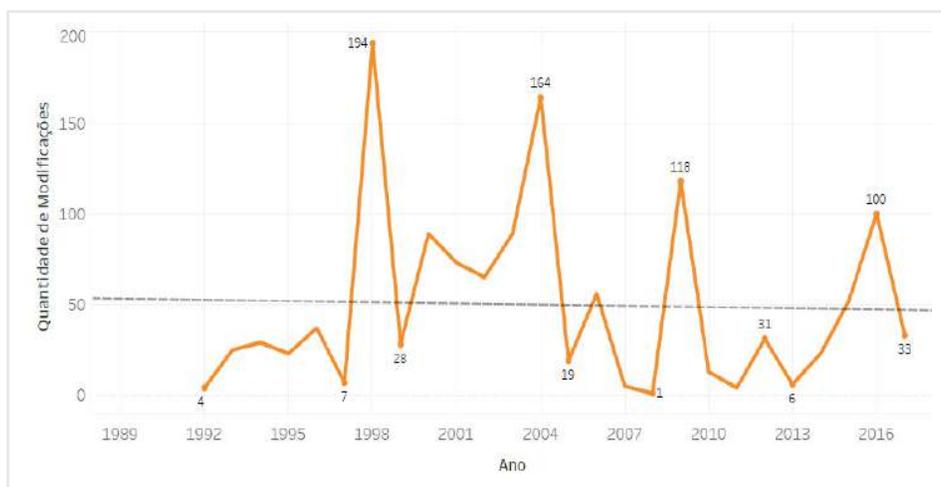
⁸ Nesse sentido, destacamos o livro de CERDEIRA, Pablo de Camargo; VASCONCELLOS, Fábio; SGANZERLA, Rogério; CUNHA, Brenda; CARABETTA, João; SALES, Alifer; SCOVINO, Fernanda. **Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017.** Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/24019>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

O gráfico 4 evidencia dois anos com maior número de ECs: 2000 (7) e 2014 (8). A distribuição por ano demonstra que, entre 1988 a 2000, a média foi de 3,75 por ano. No período seguinte, de 2001 a 2010, a média sobe ligeiramente para 3,9 a/a. No período de 2011 até 2017, há um aumento mais significativo de 4,7 PECs por ano.

Um detalhe interessante demonstrado neste gráfico e que influencia diretamente nas análises a seguir é que, desde 2014, essa quantidade vem decrescendo exponencialmente, chegando a zero em 2018, especialmente devido à decretação da intervenção federal no Rio de Janeiro e a impossibilidade de EC (art. 60, § 1º, CRFB/1988). Porém, desde 1988, nunca houve quatro anos consecutivos de queda no número de aprovações de ECs. Isso mostra que esse fenômeno recente é inédito dentro do constitucionalismo brasileiro.

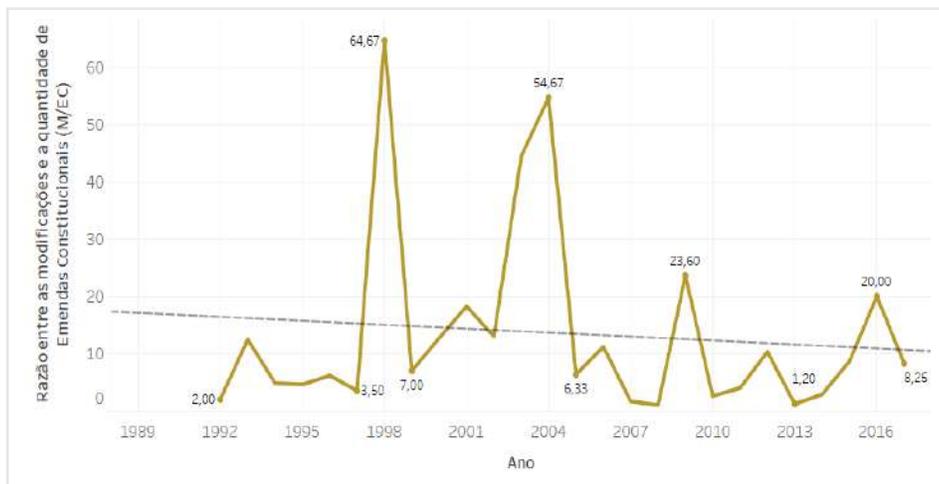
No gráfico 5, essa tendência decrescente é ainda tímida, mas já demonstra que o número de dispositivos constitucionais modificados na Constituição desde 1988 está diminuindo com os anos. Dentre as modificações derivadas das 105 ECs, 899 foram na CRFB/1988 (69,8%). Já no ADCT, foram realizadas 362 modificações (28,10%).

Gráfico 05 - Quantidade de M à CRFB/1988 por ano



Da mesma forma que as análises utilizadas nas PECs e nas PMs, as ECs e suas Ms apresentam picos similares, ainda que alguns anos tenham comportamentos distintos. Ainda assim, é preciso verificar a relação entre o número de ECs e o número médio de dispositivos da Constituição que foram alvo de modificações. Da mesma forma que apresentado no gráfico 3, quanto mais perto de 1 a razão está, menos dispositivos estão presentes em cada emenda constitucional.

Gráfico 06 - Razão entre a quantidade de M e as ECs à CRFB/1988 por ano



EC: Emenda Constitucional; M: Modificações.

O comportamento percebido com os dispositivos constitucionais modificados também se reflete nesta análise envolvendo a quantidade de dispositivos regulados em cada EC aprovada. Há também uma tendência de queda no número de dispositivos presentes em cada PEC, especialmente desde 2004.

De qualquer forma, nota-se que a 55ª Legislatura (2015-2018) teve um comportamento determinante para o “reformismo constitucional”. Apesar da tendência de apresentação de PECs e propostas de modificação ser alta (Gráficos 1, 2 e 3), numa análise sobre as aprovações (Gráficos 4, 5 e 6), a legislatura apresentou forte queda no número apresentações de ECs, modi-

ficações nos dispositivos constitucionais e no número de dispositivos regulados por PEC. Apesar de 2018 ter sido um ano atípico devido à intervenção federal no Rio de Janeiro, é preciso verificar se este comportamento legislativo nestes quatro últimos anos reflete um movimento histórico de desaceleração do “reformismo constitucional” ou apenas uma ação pontual.

Ainda assim, importante destacar que, independente do impacto da 55ª Legislatura na desaceleração do “reformismo constitucional”, fato é que o Poder Legislativo, apesar de apresentar muitas PECs, também se autocontém a fim de preservar o texto constitucional. Como será visto adiante e agregado às informações futuras, se todas as PECs apresentadas fossem aprovadas ou tivessem uma chance alta de aprovação, as normas constitucionais estariam em constante mutabilidade. Porém, em 30 anos de vigência, foram aprovadas 105 das 5.142 PECs apresentadas (2%), demonstrando que a porta de entrada utilizada pelo Poder Legislativo está sendo utilizada intensamente. Por outro lado, a porta de saída demonstra um movimento contrário, de contenção, especialmente nos últimos quatro anos (2015-2018), nos quais o número de ECs e Ms aprovadas caiu acentuadamente. Ainda assim, é importante também indagar se essa saída ainda não é larga demais dada a quantidade de ECs aprovadas em 30 anos de vigência da Constituição. Ou seja: apesar de termos um grande número de emendas constitucionais aprovadas, a maioria das propostas têm poucas chances de ser aprovada. Contudo, pergunta-se: esse comportamento é similar em todas os títulos, capítulos e seções da Constituição ou há maior/menor probabilidade de sucesso de acordo com o tema envolvido?

Por fim, importante frisar novamente que o termo “modificação” diz respeito à alteração de texto num dispositivo já existente, à criação de novos dispositivos e também à sua revogação. Logo, quando constatamos que as Ms exibem determinado comportamento na entrada ou na saída do Poder Legislativo, isso quer dizer que qualquer um dos três tipos pode estar variando, especialmente em títulos, capítulos e seções. No próximo capítulo, então, iremos analisar de forma mais profunda as PMs e as Ms de acordo com essa estrutura constitucional para entender se esse comportamento é uniforme e os interesses presentes tanto na apresentação quanto na aprovação são homogêneos ou se há algum tipo de concentração em temas específicos.

ii) Propostas de modificação e modificações do texto Constitucional (PM versus M)

A partir da investigação conjunta das PMs e das Ms na CRFB/1988 o objetivo é mapear os comportamentos de entrada e saída do Poder Legislativo no tocante ao poder de reforma e o quanto esses momentos se distinguem e se assemelham. Agregado ao detalhamento em torno das alterações, criações e revogações, é possível saber o quanto determinado título, capítulo e seção da CRFB/1988 teve seu texto modificado com base nas PECs. Isso ajudará a entender melhor o problema central deste trabalho: uma possível contradição entre extensão e reformismo constitucional. Caso a reforma da CRFB/1988 empregada pelo Poder Legislativo esteja focada na ampliação e expansão dos dispositivos constitucionais, ainda assim, este fenômeno pode ocorrer de duas formas: uniforme entre os títulos ou concentrar em capítulos e seções específicos.

Outra ressalva importante antes do início das análises se deve às PMs. Normalmente, todas as análises envolvendo a Constituição e seu poder de reforma têm como foco as ECs. Recentemente, dois estudos inovadores (anteriormente citados) não mais utilizaram como objeto de investigação este instrumento jurídico (EC), pois é possível que vários artigos, parágrafos e alíneas estejam sendo modificados dentro de uma mesma EC. Contudo, ainda assim, entendemos que essa leitura ainda é insuficiente para compreender o fenômeno político-jurídico do reformismo constitucional. Por isso, é necessário compreender o processo legislativo no seu início, momento no qual as PECs são apresentadas e indicam os dispositivos a serem modificados. Por se tratar de um momento inicial, pré-deliberativo, utilizaremos a terminologia “proposta de modificação” para indicar aquilo que Deputada(o)s e Senadora(e)s demonstraram interesse em modificar, nas normas constitucionais, aqui entendidas pela CRFB/1988, o ADCT e os tratados e convenções internacionais de direitos humanos. Assim como as PECs estão para as ECs, as PMs estão para as Ms. São momentos distintos dentro do processo legislativo (entrada *versus* saída), mas que traduzem as intenções e os interesses presentes no Congresso Nacional que influenciam e possuem mais poder para reformar a Constituição.

Dessa forma, constatou-se que de 5 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2017 foram apresentadas 5.142 PECs contendo 21.499 propostas

de modificação em dispositivos na CRFB/1988. Todas as análises detalhadas comparando as propostas de modificação e as modificações ao longo dos anos e também em cada título, capítulo e seção da CRFB/1988 estão no Apêndice 1 deste trabalho. Para fins de discussão do problema central em torno da extensão da CRFB/1988 e do reformismo constitucional, as tabelas e gráficos a seguir serão filtrados apenas com as informações mais relevantes para essa questão. Logo, dados e informações mais gerais sobre o comportamento do Congresso Nacional, apesar de serem importantes no debate, não serão o foco deste estudo.

Como primeiro aspecto importante de destaque, analisamos a seguir as PMs (Tabelas 5, 7, 9, 11 e 12 do Apêndice 1) e as Ms (Tabelas 6, 8, 10, 13 e 14 do Apêndice 1) em razão dos títulos capítulos e seções. Verificamos que a maioria das PMs versa sobre a Organização dos Poderes, isto é, assuntos referentes aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além das funções essenciais à Justiça (Ministério Público, Advocacia, Advocacia Pública e Defensoria Pública) (42,2%). Seguem as propostas com Tributação e Orçamento (17,3%), Organização do Estado (14,2%) e Ordem Social (8,7%). Essa ordem é acompanhada em parte pelas Ms, dado que o título sobre Organização dos Poderes está em primeiro (34,83%) seguido da Organização do Estado (20,79%), Ordem Social (17,19%) e Tributação e Orçamento (13,82%).

Dentre os capítulos, apesar de o Poder Legislativo receber a maior quantidade de PMs (3.873), ocupa apenas a quinta posição de Ms (64). A maior quantidade de modificações realizadas encontra-se no Poder Judiciário (193), sendo que este capítulo ocupa a terceira posição na lista de PMs (2.589). Devem ser ressaltados, ainda, os capítulos que tratam do Sistema Tributário Nacional (3.075 PMs e 87 Ms; 2º e 3º lugar, respectivamente) e da Administração Pública (1.107 PMs e 103 Ms; 6º e 2º lugar, respectivamente).

Com relação às seções, aquela que apresenta maior quantidade de PMs é a da Segurança Pública, que possui somente o art. 144 (1.244). Contudo, essa alta taxa de apresentação não se converte em modificações, visto que a seção teve apenas oito ao longo dos 30 anos de história constitucional. Por outro lado, as Disposições Gerais sobre o Poder Judiciário, embora não figure como uma das seções com maior número de PMs (644), apresenta a maior quantidade de Ms (69).

Tabela O2 - Quantidade de PMs aos dispositivos da CRFB/1988 em razão do título, capítulo e seção (PM > 500) – Ref. Tabela O9, Apêndice O1

Título	Capítulo	Seção	Propostas de Modificação (PM)	% do total das Seções
II. Dos Direitos e Garanti...	II.IV. Dos Direitos Políticos		705	3,90%
III. Da Organização do Estado	III.IV. Dos Municípios		834	3,90%
	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.I. Disposições Gerais	644	3,01%
IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.I.I. Do Congresso Nacional	626	2,93%
		IV.I.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e O...	783	3,66%
	IV.II. Do Poder Executivo	IV.I.VIII. Do Processo Legislativo	1.100	5,14%
		IV.II.I. Do Presidente e do Vice-Presidente da R...	631	2,95%
		IV.III. Do Poder Judiciário	IV.III.I. Disposições Gerais	644
	IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	789	3,69%	
V. Da Defesa do Estado e..	V.III. Da Segurança Pública		1.224	5,72%
VI. Da Tributação e do Orçamento	VI.I. Do Sistema Tributário Nacional	VI.I.IV. Dos Impostos dos Estados e do Distrito ..	941	4,40%
		VI.I.VI. Da Repartição das Receitas Tributárias	1.002	4,68%
	VI.II. Das Finanças Públicas		618	2,89%
	VI.II.I. Dos Orçamentos			
	VI.II.II. Dos Orçamentos			
VIII. Da Ordem Social	VIII.III. Da Educação, da Cultura e do De...	VIII.III.I. Da Educação	501	2,34%

Tabela O3 - Quantidade de Ms aos dispositivos da CRFB/1988 em razão do título, capítulo e seção (M > 27) – Ref. Tabela 10, Apêndice O1

Título	Capítulo	Seção	Modificações (M)	% do total das Seções
III. Da Organização do Estado	III.IV. Dos Municípios		56	6,29%
	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.I. Disposições Gerais	34	3,82%
		III.VII.II. Dos Servidores Públicos	62	6,97%
IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.I.VIII. Do Processo Legislativo	27	3,03%
		IV.III.I. Disposições Gerais	69	7,75%
	IV.III. Do Poder Judiciário	IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	55	6,18%
		IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, do	50	5,62%
		IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.IV.I. Do Ministério Público	35
VI. Da Tributação e do Orça..	VI.I. Do Sistema Tributário Nacional	VI.I.IV. Dos Impostos dos Estados e do Distri...	31	3,40%
		VI.II. Das Finanças Públicas	35	3,93%
		VI.II.II. Dos Orçamentos		
VII. Da Ordem Econômica e..	VII.I. Dos Princípios Gerais da Atividade...		34	3,82%
VIII. Da Ordem Social	VIII.II. Da Seguridade Social	VIII.II.III. Da Previdência Social	31	3,48%
		VIII.III. Da Educação, da Cultura e do D...	VIII.III.II. Da Cultura	38

Portanto, podemos perceber que há um comportamento relativamente distinto naquilo que é apresentado na entrada do processo legislativo daquilo que é aprovado na sua saída. Nota-se que, quando analisamos os títulos, apesar de uma leve alteração de prioridade, os quatro principais seguem os mesmos (Organização de Poderes, Organização do Estado, Tributação e Orçamento e Ordem Social) tanto nas propostas de modificação (somando 82,4%) quanto nas modificações (86,63%). Quando saímos do macro para uma análise micro em capítulos e seções, detectamos uma situação diferente. Ainda que esses títulos concentrem grande parte das PMs e das Ms, verifica-se que há uma discrepância entre os capítulos e, especialmente, nas seções. Isso significa que não é sobre todas os assuntos refe-

rentes à Administração Pública, Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judiciário, Segurança Pública e Sistema Tributário Nacional⁹ que atraem os interesses parlamentares na Constituição Federal de 1988, seja na sua entrada quanto na sua saída. Há seções específicas que, de alguma forma, permitem tematizar os lugares de maior concentração.

Nos capítulos que possuem seções, analisamos a (i) Administração Pública; (ii) Poder Legislativo; (iii) Poder Executivo; (iv) Poder Judiciário; (v) Sistema Tributário Nacional; (vi) Seguridade Social e (vii) Educação, Cultura e Desporto. Na Administração Pública (i), se destaca das demais as Disposições Gerais. Já no Poder Legislativo (ii), questões envolvendo o Congresso Nacional, Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária e o Processo Legislativo. No Poder Executivo (iii), a atenção está em assuntos envolvendo o Presidente e o Vice-Presidente da República. No Poder Judiciário (iv), há um interesse maior sobre as disposições gerais e também o STF. No Sistema Tributário Nacional (v), a importância está claramente voltada para os impostos dos estados e do Distrito Federal. Na Seguridade Social (vi), não há um foco claramente definido. Por fim, sobre Educação, Cultura e Desporto (vii), a principal atenção está na educação.

Mais ainda, embora o interesse em modificar a Constituição seja alto, verificamos que isso não resulta necessariamente em modificações dos seus dispositivos. Por mais que os capítulos e seções citados no parágrafo anterior se destaquem dos demais dentro de cada instrumento (PECs ou EC), isso não significa que o comportamento se repete entre eles, ou seja, não é necessariamente verdadeiro que os capítulos e seções com mais PMs serão aqueles com mais Ms (e vice-versa).

Exemplo disso é que os capítulos sobre Direitos Políticos e Poder Executivo possuem, respectivamente, 705 e 1.913 PMs, ao passo que, no primeiro, somente uma foi aprovada e, no segundo, dez. Juntos, sequer representam 2% do total de Ms em 30 anos da CRFB/1988, mas em termos de propostas de modificação eles representam 12,2% do total de entrada.

Nas seções, o mesmo comportamento se verifica. Conforme disposto nas tabelas 2 e 3, destacamos atenção especial para as seções sobre (i) Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais e dos Juízes do Traba-

9 Destacamos aqui os principais Capítulos dentre os quatro títulos selecionados que possuem mais propostas de modificação.

lho, (ii) Previdência Social e também (iii) Educação. Na primeira, apesar de ter apenas 1,38% do total de PM, possui 5,62% do total de Ms. A Previdência Social (ii) possui o mesmo comportamento, representando 0,89% do total de PMs, mas 3,48% do total de Ms. Já a Educação (iii) teve 2,33% de PMs e teve parecido percentual nas modificações (2,47%).

Logo, podemos observar, que uma análise sobre essa estrutura merece ser pormenorizada. Para isso, a seguir, apresentamos aqueles dispositivos da CRFB/1988 que mais tiveram PMs visando sua alteração, criação ou revogação.

Tabela 04 - Quantidade de PMs nos dispositivos da CRFB/1988 - Ref. Tabela 15, Apêndice 01

Dispositivos ..	Título	
Art. 14, § 5º	II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	101
Art. 159, I	VI. Da Tributação e do Orçamento	84
Art. 28, caput	III. Da Organização do Estado	80
Art. 82, caput	IV. Da Organização dos Poderes	78
Art. 144, § 10	V. Da Defesa do Estado e das Instituições D..	68
Art. 45, caput	IV. Da Organização dos Poderes	64
Art. 46, § 1º	IV. Da Organização dos Poderes	61
Art. 167, IV	VI. Da Tributação e do Orçamento	52
Art. 29, I	III. Da Organização do Estado	51
Art. 27, § 1º	III. Da Organização do Estado	50
Art. 46, § 2º	IV. Da Organização dos Poderes	50
Art. 228, caput	VIII. Da Ordem Social	49
Art. 45, § 1º	IV. Da Organização dos Poderes	49
	I. Dos Princípios Fundamentais	64
	II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	1.495
	III. Da Organização do Estado	2.868
	IV. Da Organização dos Poderes	8.770
Outros	V. Da Defesa do Estado e das Instituições D..	1.332
	VI. Da Tributação e do Orçamento	3.578
	VII. Da Ordem Econômica e Financeira	427
	IX. Das Disposições Constitucionais Gerais	298
	VIII. Da Ordem Social	1.830
	Total geral	21.499

Dentre os 40 dispositivos mais citados, chama atenção o art. 14, § 5º no seu topo. Apesar do título II (Direitos e Garantias Fundamentais) não estar entre os mais citados nas análises anteriores, o dispositivo que trata do instituto da reeleição de cargos políticos aparece em primeiro lugar da lista, com 101 PMs. Ressalta-se que este dispositivo já sofreu alteração devido à edição da EC nº 16/1997.

Nota-se também que a lista inclui diversos dispositivos presentes nos quatro títulos visados. A ordem segue com a Repartição do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para outros entes Federados (art. 159, I), o termo e mandato de Governadores e Vice-Governadores (art. 28, *caput*), o termo e mandato de Presidentes (art. 82, *caput*) e de novas atribuições à Segurança Pública (art. 144, § 10). Deve-se atentar para o fato de que, apesar de a Constituição hoje apresentar um § 10 ao art. 144 tratando sobre a Segurança Viária, este dispositivo somente foi incluído pela EC nº 82/2014, ficando quase 26 anos em discussão.

Portanto, agregando a análise deste bloco (ii), referente às PMs e Ms dos dispositivos constitucionais, com a do bloco anterior (i), referente aos instrumentos de reforma da CRFB/1988, podemos constatar que, apesar do número de PECs e PMs ter aumentado no decorrer da história constitucional brasileira e indicarem uma tendência crescente nos últimos 30 anos (mas descrente nos últimos anos), essa apresentação acentuada de reformas se concentrou em temas específicos e não de maneira uniforme pela CRFB/1988. Mais ainda, tal como constatado no bloco anterior, o próprio Poder Legislativo tem um comportamento de contenção em relação a sua reforma, demonstrando que as Ms nos dispositivos constitucionais não seguem obrigatoriamente os mesmos padrões das PMs. Ou seja, não é simplesmente porque um determinado título, capítulo ou seção é muito visado para reformas que Ms serão feitas. Pelo contrário. Um dos temas com mais tentativas (Segurança Pública) e que contém apenas um artigo da CRFB/1988 (art. 144), teve 1.224 PMs, mas somente oito aprovadas em 30 anos.

Para nosso problema central, ao que parece, pode-se dizer que há certa relação entre a extensão da Constituição e o reformismo constitucional. A partir da análise histórica de apresentação das PECs e aprovação das ECs, bem como a estruturação das PMs e Ms dos dispositivos em títulos,

capítulos e seções, observamos que o tamanho da CRFB/1988 influencia a alta quantidade de PECs, ECs, PMs e Ms presentes, haja vista que o texto constitucional contém 1.740 dispositivos originais, possibilitando um detalhismo e constitucionalização cada vez maior de temas infraconstitucionais.

Contudo, é também importante destacar que os quatro títulos mais visados (Organização dos Poderes, Tributação e Orçamento, Organização do Estado e Ordem Social) concentram 82,40% das PMs e 86,63% das Ms. Ao mesmo tempo, isso também é explicado pelo fato de que eles contêm 1.275 dispositivos (73,27%) da Constituição original (em 1988) e 1.671 (77,79%) do texto constitucional atual (em 2018). Ou seja: numa análise macro, a extensão dos títulos explicaria o alto grau de concentração e quantidade das reformas constitucionais, seja por meio das PECs e PMs seja por meio das ECs e Ms.

No entanto, os 14 capítulos/seções destacados na tabela 2 e os 13 na tabela 3 concentram, respectivamente, 11.042 PMs (51,36%) e 557 Ms (62,58%) de um total de 21.499 PMs e 890 Ms. Porém, ao contrário do comportamento verificado anteriormente com os títulos, esses capítulos/seções representam apenas 484 (27,81%) dos 1.740 dispositivos originais de 1988 e 694 (32,30%) presentes em 2018. Logo, numa análise micro, isso indica que aproximadamente metade das PMs e a maioria das Ms realizadas em 30 anos da CRFB/1988 se concentrou em temas que representam aproximadamente 30% da extensão do texto constitucional.

Por tudo isso, como conclusão parcial para o bloco (i) e (ii), podemos concordar em parte com as premissas levantadas na introdução desta obra. De fato, a extensão da CRFB/1988 explica o reformismo constitucional, mas somente em parte. Numa análise pormenorizada, percebe-se que tanto aquilo que é apresentado quanto aquilo que é aprovado está concentrado em temas específicos. Em termos práticos, podemos dizer que, se restringirmos a Constituição a aproximadamente 14 temas (de um total de 74), a quantidade de dispositivos seria reduzida em 1/3, mas, ainda assim, a maioria das PMs (51,36%) e das Ms (62,58%) persistiriam. Isso demonstra que, por mais que a extensão e seu detalhismo da Constituição explique o reformismo constitucional, este não é uniforme e concentra em certos títulos, capítulos e seções (temas) grande parte do interesse e sucesso em modificar o seu texto.

As análises acima apresentadas tiveram como objetivo demonstrar o quanto os dispositivos da CRFB/1988 podem ter representações distintas e destaques diferenciados em termos de prioridade legislativa quando analisados sob a ótica dos títulos, capítulos e seções. Isso sem levar em conta as PMs e as Ms, que também afetam claramente a perspectiva temática sobre a Constituição.

O foco prioritário deste bloco está na análise percentual e representatividade de determinado título, capítulo, seção ou dispositivo do total de PMs e Ms da CRFB/1988. Contudo, esses percentuais escondem diversos estudos sobre médias, sucesso e expansão, tal como demonstrado nas comparações entre os capítulos e seções mais propostos e aqueles mais aprovados. Para o próximo bloco (iii) analisaremos os números absolutos dessa estrutura e tentaremos aprimorar ainda mais nossa análise em torno da expansão e do reformismo constitucional.

iii) Indicadores analíticos constitucionais (a CRFB/1988 ontem e hoje)

Este bloco tem como objetivo realizar o cruzamento dos dados expostos no bloco (ii) no intuito de formular indicadores sobre o sucesso das modificações, expansão ou retração da Constituição, bem como o histórico de modificações, tudo isso filtrado pelos títulos, capítulos e seções.

Nesta tarefa, detalharemos o conceito de “modificação” que até este momento estava sendo analisado de forma agregada. Apesar de ter sido feito um esforço inicial na pesquisa em organizar em planilhas o tipo de M em cada PM, com a aproximação do prazo final e diversos empecilhos que surgiram durante o estudo, tornou-se inviável (para este momento) fazer esta organização manual em 21.499 linhas. Tais informações somente foram preenchidas para as modificações realizadas na CRFB/1988, leia-se, ECs.

Nesse sentido, tivemos como objetivo entender o quanto do texto original estava preservado em 2018 e quantos dispositivos foram alterados, criados ou revogados. A união desses três resulta no total de Ms por ECs.

Para fins de síntese, apresentaremos abaixo algumas informações importantes condensadas pelo presente estudo envolvendo as PECs, ECs, PMs e Ms:

- Proposição: PECs;
- Data: 5 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2017;
- Medida: dispositivos constitucionais;
- Unidade de medida: PMs e Ms;
- 5.142 PECs apresentadas (CD e SF):
 - 3.463 PECs pela Câmara dos Deputados;
 - 1.679 PECs pelo Senado Federal;
- 105 ECs aprovadas + 2 tratados internacionais de direitos humanos:
 - 99 ECs comuns;
 - 6 ECR (emenda constitucional de revisão);
- 21.499 PMs na CRFB/1988;
- 890 Ms na CRFB/1988;
- Dispositivos na CRFB/1988:
 - 1.740 em 1988;
 - 2.148 em 2018;
 - 340 alterados;
 - 485 criados;
 - 77 revogados;
 - Total de modificações: 902.¹⁰

Dessa forma, propomos quatro indicadores neste bloco: (a) média de propostas por dispositivos originais, (b) percentual de modificações, (c) taxa de modificação, (d) taxa de sucesso das modificações e (e) taxa de expansão e retração da CRFB/1988. Todas as análises completas e detalhadas estão no Apêndice 1 deste trabalho. Para fins de discussão do problema

10 Importante sinalizar que as 902 modificações indicadas a partir deste momento incluem 12 renumerações derivadas das Emendas Constitucionais. Diferente da pesquisa realizada por Rodolfo Almeida e Gabriel Zanlorenssi, do Nexo, em colaboração com o prof. Claudio Couto da EAESP FGV/SP (cujo trabalho anterior também já foi citado nesta obra), entendemos que as renumerações são um novo dispositivo, ainda que tenham o mesmo texto. Isso se justifica, pois, além do dispositivo anterior ter sido revogado, o novo dispositivo pode ser futuramente modificado, o que enseja não uma classificação nova paralela, mas uma incorporação dela às existentes. Link para matéria: <https://www.nexojournal.com.br/grafico/2018/10/05/30-anos-o-quanto-a-Constitui%C3%A7%C3%A3o-preserva-de-seu-texto-original>.

central em torno da extensão da CRFB/1988 e do reformismo constitucional, as tabelas e gráficos a seguir serão filtrados apenas com as informações mais relevantes para essa questão.

Assim, iniciando pela média de propostas por dispositivos originais (i), encontramos a seguinte disposição constitucional:

Tabela 05 - Média de propostas por dispositivos originais - Razão entre a quantidade de dispositivos originais em 1988 (O) da CRFB/1988 e as PMs por título, capítulo e seção - (PM/O > 20) - Ref. Tabela 16, Apêndice 01

Título	Capítulo	Seção	PM	O	PM/O
II. Dos Direitos e Gara..	II.V. Dos Partidos Políticos		188	9	20,89
III. Da Organização do ...	III.III. Dos Estados Federados		330	16	20,63
	III.IV. Dos Municípios		834	26	32,08
IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.I.I. Do Congresso Nacional	626	10	62,60
		IV.I.VIII. Do Processo Legislativo	1.100	28	39,29
	IV.II. Do Poder Executivo	IV.II.I. Do Presidente e do Vice-Presidente da ...	631	17	37,12
		IV.II.IV. Dos Ministros de Estados	353	7	50,43
	IV.III. Do Poder Judiciário	IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	789	38	20,76
		IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, do..	297	12	24,75
	IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	303	3	101,00
V. Da Defesa do Estad..	V.II. Das Forças Armadas		143	5	28,60
	V.III. Da Segurança Pública		1.224	18	68,00
VI. Da Tributação e do Orçamento	VI.I. Do Sistema Tributário Nacional	VI.I.IV. Dos Impostos dos Estados e do Distrit..	941	42	22,40
		VI.I.V. Dos Impostos dos Municípios	164	8	20,50
		VI.I.VI. Da Repartição das Receitas Tributárias	1.002	29	34,55

Na tabela 5, para cada informação da coluna PM/O realizamos a seguinte pergunta: em 30 anos, quantas foram, em média, as propostas de modificações em cada título, capítulo e seção de acordo com seu número de dispositivos? Esta razão tem como intuito normalizar as PMs em relação a quantidade de dispositivos presentes em 1988. Dado que o número de dispositivos indica a sua extensão/detalhismo, quanto maior for o número de dispositivos em cada título, capítulo ou seção, a tendência é que mais propostas sejam apresentadas. Uma média alta, neste caso, significa que, independente desse campo ser muito ou pouco extenso, há uma discrepância significativa entre a quantidade de propostas e a quantidade de dispositivos, sugerindo um interesse específico nesse tema. Uma leitura, por exemplo, é que de as propostas de modificação referentes ao STF representaram 20 vezes mais o número de dispositivos presente nesta seção.

Notamos, então, que a Defensoria Pública se destaca dos demais (101,00), seguido da Segurança Pública (68,00) e do Congresso Nacional

(62,60). A maioria dos selecionados acima, apesar de terem médias altas, tiveram entre 20 e 30 vezes mais propostas em razão do número de dispositivos originais. À exceção do Título da Ordem Social (VIII), todos os demais analisados no bloco (i) e (ii) estão presentes. Já no tocante aos capítulos e seções, percebe-se que estão presentes novos temas (antes invisíveis), tais como Defensoria Pública, Forças Armadas e Ministros de Estados. Isso demonstra que, apesar de terem uma quantidade baixa de PMs em relação aos demais (303, 143 e 330 respectivamente), o que os destaca é a desproporção entre o número de dispositivos constitucionais que regula o tema (3, 5 e 7) e o interesse demasiado em modificá-lo.

Nesta esteira, passamos à análise do indicador (ii) sobre percentual de modificações. Duas análises serão propostas a seguir: a primeira com os temas que mais tiveram modificações em seu conteúdo (Tabela 6), ou seja, aqueles que estão com um percentual baixo de dispositivos originais de 1988, e a segunda com aqueles que não tiveram modificações no seu texto original, ou seja, permanecem inalterados desde 1988 (Tabela 7).

Tabela 06 - Percentual de modificações – Percentual de modificações em razão dos dispositivos da CRFB/1988 originais (O/DP), alterados (A/DP), criados (C/DP), revogados (R/DP) por título, capítulo e seção – (O/DP < 50%)
- Ref. Tabela 18, Apêndice 01

Título	Capítulo	Seção	O/DP	A/DP	C/DP	R/DP
III. Da Organização do Estado	III.IV. Dos Municípios		30,2%	22,1%	47,7%	0,0%
	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.II. Dos Servidores Públicos	27,4%	32,1%	38,1%	2,4%
		III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrito Fede.	42,9%	25,0%	0,0%	32,1%
IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.I.VIII. Do Processo Legislativo	31,8%	6,8%	23,9%	1,1%
		IV.III.I. Disposições Gerais	45,5%	20,5%	31,5%	1,6%
	IV.III. Do Poder Judiciário	IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	40,9%	11,8%	44,1%	3,2%
		IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribun.	21,1%	28,1%	35,1%	15,8%
	IV.IV. Das Funções Essenciais a..	IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	33,3%	22,2%	44,4%	0,0%
V. Da Defesa do Estad..	V.II. Das Forças Armadas		23,8%	19,0%	52,4%	4,8%
VI. Da Tributação e do ..	VI.I. Do Sistema Tributário Nac..	VI.I.V. Dos Impostos dos Municípios	35,4%	22,7%	22,7%	18,2%
VII. Da Ordem Econôm..	VII.IV. Do Sistema Financeiro N..		48,3%	6,9%	0,0%	44,8%
		VIII.II. Da Seguridade Social	34,0%	38,0%	22,0%	5,0%
VIII. Da Ordem Social	VIII.III. Da Educação, da Cultur..	VIII.III.III. Da Previdência Social	28,0%	0,0%	72,0%	0,0%
		VIII.III.II. De Cultura	41,2%	17,5%	41,2%	0,0%
	VIII.IV. Da Ciência, Tecnologia..					

Tabela 07 - Percentual de modificações - Percentual de modificações em razão dos dispositivos da CRFB/1988 originais (O/DP), alterados (A/DP), criados (C/DP), revogados (R/DP) por título, capítulo e seção - (O/DP = 100%) - Ref. Tabela 18, Apêndice 01

Título	Capítulo	Seção	O/DP	A/DP	C/DP	R/DP
I. Dos Princípios Fund...			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
III. Da Organização do Estado	III.V. Do Distrito Federal e dos ...	II.V.I. Do Distrito Federal	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		II.V.II. Dos Territórios	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.IV. Das Regiões	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.I.I. Do Congresso Nacional	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		IV.I.VII. Das Comissões	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
IV. Da Organização dos Poderes	IV.II. Do Poder Executivo	IV.II.III. Da Responsabilidade do Presidente da Repúb...	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		IV.III.VI. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	IV.III. Do Poder Judiciário	IV.III.VII. Dos Tribunais e Juizes Militares	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		IV.IV. Das Funções Essenciais à ...	IV.IV.III. Da Advocacia	100,0%	0,0%	0,0%
V. Da Defesa do Estado e das Instituições De...	V.I. Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio	V.I.I. Do Estado de Defesa	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		V.I.III. Do Estado de Sítio	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		V.I.III. Disposições Gerais	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
VII. Da Ordem Econôm...	VII.II. Da Política Urbana		100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	VII.III. Da Política Agrícola e Fu...		100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	VIII.I. Disposição Geral		100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
VIII. Da Ordem Social	VIII.III. Da Educação, da Cultur...	VIII.III.III. Do Desporto	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
		VIII.VIII. Dos Índios	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Na tabela 7, para cada valor da coluna O/DP, realizamos a seguinte pergunta: em 30 anos, quanto do texto original da Constituição de 1988 foi alterado, criado e revogado em cada título, capítulo e seção de acordo com seu número de dispositivos? A visualização percentual permite comparar os temas independente da quantidade de dispositivos em cada um. Um percentual alto, neste caso, significa que mais da metade dos dispositivos presentes neste título, capítulo ou seção foram modificados, sugerindo um interesse maior. Uma leitura, por exemplo, é que 63,6% dos dispositivos do texto original sobre Impostos dos Municípios foram modificados, sendo 22,7% alterações e criações e 18,2% revogações.

Notamos, então, que os maiores percentuais de modificação (ou seja, menor percentual do texto original) estão nos temas de Servidores Públicos (27,4%), Forças Armadas (23,8%), Cultura (28%) e Tribunal Superior do Trabalho, Tribunais Regionais do Trabalho e Juizes do Trabalho (21,1%). Mais ainda, na seção sobre Cultura, por exemplo, todas as modificações foram sobre criação e adição de normas ao texto constitucional, sem revogar ou alterar qualquer dispositivo original. A seção sobre Forças Armadas segue comportamento parecido. Com 76,2% de dispositivos modificados, 52,4% do total também criavam novas regulações. Outros 19% alteravam dispositivos existentes.

Por outro lado, analisando o silêncio em torno das reformas constitucionais, percebemos que eles também estão presentes nos títulos sobre Organização dos Poderes, Organização do Estado e Ordem Social. A novidade são os títulos sobre Princípios Fundamentais, Defesa do Estado e das Instituições Democráticas e da Ordem Econômica e Financeira. Isso demonstra que não parece haver uma relação direta entre os títulos e aquilo que é aprovado, haja vista que três dos quatro destacados anteriormente (concentram aproximadamente 83% das PM e M) também incluem seções que sequer tiveram, por exemplo, uma proposta de modificação (Regiões).

Outra análise possível sobre os mesmos números sedá com a taxa de modificação. Trata-se a razão entre a quantidade de dispositivos modificados e os originais em 1988. Nesta tabela, o objetivo é identificar o peso das modificações em razão do texto original. Uma porcentagem alta (acima de 100%) indica que o tema foi objeto de mais modificações pelo Poder Reformador do que previsto pelo Constituinte Originário. Ou seja, ainda que tenha muitas PMs e Ms, não necessariamente resulta uma taxa de M alta. O que se pretende identificar abaixo são aqueles temas que, ainda com poucos dispositivos, tiveram modificações desproporcionais à sua extensão. De certa forma, pode-se dizer que representam um dissenso entre o Constituinte Originário e o Poder Reformador, seja alterando aquilo originalmente proposto, seja adicionando novas regulações a ele, ou seja, revogando completamente seu texto. Uma leitura, por exemplo, é que o capítulo sobre Forças Armadas teve quase 320% de modificações em razão das 16 modificações ao seu texto original de apenas cinco dispositivos.

Tabela O8 - Taxa de modificação – Razão entre a soma das quantidade de dispositivos da CRFB/1988 alterados (A), criados (C) e revogados (R) da CRFB/1988 e os dispositivos originais (O) por título, capítulo e seção – ((A+C+R)/O) - (Tx Mod. > 100%) – Ref. Tabela 19, Apêndice 01

Título	Capítulo	Seção	O	A	C	R	Tx Mod.
III. Da Organização do Estado	III.IV. Dos Municípios		26	19	41		230,8%
	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.II. Dos Servidores Públicos	23	27	32	2	265,2%
		III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrito Fed.	12	7		9	133,3%
IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.I.VIII. Do Processo Legislativo	28	6	21	1	100,0%
	IV.III. Do Poder Judiciário	IV.III.I. Disposições Gerais	59	26	40	2	115,3%
		IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	38	11	41	3	144,7%
		IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribun...	12	16	20	9	375,0%
	IV.IV. Das Funções Essenciais à	IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	3	2	4		200,0%
V. Da Defesa do Estad.	V.II. Das Forças Armadas		5	4	11	1	320,0%
VI. Da Tributação e do...	VI.I. Do Sistema Tributário Nac.	VII.V. Dos Impostos dos Municípios	8	5	5	4	175,0%
VII. Da Ordem Econôm.	VII.IV. Do Sistema Financeiro N.		14	2		13	107,1%
	VIII.II. Da Seguridade Social	VIII.II.III. Da Previdência Social	17	19	11	3	194,1%
VIII. Da Ordem Social	VIII.III. Da Educação, da Cultur...	VIII.III.II. Da Cultura	14		35		257,1%
	VIII.IV. Da Ciência, Tecnologia.		7	3	7		142,9%

Novamente, notamos que os temas se repetem como nas análises anteriores. Até mesmo a Defensoria Pública com seus três dispositivos originais teve seis Ms no seu conteúdo, sendo quatro delas criações. Ou seja, independente de qualquer juízo de valor negativo ou positivo, a questão que se verifica é a proporcionalidade entre o texto original e as suas Ms de forma a não desfigurar, ainda que de forma pontual e temática, aquilo que foi pensado pelo Constituinte Originário.

E, para espanto, essa descaracterização poderia ser ainda maior. Ainda no caso da Defensoria Pública, conforme verificado na tabela 5, a razão entre a quantidade de propostas e seus dispositivos originais indicava um interesse 101 vezes maior. Apesar disso, como se verifica na tabela 9, ainda que seja um tema com alto interesse, esta não possui uma taxa de sucesso alta (apenas 2%).

Tabela 09 - Taxa de sucesso – Razão entre a soma das quantidade de dispositivos da CRFB/1988 alterados (A), criados (C) e revogados (R) da CRFB/1988 e as propostas de modificação (PM) por título, capítulo e seção – ((A+C+R)/PM) - (Tx Sucesso > 7,2%) – Ref. Tabela 20, Apêndice 01

Título	Capítulo	Seção	PM	A	C	R	Sucesso
II. Dos Direitos e Gara...	II.III. Da Nacionalidade		95,0	5,0	3,0		8,4%
III. Da Organização do Estado	III.IV. Dos Municípios		834,0	19,0	41,0		7,2%
	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.II. Dos Servidores Públicos	347,0	27,0	32,0	2,0	17,6%
IV. Da Organização dos Poderes	IV.III. Do Poder Judiciário	III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Distri...	117,0	7,0		9,0	13,7%
		IV.III.I. Disposições Gerais	644,0	26,0	40,0	2,0	10,6%
		IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	789,0	11,0	41,0	3,0	7,0%
		IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, do...	297,0	16,0	20,0	9,0	15,2%
		IV.III.VIII. Dos Tribunais e Juizes dos Estados	83,0	3,0	3,0		7,2%
V. Da Defesa do Estad...	IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.IV.I. Do Ministério Público	339,0	7,0	26,0		9,7%
	V.II. Das Forças Armadas		143,0	4,0	11,0	1,0	11,2%
VI. Da Tributação e do ...	VI.I. Do Sistema Tributário Nacional	VI.I.I. Dos Princípios Gerais	234,0	2,0	16,0		7,7%
		VI.I.V. Dos Impostos dos Municípios	164,0	5,0	5,0	4,0	8,5%
VII. Da Ordem Econôm...	VII.I. Dos Princípios Gerais da Atividade Econômi...		232,0	8,0	17,0	16,0	17,7%
	VII.IV. Do Sistema Financeiro Nacional		73,0	2,0		13,0	20,5%
	VIII.II. Da Seguridade Social	VIII.II.III. Da Previdência Social	192,0	19,0	11,0	3,0	17,2%
VIII. Da Ordem Social	VIII.III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	VIII.III.II. Da Cultura	81,0		36,0		44,4%
	VIII.IV. Da Ciência, Tecnologia e Inovação		28,0	3,0	7,0		35,7%

Aqui, novamente a leitura deve ser feita de forma cuidadosa. Apesar de certos temas possuírem alto interesse por parte dos parlamentares, uma alta quantidade de modificações, bem como uma alta taxa de modificação, não indica que, necessariamente, a taxa de sucesso também será alta. Diz-se isso, pois, é possível que haja uma quantidade relativamente baixa de PMs, com uma preservação de 74,2% dos dispositivos originais e apenas 34,8% de taxa de M e, ainda assim, apresentar uma taxa de sucesso alta nas suas modificações. É o caso do capítulo sobre Nacionalidade.

A taxa de sucesso identifica aqueles temas nos quais a quantidade de Ms aprovadas foi mais próxima daquelas apresentadas. Mais ainda, também é interessante verificar aqueles que tiveram grande quantidade de apresentações, mas nenhuma sequer aprovada.

Tabela 10 - Taxa de sucesso - Razão entre a soma das quantidade de dispositivos da CRFB/1988 alterados (A), criados (C) e revogados (R) da CRFB/1988 e as PMs por título, capítulo e seção - ((A+C+R)/PM) - (Tx Sucesso = 0,0%) - Ref. Tabela 20, Apêndice 01

Título	Capítulo	Seção	PM	A	C	R	Sucesso
I. Dos Princípios Fund...			64				0,0%
III. Da Organização do Estado	III.V. Do Distrito Federal e dos Territórios	II.V.I. Do Distrito Federal	75				0,0%
		II.V.II. Dos Territórios	30				0,0%
	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.IV. Das Regiões	0				
IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.I.I. Do Congresso Nacional	626				0,0%
		IV.I.VII. Das Comissões	82				0,0%
		IV.II.III. Da Responsabilidade do Presidente d	259				0,0%
		IV.III.VI. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais	251				0,0%
		IV.III.VII. Dos Tribunais e Juizes Militares	140				0,0%
	IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.IV.III. Da Advocacia	1				0,0%
V. Da Defesa do Estado e das Instituições De...	V.I. Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio	V.I.I. Do Estado de Defesa	13				0,0%
		V.I.II. Do Estado de Sítio	16				0,0%
		V.I.III. Disposições Gerais	5				0,0%
VII. Da Ordem Econôm...	VII.II. Da Política Urbana		41				0,0%
		VII.III. Da Política Agrícola e Fundiária e da Refor...	81				0,0%
		VIII.I. Disposição Geral	5				0,0%
VIII. Da Ordem Social	VIII.III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	VIII.III.III. Do Desporto	59				0,0%
		VIII.VIII. Dos Índios	73				0,0%

O que significa, por exemplo, quando apenas 1 PM é apresentada sobre Advocacia em quase 30 anos de Constituição? E quando nenhuma das 626 é aprovada? Essas perguntas, entre diversas outras, fogem ao escopo deste trabalho e também, em parte, ao estudo do Direito. Para este momento, focaremos na seguinte questão: a expansão ou retração da Constituição possui alguma relação com a sua taxa de sucesso nas modificações? Para tentar responder esta pergunta, selecionamos na tabela 11 (abaixo) aqueles títulos, capítulos e seções com maior expansão e retração.

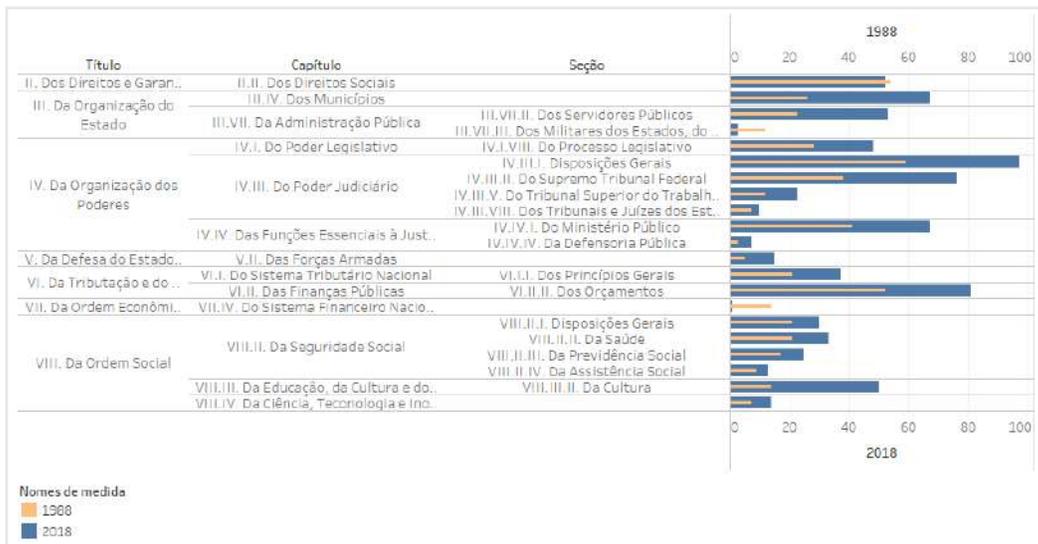
Tabela 11 - Taxa de expansão e retração da CRFB/1988 - Variação percentual do número de dispositivos da CRFB/1988 originais em 1988 (O) e hoje em 2018 (H) por título, capítulo e seção - ((H-O)/O) - (Tx Expansão > 42,9%) - Ref. Tabela 21, Apêndice 01

Título	Capítulo	Seção	O	H	Expansão/ Retração
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	II. II. Dos Direitos Sociais		54	52	-3,7%
III. Da Organização do Estado	III. IV. Dos Municípios		26	67	157,7%
	III. VII. Da Administração Pública	III. VII. II. Dos Servidores Públicos	23	53	130,4%
		III. VII. III. Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios	12	3	-75,0%
IV. Da Organização dos Poderes	IV. I. Do Poder Legislativo	IV. I. VIII. Do Processo Legislativo	28	48	71,4%
		IV. I. III. Disposições Gerais	59	97	64,4%
	IV. III. Do Poder Judiciário	IV. III. I. Do Supremo Tribunal Federal	38	76	100,0%
		IV. III. IV. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Estaduais do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça	12	23	91,7%
	IV. IV. Das Funções Essenciais à Jurisdição	IV. IV. I. Do Ministério Público	7	10	42,9%
		IV. IV. IV. Da Defensoria Pública	41	67	63,4%
V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democárquicas	V. II. Das Forças Armadas		5	7	133,3%
VI. Da Tributação e do Imposto	VI. I. Do Sistema Tributário Nacional	VI. I. I. Dos Princípios Gerais	21	37	76,2%
		VI. I. II. Dos Orçamentos	52	81	55,8%
VII. Da Ordem Econômica	VII. IV. Do Sistema Financeiro Nacional		14	1	-92,9%
VIII. Da Ordem Social	VIII. II. Da Seguridade Social	VIII. II. I. Disposições Gerais	21	30	42,9%
		VIII. II. II. Da Saúde	21	33	57,1%
		VIII. II. III. Da Previdência Social	17	25	47,1%
	VIII. II. IV. Da Assistência Social	9	13	44,4%	
	VIII. III. Da Educação, da Cultura, do Esporte, do Turismo e do Patrimônio Cultural	VIII. III. II. Da Cultura	14	50	257,1%
VIII. IV. Da Ciência, Tecnologia e Inovação		7	14	100,0%	

Comparando as tabelas 9 e 11, verificamos que grande parte dos temas que tiveram maior sucesso também são aqueles com maiores modificações, independente de ter havido uma expansão ou retração. No caso, as regulações envolvendo o Sistema Financeiro Nacional e os Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios são as que se destacam com maior retração no número de dispositivos. Ou seja, não somente devemos olhar para aqueles títulos, capítulos e seções que aumentaram seus dispositivos nesses 30 anos de CRFB/1988. Há também um comportamento contrário de diminuição dos dispositivos constitucionais em alguns temas.

Por isso, pergunta-se: estamos contrariando o Poder Constituinte Originário ao diminuir de 14 para 1 a quantidade de dispositivos constitucionais sobre o Sistema Financeiro Nacional? E quando se aumenta a quantidade de regulações sobre a cultura em 257,1% com um sucesso de 44,4%? O que isso indica?

Tabela 12 - Expansão e retração da CRFB/1988 – Quantidade de dispositivos da CRFB/1988 em 1988 e hoje, em 2018, por título, capítulo e seção - Ref. Tabela 22, Apêndice 01



Mais do que simplesmente pensar numa democracia como respeito aos procedimentos formais de EC, nosso questionamento envolve também seu conteúdo, extensão e também àquilo determinado pelo Poder Constituinte Originário no dia 5 de outubro de 1988. Ainda que a sociedade se altere com o tempo, especialmente numa sociedade de informação e globalizada do século XXI, é preciso questionar se a Constituição precisa (ou até mesmo deve) seguir essa mesma tendência de constitucionalização do Direito. Mais ainda, como verificamos acima, também há uma tendência específica em desconstitucionalização em certos temas. Por mais que haja um debate intenso sobre a necessidade e as consequências para o Direito, e principalmente para o Poder Judiciário, dessa inflação constitucional, ainda assim, foi uma escolha do Poder Constituinte Originário dado o contexto político naquela época.

Podemos concluir, então, que, por mais que a CRFB/1988 seja sempre classificada como rígida, os dados demonstram que essa premissa pode, de certa forma, ser questionada em razão da temática, cujo sucesso está ligado à sua extensão.

CONCLUSÃO

Dado o contexto analisado neste estudo acerca das PMs e das Ms realizadas durante a vigência de 30 anos da Constituição de 1988 é possível levantar algumas questões sobre o reformismo constitucional no Brasil. A seguir, faremos um breve compêndio das principais análises e descobertas deste estudo, agregando as informações e conclusões dos blocos (i), (ii) e (iii), bem como sintetizado nos indicadores da tabela 13.

Tabela 13 - Resumo dos Indicadores - Média de propostas por dispositivos originais, Taxa de sucesso, Taxa de modificação e Taxa de expansão por título, capítulo e seção da CRFB/1988 - Ref. Tabela 23, Apêndice 01

Título	Capítulo	Seção	PM/O	Tx Mod.	Sucesso	Expansão/ Retração
III. Da Organização do Estado	III. IV. Dos Municípios		32,1	230,8%	7,2%	157,7%
	III. VII. Da Administração Pública	III. VII. II. Dos Servidores Públicos	15,1	265,2%	17,6%	130,4%
		III. VII. III. Dos Militares dos Estados, do Distrito Federa...	9,9	133,3%	13,7%	-75,0%
IV. Da Organização dos Poderes	IV. I. Do Poder Legislativo		39,3	100,0%	2,5%	71,4%
	IV. III. Do Poder Judiciário	IV. III. I. Do Supremo Tribunal Federal	20,8	144,7%	7,0%	100,0%
		IV. III. V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribun...	24,8	375,0%	15,2%	91,7%
	IV. IV. Das Funções Essenciais à...	IV. IV. IV. Da Defensoria Pública	101,0	200,0%	2,0%	133,3%
V. Da Defesa do Estad...	V. II. Das Forças Armadas		28,6	320,0%	11,2%	200,0%
VII. Da Ordem Econôm...	VII. IV. Do Sistema Financeiro N...		5,2	107,1%	20,5%	-92,9%
	VIII. III. Da Educação, da Cultur...		5,8	257,1%	44,4%	257,1%
VIII. Da Ordem Social	VIII. IV. Da Ciência, Tecnologia...		4,0	142,9%	35,7%	100,0%
	Total Geral		12,4	51,8%	4,2%	23,4%

Conforme observado durante este capítulo, o conjunto de temas que possui maior expansão e retração dos dispositivos constitucionais, também possui uma alta taxa de modificação. Ou seja, aqueles temas que mais aumentaram ou diminuíram seus dispositivos também tiveram uma taxa de modificação alta, indicando que a criação e revogação de dispositivos constitucionais está, de certa forma, ligada ao movimento de reformismo constitucional.

Contudo, o inverso não é necessariamente verdadeiro. Nota-se que há casos nos quais uma taxa de modificação alta tem uma expansão não tão significativa em relação aos demais. Exemplo disso são as seções das Disposições Gerais do Poder Judiciário, Impostos dos Municípios e Previdência Social. Nesse sentido, ainda que haja uma ligação mais direta entre capítulos e seções que se expandiram e retraíram de forma mais acentuada com a taxa de modificação, não significa que aqueles temas com maior modifica-

ção terão aumento ou diminuição do número de dispositivos, haja vista que o interesse pode ser simplesmente na alteração do texto constitucional.

Agregando os indicadores de sucesso à análise, percebemos que grande parte desses temas destacados com maior expansão e retração também tem uma taxa alta de sucesso. Novamente, as seções das Disposições Gerais do Poder Judiciário e Previdência Social se destacam com alta taxa de modificação, sucesso, mas uma expansão mais modesta em relação aos demais (mas ainda assim considerável). Esse movimento, inclusive, demonstra que não parece haver uma relação entre o interesse em modificar a Constituição (PM/O) com o seu sucesso e sua expansão/retração. Muitos temas selecionados acima tiveram médias altas e baixas. Além disso, diversas médias altas não resultam em uma taxa de modificação ou sucesso também alto, como o caso da Segurança Pública, Defensoria Pública, Processo Legislativo e do Congresso Nacional.

Portanto, podemos concluir que grande parte da relação existente entre a expansão e retração da CRFB/1988 está ligada à sua taxa de modificação e não necessariamente ao seu interesse e seu sucesso. Apesar de ambos servirem de indicadores para uma possível tendência, não foi possível constatar uma relação mais significativa entre a média de propostas de modificação e os dispositivos originais (PM/O) e o sucesso com a quantidade de dispositivos criados ou revogados.

Nesse sentido, podemos dizer que há uma contradição, em parte, da extensão da Constituição com o reformismo constitucional. Como já frisado, caso a quantidade de dispositivos da CRFB/1988 se restringisse a 1/3 do tamanho atual, ainda assim, persistiriam 51,36% das propostas de modificação e 62,58% das modificações. Notamos, então, que o “reformismo constitucional” atua de forma específica em capítulos e seções e não de maneira uniforme por toda a Constituição. Embora seja possível verificar um interesse e também um sucesso significativo nestes temas em relação aos demais, não podemos relacionar diretamente estas ações, dado que também se verificou um comportamento de contenção do Congresso Nacional às reformas constitucionais. Apenas 2% do total de propostas de modificação foram aprovadas. Ainda assim, nossa CRFB/1988 teve 105 emendas constitucionais aprovadas em 30 anos de vigência e teve um aumento de 23,4% na quantidade de dispositivos.

Por mais que se observe uma tendência de diminuição de aprovações de ECs e Ms nos últimos anos, é preciso verificar se esse comportamento é apenas algo tópico para a 55ª Legislatura e, em especial, para o ano de 2018, com a decretação da intervenção militar no Rio de Janeiro, ou se trata de um novo comportamento do Poder Legislativo em diminuir as modificações na Constituição. Apesar de um movimento descrente, trata-se apenas de uma queda no crescimento e não retração. O constitucionalismo e o fenômeno do reformismo constitucional ainda são atuantes e positivos, tendo em vista que a Constituição abrange uma quantidade significativa de temas.

Para os próximos estudos, teremos como objetivo a análise dos conflitos entre o Poder Constituinte Originário e o Poder Reformador. Nos questionamentos até que ponto este pode modificar a CRFB/1988, seja revogando seus dispositivos, seja criando novos, qual o limite desse reformismo constitucional? Qual o limite para o Poder Derivado em modificar não só a Constituição como um todo, mas também seus títulos, capítulos e seções? Até que ponto o poder de reforma pode ser exercido sem desfigurar o Poder Constituinte Originário de 1988?

PARTE 2

PODER CONSTITUINTE E REFORMA DA CONSTITUIÇÃO: DENTRO, FORA E ALÉM DO ESTADO

Siddharta Legale

Sumário

Observações Gerais	69
Poder Constituinte Originário	71
Poder Constituinte Derivado	97
Poder Constituinte para além do Originário e do Derivado	121

Observações Gerais

As ECs integram o poder de reformar a Constituição. O tema se insere num debate clássico sobre o poder constituinte. É preciso, preliminarmente, esclarecer tanto a diferença entre um poder constituinte originário em relação ao poder constituinte derivado, quanto o debate sobre os limites ao poder de reforma e como ela dialoga com outras manifestações dentro, fora e em paralelo ao Estado.

O texto, por isso, será dividido em três partes. A primeira discorre sobre o poder constituinte originário, ou seja, sobre o poder de criar a Constituição. Apresenta-se o contexto original de sua formulação teórica na França no pensamento de Emmanuel Joseph Sieyès. O conceito será apresentado, mais precisamente, em relação às características e críticas atribuídas ao poder constituinte originário.

Na segunda, o foco é o poder constituinte derivado ou o poder propriamente dito de reformar ou revisar a Constituição. Esclarece-se uma mudança de um perfil nos limites à reforma constitucional antes e depois da segunda guerra mundial. Antes, predominavam nas Constituições limites temporais e formais, enquanto, depois, além desses, passaram a ser incluídos também limites circunstanciais e materiais ao poder de reforma. Observar essa modificação a partir de experiências constitucionais concretas – como a francesa, norte-americana e alemã – auxilia a compreender a progressiva sofisticação teórica sobre os limites ao poder de reforma. Nessa parte, é abordada, mais especificamente, a reforma constitucional e os seus limites na experiência constitucional brasileira. São sintetizadas as noções gerais sobre os limites circunstanciais, formais, materiais e temporais.

Por fim, na terceira parte, sistematizam-se outras formas contemporâneas não abrigadas na dicotomia clássica entre poder constituinte originário e derivado para além do Estado-nação: (i) dentro, que é o poder constituinte do estado-membro; (ii) fora do Estado, que é poder constituinte supranacional e internacional; e (iii) ao lado ou paralelo ao Estado, que é poder constituinte difuso.

Poder Constituinte Originário

Contexto e conceito

Utiliza-se tradicionalmente como ponto de partida na teoria do poder constituinte, originário pelo abade francês Emmanuel Joseph Sieyès, a obra *O que é o terceiro estado?* Se nos anos 1980 o livro era pouco lido no Brasil, como bem destaca o professor titular de direito constitucional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), José Ribas Vieira, cerca de 30 anos depois da primeira edição brasileira, a qual ele prefaciou o tema, a obra se tornou uma espécie de senso comum da área.¹

O livro surge no contexto e é uma crítica à forma de organização dos Estados Gerais na França, pelo Rei Luís XVI, ao permitir a tributação, o que não ocorria desde 1614, já que a França atravessava uma profunda crise econômica e social. A obra questiona, mais precisamente, não só o aumento da taxação, mas o próprio poder real de fazê-lo, contando os votos em três estados: nobreza, clero e terceiro estado.

De uma perspectiva histórica, as teses de Sieyès contribuíram decisivamente para o Terceiro Estado declarar a própria legitimidade e instituir uma Assembleia Nacional com ou sem a presença das outras duas ordens, que eram “apenas duzentos mil indivíduos”.

Em 4 de agosto de 1789, essa Assembleia Nacional Decretou a igualdade fiscal e aboliu todos os tributos feudais, como os direitos fiscais eclesiásticos. Ainda em 26 de agosto de 1789, foi proclamado o documento básico da Revolução Francesa: a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”. Diante da recusa de Luís XVI de sancionar os decretos, Sieyès defendeu que a nação possui uma autoridade anterior para estabelecer a ordem jurídica, traduzida na ideia de “poder constituinte originário”.

Nas fases posteriores, a participação de Sieyès na Revolução Francesa assumirá variações. No período do Terror, ele assume uma posição discreta em geral. A Constituição Francesa de 1791 decreta a igualdade jurídica plena com alguma pretensão social e direta. Eleito para Convenção de Departamento de Sarthe, ele votou pela morte de Luís XVI.

Na fase conversadora, a Constituição Francesa de 1795 restringe o conceito de igualdade como a lei igual para todos, bem como a noção de

1 VIEIRA, José Ribas. Prefácio. In: SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu'est-ce que le tiers état? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 15.

cidadania. O Executivo foi entregue a um diretório de cinco membros designados pelo Conselho dos quinhentos anciãos. Sieyès foi indicado. Ainda assim, apoiou o golpe de Estado de 18 de Brumário (9 de novembro de 1799), no qual Napoleão Bonaparte assumiu o controle militar de Paris. Os conselhos, sob a pressão do Exército, substituíram o Diretório por três cônsules, entre eles, Ducos, Bonaparte e o próprio Sieyès.

A Constituição de 1799 receberá muito da sua influência, embora, neste mesmo ano, ele tenha sido afastado do Consulado, tornando-se opositor de Napoleão e refugiado em Bruxelas. A Construção dessa nova ordem jurídica completa-se com a promulgação do Código Civil Napoleônico de 1804. Sieyès só retornaria a Paris após a Revolução, em 1830, e faleceria em 1836.

Suas ideias, portanto, são fundamentais para a introdução ao menos da igualdade formal na França e de uma gama de direitos de liberdade. Dentre as que suscitam mais debates críticos, estão as características do Poder Constituinte Originário. Até hoje, foram e vêm sendo objeto de aplicação por parte das instituições e alvo de diversas críticas no Direito Constitucional contemporâneo.

A obra surge em razão da convocatória dos Estados gerais de julho de 1788 aos franceses para apresentarem as suas ideias para a Assembleia. Foram editados, para tanto, cerca de quarenta mil “Cahiers de doléances”, entre os quais estava o que se tornou mais famoso na autoria de Sieyès: *Qu’est-ce que le tiers état?* Aqui, ele afirma, inicialmente, ser fundamental para a prosperidade e existência de uma Nação tanto os trabalhos particulares quanto as funções públicas. Mas sobre quem recai a maior parte desse trabalho? Justamente na Nação, no Terceiro Estado, naqueles submetidos a uma lei comum.

A estrutura do livro utiliza três perguntas com respostas simples e diretas:

“O que é o Terceiro Estado? Tudo.

O que tem sido ele, até agora, na ordem política? Nada.

O que ele pede? Ser alguma coisa.”²

A simplicidade típica de um panfleto político fez a obra circular com milhares de cópias na França. Ela representou, do ponto de vista teórico, a

2 SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu’est-ce que le tiers état? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 51.

combinação livre e criativa, possível e operacional, entre as ideias de Locke e Rousseau para defesa da Revolução Francesa. Em português, o livro foi traduzido como *A constituinte burguesa*.

O Terceiro Estado, na visão do Sieyès, é tudo na ordem social, uma nação completa. Conta-se aos milhões de pessoas. Já o primeiro e segundo Estado são contados aos milhares. Entretanto, o Terceiro Estado é um “tudo” que não recebeu a devida importância e espaço político. A explicação é que existiam mais duas classes (clero e nobreza) que eram privilegiadas. A partir do momento que o governo se transforma em patrimônio de determinada classe, não se pensa mais nas necessidades dos governados e, sim, na dos governantes.

Sem as classes privilegiadas, o Terceiro Estado, que é tudo, deixaria de ser um tudo oprimido e passaria a ser um tudo livre e florescente, ocupando seu espaço de tudo que abrange uma Nação. É impossível falar em uma Nação livre em que o Terceiro Estado não é livre. Sieyès defende, por isso, que o Terceiro Estado deve ser entendido como uma nação completa, um conjunto de cidadãos pertencentes a uma ordem comum. Os privilégios do primeiro e segundo Estado, ainda que instituídos por lei, fogem da ordem comum, constitui uma exceção à lei comum. Sieyès chega, até mesmo, a definir a Nação como aquela constituída por essa lei e uma representação do Terceiro Estado, da Nação.

Diferente de Rousseau, Sieyès vai além da mera necessidade de respeitar a “vontade geral” e elabora um “processo reflexivo significando um instrumento de limitação da estrutura representativa”.³ Nessa linha, Sieyès formula três petições que deveriam ser feitas para que a participação política do Terceiro Estado fosse eficaz e verdadeira.

A primeira é a necessidade de os representantes do Terceiro Estado serem escolhidos apenas entre os cidadãos que efetivamente pertençam a essa classe, ou seja, dentre aqueles não possuíssem nenhuma espécie de privilégio.⁴ A segunda é apontar a necessidade de que o número de depu-

3 VIEIRA, José Ribas. Prefácio. In: SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu'est-ce que le tiers état? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 17.

4 SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu'est-ce que le tiers état? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 65: “Que os representantes do terceiro estado sejam escolhidos apenas entre os cidadãos que realmente pertençam ao Terceiro Estado.”

tados do Terceiro Estado fosse igual aos do clero e nobreza.⁵ Afinal, isso seria uma questão de justiça, tendo em vista o número total de eclesiásticos (cerca de 80 mil) e nobres (cerca de 110 mil) não chegar a 200 mil. Em contraste, o Terceiro Estado soma por volta de 26 milhões de pessoas, deixando evidente a existência de uma minoria privilegiada em detrimento do povo.

Por fim, a terceira é a necessidade de organizar os Estados Gerais para funcionar na lógica de uma Assembleia Nacional, na qual os votos sejam contados por cabeça e não por ordem.⁶ Em outras palavras, o voto deve ser oriundo de cada pessoa e não de uma das três classes sociais: clero, nobreza e Terceiro Estado.

Características e críticas

A parte final da obra de Sieyès é lida e apropriada pelos constitucionalistas contemporâneos para discorrer sobre as características do Poder Constituinte Originário. A distinção entre o poder constituinte e o poder constituído, criador da constituição *versus* criatura/instituições constituídas, irá colocar essas últimas sob os desígnios daquela. Esse poder constituinte originário terá quatro características essenciais:⁷ (i) inicial; (ii) ilimitado; (iii) incondicionado; e (iv) imprescritível.

Em primeiro lugar, o poder constituinte originário é *inicial*. Significa que o poder pretende inaugurar a ordem jurídica. É como se o que existisse antes fosse incompatível com a lógica atual. Nas palavras de Sieyès:

“Se precisamos de uma Constituição, devemos fazê-la. Só a Nação tem o direito de fazê-la.”⁸

5 Ibidem, p. 70: “Que seus deputados sejam em número igual ao da nobreza e do clero.”

6 Ibidem, p. 74: “Que os Estados Gerais não votem por ordens, mas por cabeças.”

7 Nesse sentido, vale conferir que destaca ainda (i) a titularidade na nação, que optamos por embutir na inicialidade para fins didáticos; e (ii) a superioridade da Constituição e da lei e do controle de constitucionalidade, que optamos por não listar aqui também por fins didáticos e por não ser um dos aspectos principais para discussão teórica do que é o **poder constituinte** originário no modelo francês e para o debate brasileiro. FERREIRA FILHO, Manoel. O poder constituinte. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 11-21. Caracterizando o poder constituinte como inicial, ilimitado, indivisível, incondicionado e permanente cf. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Direito constitucional**: história, teoria e métodos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 243 e ss.

8 SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu'est-ce que le tiers état? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 91.

“A nação existe antes de tudo, ela é a origem de tudo. Sua vontade é sempre legal, é a própria lei. Antes dela e acima dela, só existe o direito natural.”⁹

Em segundo lugar, o poder constituinte originário é *ilimitado*. O seu poder não se subordina aos limites anteriores, como, por exemplo, os privilégios da nobreza. O único limite que se admite, segundo o próprio Sieyès, é o Direito Natural. Segundo Sieyès:

“O poder só exerce um poder real enquanto é constitucional. Só é legal enquanto é fiel às leis que foram impostas. A vontade nacional, ao contrário, só precisa de sua realidade para ser sempre legal: ela é a origem de toda legalidade. Não só a nação não está submetida a uma Constituição, como ela não pode estar, ela não deve estar o que equivale a dizer que ela não está.”¹⁰

Em terceiro lugar, o poder constituinte originário é *incondicionado*. Não há uma maneira específica para que esse poder constituinte se manifeste. De acordo com Sieyès:

“Já que, para imaginar uma sociedade legítima, atribuímos às vontades individuais puramente naturais a potência oral de formar a associação, como nos negaríamos a reconhecer uma força semelhante em uma vontade comum, igualmente natural? Uma nação nunca sai do estado de natureza e, em meio a tantos perigos, todas as maneiras possíveis de expressar sua vontade nunca são demais. Repetindo, uma nação é independente de qualquer formalização positiva, basta que sua vontade apareça para que todo direito político cesse, como se estivesse diante da fonte e do mestre supremo de todo o direito positivo.”¹¹

Para a teoria constitucional tradicional, essa manifestação do poder constituinte se revela por meio da outorga, da convenção ou da assembleia constituinte. Na outorga, o estabelecimento pela Constituição se dá pela

9 Ibidem, p. 94.

10 Ibidem, p. 95.

11 Ibidem, p. 96.

declaração unilateral do agente do Poder Constituinte, como ocorrido na Constituição de 1824 ou nos atos adicionais proferidos pela Junta militar e que retalharam a Constituição de 1946. Embora alguns autores, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, cheguem a enquadrar a outorga como manifestação do poder constituinte originário,¹² é altamente questionável a existência de uma efetiva representação do povo ou da nação nesses atos e, portanto, uma manifestação sincera do poder constituinte originário.

Os modelos de Convenção ou Assembleia Nacional são legítimos e adequados para manifestação da vontade do povo/nação na medida em que haja necessariamente uma deliberação para aprovação de uma Constituição, como ocorreu na Convenção de Filadélfia norte-americana ou na Assembleia Nacional Francesa. Conceber a outorga de uma Constituição não é a forma apropriada para manifestação da vontade popular. Tal via parece ignorar as razões para as quais Sieyès formulou originalmente a proposta de fortalecer o terceiro estado.

Jon Elster, por exemplo, realiza um denso trabalho histórico e de direito comparado entre ambos os modelos: norte-americano, de convenção, e francês, de assembleia nacional, estabelecendo um paralelo interessante que pode ser apresentado de forma resumida no seguinte quadro:¹³

	EUA (1787) Convenção	França (1791) Assembleia Nacional
Titulares	Origem: Congresso continental com representantes escolhidos pelas legislaturas estaduais.	Origem: estados-gerais convocados pelo Rei Luís XVI, sem poderes para refutar credenciais.
Controles de direitos	Voto por maioria: um estado, um voto.	Rei falha em impor voto por classe. Terceiro Estado obtém voto por cabeça.
Procedimentos	Funcionou como constituinte exclusiva.	Funcionou também como Legislatura ordinária.
Ratificação	Legislaturas estaduais.	Decreto do 4 de agosto de 1789 que abole privilégios feudais. Rei se recusa e gera tensão.
Teóricos	Jay, Hamilton e Madison. Influência: David Hume.	Sieyès. Influência: Rousseau.

12 FERREIRA FILHO, Manoel. **O poder constituinte**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 64 e ss.

13 Para uma comparação detalhada entre ambos os formatos, cf. ELSTER, Jon. Constitutional bootstrapping in Philadelphia and in Paris. **Cardozo Law Review**, n.14, 1992-1993, p. 549 e ss.

Em quarto lugar, o poder constituinte é *imprescritível ou permanente*. Essa ideia significa que não existe um prazo predeterminado para manifestação do poder constituinte, cujo esgotamento lhe retiraria a possibilidade de se expressar. Em outras palavras, o direito de o poder constituinte originário se manifestar não prescreve. Confira o trecho pertinente da obra *O que é o terceiro estado*:

“Os representantes ordinários de um povo estão encarregados de exercer, nas formas constitucionais, toda esta porção da vontade comum que é necessária para a manutenção de uma boa administração. Seu poder se limita aos assuntos do governo. Os representantes extraordinários terão um novo poder que a nação lhes dará como lhe aprouver. Como uma grande nação não pode, na realidade, se reunir todas as vezes que circunstâncias fora da ordem comum exigem, é preciso que ela confie a representantes extraordinários os poderes necessários, os poderes a essas ocasiões. Se ela pudesse se reunir diante de vocês e exprimir sua vontade, vocês ousariam contestá-la, porque ela faz isso de uma forma e não de outra? Aqui a realidade é tudo e a forma, nada.”¹⁴

“A nação pode sempre reformar sua Constituição. Sobretudo, ela não pode abster-se de reformulá-la, quando é contestada.”¹⁵

Em relação à imprescritibilidade, fica evidente a possibilidade de a nação “sempre” voltar a estruturar novamente a Constituição, bem como a divisão entre “representantes ordinários” e “extraordinários”. Note-se que a maneira com que isso foi defendido originalmente enseja uma percepção de que o poder constituinte primeiro se manifesta, depois expressa a vontade da nação, para criar os poderes constituídos e, por fim, retorna a uma espécie de estado de latência.

É importante destacar, ainda, que o fato de Sieyès não aprofundar uma teoria do poder constituído ou de reforma torna esse retorno à situação de latência ainda mais problemático. Para alguns, há um embrião dessa formulação em sua afirmação de que “Em cada parte a Constituição não

14 SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu'est-ce que le tiers état? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 97-98.

15 Ibidem, p. 99-100

é obra do poder constituído, mas do poder constituinte. Nenhuma espécie de poder delegado pode mudar nada nas condições de sua delegação.”¹⁶

Para outros, como a professora Sayonara Grillo, a despeito dessa referência, inexistente a teoria da reforma na obra de Sieyès, pois a reforma se refere à possibilidade de superar a Constituição anterior e a delegação limitada deve ser compreendida a partir da fundamentação da ideia de representação, que está sendo objeto da fundamentação do autor.¹⁷

De fato, a obra emprega o termo “reforma” para designar a aprovação de uma nova Constituição. Não há uma teorização acabada sobre quais seriam os exatos limites do poder para reformar a Constituição criada. Logo, na teoria original de Sieyès, quando ele usa a expressão “poder constituinte”, o autor se refere apenas ao que compreendemos hoje como poder constituinte originário.

É possível apresentar também, para além da descrição do que existe e não existe na teoria original sobre o poder constituinte, algumas críticas contemporâneas a cada uma das características tradicionais do poder constituinte: (i) inicialidade; (ii) incondicionalidade; (iii) ilimitado; e (iv) imprescritibilidade.

Em primeiro lugar, o poder constituinte originário é visto como inicial, ou seja, em alguma medida, cria o próprio Estado moderno. Entretanto, atualmente os Estados já têm suas constituições, logo ele não pode ser considerado como um ato necessariamente inicial. Trata-se de um processo que varia de acordo com as experiências de cada país. José Ribas Vieira, por exemplo, questiona a “falsa totalidade” que o próprio conceito de nação encobre e, com ela, o próprio conflito que persiste mesmo dentro do Terceiro Estado.¹⁸

Em segundo lugar, a incondicionalidade é questionada a partir da experiência que repete uma Convenção exclusiva para aprovação da Constituição. Critica-se uma Assembleia que continuará como Congresso legislativo ordinário posteriormente, porque isso poderia facilitar a confusão entre o espaço da política cotidiana com a política constitucional. Embora inexista uma forma determinada previamente, na prática, Assembleia ou Convenção são os modelos escolhidos via de regra.

¹⁶ Ibidem, p. 94.

¹⁷ SILVA, Sayonara Grillo C. Leonardo. **Poder reformador**: insuficiência conceitual e experiências constitucionais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p.13.

¹⁸ VIEIRA, José Ribas. Prefácio. In: SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: qu’est-ce que le tiers état? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 21.

Por exemplo, nos EUA, a forma com que a Constituição foi elaborada foi através da Convenção da Filadélfia, cujo objetivo era redigir um tratado de aliança, convertido numa Constituição destinada tão somente a pensar acerca da estrutura da Constituição dos Estados Unidos da América. Na França, por sua vez, vingou a proposta de Sieyès de uma Assembleia Nacional, representando a Nação por meio de funções legislativas ordinárias e não apenas modificando a estrutura constitucional.

O poder constituinte originário, em teoria, não comporta modelos pré-determinados rígidos, mas, na prática, essas duas (Convenção e Assembleia Constituinte) são as formas mais comuns de convocação desse poder. O debate contemporâneo, ainda assim, tende a superar a visão dicotômica e dogmática tradicional entre o modelo francês e o norte-americano, interessando-se menos pelas características intrínsecas do poder constituinte para perquirir mais a sua manifestação concreta a partir do grau de transparência, a forma de deliberação dentro da reunião e o debate público promovido com a sociedade pelo modelo adotado.

Jon Elster, por exemplo, vem estudando sistematicamente as experiências constituintes a partir do direito comparado.¹⁹ Sua pretensão é analisar um processo constituinte como uma gradação para que esse momento seja o mais deliberativo possível. Esse processo, para ser deflagrado, precisa de formas anteriores (referendo, plebiscito), a fim de engajar uma maior parte da população.

Além disso, defende o autor que o processo deve ser público, mas não só isso, deve pensar em forma de interação popular, de esclarecimento à população, notícias, entrevistas etc. que debatam o processo de forma compreensível.²⁰ Também devem haver formas de divulgação e ratificação que insiram essa vontade popular. Jon Elster defende que, para evitar que parlamentares capturem o processo constituinte para promover seus próprios interesses, devem ser implementados dispositivos de participação popular. É preciso gerar maior imparcialidade possível para que se realize uma política de Estado, e não a de uma facção política específica.

19 ELSTER, Jon. Clearing and Strengthening the Channels of Constitution Making. In: GINSBURG, Tom. **Comparative constitutional design**. Cambridge: University Press, 2012. p. 15-31.

20 ELSTER, Jon. Deliberation and Constitution making. In: ELSTER, Jon (Org.). **Deliberative democracy**. Cambridge University Press, 1998. ELSTER, Jon. Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. **Duke Law Journal**, vol. 45, n. 2, nov. 1995, p. 364-396.

Em terceiro lugar, o caráter ilimitado do poder constituinte originário é questionado a partir das suas próprias limitações. De um lado, o próprio Sieyès admite o direito natural como um Poder Constituinte Originário. Em um mundo secularizado, porém, não cabe recorrer a um limite não positivo ou metafísico para demarcação desses limites. Por outro lado, atualmente, os autores vêm defendendo limites por meio dos direitos humanos e pelas normas imperativas de direitos internacionais (*Jus cogens*). Em alguns casos, esses limites chegam a ser traçados por constituintes provisórias antes da aprovação da definitiva, como no caso da Constituição africana.

Em quarto lugar, a ideia da imprescritibilidade é questionada a partir da necessidade de o poder constituinte sair de cena, e permanente, em estado de latência. O foco, então, não é questionar a partir da possibilidade de o povo se manifestar a qualquer momento, mas, sim, seu estado posterior. Antônio Neri, por exemplo, questiona essa teoria que concebe o poder constituinte de forma transcendente, ou seja, aquele que cria a constituição e sai de cena, não estando no dia a dia da política.²¹ O autor propõe pensar de forma imanente o poder constituinte, afirmando que o povo não precisa sair na cena política, tornando a revolução permanente. Para isso, o poder constituinte deve ser pensado de maneira dinâmica.

Poder constituinte no Brasil: entre o originário e derivado

A história constitucional brasileira está na curva entre o poder constituinte originário e o derivado, bem como o movimento pendular oscila entre modelos mais e menos rígidos de alteração do texto da Constituição. Em linhas gerais, historicamente, as Constituições Brasileiras adotaram um modelo de mais flexibilidade para um mais rígido para, em seguida, passar desse modelo mais rígido para outro mais flexível.

De um lado, como veremos mais detalhadamente adiante, a Constituição de 1824 é flexível em temas não constitucionais, a Constituição de 1937 é flexível para as iniciativas do Presidente e a Constituição de 1967 é retalhada pelos atos institucionais da Junta Militar.

Por outro lado, a Constituição de 1891 possui certa rigidez para sua alteração. A Constituição de 1934 prevê uma maioria absoluta para a aprovação por

21 NEGRÍ, Antonio. **O poder constituinte**. Trad. Adriano Pilatti, Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 7-24.

duas votações, e a de 1946 prevê 2/3 para aprovação imediata. A rigidez é adotada de forma mais consistente na iniciativa, quórum e rito a partir da Constituição de 1988, como veremos de forma pormenorizada adiante. De todo modo, é muito perspicaz a conclusão de Oscar Vilhena a respeito. Confira-se:

“Interessante notar – mas também óbvio de se esperar – que a ampla flexibilidade constitucional foi preferida pelos regimes autoritários, tanto de Vargas como dos militares. Sem as amarras de uma Constituição rígida esses governantes estavam livres para moldar os textos constitucionais às suas necessidades discricionárias e arbitrarias.”²²

A *Carta de 1824* é produto da dissolução da Assembleia constituinte e da outorga por Dom Pedro I. Entender, porém, essa constituição como um produto da outorga é simplista e insuficiente. O decreto de convocação original foi redigido por Joaquim Gonçalves Ledo, um jornalista defensor de posturas mais liberais de caráter democrático ou radical. Ledo chegou a propor eleições diretas para a constituinte no Conselho de Procuradores em 3 de junho de 1822. A proposta de molde mais democrática, contudo, não só não passou, como foi seguida de decretos destinados a restringir a liberdade de imprensa.

Acabou prevalecendo o modelo de José Bonifácio para a constituinte. Adotou-se um perfil pragmático, liberal conservador, desconfiado dos princípios abstratos por conta da recente história de terror da Revolução Francesa e que almejava uma reconstrução do pacto social entre as elites e com a metrópole para construir uma moderna monarquia constitucional a partir de tendências patriarcais e patrimonialistas.²³

A Assembleia Nacional constituinte foi eleita em junho de 1822 e instalada em maio de 1823. Um exemplo muito representativo das divergências que se pretendiam conciliar e das discussões da época de sua instalação era se o Imperador deveria entrar descoberto, sem coroa, insígnias e cedro. Os constituintes pretendiam com esse simbolismo drenasse o caráter patrimonialista e absoluto em favor de uma proposta de monarquia constitucio-

22 VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 125.

23 RODRIGUES, Celso. **Assembleia constituinte de 1823**: ideias políticas na fundação do Império brasileiro. Curitiba: Juruá, 2004. p.53 e ss.

nal. O acordo que restou foi a condução das insígnias por oficiais a serem depositados na mesa à sua direita.

Durante toda a Assembleia, o grupo que a liderou politicamente, como Antônio Carlos Ribeiro de Andrada e Silva e Martim Francisco e Silva Lisboa, tentava adaptar ideias estrangeiras, tal como a representação da “vontade geral” de Rousseau, sem perder de vista a realidade brasileira. Para eles, isso significou levar em conta a aclamação do Imperador, a preservação da ordem sociopolítica dessa elite e a manutenção da integridade territorial.²⁴

Ilustrativo dessa tendência e contradição é o Voto de Graças à Sua Majestade, redigido por Antônio Carlos, no sentido de que “A assembleia confia que fará uma Constituição digna da nação brasileira, digna de si mesma e do Imperador”. Em outras palavras, a constituinte de 1823 é produto de um acordo impreciso entre ideias liberais e conservadoras.

Em julho de 1823, ocorreu a saída de José Bonifácio e de Martim Francisco, respectivamente, da pasta da Fazenda do Império e dos Negócios do Império. Dom Pedro I indicou Nogueira da Gama e Carneiro Campos para ocuparem seus lugares. A Constituinte aprovou as respectivas licenças. A mudança foi feita em tom de normalidade. Dom Pedro chegou, posteriormente, a oferecer o título de Marquês a José Bonifácio de forma coerente com a sua visão de que a monarquia deveria ser mantida sem feições aristocráticas e em defesa de uma monarquia constitucional que convertesse súditos em cidadãos, fundada essa conversão na nacionalidade.

A substituição de Bonifácio por Carneiro Campos é representativa. Chegou a se pronunciar pela representação equânime nas monarquias constitucionais, dos representantes e do Chefe da Nação. O futuro Marquês de Caravelas subordinou todos os poderes à vontade geral, salvo o Poder monárquico, sob o fundamento de que foi o Príncipe que rompeu com os vínculos coloniais, dando origem a uma sociedade autônoma. O Príncipe, em sua visão, é anterior à sociedade e possui uma dimensão autônoma no pacto constitucional dotado de representação política. Defenderá, por isso, o poder moderador e as prerrogativas imperiais.²⁵

24 Ibidem, p.83-105.

25 RODRIGUES, Celso. **Assembleia constituinte de 1823**: ideias políticas na fundação do Império brasileiro. Curitiba: Juruá, 2004. p.120 e ss.

Em 20 de outubro de 1823, o Imperador recebeu “as leis enviadas pela assembleia constituinte”. De forma breve, e com tom irônico, denominou os trabalhos da constituinte de Leis. Ela é encerrada, pois a omissão quanto ao poder moderador acaba por deixá-lo insatisfeito com a conformação dos poderes pretendida. O Imperador nomeou o Conselho de Estado para elaboração do projeto da Constituição, o qual era composto por alguns deputados constituintes, como o próprio José Joaquim Carneiro Campos, futuro Marques de Caravelas. A Constituição de 1824, permeada por essa síntese contraditória entre modernidade e tradição, igualdade e patrimonialismo, emancipação política e construção de um Estado-nação foi, então, outorgada pelo Imperador.

Existem, até por isso, naturalmente, múltiplas leituras sobre essa Constituinte. José Honório Rodrigues defende que ela procurou conciliar liberalismo, escravidão e nacionalismo numa disputa entre o partido português e brasileiro. Francisco Adolfo de Varnhagen afirma a falta de ordem e método em seus trabalhos e, portanto, a sua precariedade. Uma posição intermediária foi defendida por Raymundo Faoro, que defende a independência como o produto circunstancial entre comerciantes lusitanos, burocratas reinóis e latifundiários paulistas, cariocas e mineiros. Nessa linha, também José Murilo de Carvalho define a independência e a própria constituinte como produto de uma atuação dessa elite relativamente homogênea treinada na Universidade de Coimbra.²⁶

Nesta Constituição de 1824, o Poder de Reforma Constitucional esteve previsto entre os arts. 174 a 178,²⁷ de acordo com o qual tudo que não tem natureza constitucional podia ser alterado sem a formalidade pela legisla-

26 Ibidem, p.18 e ss.

27 Constituição Política do Império do Brasil de 1824, Artigo 174 - Se passados quatro anos, depois de jurada a Constituição do Brasil, se conhecer que algum dos seus artigos merece reforma, se fará a proposição por escrito, a qual deve ter origem na Câmara dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte deles. Artigo 175 - A proposição será lida por três vezes com intervalos de seis dias de uma a outra leitura; e depois da terceira, deliberará a Câmara dos Deputados se poderá ser admitida a discussão, seguindo-se tudo o mais, que é preciso para formação de uma Lei. Artigo 176 - Admitida a discussão, e vencida a necessidade da reforma do Artigo Constitucional, se expedirá Lei, que será sancionada e promulgada pelo Imperador em forma ordinária; e na qual se ordenará aos Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, que nas Procuções lhes confirmam especial faculdade para a pretendida alteração, ou reforma. Artigo 177 - Na seguinte Legislatura, e na primeira Sessão, será a matéria proposta, e discutida, e o que se vencer, prevalecerá para a mudança, ou adição à Lei fundamental; e juntando-se à Constituição será solenemente promulgada. Artigo 178 - É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Politicos, e aos Direitos Politicos, e individuais dos Cidadãos. Tudo o que não é Constitucional pode ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias.

tura ordinária. Tinha natureza constitucional temas relacionados aos Poderes públicos, direitos políticos, direitos individuais dos cidadãos. Emendar a Constituição fora desses temas não exigia quórum especial. Necessitava, porém, de aprovação em duas legislaturas, sendo que a primeira autorizava a seguinte, sendo que esta deveria obter autorização explícita do eleitorado. Vale destacar, ainda, que, nos moldes do art. 176, apenas a Câmara participava da segunda etapa. O Senado não participava.

Apesar dessa característica semirrígida ou semiflexível da Constituição do Império, muitas reformas de fato foram introduzidas pela legislação, como as eleições diretas pelo Conselheiro Saraiva, a descentralização política para as províncias pela Lei no 16 de 1834, a rearticulação pelo partido conservador pela Lei no 105 de 1840 e a criação do Conselho de Estado sob a Presidência do Imperador pela Lei no 234 de 1841.

A *Constituição de 1891* foi precedida pelo Decreto nº 1 de 15 de novembro de 1889, redigido por Rui Barbosa, estabelecendo a República e a Federação. É um marco histórico que explica o final do império e o início da república por uma confluência de fatores, como a questão da guerra do Paraguai, o fortalecimento do Exército, a abolição da escravidão e dilemas envolvendo questões religiosas polêmicas. O movimento republicano que crescia desde 1870 também contribuiu para a promulgação da nova Constituição.

Há quem diga que Deodoro da Fonseca, insuflado pelos republicanos, havia se voltado contra esta Constituição. Contudo, em verdade, apenas era contra o chefe do Colégio de Ministros, o Visconde de Ouro Preto. A fragilidade do Império fez com que uma derrubada de Ministério gerasse a Proclamação da República.

A frase de Aristides Lobo, popularizada por José Murilo de Carvalho, tornou-se célebre:

“O povo assistiu a tudo bestializado, julgando ver talvez uma parada militar. Em outras palavras, a observação era que o povo não participou propriamente da proclamação da República. Seja como for, o novo regime despertou entre os excluídos certo entusiasmo quanto à participação, inclusive a tentativa de organizar um partido operário em 1890.”²⁸

28 CARVALHO, José Murilo. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a república que não foi. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1987.

A expectativa de maior participação, contudo, foi sistematicamente frustrada. De um lado, do ponto de vista formal, o próprio direito ao voto pressupunha ser alfabetizado. Com a imensa maioria da população sendo analfabeta, excluiu-se do processo político uma parcela até maior do que a clivagem realizada pelo voto censitário do Império que exigia um certo número de sacas de farinha de mandioca. Além disso, outra exclusão discriminatória na participação era a das mulheres.

José Murilo estima que a passagem da eleição indireta para a direta, nestes termos, reduziu de 10% para 2% a participação na eleição presidencial de 1894, por exemplo. Não bastasse a discriminação, a Constituição de 1891 retirou a obrigação do governo de fornecer instrução primária e socorros públicos que constavam no texto imperial.²⁹

Por outro lado, pôs-se fim ao poder moderador, ao Senado vitalício e ao Conselho de Estado, bem como se introduziu o federalismo. Era uma forma de buscar democratizar o poder. Ainda assim, na prática, o governo de Floriano Peixoto perseguiu intelectuais e causou dificuldades aos socialistas e jacobinos de se organizarem em partidos políticos. Até por isso, muitos intelectuais se refugiaram em postos decorativos da burocracia, como alguns do Itamaraty de Rio Branco.³⁰

Até por isso, nesse cenário, José Murilo de Carvalho explica que a reação aos excluídos do sistema era antes pragmática do que ideológica, organizando-se para participar da máquina governamental, como os militares, funcionalismo em geral e alguns setores da classe operária. Essa estratégia de exercer uma cidadania possível nesse cenário foi que o autor chamou de “estadania”.³¹ A própria participação eleitoral contava em larga medida com essa categoria.

O historiador, por exemplo, chega a exemplificar que, na paróquia de São Cristóvão, um bairro operário no Rio de Janeiro da época, cerca de 38% dos alistados eram funcionários públicos, sujeitos, portanto, a pressões de parte do governo. Chegava a afirmar que 80% da população não tinha direito à participação política e os outros 20% não se preocupavam em exercê-lo.

29 CARVALHO, José Murilo. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a república que não foi. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1987.

30 Ibidem, p. 9-10.

31 Ibidem, p. 65.

A afirmação da inexistência de um povo político ou de uma apatia política total dos fluminenses, nesse cenário, ainda assim, é exagerada. Houve alguma participação popular na Regência. Depois houve alguma agitação popular na Revolta do Vintém de 1880 com uma multidão de mais de 5 mil pessoas no centro da cidade do Rio de Janeiro. O movimento abolicionista desfrutou de amplos momentos de comícios, desfiles e manifestações na Câmara. O contexto social, política e econômico é mais complexo e exige a percepção de que, na prática, os cidadãos estavam mais atentos ao exercício do poder que lhe tocassem especificamente em aspectos da vida cotidiana.

É verdade que a participação popular especificamente na Proclamação de República deu-se um tanto quanto de improviso e com efeito cosmético de última hora. Contudo, seguiu-se depois essa participação, por exemplo, na Revolta da Armada de 1893, no atentado contra Prudente de Moraes em 1897 e, ainda, na conspiração contra o governo Campos Sales. O ponto culminante dessa expressão popular foi a Revolta contra a vacinação obrigatória, capitaneada por Oswaldo Cruz. As agitações do período se deram de forma fragmentada, inesperada e por motivos contraintuitivos, que hoje poderíamos julgar, se apreciarmos de forma descontextualizada, como fúteis.

Por isso, José Murilo concluiu que, em geral, havia uma consciência clara de que o real se escondia sob o formal na população. A população, em regra, tratava os acontecimentos com ironia e gozação. Só perdia o humor quando o governo tentava impor direta e literalmente a lei. Era quando o acordo tácito era quebrado, o poder violava o pacto ou uma espécie de “Constituição não escrita”. Nesses momentos, a revolta se manifestava contra a repressão e o arbítrio. Em outras palavras, “o povo sabia que o formal não era sério. Não havia caminhos de participação, a República não era para valer. Nessa perspectiva, o bestializado era quem levasse a política a sério, era o que se prestasse à manipulação”.³²

A política, portanto, aproximou-se mais de um jogo de azar, no qual o povo era esperto. Ele se relacionava com o governo com indiferença e pragmatismo. Indiferença à participação. Pragmatismo na busca por empregos e favores. A reação violenta destinava-se aos abusos. As lealdades construídas eram oriundas muito mais do persistente paternalismo monárquico do que do idealizado liberalismo republicano emergente.

32 Ibidem, p.160.

A cidade do Rio de Janeiro manteve as suas repúblicas a despeito dos impedimentos dela própria. As estruturas comunitárias do futebol, do samba, do Carnaval, das festas religiosas que deram vazão aos negros livres, imigrantes, trabalhadores e à classe média não se deixavam circunscrever à política. Ao mesmo tempo, a participação comunitária não se transformava plenamente em participação cívica. Inaugurou-se, na história política brasileira, a ideia de uma constituição rígida, inspirada em boa medida no artigo V da Constituição dos Estados Unidos.

Quanto ao procedimento de reforma da Constituição, é possível destacar a iniciativa, o quórum e o rito. A iniciativa, nos termos do seu art. 90, era de 1/4 de qualquer das Câmaras do Congresso ou de 2/3 dos Estados por maioria dos votos de sua Assembleia. O quórum de votação era de 2/3 dos parlamentares de ambas as Casas. O rito de tramitação ocorre em dois anos. Nesse período, era preciso obter esses 2/3 para apresentação das propostas. No ano seguinte, os mesmos 2/3 deveriam ser obtidos após três discussões.

A Constituição de 1891, no § 4º do art. 90, vedou a abolição da forma republicana federativa ou a igualdade da representação dos Estados no Senado. As limitações materiais ao poder de reforma são introduzidas, ainda que desprovidas de uma teorização acabada. Prova disso é o uso abusivo da intervenção federal no período e as restrições ao *habeas corpus*, que é uma importante garantia à liberdade de ir e vir, que limita as possibilidades de reforma.

Não obstante, a única emenda dos cerca de 40 anos da Constituição de 1891 foi a Emenda de 1926. Ela chegou a reduzir o cabimento do *habeas corpus* para hipóteses que não envolvessem a liberdade de ir e vir, pondo fim, de certo modo, à doutrina brasileira do *habeas corpus*. Chegou a ser questionada no STF (*Habeas corpus* no 18.178), porque se contou os 2/3 dos presentes e não do total. Contudo, o STF manteve a validade da emenda, não reconhecendo a inconstitucionalidade.

A Constituição, porém, não resistiu à investida antiliberal contra ela nas décadas seguintes. No plano internacional, deu-se a ascensão do comunismo na Rússia, do nazismo na Alemanha, do fascismo na Itália. No plano interno, as crises políticas abriram o caminho para Getúlio Vargas, que,

por meio do Decreto no 19.938 de 1930, suspendeu a Constituição de 1891 e instituiu um governo provisório concentrando funções dos três poderes até a eleição da constituinte.

Getúlio Vargas foi eleito Deputado Federal em 1922 para completar o mandato de um Deputado que falecera. Em 1926, apoiou a referida Revisão Constitucional, proposta por Arthur Bernardes. Neste mesmo ano, a sucessão presidencial deu-se de forma tranquila em São Paulo e Minas Gerais, apoiando Washington Luís. Getúlio tornou-se Ministro da Fazenda, introduzindo o retorno ao padrão ouro e criando um fundo de estabilização da moeda. A passagem pela Administração Federal, porém, foi breve. Retornou e foi eleito, em 1927, com apoio de Borges de Medeiros, a Presidente do Rio Grande, onde tomou medidas para combater a fraude eleitoral, realizou uma reforma tributária, saneou as contas públicas e criou um Banco do Estado do Rio Grande do Sul.

Em paralelo, Washington Luís, então Presidente da República, insistiu em indicar um paulista, Júlio Prestes, à Presidência para as eleições de 1930, rompendo o revezamento da política do café-com-leite. O então Presidente de Minas Gerais, Antonio Carlos Ribeiro de Andrada, acena com a possibilidade de indicar um gaúcho. Forma-se, a partir daí, uma Aliança liberal entre Minas, Rio Grande e Paraíba, indicando Getúlio Vargas à Presidência e João Pessoa à Vice-Presidência. Os comícios da Aliança superaram as expectativas em muitas cidades.

Contudo, em uma eleição permeada por fraudes de ambos os lados, venceu Júlio Prestes, candidato do Presidente Washington Luís, com 1,1 milhão de votos contra 737 mil votos, segundo os dados oficiais, o que significou a maior comparecimento eleitoral da história republicana, até então com 5,7% da população do país. Getúlio afirmou que considerava inútil continuar a lutar. Borges de Medeiros fez o mesmo.

Porém, com o assassinato de João Pessoa em Recife, um crime que não tinha conotações políticas acabou sendo instrumentalizado para nessa direção. Getúlio, então na Presidência do Rio Grande, passa a conspirar de forma dissimulada para articulação revolucionária. A Revolução estoura em outubro de 1930 em Porto Alegre e Belo Horizonte. Getúlio instala-se no quartel general em Ponta Grossa, esperando uma batalha em Itararé, na

divisa entre Paraná e São Paulo. A batalha não aconteceu. Em seguida, a cúpula militar depôs Washington Luís e abriu caminho para Getúlio assumir a Presidência. Em traços de revanchismo e referência militar, Getúlio anota em 20 de novembro em seu diário:

“Em vez de o Sr. Júlio Prestes sair dos Campos Elísios para ocupar o Catete, entre as cerimônias oficiais e o cortejo dos bajuladores, eu entrei de botas e esporas nos Campos Elísios, onde acampeei como soldado, para vir no outro dia tomar posse do governo no Catete, com poderes ditatoriais”³³

Getúlio assume o poder, após um cenário de Crise mundial decorrente da quebra da bolsa de Nova York em 1929, e de profunda queda do preço do café. Passou então a realizar cortes no orçamento, no funcionalismo público, renegociou e redimensionou a dívida externa brasileira até 1934 e publicou, em 1931, o Código dos Interventores, aumentando o controle dos Estados pela União. Em outras palavras, centralizou o poder, calcado na ideologia positivista oriunda do partido PRR de onde se originava. Dissolveu o Congresso e os legislativos estaduais e municipais. Criou dois Ministérios: o do Trabalho, Indústria e Comércio, bem como o da Educação e Saúde Pública.

Para isso, assumiu um discurso nacionalista sem anti-imperialismo, defendendo a nacionalização do minério de ferro e da produção de energia pelas quedas d'água. Também centralizou as decisões políticas sobre o Café, retirando do controle do Estado de São Paulo. Criou, para tanto, o Conselho Nacional do Café e, depois, o Departamento Nacional do Café com representantes dos Estado produtores e diretores nomeados pelo Ministro da Fazenda.

Ainda em 1931, promulgou o Código Eleitoral, conferindo o voto às mulheres e criando um órgão no poder Judiciário para fiscalizar as eleições. No dia seguinte à promulgação, um grupo de tenentes atacou o *Diário Carioca*, um jornal de oposição ao governo. O Presidente colocou panos quentes e Ministros importantes renunciaram, como Lindolfo Collor e Assis Brasil. Vargas criticava o crescente inconformismo dos constitucionalistas, afirmando que o retorno a autonomia não poderia significar um retorno ao passado e um retrocesso na construção desse novo Brasil a partir de um projeto nacional.

33 FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas**: o poder e o sorriso. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 41.

Em 1932, chegou a nomear um novo interventor para São Paulo, o embaixador Pedro Toledo, na esperança de que se comportaria como uma marionete. Chegou a marcar eleições gerais para março de 1933 para a Assembleia Nacional constituinte. O interventor, porém, aderiu à Revolução de 1932, que uniu diferentes setores sociais, a cafeicultura paulista, a classe média e industriais em luta pela constitucionalização do país com pautas, como a autonomia de São Paulo. O confronto durou três meses. Militarmente, Getúlio venceu os revolucionários paulistas.

Apesar da vitória militar, essa foi parcial. Do ponto de vista moral, os paulistas venceram, já que a constitucionalização do país se tornou um imperativo. Gerou, portanto, efeitos contraditórios: de um lado, a elite paulista não conseguiria derrubar o poder de Getúlio e, de outro, o próprio Presidente não cooptaria a elite paulista por outros meios, como uma forma de refrear os ressentimentos. Essas contradições de ambos os lados deveriam ser equacionadas na constituinte de 1933. Os trabalhos duraram cerca de 8 meses, culminando na promulgação da Constituição de 1934.

A *Constituição de 1934* inspirou-se na Constituição Mexicana de 1917 e na Constituição de Weimar de 1919. De um lado, novos títulos e capítulos são introduzidos e dedicados à ordem econômica e social; à família, educação e cultura; e à segurança nacional. São positivados direitos trabalhistas, como o salário mínimo, o descanso semanal, a igualdade entre homens e mulheres, e sobre a organização sindical.

Por outro lado, quanto a organização dos poderes, passa a se pensar a partir de uma lógica corporativista: o próprio Estado a partir da representação classista. No Judiciário, é criada a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho. Essa última era composta por Tribunais do Trabalho e Comissões de Conciliação, compostas, de acordo com o art. 122, de metade indicada por representantes das associações de trabalhadores e a outra dos empregadores, sendo o Presidente nomeado pelo governo.

No Legislativo, esse corporativismo se fazia presente no art. 23, prevendo que 1/5 da Câmara seria composta por representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma da lei mediante o sistema de sufrágio

direto, igual e universal.³⁴ Assim, dos 240 Deputados eleitos pelo povo, 40 eram representantes classistas dos empregados (18), dos empregadores (17), dos profissionais liberais (3) e dos funcionários públicos (2).

A Constituinte ocorreu em 1933 e aprovou a Constituição, alterando o regime de reforma anterior. Em primeiro lugar, diferenciou revisão de emenda. A revisão pressupunha a alteração da estrutura política do Estado, a organização ou competência dos poderes soberanos. O seu produto seria anexado ao final da Constituição. Já as emendas, por sua vez, possuíam dois caminhos possíveis: (i) decorriam da aprovação por maioria absoluta da Câmara Federal e do Senado em dois anos seguidos; e (ii) aprovação imediata caso obtivesse 2/3 nas duas Casas. Outra novidade foi o art. 178, § 4º, que, além de vedar a abolição da forma republicana e federativa, proibiu a reforma da Constituição durante o Estado de Sítio, tal como havia ocorrido para Emenda de 1926.

Seu prazo de vigência, no entanto, durou apenas três anos. A *Constituição de 1937* resultou de um golpe de Getúlio Vargas por conta de sua insatisfação com o fato de a Constituição de 1934 vedar, em seu art. 52, a reeleição do Presidente. O pretexto utilizado por Vargas, porém, foi impedir uma “revolta comunista”, conhecida como Plano Cohen. Três emendas conferiram a ele poderes excepcionais para manutenção da ordem, criando inclusive um Tribunal da Segurança Nacional.

Com apoio das forças armadas, Vargas cerca o Congresso e outorga a Constituição do Estado Novo, redigida por Francisco Campos.³⁵ O art. 187 chegava a prever um plebiscito para sua entrada em vigor. Há quem diga que o fato de o plebiscito jamais ter ocorrido deixara suspensa a Constituição durante o Estado de Emergência, com base nos arts. 168 a 170. Essa Constituição de 1937 não teria, segundo os críticos, sequer vigorado. Para além do ponto de vista jurídico, costuma-se qualificar essa constituição como uma constituição de fachada.

34 Existem pelo menos três correntes quanto a representação profissional na Constituição de 1934 na própria constituinte: favoráveis (Themístocles Cavalcanti, Oswaldo Aranha), contrárias (Agenor de Roure, Prudente de Moraes Filho, Carlos Maximiliano e Arthur Ribeiro) e a que pretende reduzir a uma função consultiva (Oliveira Vianna, Antonio Carlos). Cf. TAVARES, Ana Lucia de Lyra. **A constituinte de 1934 e a representação profissional**. Rio de Janeiro: Forente, 1988. p. 61-83.

35 CAMPOS, Francisco. **O estado nacional**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1940. p. 1-68.

A reforma da Constituição previa dois procedimentos diferentes. No primeiro, o Presidente apresentava a proposta de emenda e bastava maioria ordinária na Câmara dos Deputados e do Conselho Federal. No segundo, o projeto emanava da própria Câmara dos Deputados, tendo o quórum de maioria absoluta dos membros. Curiosamente, a República e a Federação deixaram de constituir limites ao poder de reforma. Com o fim da segunda Guerra Mundial e o apoio de Vargas aos aliados, a contradição presidencial no plano interno e externo teve consequências.

A *Constituição de 1946* foi antecedida pela deposição de Vargas em 29 de outubro de 1945 e pela Lei no 16 de 30 de novembro do mesmo ano. A referida lei pôs fim ao Estado de Emergência decretado por Vargas. O Presidente do STF, José Linhares, convocou o Congresso Nacional a reunir-se em Assembleia Nacional Constituinte.

O processo de reforma retoma a lógica da Constituição de 1934, de maioria absoluta com limitações temporais de um lado e, de outro, a exigência do quórum de 2/3 para aprovação imediata. Além disso, é retomada a proteção da República e da Federação. A Constituição sofreu apenas seis emendas até 1964. A duas que obtiveram maior notoriedade histórica foram a de nº 4, que instituiu o parlamentarismo com objetivo de limitar os poderes de João Goulart diante da renúncia de Jânio Quadros, e a de nº 6, que reestabeleceu o Presidencialismo.³⁶ Entre 1964 e 1967, foram aprovadas as Emendas de nº 7 até a nº 21, retalhando a Constituição de 1946.

A *Carta de 1967* manteve, formalmente, os dispositivos relacionados à reforma constitucional. Permaneceu a exigência, no art. 51, de maioria absoluta, embora tenha suprimido mecanismos de lapso temporal entre uma e outra votação. Conservou, ainda, a proteção especial à República e à Federação. Na prática, porém, a Junta Militar retalhou seu conteúdo com base nos atos institucionais, notadamente por meio do Ato institucional nº 5.

Os atos institucionais proclamavam a Revolução vitoriosa como poder constituinte, cuja legitimidade derivava dela própria. Revolução, porém, não é

36 À época, levantou-se um debate pela impossibilidade de, mediante reforma constitucional, se substituir o presidencialismo pelo parlamentarismo, porque haveria um limite material implícito ao poder de reforma. Nesse sentido, Afonso Arinos de Melo Franco e João Mangabeira, resgatando as lições de Ruy Barbosa. Cf. BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 41.

poder constituinte. Poder Executivo, sobretudo, que fecha o congresso, não é, nem pode ser, poder constituinte. Ato institucional não é Constituição.³⁷

Posteriormente, a Junta Militar chega a aprovar a *EC nº 1 de 1969*,³⁸ que promoveu uma reforma total e, de fato, substituiu por uma nova, a Carta de 1969. O quórum para reforma de maioria absoluta foi mantido até 1982, quando se aprovou a EC no 22 de 1982, reestabelecendo a exigência de 2/3 dos parlamentares de ambas as Casas. Politicamente, a emenda se explica pelo fato de a oposição à ditadura ter ampliado as cadeiras no Congresso.

Foram mantidos os limites à reforma, referentes à impossibilidade de suprimir à República e à Federação, presentes nos art. 47, § 1º, e de emendar a Constituição na vigência de Estado de Sítio, do art. 47, § 2º. Um caso interessante à época foi a proposta de emenda para ampliação do mandato de 2 para 4 anos. Um parlamentar questionou por meio de Mandado de Segurança que a PEC tendia a abolir cláusula pétreia. O STF decidiu pela constitucionalidade da PEC e pela possibilidade de a Corte realizar esse controle difuso e prévio de constitucionalidade para proteção dos limites ao poder de reforma.

Retomamos o regime democrático somente com a *Constituição 1988*, oriunda de uma Assembleia Nacional Constituinte que teve um longo caminho para sua existência. Desde o movimento “Diretas Já”, passando pela proposta frustrada da OAB de Raymundo Faoro³⁹ de uma constituinte exclusiva, até chegar ao modelo convocado pela Emenda no 26. Faoro chega a criticar esse modelo de Congresso Constituinte como uma “Constituinte entre aspas”, já que o poder constituinte acabou subalterno a um Congres-

37 SILVA, José Afonso da. **Limitações ao poder de reforma constitucional**. Revista Forense, vol. 259, 1977, p.73

38 Há um intenso debate em torno da Emenda nº 1, outorgada em 17 de outubro de 1969. Politicamente, o Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, já previa no seu art. 4º que a eleição do Presidente e Vice-Presidente seria feita pelos membros do Congresso Nacional, de forma indireta. Nesses termos, ao se sobrepor substancialmente a Constituição de 1967, tornou-se uma nova Constituição, adaptando em si os vários atos institucionais e complementares. Contudo, no meio jurídico, não se figura esse consenso de uma Constituição autônoma, tendo em vista que não houve uma revogação formal da Carta de 1967 e a própria Emenda nº 1 afirma, no seu art. 1º, que “A Constituição de 24 de janeiro de 1967 passa a vigorar com a seguinte redação”. Independente disso, para fins metodológicos e simplificação da análise, será considerada que a Emenda nº 1 de 1969 é uma nova Constituição. Tal afirmação não significa uma associação a qualquer corrente de pensamento, mas somente uma posição para fins organizacionais e estruturais da pesquisa.

39 FAORO, Raymundo. **Assembleia nacional constituinte à legitimidade recuperada**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

so.⁴⁰ A despeito das controvérsias, se foi efetivamente uma obra do poder constituinte originário ou se decorreu de um poder de reforma, fato é que, depois da sua instalação, a Assembleia Nacional Constituinte contou com ampla participação popular, especialmente nas subcomissões.

Seu texto prevê duas formas de reformar a Constituição: a revisão e a emenda. A Revisão Constitucional foi um momento particular no qual o constituinte originário autorizou a adoção de procedimento simplificado de alteração do texto constitucional em 1993. O art. 3º do ADCT previa essa revisão, a ser realizada após 5 anos contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso, em sessão unicameral.

Tal revisão aconteceria logo após a escolha por plebiscito da forma de governo - monarquia ou república - e o sistema de governo - presidencialismo ou parlamentarismo. Nesse contexto, a simplificação do procedimento de reforma se prestaria para facilitar a harmonização do texto constitucional após a decisão popular. O partido PRONA chegou a ajuizar uma ação direta de inconstitucionalidade contra o artigo da EC no 2 que, em seu único artigo, antecipava a data do plebiscito. O STF, contudo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no 829, entendeu que a data do plebiscito, prevista no art. 2 do ADCT, não veiculava um limite ao poder de reforma, razão pela qual poderia ser alterada.

40 FAORO, Raymundo. Constituinte entre aspas (03/07/1985). In: **A república em transição**. São Paulo: FGV Direito Rio, Editora Record, 2018. p.141

Poder Constituinte Derivado

Conceito e contexto geral

São nomes diferentes para designar o mesmo fenômeno: poder constituinte constituído (Agesta), poder constituinte derivado (Pelayo), poder constituinte instituído (Georges Burdeau), poder constituinte de revisão, poder constituinte de segundo grau (Pontes de Miranda) ou poder de reforma constitucional (Nelson de Sousa Sampaio).⁴¹

Esse poder é “criado” pelo originário, sendo, portanto, limitado por este. Em outras palavras, a Constituição trará dispositivos limitando o que o Congresso Nacional pode ou não propor ou deliberar. Mais precisamente, trará a previsão de quais dispositivos constitucionais podem ser alterados e quais não podem ser. Nas palavras de Nelson de Sousa Sampaio, “o poder reformador (é) como uma competência intermediária entre o poder constituinte e o legislativo ordinário”.⁴²

O contexto geral da construção da doutrina dessa espécie do poder constituinte até hoje permite traçar dois grandes momentos na teoria constitucional: (i) existência preponderante de limites procedimentais e temporais; e (ii) a introdução de limites materiais e circunstanciais, o que progressivamente foi ocorrendo de forma mais clara e menos contraditória que no momento anterior. Entre um momento e outro, parece estar o pós-guerra.

Num primeiro momento, até 1945, eram extremamente raras cláusulas pétreas, ou não estavam claros os limites e sentidos das cláusulas pétreas propriamente ditas ou limites materiais a essa reforma. A possibilidade de reformar a Constituição pressupunha tão somente o respeito às regras de procedimento para realizar a modificação do texto constitucional.

É claro que, em alguma medida, sempre existiram alguns conteúdos que o constituinte originário pretendia retirar da possibilidade de decisão ou escolha do poder constituinte de reforma, como, por exemplo, a igualdade de representação dos Estados e a forma republicana de governo, previstas nos arts. V e IV, da Constituição dos Estados Unidos de 1787. Porém,

41 Na tradição constitucional brasileira, não havia originalmente uma diferença entre revisão e reforma. Aos poucos, porém, restou consagrada o termo reforma como gênero que abriga emenda e revisão, de modo que esta última acabou por se referir a uma espécie de reforma com características próprias que foi aquela que ocorreu em 1993.

42 SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Poder de reforma constitucional**. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1954. p. 42.

não havia ocorrido uma teorização consistente e uma tomada de consciência em relação a esses limites até esse momento histórico.

No segundo momento, a partir do pós-guerra em especial, foram introduzidas mais sistematicamente nas Constituições as cláusulas de intangibilidade, cláusulas pétreas ou, como denomina pelo professor Oscar Vilhena, cláusulas “supraconstitucionais” ou de “reserva de justiça”.⁴³ É a partir desse momento que a sua presença nas constituições se tornou uma prática generalizada.⁴⁴

Na Alemanha, a Lei Fundamental de Bonn de 1949, por exemplo, prevê, em seu art. 79,⁴⁵ que é “inadmissível” se afetar à federação, à cooperação entre os estados ou aos princípios consagrados nos arts. 1 a 20, que tratam da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade. Passou a se perceber que tais limites configuravam exigências para manutenção da própria constituição e da democracia a partir de premissas laicas e não apoiadas no direito natural ou no jusnaturalismo.

Poder Constituinte Derivado no direito estrangeiro

O poder constituinte derivado ou o poder de reforma não estava plenamente desenvolvido na teoria original de Sieyès. Esse desenvolvimento decorrerá de um processo histórico constitucional de cada experiência particular, como poderemos verificar brevemente na França, Estados Unidos da América e, em especial, na Alemanha.

França

Na França, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 costuma ser vista como uma genuína Constituição que vincula os legisladores constituintes futuros, não podendo, segundo alguns autores, ser revo-

43 VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça**: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 222-248.

44 BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 42.

45 Lei Fundamental de Bonn de 1949, Artigo 79 [Alteração da Lei Fundamental]. (3) Uma modificação desta Lei Fundamental é inadmissível se afetar a divisão da Federação em Estados, o princípio da cooperação dos Estados na legislação ou os princípios consignados nos artigos 1 e 20.

gadas por eles.⁴⁶ A Constituição Francesa de 1791 previa a exigência de três legislaturas, desejando a reforma, e uma quarta elegendo a Assembleia de revisão que aprovaria leis constitucionais.⁴⁷ A Constituição de 1799 (Frimário) não possuirá um processo de revisão/reforma. Na tradição francesa, a ausência de uma teorização sobre o poder de reforma terá reflexos práticos, já que discordâncias teriam que ser sanadas por meio de novas constituições.

A Constituição de 1802 (Terminor) também padecerá da ausência de processo de revisão/reforma. Seu art. 2º previa que o povo francês nomeasse e o Senador proclamasse Napoleão Bonaparte Primeiro Cônsul Vitalício. A Constituição de 1804 também não previa processo de reforma e revisão e nomeava, em seu artigo, Napoleão Bonaparte, o Primeiro Cônsul da República, como Imperador da França. Mesmo após a restauração em 1814, a reforma permaneceu ausente. O procedimento de reforma só retorna na Constituição de 1848, no art. 111, apenas com cuidados ou limites procedimentais.⁴⁸

A Constituição de 1946 permitia inclusive a reconsideração de uma lei que implicasse emenda à Constituição.⁴⁹ Vedava a emenda no caso de

46 SAMPAIO, Nelson de Sousa. Poder de reforma constitucional. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1954. p. 49.

47 Constituição Francesa de 1791, Art. 1. A Assembleia Nacional Constituinte declara que a Nação tem o direito imprescritível de mudar sua Constituição; e, no entanto, considerando que é mais de acordo com o interesse nacional usar apenas, pelos meios adotados na própria Constituição, o direito de reformar artigos cuja experiência teria feito os inconvenientes sentidos, decreta que será realizado por uma Assembleia de Revisão da seguinte forma: (...) Art. 7. Os membros da Assembleia de Revisão, depois de pronunciar juntos o juramento de viver livre ou morrer, individualmente emprestá-lo para apenas aprovar os itens que foram apresentados pelo desejo uniforme das três legislaturas anteriores; manter, ademais, com todo seu poder a Constituição do reino, decretada pela Assembleia Nacional Constituinte, nos anos 1789, 1790 e 1791, e estar em todos os fiéis à Nação, à lei e ao rei. Nenhum dos poderes estabelecidos pela Constituição tem o direito de alterá-la em sua totalidade ou em suas partes, exceto as reformas que podem ser feitas a título de revisão, de acordo com as disposições do Título VII acima.

48 Constituição de 1848, Art. 111. Quando, **no último ano de uma legislatura, a Assembleia Nacional tiver manifestado o desejo de que a Constituição seja modificada**, no todo ou em parte, esta revisão será realizada da seguinte forma: O desejo manifestado pela Assembleia só será convertida em **uma resolução final após três deliberações consecutivas, cada uma tomada em intervalos de um mês e três quartos dos votos expressos**. O número de eleitores deve ser de pelo menos quinhentos. A Assembleia de Revisão só será nomeada por três meses. Só terá que lidar com a revisão para a qual foi convocada. No entanto, poderá, em caso de urgência, fornecer as necessidades legislativas. (Grifo nosso.)

49 Constituição de 1946, Art. 93. Uma lei que, na opinião do Comitê, implica em emenda da Constituição, será enviada de volta à Assembleia Nacional para reconsideração. Se o Parlamento aderir à sua votação original, a lei não poderá ser promulgada até que a Constituição tenha sido alterada de acordo com o procedimento estabelecido no art. 90. Se a lei for julgada em conformidade com o disposto nos Títulos I a X da presente Constituição, ela deverá ser promulgada dentro do prazo estipulado no art. 36, sendo o referido período prorrogado pelo acréscimo dos prazos especificados no art. 92 acima.

ocupação no todo ou em parte do território,⁵⁰ bem como aquela que vise alterar a forma republicana.⁵¹ Esse limite de conteúdo, porém, chegou a ser qualificado por Burdeau como sem valor jurídico e sem força obrigatória para os constituintes futuros.⁵²

Na Constituição de 1956, a reforma da constitucional (projeto de revisão) previa leitura do projeto, prazo de intervalo entre as reuniões e vedações de adoção do processo acelerado.⁵³ Havia limites procedimentais, relacionados à iniciativa e quórum, mas em que também se vedava a revisão em momentos de prejuízo à integridade do território (limite circunstancial). Vedava-se também a revisão da forma republicada de governo (limite material).⁵⁴

Note-se que, neste segundo momento após a Segunda Guerra Mundial, as constituições passaram a prever expressamente, além dos limites procedimentais e temporais, também limites materiais e circunstanciais. Em paralelo à positivação de conteúdos que limitavam a atividade, a literatura especializada e o judiciário desenvolveu limites implícitos e fundamentos para impossibilidade de reforma da constituição em certas hipóteses.

50 Constituição de 1946, Art. 94. No caso de ocupação de todo ou parte do território metropolitano por potências estrangeiras, nenhum procedimento de emenda poderá ser realizado ou continuado.

51 Constituição de 1946, Art. 95. A forma republicana de governo não pode ser objeto de uma emenda proposta.

52 SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Poder de reforma constitucional**. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1954. p. 89.

53 Constituição de 1956, Art. 42. A discussão de projetos de lei deverá, na reunião, tratar do texto adotado pelo comitê encarregado de acordo com o art. 43 ou, na falta deste, com o texto encaminhado à reunião. No entanto, a discussão na reunião de **projetos de revisão constitucional**, projetos de lei de financiamento e projetos de lei de financiamento previdenciário tem, em primeira leitura antes da primeira assembleia, o texto apresentado pelo Governo e, por outras leituras, no texto transmitido pelo outro conjunto. O debate na sessão de primeira leitura de um projeto de lei só pode ter lugar antes da primeira reunião ter sido apreendida no prazo de seis semanas após a sua apresentação. Não pode intervir antes da segunda reunião apreendida até ao termo de um período de quatro semanas a contar da sua transmissão. O parágrafo anterior não se aplica se o procedimento acelerado tiver sido iniciado nas condições previstas no art. 45. Não se aplica nem a projetos de lei, nem a projetos de lei de financiamento de segurança social e projetos de crise. (Grifo nosso.)

54 Constituição de 1956, Art. 89. A **iniciativa** para a revisão da Constituição pertence simultaneamente ao **Presidente da República sobre a proposta do Primeiro-Ministro e membros do Parlamento**. O projeto ou proposta de revisão deve ser examinado nas condições de **prazo fixadas no terceiro parágrafo do art. 42** e votadas por ambas as assembleias em termos idênticos. A revisão é final depois de **aprovada por referendo**. No entanto, **o projeto de revisão não é apresentado ao referendo quando o Presidente da República decide submetê-lo ao Parlamento reunido no Congresso**; neste caso, o projeto de revisão é aprovado somente se atender à maioria de **três quintos dos votos expressos**. O gabinete do Congresso é o da Assembleia Nacional. **Nenhum procedimento de revisão pode ser iniciado ou continuado quando a integridade do território é prejudicada. A forma republicana do governo não pode ser revisada.** (Grifo nosso.)

É curioso constatar a coincidência de momentos de autoritarismo com a inexistência de procedimentos de reforma nas constituições, enquanto que, na retomada da democracia liberal, a reforma como competência do Poder Legislativo estava positivada novamente.

Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos, por sua vez, a Constituição de 1787 exige a votação por dois terços dos membros das duas casas do Congresso Nacional – Câmara e Senado –, a votação por dois terços dos seus membros e, ainda, a necessidade de posterior ratificação por três quartos do Legislativo dos Estados. A Constituição chegou a prever a possibilidade de se convocar uma nova Convenção para deliberar sobre alteração do seu texto. Essa nova Convenção ou procedimento de reforma, entretanto, nunca ocorreu.

O artigo V da Constituição dos Estados Unidos a transforma em umas das constituições contemporâneas mais rígidas. Havia, porém, uma limitação material inicial de 20 anos quanto a possibilidade de alterar as cláusulas 1 a 4 da seção IX do art. I da Constituição. O objetivo do dispositivo era evitar que se aprovasse a abolição da escravidão por meio de emenda, o que só viria a acontecer em 1865, por meio da Emenda XIII, XIV e XV.⁵⁵

Do ponto de vista histórico, vale trazer alguns casos julgados pela Suprema Corte deste país para ilustrar o tema.

No caso *Hollingsworth versus Virginia (1798)*,⁵⁶ rejeitou-se o argumento de que a Emenda XI possuía um vício por não ter sido sancionada pelo Presidente da República, sob o fundamento de que o art. V não lhe atribuiu nenhum papel no procedimento de reforma da Constituição.

55 Constituição dos Estados Unidos de 1787, Art. 5. O **Congresso**, sempre que **dois terços das duas Casas** julgar necessário, proporá Emendas a esta Constituição, ou, na Aplicação das **Legislaturas de dois terços dos vários Estados, convocará uma Convenção para propor emendas**, que, em qualquer dos casos, será válida para todos, Intenções e Propósitos, como parte desta Constituição, **quando ratificada pelos Legislativos de três quartos de vários Estados, ou por Convenções em três quartos dos mesmos**, como um ou outro Modo de a ratificação poder ser proposta pelo Congresso, desde que **nenhuma emenda que possa ser feita antes ao Ano Um mil oitocentos e oito deva**, de qualquer maneira, **afetar a primeira e quarta Cláusulas da Nona Seção do primeiro Artigo**, e que nenhum Estado, sem seu consentimento, será privado do seu igual Sufrágio no Senado. (Grifo nosso.)

56 3 US (3 Dall.) 378 (1798).

Já o caso *Hawke versus Smith* (1920)⁵⁷ questionou a Emenda XVIII, envolvendo a chamada “lei seca”. O advogado George Hawke, apoiando a lei, ajuizou uma ação perante a Justiça de Ohio para obter a declaração de inconstitucionalidade no caso concreto da norma desse Estado, que, mediante petição com 6% dos eleitores estaduais, convocou referendo para submeter ao crivo popular a decisão da legislatura estadual de ratificar a referida emenda. A Suprema Corte julgou procedente e invalidou o referendo que revertera a decisão do Parlamento estadual que tinha anulado a ratificação da Emenda XVIII. A Suprema Corte entendeu que o poder dos estados ratificarem projetos de emenda derivam da Constituição Federal e, nessa, inexistente previsão de referendo no âmbito dos Estados.

Na semana seguinte, o caso *National Prohibition Cases* (1920)⁵⁸ também questionou perante a Suprema Corte a constitucionalidade da Emenda XVIII sobre a proibição da fabricação de bebidas alcoólicas (“lei seca”). A decisão foi pela constitucionalidade da emenda. Em primeiro lugar, afirmou que qualquer alteração não pode levar a uma revolução subversiva dos princípios constitucionais. Em seguida, destacou que emenda não é poder constituinte, porque os representantes são agentes do povo e não o próprio povo. De todo modo, concluiu sem enfrentar totalmente o ponto a respeito do referendo nos Estados, cuja maioria teria sido obtida, mas sem a aprovação popular em conformidade com as Constituições estaduais. De qualquer forma, a opinião da Corte foi que a referida proibição estava dentro do poder de reforma, reservado pelo artigo V.⁵⁹

O caso *Lesser versus Garnet* (1922)⁶⁰ abordou a constitucionalidade da Emenda XIX, que ampliou o direito de voto das mulheres. Questionou-se a referida emenda a partir da autonomia do Estado da federação, alegando que não se obteve o seu consentimento. A Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu pela constitucionalidade da Emenda XIX, tendo em vista a sua semelhança com a Emenda XV, reconhecida e posta em prática por meio século. Destacou que obteve o quórum necessário para sua validade

57 253 US 221 (1920).

58 253 US 350 (1920).

59 253 US 350 (1919).

60 258 US 130 (1922).

e que o Departamento de Estado juntou a documentação comprovando a ratificação da emenda por 36 estados, sendo desnecessária a ratificação pelo povo em cada um desses estados, já que a ratificação é uma função federal das legislaturas estaduais, subordinando-se à Constituição Federal.

Portanto, é possível perceber que, mesmo nesses casos citados sobre a Suprema Corte dos Estados Unidos, ainda que anteriores à Segunda Guerra Mundial, o debate sobre os limites existentes ao poder de reforma, embora existentes, acabam centrando-se principalmente em aspectos procedimentais e formais em detrimento de limites materiais ao poder de reforma.

Alemanha

Na Alemanha, o desenvolvimento de uma teoria para o poder de reforma tem como pano de fundo as graves violações de direitos humanos perpetradas pelo regime nazista, ainda sob a vigência da Constituição de Weimar de 1919. Revelou-se insuficiente permitir que qualquer dispositivo pudesse ser alterado apenas porque o procedimento foi respeitado e, em qualquer circunstância, ainda que em momentos excepcionais como estados de exceção.

Vale lembrar que o partido nazista elegeu muitos parlamentares em 1932. No ano seguinte, Hitler foi nomeado chanceler, quando dissolve o parlamento e consegue, nessa nova eleição, maioria. Em 1933, o chamado “Ato de Habilitação” – Lei para Combater a Crise Nacional – foi aprovada de acordo com o art. 76, conferindo poderes a Hitler para “editar leis pelo Gabinete Nacional não apenas em situações de emergência” (art. 1º). Seu art. 2º previa que “*Leis do Gabinete Nacional podem desviar da Constituição se não afetar a posição do Reichstag e do Reichsrat. Poderes do presidente permanecem intocados*”.

Em 1934, deu-se o “Ato de Sucessão” e, posteriormente, um plebiscito que aprovou, com 84%, a unificação dos Gabinetes de Presidente e Ministros com a morte do Presidente von Hindenburg. Resultado: a doutrina partidária da liderança do Führer acabou concentrando o comando no governo, legislativo e forças armadas. Mais do que isso, delegou o poder de reforma da constituição ao Chefe do Executivo, o que usurpou funções legislativas típicas e ensejou uma série de arbitrariedades.

Perceba-se, então, que o declínio da Constituição de Weimar de 1919 decorreu de uma soma de fatores, a começar por seu próprio texto: a combinação de seus próprios artigos – art. 25 (Chanceler pode dissolver parlamento), art. 48 (ampliação dos poderes em situação de emergência) e art. 76 (possibilidade de reformar a Constituição pela via ordinária), somada a uma postura de deferência ou omissão por parte do Judiciário e também de uma doutrina constitucional que elevava o chefe do Executivo à condição de Guardião da Constituição, encarnada em Carl Schmitt.

A ausência de limites materiais e de limites circunstanciais a que a Constituição fosse modificada em situações de “emergência” deu poderes sem limites a Hitler. Nesse sentido, afirma Nelson de Sousa Sampaio:

“Em contraposição, a flexibilidade do Estatuto italiano e a fraca rigidez da Constituição de Weimar, se não podem ser responsabilizadas como causadoras da revolução fascista e da nazista, não deixaram de aplinar os caminhos que conduziram à ditadura.”⁶¹

É curioso e até contraditório que o mesmo autor – Carl Schmitt –, de um lado, elevou o Chefe do Executivo à condição de guardião da Constituição, por ser o único capaz de decidir no estado de exceção, e, de outro, introduziu uma das primeiras reflexões em sua teoria da Constituição sobre os limites implícitos ao poder de reforma, afirmando que ela não podia modificar as decisões políticas fundamentais sob pena de alterar a identidade da própria Constituição.

Esse paradoxo se justifica tendo em vista que é Carl Schmitt quem diferencia a reforma da Constituição de outras atividades. Reformar a Constituição não é destruir, suprimir ou deixar de aplicar a certos casos. O poder de reforma não é uma função normal do Estado, sendo uma “faculdade extraordinária”, mas, ainda assim, uma “competência autêntica” atribuída constitucionalmente e, portanto, limitada. Nenhuma reforma poderia suprimir as decisões políticas fundamentais do Estado e dar uma nova Constituição ao Estado.⁶²

61 SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Poder de reforma constitucional**. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1954. p. 66.

62 SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Madrid: Alianza Editorial, 1982. p.118 e ss.

Essa doutrina é objeto de uma análise crítica por parte de Karl Loewenstein. A crítica recai justamente na retirada da Constituição do topo do ordenamento jurídico, revogando seu constitucional (mas mantendo seu texto), fato que entregou o Legislativo a Hitler e instrumentalizou o Direito como um mecanismo de dominação nazista. Cita-se como exemplo o art. 2º do Código Penal que punia alguém por lei, princípios e opinião popular. Assumiu-se um método teleológico para imposição de valores do Führer ou em acordo com o nacional socialismo. Em outras palavras, Weimar passa da democracia liberal à soberania do Führer em menos de 1 ano.

Tendo em conta esse cenário, Loewenstein afirmou, em seu livro clássico *Teoria da constituição*, que o soberano é quem detinha o “poder de reforma da Constituição” em uma clara oposição – ainda que sem mencionar o nome – a Carl Schmitt.⁶³ Retira-se o ponto central da soberania do Chefe do Executivo para o Legislativo.

Com a derrota da Alemanha na Segunda Guerra Mundial e a ocupação do país pelas Forças Aliadas, os Presidentes dos Lander foram autorizados a convocar Assembleia Constituinte para escrever uma Constituição democrática, federativa e com direitos. A elaboração se deu pelo conselho parlamentar, composto por 75 membros eleitos pelos parlamentos dos Lander. A Lei Fundamental foi posteriormente ratificada pelos legislativos estaduais. Foi promulgada por Konrad Adenauer, então Presidente do Conselho, e que posteriormente se tornaria chanceler.

Em tal contexto é que a Lei Fundamental de 1949 representou uma tripla reação. Em primeiro lugar, reagiu ao nazismo, afirmando em seu art. 1º a dignidade humana. Em segundo lugar, reagiu ao positivismo exigindo um respeito aos direitos fundamentais (art 1º ao 18), sendo considerados como finalidade dos poderes do Estado, agora previstos em sua parte final. Em terceiro, representou uma reação ao decisionismo que imperava até então. A restrição aos direitos fundamentais, como previsto no art. 19, deveria estar prevista por uma lei geral, não limitada ao caso particular e, ainda assim, respeitando o seu núcleo essencial e a proporcionalidade. O Judiciário vinculava-se não só à lei, mas também ao Direito, nos termos do art. 20.

63 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970. p. 150-160.

É nesse sistema constitucional que se tornou coerente a previsão de limites materiais pelo art. 79, vedando qualquer reforma que suprimisse direitos fundamentais. Diversos autores manifestaram uma preocupação nesse sentido.

Otto Bachoff pensava na Constituição como ordem de valores, cuja reforma estava limitada por princípios suprapositivos que afastam o poder constituinte soberano. Chegava a defender até mesmo a existência de normas constitucionais inconstitucionais com base no direito natural, nos direitos humanos e nesses princípios suprapositivos.⁶⁴

Jürgen Habermas não chega a retornar ao jusnaturalismo, mas construiu uma teoria na qual os direitos fundamentais são condições para a democracia, constituindo-se, assim, em limites ao poder de reforma. É o que ele chamou de tese da cooriginariedade entre direitos fundamentais e democracia, ou seja, apontava que direitos como a liberdade de expressão e associação são condições indispensáveis para democracia e, ao mesmo tempo, devem ser uma finalidade dessa forma de governo.⁶⁵

Na prática, o Tribunal Constitucional Federal Alemão passou a assumir uma posição de destaque na definição do que é ou não um limite ao poder de reforma, mesmo com a sua postura de deferência extrema ao poder de reforma da Constituição. Oscar Vilhena seleciona quatro casos interessantes para exemplificar essa ascensão judicial da conformação das cláusulas pétreas.⁶⁶

O primeiro caso é o caso sobre privacidade (1970). A emenda confere poderes ao Parlamento para vigiar cidadãos sem eles serem informados e sem autorização judicial. O Tribunal Constitucional declarou ser compatível com arts. 1 e 20. A decisão entendeu que a dignidade da pessoa humana não foi violada. A restrição seria um ônus para uma ordem livre e democrática. A vigilância revelava-se necessária porque grupos secretos disfarçavam manobras contra democracia. Seria necessário, portanto, preservar uma democracia militante, presumindo-se que a lei seria aplicada corretamente.

64 BACHOF, Otto. **Normas Constitucionais Inconstitucionais?** Trad. José Manuel M. Cardoso da Costa. Coimbra: Ed. Livraria Almedina, 1994. BACHOF, Otto. **Jueces y Constitución.** Trad. Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano. Madrid: Editorial Civitas, 1987. p. 9-69.

65 HABERMAS, Jürgen. Sobre a coesão interna entre Estado de direito e democracia. In: **A inclusão do outro, estudos de teoria política.** São Paulo: Edições Loyola, 2007. p. 293-298.

66 VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição e sua reserva de justiça: um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma.** São Paulo: Malheiros, 1999. p.148-159.

O segundo caso é sobre reforma agrária (1991), no qual a Alemanha Oriental expropriou uma série de propriedades. Com a reunificação da República Federal Alemã (RFA ou ocidental) com a República Democrática Alemã (RDA ou oriental), uma Emenda assegurou discricionariedade ao Parlamento para indenizar ou não expropriações da RDA. O Tribunal Constitucional decidiu pela constitucionalidade do tratado, da emenda e da lei.

Ligado a este, no caso *Armin versus RFA* (1991), o cidadão Hans von Armin alegou que a reforma agrária era um “programa pervertido” que violava o direito de propriedade (art. 14), a proibição de discriminação (art. 3.1), a separação dos poderes e os direitos humanos (art. 79). O Tribunal Constitucional, porém, decidiu que Tratado de Unificação tem validade constitucional, art. 143 da Lei Fundamental e que era compatível com o direito de propriedade, haja vista não ser algo irrevogável/intangível, bem como com liberdade, dignidade e igualdade. Além disso, as razões de ordem política internacional não eram judiciáveis pelos tribunais. Com isso, a RFA não poderia se responsabilizar por atos contrários à Constituição fora do seu território, praticados por autoridades soviéticas da RDA que não agiram pela Lei Fundamental de 1949.

Por fim, é interessante mencionar o caso do Tratado para União Europeia (UE) (1993). Uma emenda que transferiu poderes soberanos à UE, a exemplo do Banco Central alemão para o Banco Central europeu. Alegou-se que o Tratado violava o princípio democrático. O Tribunal Constitucional Federal Alemão, porém, não avaliou a constitucionalidade do mesmo, sob o fundamento de que a UE não derivava do povo europeu, mas dos Estados que a formavam. A transferência de poderes da Alemanha foi decisão política do Parlamento. Portanto, a ligação entre governantes e povo não foi rompida. A transferência supranacional de competências satisfaz requisitos a fim de garantir a moeda, a base econômica, o planejamento e a liberdade econômica, todos relacionados ao princípio democrático da Lei Fundamental de 1949.

É nesse contexto que diversos países passam a prever limites materiais ao poder de reforma. Por exemplo, a Constituição Francesa de 1956

possuía, além de limites formais e procedimentais,⁶⁷ limites materiais – a República – e limites circunstâncias – a impossibilidade de reformar a constituição em caso de prejuízo à integridade territorial.⁶⁸

Antes de encerrar o item, porém, é importante destacar que, na América Latina como um todo, especialmente Argentina e Colômbia, muitas vezes o termo Reforma é utilizado mais para a possibilidade de o povo reformar a Constituição inteira. Na experiência colombiana, por exemplo, embora inexistem limites materiais explícitos na Constituição de 1991, a Corte Constitucional da Colômbia construiu limites implícitos de caráter material, exigindo o respeito aos direitos fundamentais, sob o fundamento de que não se pode trocar a Constituição por outra mediante emenda. É o que ficou conhecido como “doutrina da não substituição”.

Poder Constituinte Derivado no Brasil e os seus limites na Constituição de 1988

A Constituição brasileira é classificada como uma Constituição compromissória. Esse caráter conciliatório entre ideologias e interesses de grupos de interesse antagônicos, para muitos, gera não só um documento analítico, mas também casuístico e prolixo desde a sua origem. É um bom exemplo à previsão da sede do Colégio Pedro II na cidade do Rio de Janeiro, no § 2º do art. 242 da Constituição de 1988.

67 Art. 42. A discussão de projetos de lei deverá, na reunião, tratar do texto adotado pelo comitê encarregado de acordo com o art. 43 ou, na falta deste, com o texto encaminhado à reunião. No entanto, a discussão na reunião de **projetos de revisão constitucional**, projetos de lei de financiamento e projetos de lei de financiamento previdenciário tem, em primeira leitura antes da primeira assembleia, o texto apresentado pelo Governo e, por outras leituras, no texto transmitido pelo outro conjunto. O debate na sessão de primeira leitura de um projeto de lei só pode ter lugar antes da primeira reunião ter sido apreendida no prazo de seis semanas após a sua apresentação. Não pode intervir antes da segunda reunião apreendida até ao termo de um período de quatro semanas a contar da sua transmissão. O parágrafo anterior não se aplica se o procedimento acelerado tiver sido iniciado nas condições previstas no art. 45. Não se aplica nem a projetos de lei, nem a projetos de lei de financiamento de segurança social e projetos de crise. (Grifo nosso.)

68 Art. 89. A **iniciativa** para a revisão da Constituição pertence simultaneamente ao **Presidente da República sobre a proposta do Primeiro-Ministro e membros do Parlamento**. O projeto, ou proposta de revisão, deve ser examinado nas condições de **prazo fixadas no terceiro parágrafo do art. 42** e votadas por ambas as assembleias em termos idênticos. A revisão é final depois de **aprovada por referendo**. No entanto, **o projeto de revisão não é apresentado ao referendo quando o Presidente da República decide submetê-lo ao Parlamento reunido no Congresso**; neste caso, o projeto de revisão é aprovado somente se atender à maioria de **três quintos dos votos expressos**. O gabinete do Congresso é o da Assembleia Nacional. **Nenhum procedimento de revisão pode ser iniciado ou continuado quando a integridade do território é prejudicada. A forma republicana do governo não pode ser revisada.** (Grifo nosso.)

Sob a vigência da Constituição de 1988, foram aprovadas 99 Emendas e 6 Emendas de Revisão até o ano de 2018. O casuísmo e a prolixidade, presentes no texto oriundo do poder constituinte originário, perpetuaram-se com essa produção de emendas pelo poder de reforma constitucional. Independente de se concordar com o conteúdo das emendas, muitas delas tratam de temas de duvidoso patamar constitucional.

Por exemplo, é questionável a necessidade de previsão constitucional da EC no 11/1996 para autorizar a contratação de professores estrangeiros por universidades brasileiras. Talvez bastasse uma lei. Outros exemplos de confusão entre a política constitucional (ou extraordinária) e a cotidiana (ou legislativa) podem ser multiplicados. A EC no 26/2000 ampliou o prazo de prescrição de créditos trabalhistas. A EC no 51/2006 convalida a contratação de agentes de combate às endemias independentemente da aprovação por concurso público.

O excesso de emendas somado ao caráter analítico e até prolixo de dispositivos constitucionais, mesmo do texto original da Constituição de 1988, têm um custo político. As políticas contingentes de governo não raro pressupõem para sua introdução ou modificação não apenas uma lei ordinária, demandando um nova EC. Há, na prática, portanto, uma profunda confusão ou mistura do espaço para a política ordinária em relação à política constitucional.⁶⁹

A regulação para Emenda à Constituição Federal de 1988 está disciplinada nos arts. 59, I e 60. Confira-se, inicialmente, o art. 60 a partir do qual a classificação das limitações ao poder de reforma é construída:

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

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

69 SARMENTO, Daniel. Ubiquidade constitucional: os dois lados da moeda. **Revista de Direito do Estado** n. 6, 2006. BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 173-174.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de **intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio**.

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

§ 3º A emenda à Constituição será **promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**, com o respectivo número de ordem.

§ 4º **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de **emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa**.

As limitações consagradas na Constituição de 1988 são classificadas tradicionalmente em: (i) circunstanciais; (ii) formais, (iii) materiais e (iv) temporais.⁷⁰ Ao lado desses, há também limites implícitos ao poder de reforma que decorrem de uma construção doutrinária.

Limites Circunstanciais

Os limites circunstanciais impedem a reforma da Constituição em momentos de anormalidade institucional decorrentes de situações atípicas ou crises (art. 60, § 1º), como o estado de sítio, de defesa e a intervenção

70 Classificando em limites explícitos (circunstanciais, materiais e temporais) *versus* Limites implícitos, Cf. FERREIRA FILHO, Manoel. **O poder constituinte**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 135 e ss. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Direito constitucional**: história, teoria e métodos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 281 e ss.

federal. Como nesses momentos há uma profunda turbulência política e, não raro, a autorização para suspensão de direitos e garantias, a vedação presta-se a assegurar um ambiente que possua melhores condições deliberativas para alteração da Constituição.

Um exemplo recente que ilustra a aplicação prática do dispositivo envolveu a decisão do Presidente da República Michel Temer de decretar intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro até o fim de 2018, cujo efeito direto impediu a aprovação da Reforma da Previdência (PEC no 287/2016). Em termos políticos, há quem diga que o objetivo foi desviar a atenção de uma agenda na qual o governo não obteria os 308 votos mínimos para aprovação da PEC no 287/16, razão pela qual decidiu mudar a pauta para outra estratégia para o mesmo diante da proximidade das eleições.

Em termos jurídicos, alguns parlamentares, nesse sentido, chegaram a impetrar Mandado de Segurança no 35.535 para impedir a deliberação no Congresso Nacional. No STF, porém, o Ministro Dias Toffoli deferiu limitar para permitir a deliberação, sob o fundamento de que a Constituição veda tão somente a aprovação da PEC na vigência de intervenção, mas não proíbe expressamente a sua tramitação nestas circunstâncias.

Limites formais ou procedimentais

Já os limites formais ou procedimentais são aqueles oriundos do próprio rito delimitado para alteração do texto constitucional. São eles: (i) a iniciativa privativa de um terço da Câmara dos Deputados, um terço do Senado Federal, do Presidente da República e de mais da metade das Assembleias Legislativas por maioria relativa em cada uma; (ii) quórum de três quintos, ou seja, um quórum qualificado; e (iii) dois turnos em cada casa, ou seja, dois turnos na Câmara e, depois, dois turnos no Senado Federal.

Dois anteprojotos formulados à época da Constituinte poderiam ter tornado esse procedimento mais participativo e democrático, mas não foram introduzidos no texto constitucional. O primeiro foi o anteprojeto do professor José Afonso da Silva (Universidade de São Paulo - USP), que previa também um referendo popular para EC, caso solicitado por um nú-

mero mínimo de Deputados, de eleitores ou pelo Presidente.⁷¹ O segundo foi anteprojeto elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, então presidida pelo professor titular de direito constitucional da UFRJ Afonso Arinos. Os arts. 436 e 229 previam a possibilidade de utilizar o referendo para certos projetos de emenda que visassem alterar a estrutura ou afetar o equilíbrio entre os poderes.⁷²

Além disso, até mesmo o intervalo de dois turnos pode ser controverso. A EC no 62/2009 foi votada e aprovada no Senado Federal em duas sessões realizadas no mesmo dia (02/12/2009) com menos de uma hora de intervalo entre ambas. Impugnou-se a referida Emenda alegando que a ausência de um intervalo mínimo violava a própria lógica do dispositivo ao passo que o princípio democrático necessita de uma pausa para reflexão e articulação dos grupos contrários e favoráveis no Congresso Nacional a fim de garantir uma deliberação mais robusta.

O STF, porém, decidiu que a Constituição de 1988, em seu art. 62, § 2º, não instituiu um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos para fins de aprovação da emenda, razão pela qual (Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI no 4425):

“(...) inexistente parâmetro objetivo que oriente o exame judicial do grau de solidez da vontade política de reformar a Lei Maior. A interferência judicial no âmago do processo político, verdadeiro locus da atuação típica dos agentes do Poder Legislativo, tem de gozar de lastro forte e categórico no que prevê o texto da Constituição Federal”.

71 SILVA, José Afonso. **Um pouco de direito constitucional comparado**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 429: “Capítulo 2. Reforma da Constituição. Art 193. A proposta de emenda será submetida a referendo popular, se antes de sua promulgação assim o requererem cinquenta deputados, dez mil eleitores em petição escrita ou presidente da República.”

72 Art. 436. A Constituição poderá ser emendada. § 5º – No caso do art. 229, XXVI, e no prazo de cinco dias, contado da sua aprovação pelo Congresso Nacional, o Presidente da República poderá determinar que a proposta de emenda constitucional seja submetida a referendo, comunicando-o ao Presidente do Senado Federal, que sustará a promulgação. Art. 229 – Compete ao Presidente da República, na Forma e nos limites estabelecidos por esta Constituição: XXVI – determinar a realização de referendo sobre propostas de emendas constitucionais e de projetos de lei de iniciativa do Congresso Nacional que visem a alterar a estrutura ou afetem o equilíbrio dos Poderes.

Limites materiais

Por fim, há os limites materiais. Uma Constituição deve conservar a sua essência, sua identidade original, os pré-compromissos assumidos, o núcleo de decisões políticas, os valores fundamentais que justificaram sua criação em um momento extraordinário da história política de um país. Essa identidade, também referida como o “espírito da Constituição”, é protegida pela existência de limites materiais ao Poder de Reforma, previstos de modo expresso em inúmeras Constituições.⁷³

São as denominadas **cláusulas de intangibilidade** ou **cláusulas pétreas**, nas quais são inscritas as matérias que ficam fora do alcance do constituinte derivado, nos termos do art. 60, § 4º: 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.

Pelo primeiro inciso, não é possível aprovar uma emenda que converta o Brasil num Estado Unitário ou que esvazie por completo a autonomia dos entes subnacionais. Além disso, mais do que o direito ao voto, previsto no inciso II, essa cláusula pétrea protege, para alguns, algo mais amplo: o próprio regime republicano que, por sua importância, foi escolhido por meio do plebiscito de 1993. Pelo inciso III, preza-se pela independência e harmonia entre os poderes e não uma separação rígida. Já o quarto inciso, por ser um tema de profunda divergência, dedica-se a uma atenção especial.

A primeira corrente, representada por Gilmar Mendes, defende uma interpretação literal, segundo a qual apenas do capítulo 1, do Título II, ou seja, o artigo 5º e seus incisos seriam uma cláusula pétrea, excluindo da categoria de cláusulas pétreas, por exemplo, o capítulo 2 do mesmo Título, referente aos direitos sociais.⁷⁴

A segunda corrente, representada por Ingo Sarlet, defende uma leitura sistemática da Constituição, segundo a qual o termo “direitos e garantias

73 Explicando as diversas correntes justificando a existência das cláusulas pétreas a partir da origem ser popular no qual os direitos fundamentais são condições para democracia (Jürgen Habermas); da identidade constitucional de assegurar as decisões políticas fundamentais (Carl Schmitt), do pré-compromisso no momento originário (Jon Elster); neocontratualismo a partir do qual as cláusulas pétreas forneceriam uma espécie de consenso sobreposto para o respeito ao pluralismo (John Rawls), cf. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Direito constitucional**: história, teoria e métodos. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 281 e ss.

74 MENDES, Gilmar Ferreira. Os limites da revisão constitucional. **Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. Revista dos Tribunais**, n. 21, 1997, p. 69 e ss.

individuais” teria sido empregado pelo constituinte de 1988 de forma atéc-nica, devendo ser interpretado como todos os capítulos do Título II, abrangendo não só aos direitos e garantias individuais e coletivos, mas também os direitos sociais, políticos e de nacionalidade. O argumento base é a inexistência de hierarquia entre os direitos de primeira e segunda geração, devendo ambos ser interpretados de forma indivisível e interdependente.⁷⁵

A terceira corrente, defendida por Rodrigo Brandão, não adota um critério meramente topográfico (Capítulo ou Título), assim entendida como formalista e insuficiente.⁷⁶ Defende uma leitura que apenas direitos materialmente fundamentais são cláusulas pétreas. De um lado, existem direitos fundamentais em sentido material fora do Título II da Constituição de 1988 que são cláusulas pétreas e, portanto, são limites ao poder de reforma. Por outro lado, existem direitos formalmente fundamentais dentro desse Título II, que não são materialmente fundamentais.

Logo, poderiam – o que não significa que deveriam –, portanto, ser modificados por emenda. Ainda assim, essa modificação não deve violar o mínimo existencial. Além disso, o controle judicial dessa compatibilidade deve ser comedido, evitando substituir o juízo político do legislativo quando não houver uma inconstitucionalidade evidente.⁷⁷ A mera modificação do dispositivo referente ao direito fundamental não deve ser considerada imediatamente inconstitucional *per se*.

Não se pode realizar, nessa linha, uma “interpretação excessivamente elástica”, tampouco uma “exegese metodologicamente frouxa”. Excesso ou falta de formalismo tendem a violar o princípio democrático. O controle judicial das emendas, em uma interpretação constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais, deve conciliar constitucionalismo e democracia, proteger as condições para democracia e o mínimo existencial.⁷⁸

75 SARLET, Ingo. A problemática dos direitos fundamentais sociais como limites materiais ao poder de reforma da constituição. In: SARLET Ingo (Org.). **Direitos fundamentais sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

76 SOUZA NETO, Cláudio Pereira. **Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel na garantia das condições para cooperação na deliberação democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 227 e ss. BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 13 e 114.

77 BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 204.

78 *Ibidem*, p. 177.

Existem exemplos clássicos da jurisprudência do STF para ilustrar a questão dos limites materiais ao poder de reforma. O primeiro é a ADI no 815, por meio da qual o Governador do Rio Grande do Sul impugnou o § 1º e o § 2º do art. 45 da Constituição em seu texto original, defendendo a tese de que existiria hierarquia entre normas constitucionais originárias e, portanto, seria possível a declaração de inconstitucionalidade para impedir o descumprimento da constituição como um todo e, mais precisamente, de que Estados fossem mais representados que outros na Câmara dos Deputados. O STF não acolheu a tese das normas constitucionais inconstitucionais, seja com base em normas da própria constituição, seja com base nos “princípios de direitos suprapositivos”, haja vista que é a própria Constituição, como obra do Poder Constituinte originário, que vai prever as cláusulas pétreas e os limites ao poder constituinte derivado em rever ou emendar a Constituição.

Um segundo exemplo clássico é a ADI no 939, ajuizada contra a EC no 3/1993, na qual o STF decidiu que violava o princípio da anterioridade, o art. 2 da referida emenda, ao prever a aplicação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) no mesmo exercício tributário, previsto no art. 140, III, “b” e VI da CRFB/1988. Tratam-se de “normas imutáveis” e uma garantia individual do contribuinte, tendo em vista existirem outros direitos fundamentais fora do Título II, conforme preceitua o § 2º do art. 5 da Constituição. Sendo assim, a anterioridade tributária passou a ser compreendida como direito ou garantia fundamental do contribuinte pelo STF e, portanto, como uma cláusula pétrea. Por essa razão, declarou a inconstitucionalidade da EC no 3/1993 e da Lei Complementar no 77/1993, que determinava a incidência do referido tributo no mesmo ano.

Embora possível, o controle judicial das emendas não deve ser banalizado. Afinal, de um lado, a sua aprovação pressupõe maiorias parlamentares que representam a vontade popular expressivas de 3/5 e, de outro, o poder judiciário não é eleito. Essa dificuldade contramajoritária faz com que tal controle deva se pautar pelos seguintes parâmetros: (i) razoável dose de autorrestrrição; (ii) busca do equilíbrio entre permanência e alteração do projeto constitucional original; (iii) respeito ao pluralismo e aos consensos mínimos, como a dignidade da pessoa humana; e (iv) evitar o

engessamento do texto constitucional e o espaço de conformação reservada à deliberação democrática.⁷⁹

Limites temporais

Os limites temporais têm por objetivo conferir estabilidade ao texto constitucional por um período mínimo ou resguardar determinada situação jurídica por um prazo prefixado. Eles se destinam, normalmente, a conter reações imediatistas à nova configuração institucional e a permitir que a nova Carta possa ser testada na prática por um tempo razoável. Na história constitucional brasileira, costuma-se exemplificar esse tema com a vedação de reforma da Constituição de 1824 por 4 anos, nos termos do art. 174.

Sob a vigência da Constituição de 1988, há quem defenda a inexistência de limites temporais ao Poder de Reforma. Alegam que até mesmo a revisão constitucional foi antecipada mesmo tendo uma data específica, sem que o TF declarasse a inconstitucionalidade dessa ação.

Por outro lado, há os que veem em duas limitações o caráter temporal. A primeira é a impossibilidade de reapresentar na mesma sessão legislativa uma proposta de emenda rejeitada (art. 60, § 5º). A segunda é a impossibilidade de reformar as regras do jogo político um ano anterior à eleição (art. 16), comumente chamado de princípio da anualidade eleitoral.

Um caso que ilustra bem a questão dos limites ao poder de reforma e o princípio da anualidade eleitoral é a ADI no 3685-8. Ela declarou a inconstitucionalidade da EC no 52/2006, que obrigou a vinculação de candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital e municipal, pondo fim à verticalização. O art. 2º dessa emenda determinava a sua aplicação às eleições de 2002 (anterior a ela). Obviamente, a alusão à eleição anterior à emenda não poderia produzir efeitos retroativos. Contudo, a menção poderia dar abertura para aplicação da emenda aprovada em março para as eleições que ocorreriam em outubro daquele mesmo ano (2006). O STF decidiu pela inconstitucionalidade justamente porque isso violaria a segurança jurídica do cidadão-eleitor ao modificar as regras do jogo com menos de um ano das eleições. Essa interpretação foi análoga à EC no 3/1993, que

79 BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 180

introduziu o IPMF em violação à anterioridade tributária no mesmo ano por violar a segurança jurídica do cidadão-contribuinte.⁸⁰

Limites implícitos

Existem limites não expressos ou implícitos ao Poder de Reforma? Os limites implícitos seriam uma categoria que não está enunciada de forma direta e clara pelo texto como um limite constitucional à reforma. Em linhas gerais, significa problematizar essas limitações, que seriam intransponíveis ou, ao contrário, poderiam ser objeto de reforma.⁸¹

De um lado, há os que negam esse caráter intransponível, sob o fundamento de que não haveria diferença substancial entre o poder constituinte e o de revisão, bem como entre as normas constitucionais originárias e as derivadas. Afirmam, ainda, que os referidos limites não impediram a mudança, caso esta seja a efetiva vontade do povo.

Por outro lado, há aqueles que defendem que o poder constituinte derivado possui natureza diversa e, portanto, o poder de reforma deve buscar conciliar a constituição formal e a material, os limites e a realidade superveniente, de modo a promover a alteração sem suprimir o núcleo que confere identidade ao regime constitucional. Substituir esse núcleo seria substituir a constituição e, portanto, uma verdadeira fraude. Como há uma hierarquia entre o poder constituinte originário e o derivado, este não pode ir além dos limites impostos por aquele. Aliás, essa tem sido a jurisprudência constante do STF.

De forma específica, Nelson de Souza Sampaio é um dos primeiros no Brasil a buscar sistematizar limites implícitos ou, como prefere chamar o próprio autor, “limites materiais inerentes” ou “limites naturais”: (i) os direitos fundamentais; (ii) o titular do Poder Constituinte Originário no povo, visto que a soberania popular é pressuposto do regime constitucional de-

80 Para uma visão crítica da decisão, cf. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Verticalização, cláusula de barreira e pluralismo político: uma crítica consequencialista à decisão do STF na ADIN 3685. *Interesse Público*, Porto Alegre, v. 37, 2006. BRANDÃO, Rodrigo. *Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 294

81 BRANDÃO, Rodrigo. *Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 20-24.

mocrático; (iii) o titular do Poder Reformador no Congresso Nacional; e (iv) o procedimento do poder de emenda ou revisão constitucional.⁸²

Nelson de Souza Sampaio abre exceções quanto ao último ponto. Seria possível modificar o procedimento de reforma para tornar mais difícil, mas não facilitar o procedimento de reforma, bem como seria possível inserir requisitos, tal como o referendo popular.⁸³

Vale realizar uma reflexão crítica a respeito de suas colocações. Em primeiro lugar, hoje os direitos fundamentais constam como limites materiais expressos. Em segundo lugar, a titularidade do poder constituinte originário e do poder de reforma deve estar no povo e no congresso, respectivamente, já que a delegação do poder constituinte derivado, como ocorreu na Alemanha hitlerista, tende a facilitar arbitrariedades. Em terceiro lugar, pensar apenas o aumento ou diminuição da rigidez constitucional nessa chave revela-se simplista e insuficiente para compreender se isso violaria ou não um limite implícito. É preciso pensar para além do fato de se a alteração no processo não torna a constituição rígida em flexível. É necessário pensar se essa modificação do processo legislativo de reforma constitucional torna a maneira de o Poder de Reforma mais democrático, participativo e transparente.

Em suma, a modificação do processo legislativo de reforma da Constituição deve refletir não só uma possível adição de um referendo ao final, mas também formas de iniciativa popular para emenda a fim de tornar o processo de reforma mais permeável e acessível efetivamente ao povo. Eventuais alterações nesse procedimento devem servir para ampliar e aperfeiçoar a deliberação dentro e fora do Legislativo, mas nunca para reduzi-la. Do contrário, será uma porta de entrada para regimes autoritários, totalitários, nazistas ou fascistas.

82 SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Poder de reforma constitucional**. Salvador: Livraria Progresso Editora, 1954. p. 93.

83 *Ibidem*, p. 42.

Poder Constituinte para além do Originário e do Derivado

A dicotomia entre poder constituinte originário e derivado é insuficiente atualmente para compreender a dinâmica de criação e reforma das Constituições. Existem também outras formas: poder constituinte dentro (poder constituinte do Estado-membro), fora (poder constituinte supranacional e internacional) e ao lado (poder constituinte difuso) do Estado-nação, idealizado por Sieyès.

Em primeiro lugar, há o poder constituinte do Estado-membro, porque, dentro do Estado, existem estados que não são unitários, tal como acontece na França. Ao contrário, são exemplos de estados federativos os Estados Unidos da América, Brasil, Argentina e México. Há uma unidade soberana em uma pluralidade de entidades autônomas, que podem criar e reformar as respectivas Constituições dos Estados-membros da federação.⁸⁴

Em segundo, há um poder constituinte supranacional ou internacional. Ele se funda a partir do diálogo com as organizações internacionais, algo não antevisto ou presente na teoria tradicional elaborada por Sieyès, porque, naquele momento histórico, o estado moderno ainda estava surgindo. Em linhas gerais, esse poder constituinte ajuda a criar e reconstruir um Tratado de Integração que cria uma organização de caráter supranacional, que passa a se assemelhar a uma Constituição Transnacional.

Por último, é importante refletir sobre o poder constituinte difuso, ou seja, sobre o fenômeno de um poder constituinte para além das instituições, que não se deixam aprisionar pelo Estado ou pelas organizações internacionais. Há quem aponte a existência de um poder constituinte difuso na mutação constitucional, ou seja, no processo de transformação do sentido das normas sem a modificação do texto ou uma reforma constitucional. Faz sentido pensar em um poder constituinte difuso na medida que existe uma Constituição viva, invisível ou não escrita, oriunda das interpretações dos textos constitucionais.

Poder Constituinte do Estado-membro

São expressões empregadas para se referir a experiência de introdução de Cartas Constitucionais dos entes subnacionais, bem como para re-

84 FERRAZ, Anna Candida Cunha. **Poder constituinte do estado-membro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

fletir sobre a reforma dessas Constituições estaduais: poder constituinte derivado decorrente, poder constituinte do Estado-membro, poder constituinte dos estados federados e poder subordinado.⁸⁵

A finalidade do poder constituinte derivado decorrente é estruturar a Constituição dos Estados-membros da federação, ou, em momento seguinte, havendo a necessidade de adequação e reformulação, modificá-la. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal. Quanto a estes princípios, pode-se constatar que são limites à manifestação do poder constituinte derivado decorrente. São eles os princípios sensíveis, os estabelecidos, os extensíveis e o princípio da simetria.

Quanto aos princípios constitucionais *sensíveis*, estes encontram-se expressos na Constituição, apontados ou enumerados, como no art. 34, VII, “a-e”, da Constituição de 1988. Se violados, podem dar ensejo à intervenção federal.

Já os *estabelecidos* são aqueles que limitam, vedam ou proíbem diretamente a ação do poder constituinte decorrente do Estado-membro. Funcionam como balizas reguladoras da capacidade de auto-organização dos Estados, podendo ser extraídos da interpretação do conjunto de normas centrais, dispersas na Constituição etc.

Há também os princípios **extensíveis**. Eles limitam diretamente o poder de reforma e, indiretamente, o poder constituinte decorrente ou do Estado-membro, como aqueles que integram a estrutura da federação brasileira, relacionando-se, por exemplo, com a forma de investidura em cargos eletivos, processo legislativo, orçamentos, preceitos ligados à administração pública etc.

Por fim, o princípio da simetria, criado pela jurisprudência do STF, tem como função limitar o poder constituinte do Estado-membro. Essa restrição opera da seguinte forma: a Constituição Federal prevê um limite ao poder constituinte de reforma ou um desenho institucional destinado à organização do Estado e do poder federal que, pela via interpretativa, deve servir de modelo para o Estado-membro. Em outras palavras, exige-se, sob pena de se considerar inconstitucional, que os Estados-membro da federação e os municípios espelhem ou sejam simétricos ao ente federal.

85 FERREIRA FILHO, Manoel. **O poder constituinte**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 146 e ss.

Poder Constituinte supranacional e internacional

Maurício Andreiuolo problematiza a existência de um Poder Constituinte fora do Estado.⁸⁶ Defende a existência de um Poder Constituinte Supranacional à semelhança do poder constituinte originário. Tendo em vista que este cria e reconstrói a Constituição do Estado nacional, o poder constituinte supranacional cria uma organização internacional por meio de um tratado internacional que passa a exercer um papel análogo ao de uma Constituição. Exemplifica com a UE, construída a partir de um pluralismo de ordenamentos jurídicos, de vontade de integração entre os povos e de um conceito remodelado de soberania compartilhada e de cidadania que não se circunscreve nas fronteiras de um Estado-nação.

Luís Cláudio Coni⁸⁷ chega a pensar em um poder constituinte com a própria comunidade internacional, quando essa auxilia novos estados a redigirem as suas constituições. Coni chega a denominar tais assessores de “missionários constitucionais”. Exemplifica com a intervenção humanitária em Kosovo, quando a ONU, além de enviar os capacetes azuis, enviou observadores internacionais e especialistas que compartilhariam as mesas para redação da nova Constituição.

Poder constituinte difuso ou mutação constitucional

A Constituição também pode “mudar” ou ter o seu sentido modificado sem que haja necessariamente uma alteração na redação ou modificação de algum dispositivo. A isso denomina-se “mutação constitucional”, caracterizada por alguns autores como o “Poder Constituinte difuso”⁸⁸ ou “reforma constitucional de fato”⁸⁹ ou “processo informal de mudança da Constituição”.⁹⁰

86 ANDREIUOLO, Mauricio. **Poder constituinte supranacional**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2000.

87 CONI, Luís Cláudio. **A internacionalização do poder constituinte**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2006

88 BURDEAU, Georges. *Traité de Science politique*. Paris: *Revue française de science politique*, v. 4, 1969. p. 246-247 apud BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 127.

89 LEGALE, Siddharta. Superprecedente. **Revista Direito GV**, n. 12, 2016.

90 FERRAZ, Anna Candida da Cunha. **Processos informais de mudança da Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 1986.

Esse poder não se deixa capturar plenamente nem pelo poder constituinte originário nem pelo poder constituinte derivado. Não está propriamente nos mecanismos ou nas instituições da ordem jurídica em si. Contudo, aparece na aplicação e interpretação da Constituição em sua vida prática.⁹¹

Diferente do Poder de Reforma propriamente dito, a mutação constitucional mantém o texto constitucional intacto, transformando, porém, de forma interpretativa, o seu significado e aplicação. Afinal, a norma constitucional é formada pelo texto e sua interpretação. A alteração da interpretação ou sentido, portanto, importa também modificação da norma constitucional.

São três modos tradicionalmente citados como tipos de mutação constitucional, aos quais adicionamos uma quarta via: (i) interpretação; (ii) costume; (iii) legislação infraconstitucional; (iv) tratados internacionais.

O primeiro modo não diz respeito exclusivamente à interpretação por parte dos órgãos jurisdicionais, mas é neles que há maior relevância. Um exemplo disso ocorreu na decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no 132, na qual se reconheceu a possibilidade da união estável entre pessoas do mesmo sexo, em que não há a alteração do texto (art. 226, § 3º, Constituição de 1988), mas sim uma ampliação de sua significação.

O segundo modo trata do costume, aqui definido como fonte de direito constitucional. Georg Jellinek exemplifica com a prática reiterada do parlamento austríaco em se reunir sem que houvesse uma obrigatoriedade para tal, já que as suas reuniões deveriam ser previamente convocadas pela literalidade do texto constitucional. Contudo, a prática das reuniões criou um costume que suplantou a literalidade do texto.⁹²

Além disso, a mutação constitucional também pode se dar por meio da legislação infraconstitucional. Note-se que, em regra, em constituições rígidas, a lei não possui a aptidão para alterar o texto constitucional. A via adequada para reformar a constituição, por exemplo, no Brasil, é a EC, que possui requisitos próprios.

Além desses três tipos clássicos, podemos adicionar uma quarta via

91 BULOS, Uadi Lamego. Costume Constitucional, *Revista de informação legislativa*, n. 131, 1996, p. 95 e ss.

92 JELLINEK, G. *Reforma y mutacion de la constitucion*. Trad. Christian Föster. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

de alteração do sentido constitucional *nos* ou a *partir dos* tratados ou convenções internacionais. Denomino isso de *mutação convencional*.⁹³ A partir do momento que um tratado, como a Convenção Americana de Direitos Humanos, passa a desempenhar um papel análogo à Constituição, sendo um “atracadouro de fontes dos direitos humanos”,⁹⁴ a alteração do seu sentido sem alterar o seu texto, não deixa de ser uma mutação.

É possível exemplificar com duas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos – Loyaza Tamayo e Tribunal Constitucional – que permitiram o acesso direto do indivíduo à Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que não é permitido pela literalidade da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, sob o fundamento de que o seu Presidente estava conhecendo de ofício as graves violações ao acesso à justiça cometidas pelo Estado do Peru. Houve, em outras palavras, um processo informal de modificação do sentido da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

93 LEGALE, Siddharta; VAL, Eduardo Manuel. As mutações convencionais do acesso à justiça internacional e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, 6. 2017, Costa Rica, p. 83-108. **Anais eletrônicos...** Disponível em: <https://www.academia.edu/35764630/As_muta%C3%A7%C3%B5es_convencionais_do_acesso_%C3%A0_justi%C3%A7a_internacional_e_a_Corte_Interamericana_de_Direitos_Humanos_-_CONPEDI_COSTA_RICA>. Acesso em: 25 nov. 2018.

94 LEGALE, Siddharta. **A corte interamericana de direitos humanos como tribunal constitucional transnacional**. Originalmente apresentada como dissertação de doutorado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.

PARTE 3

BREVES CONSIDERAÇÕES TEMÁTICAS ÀS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Sumário

Apresentação	131
Liberdade de Consciência e Liberdade de Crença	135
Objetivos Fundamentais do Estado Brasileiro	141
Aborto e Diálogos Institucionais	147
Exceção ou Regra?	155
Imprescritibilidade Penal	161
Princípio da Limitação das Penas	167
O Tribunal do Júri e a Constituição Federal: uma “Garantia Fundamental” Sujeita a Modificações na sua Competência	173
Entre o Direito e o Dever de Votar: uma Análise das PECs sobre Alistamento Eleitoral e Voto Compulsório	179
A Desincompatibilização, as Inúmeras Tentativas de Reforma e o Princípio Democrático	187
Intervenção Federal: o Esgarçamento da Democracia Federativa Brasileira	195
Os Novos Princípios Expressos da Administração Pública	207
A Reforma da Suplência no Senado	213
Limites Formais, Materiais e Circunstanciais das Emendas Constitucionais	221

Cidadania Constrangida: 22 Tentativas Frustradas de Ampliação da Iniciativa Popular	231
Tribunais de Contas: Pontos Sensíveis e Reformas Necessárias	241
Impedimento e Vacância na Presidência da República	249
A Vacância Dupla na Presidência da República e uma Solução Democrática	253
A Presidência da República no Tempo: 30 anos de Debate Constitucional sobre o Mandato	259
Requisitos para Nomeação de Ministros de Estado	267
O Supremo Tribunal Federal: Composição, Indicação e Mandato ...	273
As Propostas de Reforma Constitucional do Foro por Prerrogativa de Função no STF	283
Súmula Vinculante e Reformas Constitucionais	289
Foro Privilegiado no STJ como Reprodução da Desigualdade ...	295
Organização do Ministério Público	301
Garantias Institucionais do Ministério Público	309
Promotores de Justiça e Procuradores da República Devem Poder se Envolver em Política?	313
O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial	319
O Papel Indefinido do Município na Segurança Pública	325
Imposto sobre Valor Agregado (IVA)	333
IPVA: Propostas Legislativas	341
IPVA e a Aplicação de Alíquotas Diferenciadas	347

Repartição de Receitas Tributárias	351
Orçamento Público: Porque um Modelo Sabidamente Deficiente Segue Incólume	359
Princípios da Atividade Regulatória	369
Flexibilização e Ampliação do Monopólio da União As PECs Sobre o Art. 177 da Constituição Federal	375
Tratamento Jurídico Diferenciado às Microempresas e às EPPs ...	383
A Educação no Brasil Pós-Constituição de 1988	389
O Debate Constitucional da Educação: Acesso Versus Qualidade ..	399
O Patrimônio Cultural Brasileiro: Três Décadas e Três Fatos	427
Considerações a Respeito das PECs Acerca do Meio Ambiente	433
Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso	441
Redução da maioria penal: considerações iniciais	447
Considerações acerca das PECs relacionadas aos índios	453
O Concurso Público no Brasil à Luz de Trinta Anos de Propostas de Emenda à Constituição: um Breve Ensaio	461

Apresentação

Na primeira parte desta obra, analisamos o comportamento histórico das PECs e suas propostas de modificação nos dispositivos constitucionais, comparando também com as ECs e suas modificações à Constituição de 1988. A segunda parte destrinchou a teoria constitucional relativa ao Poder Constituinte Derivado e Reformador no mundo e nas Constituições brasileiras desde 1824. O objetivo foi realizar uma ponte entre todos os resultados extraídos pela pesquisa e a teoria constitucional contemporânea.

Na terceira parte desta obra, apresentamos 44 pequenos textos sobre diversos temas regulados pelo texto constitucional. Eles tiveram como base os dispositivos constitucionais a eles referentes. Tivemos como filtro inicial os 40 dispositivos mais citados nas PECs. Procuramos os principais especialistas nestes estudos e que pudessem, dentro da sua disponibilidade, colaborar com a obra na escrita de uma análise sobre as propostas de modificação nestes dispositivos tendo como diretriz os possíveis impactos e consequências para o ordenamento jurídico brasileiro. Foi disponibilizado a cada professor e pesquisador uma planilha contendo todas as propostas de modificação dos dispositivos constitucionais que compunham determinado tema de interesse. Assim, foi solicitado que fizessem um texto analítico sobre as PECs e suas propostas de modificação

O resultado, apresentamos a seguir:

Título	Dispositivo CRFB/1988	Autores/Colaboradores	Qt PECs
Liberdade de Consciência e Liberdade de Crença	Art. 1º	Alexandre Bahia, Paulo Iotti e Rafael Aguiar	4
Objetivos Fundamentais do Estado Brasileiro	Art. 3º, IV	Alexandre Bahia, Paulo Iotti e Rafael Aguiar	7
Aborto e Diálogos Institucionais	Art. 5º, caput	Rogério Sganzerla e Bianca Foradine	7
Exceção ou regra?	Art. 5º, XI	Heloisa Estelita e Arthur Prado	2
Imprescritibilidade Penal	Art. 5º, XLII	Ariíni Guimarães Bomfim	14
Princípio da Limitação das Penas	Art. 5º, XLVII	Fernanda Prates, Ana Brito, Isabella Marins e Pedro Freitas	15
O Tribunal do Júri e a Constituição Federal: uma "Garantia Fundamental" Sujeita a Modificações na sua Competência	Art. 5º, XXXVIII	Izabel Nuñez	4

APRESENTAÇÃO

Entre o Direito e o Dever de Votar: uma Análise das PECs sobre Alistamento Eleitoral e Voto Compulsório	Art. 14, § 1º	Isabel Veloso, Michael Mohallem e Matheus Castro	51
A Desincompatibilização, as Inúmeras Tentativas de Reforma e o Princípio Democrático	Art. 14, § 6º	Flávia Bahia e Matheus Castro	39
Intervenção Federal: o Esgarçamento da Democracia Federativa Brasileira	Art. 34-36	Daniel Vargas e Maria Luiza Belmiro	36
Os Novos Princípios Expressos da Administração Pública	Art. 37, caput	Gustavo Kloh e Christine Bradford	5
A Reforma da Suplência no Senado	Art. 46	Michael Mohallem e Brenda Cunha	110
Limites Formais, Materiais e Circunstanciais das Emendas Constitucionais	Art. 60	Carolina Cyrillo	44
Cidadania Constrangida: 22 Tentativas Frustradas de Ampliação da Iniciativa Popular	Art. 61, § 2º	Michael Mohallem, Daniel Vargas e Rodrigo Roll	25
Tribunais de Contas: Pontos Sensíveis e Reformas Necessárias	Art. 73	Guilherme France	74
Impedimento e Vacância na Presidência da República	Art. 80	Rubens Glezer e Luiza Pavan Ferraro	25
A Vacância Dupla na Presidência da República e uma Solução Democrática	Art. 81	Flávia Bahia e Matheus Castro	29
A Presidência da República no Tempo: 30 anos de Debate Constitucional sobre o Mandato	Art. 82	Daniel Capecchi e Luiz Fernando Esteves	84
Requisitos para Nomeação de Ministros de Estado	Art. 87	Rubens Glezer e Luiza Pavan Ferraro	21
O Supremo Tribunal Federal: Composição, Indicação e Mandato	Art. 101	Thomaz Pereira e Diego Werneck Arguelhes	73
As Propostas de Reforma Constitucional do Foro por Prerrogativa de Função no STF	Art. 102, I, “b”, “c”, “d”	Guilherme France e Michael Mohallem	41
Súmula Vinculante e Reformas Constitucionais	Art. 103-A	Fernando Leal Colaboração: Guilherme Magalhães	5
Foro Privilegiado no STJ como Reprodução da Desigualdade	Art. 105, I, “a”, “b”, “c”	Clara Leitão e Izabel Nuñez	46
Organização do Ministério Público	Art. 128, caput e incisos	Carlos Roberto Jatahy e Larissa Campos	11
Garantias Institucionais do Ministério Público	Art. 128, § 5º, I	Carlos Roberto Jatahy e Bernardo Kaufmann	11
Promotores de Justiça e Procuradores da República Devem Poder se Envolver em Política?	Art. 128, § 5º, II	Silvana Batini e Eduardo Garcia	24

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial	Art. 129, VII	Silvana Batini e Laís Aoki	10
O Papel Indefinido do Município na Segurança Pública	Art. 144, § 8º	Daniel Vargas e Clarissa Leão	47
Imposto sobre Valor Agregado (IVA)	Art. 153	Gustavo Fossati e Lucas Germano	28
IPVA: Propostas Legislativas	Art. 155, § 2º	Leonardo Costa e Murilo Allevato	27
IPVA e a Aplicação de Alíquotas Diferenciadas	Art. 155, § 6º	Leonardo Costa e Murilo Allevato e Ana Alhadas	7
Repartição de Receitas Tributárias	Art. 159, I e § 1º	Gustavo Fossati e Gabriel Freire	117
Orçamento Público: Porque um Modelo Sabidamente Deficiente Segue Incólume	Art. 165	Vanice Lirio do Valle	43
Princípios da Atividade Regulatória	Art. 174-A	Sérgio Guerra e Fernanda Martins	4
Flexibilização e Ampliação do Monopólio da União	Art. 177	Carlos Ragazzo e Isabel Veloso	25
Tratamento Jurídico Diferenciado às Microempresas e às EPPs	Art. 179	João Manoel de Lima Junior	15
A Educação no Brasil Pós-Constituição de 1988	Art. 205-2015	Cristiane Batista	177
O Debate Constitucional da Educação: Acesso Versus Qualidade	Art. 205-2015	Daniel Vargas e Leandro Fróes	177
O Patrimônio Cultural Brasileiro: Três Décadas e Três Fatos	Art. 216	Paulo Augusto Franco	8
Considerações a Respeito das PECs Acerca do Meio Ambiente	Art. 225	Rômulo Sampaio e Solange Cunha	50
Família, União Estável e Casamento	Art. 226, § 3º	Alexandre Bahia, Paulo Iotti e Rafael Aguiar	3
Redução da maioria penal: considerações iniciais	Art. 228	Thiago Bottino, Rogerio Sganzerla e Lucca Machado	66
Considerações acerca das PECs relacionadas aos índios	Art. 231 e 232	Rômulo Sampaio e Solange Cunha	45
O Concurso Público no Brasil à Luz de Trinta Anos de Propostas de Emenda à Constituição: um Breve Ensaio	Art. 37, II, III, IV/ Art. 41, caput/ Art. 93, I/ Art. 128, § 3º/ Art. 134, § 1º/ Art. 236, § 3º	Fernando Fontainha e João Pedro Pacheco	82

Liberdade de Consciência e Liberdade de Crença

Alexandre Gustavo Melo
Franco de Moraes Bahia

Paulo Roberto Iotti Vecchiatti

Rafael dos Reis Aguiar

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) inaugurou-se no Brasil uma nova ordem política, social e institucional erigida tendo como paradigma o Estado Democrático de Direito, conforme preconizado ao art. 1º do diploma. Aos incisos, têm-se as pedras angulares da arquitetura institucional brasileira, agora constitucionalizada e democrática: (I) a soberania; (II) a cidadania; (III) a dignidade da pessoa humana; (IV) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e, por fim, (V) o pluralismo político.

Nesse sentido, a liberdade de consciência, gênero e a liberdade de crença, espécie (arts. 5º, inciso VI, CRFB, *in verbis*: “é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;”) podem ser interpretadas como algumas das inúmeras ramificações do fundamento da cidadania, ou talvez da dignidade da pessoa humana. Isso, pois, a salvaguarda de direitos e garantias individuais têm como teleologia a proteção das identidades humanas individuais em suas diversas facetas, inclusive, no que diz respeito à livre manifestação da consciência e de crença, pois se reconhece juridicamente a estes direitos o caráter de fundamentalidade na construção de suas próprias subjetividades.

A fim de resguardar o sujeito de direito, o desenvolvimento e afirmação do psíquico/religioso faz jus à proteção constitucional de tal modo que impor limites tanto à intervenção estatal (eficácia vertical dos direitos fundamentais) quanto à intervenção de privados (eficácia horizontal de direitos fundamentais) é condição inafastável. Cidadania pressupõe a liberdade negativa, um deixar-estar na relação Estado-cidadão e cidadão-cidadão, que impõe um não sobrecarregamento de maneira violenta que afete ou reprima o plano íntimo da formação do sujeito enquanto consciência individual. Mais que um direito individual, tais liberdades podem ser interpretadas com reflexos coletivos no que tange o asseguramento da liberdade na realização dos cultos, observadas as devidas liturgias.

Segundo Fábio Leite, “a liberdade de crença refere-se ao direito de exprimir uma crença (e não apenas o de ter uma crença, impõe que sempre se considere haver uma unidade essencial entre crença e conduta”,¹ de modo que o direito de exercício de determinado culto é condição inafastável para sua própria proteção em abstrato. As liberdades de consciência e de crença têm como mister, então, “a liberdade de confessar uma fé ou uma ideologia”, o que é chamado majoritariamente de liberdade religiosa negativa.² O dispositivo constitucional busca tutelar, com proteção jurídica, “a personalidade espiritual moral”, protegendo o livre desenvolvimento ético e moral nos sujeitos enquanto protagonistas em suas próprias questões existenciais. O que, por sua vez, não significa total ausência de limites.³ Por outro lado, tais liberdades impõem positivamente ao Estado sua indispensável “neutralidade religiosa e ideológica do Estado”,⁴ ou seja, sua própria laicidade como um pressuposto da liberdade religiosa individual.

1 LEITE, Fábio Carvalho. *Estado e religião no Brasil: a liberdade religiosa na Constituição de 1988*. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 187, 2008.

2 *Ibidem*, p. 187.

3 A discussão acerca do Abuso de Poder Religioso já chegou ao Poder Judiciário. Especificamente no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Corte responsável pela proteção à legitimidade das eleições, o Recurso Ordinário (RO) 265308, de relatoria do ministro Henrique Neves, no qual a Corte Eleitoral estabeleceu que, embora a liberdade religiosa seja um direito fundamental individual previsto na CRFB/1988, ela não constitui um direito absoluto, até porque não existem direitos absolutos. Assim, “a liberdade de pregar a religião, essencialmente relacionada com a manifestação da fé e da crença, não pode ser invocada como escudo para a prática de atos vedados pela legislação”.

4 HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1998. p. 298-300.

Após 30 anos de promulgação, o fundamental da proteção constitucional presente nesses dispositivos, ao contrário do que parecem pretender certos parlamentares conservadores, não há como se pressupor, em sociedades democráticas como a nossa, um compartilhamento generalizado de valores, de visões do mundo, que possam, então, justificar o rechaço às condições iguais de vida de minorias. Em uma sociedade pós-tradicional, a coesão social não se dá porque todos (ou uma maioria pretensamente homogênea) creem nas mesmas coisas, mas porque estabelecemos procedimentos comuns de discordar.^{5, 6} Ou será que vamos não apenas não proteger as minorias, mas negá-las como tal? Quem sabe tentar “curá-las” do seu “mal” (como é comum perceber em discursos intolerantes de protestantes em relação aos praticantes de religiões de matrizes africanas)? Quaisquer atitudes públicas ou privadas no sentido de causar ingerência às práticas e cultos religiosos, além de fundamentalistas e intolerantes, seriam inconstitucionais e, portanto, não dotadas de proteção jurídica.⁷

A matéria já foi objeto de algumas Propostas de Emenda à Constituição (PEC). Em, 1997, o Deputado Federal Carlos Apolinário (PMDB/SP) apresentou a PEC nº 527/1997 para atribuir nova redação ao inciso VI do art. 5º e aos incisos I e II do art. 19 da CRFB/1988. A proposta pretendia retirar a expressão “na forma da lei” no primeiro dispositivo. Como se pode verificar na justificção da PEC, a intenção era a de não remeter a matéria para conformação do legislador infraconstitucional. Já no segundo dispositivo, inciso II do art. 19 da CRFB/1988, que prevê vedações aos entes federativos no que tange à criação de óbices e autorização de intervenções em cultos religiosos ou igrejas, pretendeu-se adicionar o trecho “ressalvada as hipóteses de prática de crimes contra a vida ou contra os costumes”. A intenção exposta do legislador foi de atribuir limites às referidas liberdades,

5 HABERMAS, Jürgen. Remarks on Erhard Denninger’s triad of diversity, security, and solidarity. *Constellations*, v. 7, n. 4, p. 524, 2000.

6 FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade: uma introdução à política do Direito*. São Paulo: Perspectiva, 1978. p. 65.

7 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; SANTOS, Daniel Moraes dos. O longo caminho contra a discriminação por orientação sexual no Brasil no constitucionalismo pós-88: igualdade e liberdade religiosa. *Revista Mandrágora*, v. 18. n. 18, 2012, p. 20. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/MA/article/view/3228/3319>>. Acesso em: 17 set. 2018.

pois estas não se traduziriam como direito absoluto, “pois remanesce a proteção de valores essenciais para a ordem jurídica”. A proposta foi arquivada em janeiro de 2003. A pretensa preocupação com a efetivação geral da liberdade de consciência, crença e culto fica frágil em face da expressão “contra os costumes”, usualmente atribuída às religiões não cristãs.⁸

Em 1999, a PEC nº 67/1999, de autoria do Deputado Federal Marcos Rolim (PT/RS), pretendeu incluir, nos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tanto a “liberdade sexual” quanto a “liberdade de crença religiosa” com a finalidade de “promover o bem geral dos brasileiros”. A preocupação do parlamentar referia-se que a vida dos cidadãos não poderia ser objeto de “ingerências arbitrárias” ou “abusivas” em sua dimensão privada, nem de ataques ilegais à sua “honra ou reputação” tendo em vista a “sociedade pluralista que vivemos hoje”. A proposta foi arquivada em janeiro de 2003.

Posteriormente, as PECs nº 341/2004 e 424/2005, ambas de autoria do Deputado Almir Moura (PL/RJ), e a PEC nº 202/2003, de autoria do Deputado Milton Cardias (PTB/RS), visaram alterar o inciso VI do art. 5º e o inciso I do art. 19 da CRFB/1988, buscando autorizar os entes públicos das três esferas da Federação a subvencionarem os cultos religiosos ou as igrejas; vedar explicitamente, aos entes federados, a interferência na criação, no funcionamento, na organização, estruturação e registro dos atos constitutivos das igrejas e cultos religiosos, sob pena de se vulnerar o próprio direito à liberdade de crença e religião, assegurada do Estado laico. Todas as propostas foram apensadas, unificando sua tramitação e arquivamento em 2007.

Nota-se pelas exposições de motivos das propostas que as tentativas de alteração do dispositivo tinham como plano de fundo razões mercantis, no sentido de aproximar o Estado das atividades econômicas que muitas vezes se emaranhavam com as confissões religiosas. É com crítica e constante vigilância que a liberdade de consciência e crença devem ser tratadas.

8 SILVA, Vagner Gonçalves da. Concepções Religiosas Afro-Brasileiras e Neopentecostais: uma análise simbólica. In: PEREIRA, João Baptista Borges (Org.). *Religiosidade do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. p. 45.

A partir dessas contribuições, vimos que há mais elementos envolvidos do que a inibição da violência de Estado face subjetividades contra-hegemônicas: há lutas pelo reconhecimento cultural, preservação da dignidade da pessoa, proteção da autonomia (e autodeterminação) dos sujeitos; tudo isso essencial, fundamental, em um Estado Democrático de Direito que, após 30 anos, ainda se vê desafiado pelo constante processo de inclusão sócio-político face estruturas inaptas ao paradigma da igualdade na diversidade.

Objetivos Fundamentais do Estado Brasileiro

Alexandre Gustavo Melo
Franco de Moraes Bahia

Paulo Roberto Iotti Vecchiatti

Rafael dos Reis Aguiar

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os debates sobre a inclusão da discriminação por “orientação sexual” na Assembleia Nacional Constituinte

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) veio como uma promessa após um período obscuro marcado por autoritarismo, violência de Estado e graves violações a direitos fundamentais. Estabeleceram-se, então, diretrizes inafastáveis que serviriam de baliza para as futuras decisões públicas do novo Estado brasileiro, agora inaugurado sob a égide do paradigma do Estado Democrático de Direito. A redação original (presente até hoje) do art. 3º traz como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil promover, indiscriminadamente, o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação negativa. Nas palavras de Roger Raupp Rios¹, “o direito de igualdade decorre imediatamente do princípio da primazia da lei no Estado de Direito [...] independentemente das peculiares circunstâncias de cada situação concreta e da situação pessoal dos destinatários da norma jurídica”.

Mister esclarecer que, analisando o referido dispositivo sistematicamente ao disposto no § 2º do art. 5º da CRFB/1988, os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem a possibilidade do debate jurídico-filosófico sobre o reconhecimento normativo de novos direitos e sujeitos de direitos, tomados não só como indivíduos, mas também grupos e comunidades, observados, inclusive, os tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. Tem-se, então, o caráter exempli-

1 RIOS, Roger Raupp. *O princípio da igualdade e a discriminação por orientação sexual: a homossexualidade no direito brasileiro e norte americano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 282.

ficativo, não exaustivo, do rol de compromissos constitucionais dispostos na literalidade do texto constitucional, com a expressa abertura para o surgimento de novos direitos fundamentais.

Apesar da promessa de um regime democrático, contudo, é possível olhar com crítica aquele momento de transição no que diz respeito ao reconhecimento diferenciado que se buscou atribuir a diferentes sujeitos. A Ditadura Militar, inegavelmente, atingiu toda a sociedade brasileira. Reconhece-se que a perseguição recaiu diretamente sobre todos os setores que exerciam alguma oposição, sobre os quais foram impostas inúmeras e graves violações de direitos humanos. Porém, inegável é que a campanha de moralização que buscava legitimar as práticas repressivas e persecutórias fez na população LGBTQ+, subalternizada, suas maiores vítimas.²

É possível identificar um marco na proposição de defesa dessas minorias a própria Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, em que se tentou incluir a proteção em razão específica de orientação sexual como um dos “Objetivos Fundamentais” da República Federativa do Brasil. A inclusão da salvaguarda contra discriminação por “orientação sexual” ao dispositivo constitucional que, mais tarde, viria a estar prescrito no art. 3º, inciso IV, esteve presente nas discussões em pelo menos duas Comissões da Assembleia Nacional Constituinte (tanto a Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher quanto a Comissão da Ordem Social).^{3,4}

De toda sorte, como se pode perceber, inclusive pelos discursos e justificativas da retirada, o fato de a Constituição não falar expressamente na proibição de discriminação por orientação sexual não quer dizer que a mesma não esteja presente, quer na proibição de discriminação por “sexo”, quer na expressão aberta “e quaisquer outras formas de discriminação”, quer ainda na integração de Tratados e Convenções Internacionais em nossa ordem jurí-

2 GREEN, James N.; QUINALHA, Renan (Org.). *Ditadura e homossexualidades: repressão, resistência e a busca da verdade*. São Carlos: EdUFSCar, 2015. p. 110.

3 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. A não discriminação como direito fundamental e as redes municipais de proteção a minorias sexuais - LGBT. *Revista de Informação Legislativa*, v. 186, abr./jun. 2010b, p. 93. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198675>>. Acesso em: 21 out. 2018.

4 Na época, não se usava a expressão “identidade de gênero” de forma autônoma, entendendo-se que “orientação sexual” abarcaria esse conceito. Só a partir dos anos 2000 que começou a se consolidar a diferenciação entre “gênero” e “sexualidade”, deixando-se de falar em “minorias sexuais” para se falar em “minorias sexuais e de gênero”.

dica (art. 5º, § 2º, CRFB/1988). Assim, o reconhecimento – e, logo, a proteção – decorre diretamente do que a Constituição já prevê quando, por exemplo, disciplina o direito de igualdade (art. 5º, *caput* e inciso I, CRFB/1988) e a proibição de qualquer forma de discriminação (art. 3º, inciso IV, CRFB/1988).⁵

Como se vê, é preciso olhar com crítica o que foi feito com o próprio Direito brasileiro após 30 anos de promulgação da Constituição “Cidadã”. Inegável é que este se ocupou em atribuir certo grau de segurança jurídica às identidades por ele já conhecidas e gerou um apagamento de titulares de prerrogativas fundamentais da mesma forma como aqueles que se encaixavam no padrão posto: “o Direito não se abre à possibilidade da diversidade”, pois foi construído a partir da calcificação de “normalidades, de linearidades”.⁶

O Direito Moderno, e, por conseguinte, o Direito brasileiro, assumiu o compromisso de compartimentar subjetividades líquidas, que, por sua vez, escaparam pelas frestas, tendo em vista que a gramática desse instrumento para lidar com demandas por reconhecimento de novos direitos e novos sujeitos é enraizada em parâmetros estamentais, binários, classistas e conservadores.

Internacionalmente, as iniciativas de Propostas para proteção e reconhecimento de identidades LGBT+ têm demonstrado crescimento relevante. Já é posicionamento consolidado pela ONU, pela OEA e pela União Europeia que seus Estados-Membros não podem agir com indiferença em relação às práticas discriminatórias por orientação sexual e identidade de gênero. Ao contrário, devem promover ativamente medidas para inclusão, proteção e reconhecimento desses novos sujeitos. Todavia, quando se avalia criticamente as medidas tomadas por organizações internacionais, consta-se que a preocupação é muito maior com uma propaganda pela hegemonia da perspectiva ocidental de modernidade do que com agenda do multiculturalismo e pluralismo. O Direito Constitucional brasileiro, este emanado pelo Estado-Nação Moderno, tem se mostrado incapaz de abraçar a gramática da diversidade. É fundamentalmente “uniformizador e excludente de diversidade”.⁷

5 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. A não discriminação como direito fundamental e as redes municipais de proteção a minorias sexuais – LGBT. *Revista de Informação Legislativa*, v. 186, abr./jun. 2010b, p. 94. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198675>>. Consultado em 14/09/2018>. Acesso em: 21 out. 2018.

6 BAHIA, Alexandre. Sobre a (in)capacidade do direito de lidar com a gramática da diversidade de gênero. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, vol. 18, n. 116, p. 487, out. 2016/jan. 2017.

7 *Ibidem*, p. 495.

A Proposta de Emenda Constitucional 111/2011 e projetos de lei correlatos

Algumas investidas legislativas buscaram resistir a essa omissão do Estado brasileiro em reconhecer identidades LGBT+. Na Câmara, a luta de alguns poucos parlamentares é evidente. Desde 1995, foram apresentadas as seguintes Propostas de Emenda à Constituição (PEC): i) PEC nº 139/1995, de autoria de Marta Suplicy PT-SP (arquivada); ii) PEC nº 67/1999 de autoria de Marcos Rolim - PT/RS (arquivada); iii) PEC nº 32/2003 e 66/2003 de autoria de Maria do Rosário - PT/RS, apensada à PEC nº 392/2005 de autoria de Paulo Pimenta - PT/RS. Todas buscando a inclusão da não discriminação e a proteção constitucional da “liberdade sexual” no rol do art. 3, inciso IV, da CRFB/1988. No Senado, por sua vez, foram apresentadas as PECs nº 110/2011 e 111/2011; elas buscaram a alteração da redação do inciso IV do referido dispositivo para também incluir, entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a promoção do bem de todos, sem preconceitos de “identidade de gênero” e “orientação sexual” e quaisquer outras formas de discriminação, com seus devidos reflexos legais. Como se vê, a PEC nº 111/2011 visa deixar explícito na Constituição que as minorias sexuais e de gênero não podem ser discriminadas em razão de sua orientação sexual ou identidade de gênero, elencando estes critérios como *classificações suspeitas*, junto com as já constantes do citado dispositivo constitucional.⁸ Logo, apenas a mesma proteção constitucional já explicitada relativamente a outros grupos sociais, de sorte a que a demanda se refere a isonomia, jamais a “privilégios”.

A PEC nº 110/2011, por exemplo, busca alterar também o art. 7º da Constituição, reconhecendo os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais a licença-natalidade, concedida a qualquer dos pais, sem prejuízo do emprego e do salário, nos termos fixados em lei, a ser concedida após o nascimento, a adoção ou a concessão de guarda para fins de adoção, assegurada a ambos os pais; além de coibir a diferença de salário, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, “orientação sexual, identidade de gênero”, idade, cor ou estado civil. A PEC aguarda, desde maio de 2016, a designação de um relator.

8 WINTEMUTE, Robert. *Sexual orientation and human rights. The United States Constitution, the European Constitution and the Canadian Charter*. 2. ed. Oxford: Clarendon Paperbacks, 1996.

Contudo, apesar das diferentes origens, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal, todas as propostas progressistas no que diz respeito às identidades LGBT+ acabam tendo o mesmo fim: o silêncio institucional. Seja pelo arquivamento, ou pela costumeira inércia deliberada das Casas Legislativas, os LGBT+ ainda aguardam seu reconhecimento e a concretização de sua cidadania, tal como preconizada a partir da promulgação da Constituição “Cidadã” em 1988.

No que diz respeito à diversidade sexual e gênero, quais compromissos já concretizamos? Chegamos onde, em 1988, pensávamos que teríamos chegado? Em tempos de intolerância e violência, fica a constante reflexão.

Aborto e Diálogos Institucionais

Rogério Sganzerla

Bianca Foradine

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

A discussão sobre a descriminalização e legalização do aborto esteve presente de forma intensa nas instituições brasileiras desde os anos 1990, principalmente com o aumento da participação feminina no Congresso Nacional e também com a maior discussão sobre o feminismo em torno da emancipação das mulheres na esfera pública. O aborto se tornou um tema central nos debates jurídicos e políticos. Nesse sentido, interessante investigar se os Poderes Legislativo e Judiciário estão produzindo diálogos ou monólogos dentro deste debate.

O ponto de partida para essa análise se dá pela identificação, em ordem cronológica, dos acontecimentos relevantes nessas instituições. Por se tratar de uma análise exploratória e iniciante, o objetivo é reconhecer comportamentos de uma possível interlocução entre Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal (STF). Posteriormente, será produzido um artigo científico que abordará de forma mais profunda os conceitos de diálogos institucionais.

De forma geral, pelo Congresso Nacional, as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) pretendem a proteção da vida desde a concepção através da inclusão do termo “desde a concepção” no *caput* do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Observou-se que a apresentação de uma PEC é uma resposta à alguma ação do STF. Este, por sua vez, progrediu historicamente nos debates em torno do aborto, partindo da inconstitucionalidade de pesquisas em células tronco, passando pela interpretação conforme em casos de anencefalia até a possibilidade de aborto até a 12ª semana de gravidez.

Tudo começou com a apresentação da PEC no 25/1995. Ela inaugurou uma tática legislativa que se replicou em todas as seguintes sobre este tema: garantir proteção à vida do nascituro, seja ao incluir o trecho “desde a concepção” no *caput* do art. 5º ou pela inserção de incisos ao mesmo artigo.

Após um período sem qualquer discussão ou debate, a partir de 2002 o debate ficou novamente mais intenso. Foram propostas outras três PECs na Câmara dos Deputados: PECs no 553/2002, 571/2002 e 62/2003. As propostas tentaram dar proteção constitucional à vida desde a concepção, de forma que qualquer interrupção à gravidez estaria proibida. Na prática, isso significaria proibir o aborto em todos os casos, incluindo estupro e anencefalia.

Logo após a apresentação dessas PECs, em 2004, foi impetrado o *habeas corpus* (HC) no 84.025/RJ em razão da má formação do feto (anencefalia). Em 18 de fevereiro de 2004, no STJ, após vários recursos e incidentes, o *habeas corpus* foi finalmente julgado decidindo que o caso não se enquadrava nas hipóteses do art. 128, Código Penal, e “o máximo que podem fazer os defensores da conduta proposta é lamentar a omissão”. No STF, porém, ao prolatar o seu voto, o Ministro Relator Joaquim Barbosa foi surpreendido pela notícia de que a Requerente já havia parido a criança, julgando prejudicado o *habeas corpus*, mas fazendo juntada também do voto anteriormente elaborado.

No mesmo ano, foi protocolada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no 54 e, em 2005, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no 3510. Na primeira, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Saúde pretendeu dar interpretação conforme à interrupção da gravidez de feto anencéfalo no enquadramento penal do aborto. A argumentação era de que a mulher, grávida de um feto anencéfalo, seria obrigada a passar pelo período de 9 meses de gestação, se afeiçoando a ele e passando por todos os aspectos complicados de uma gravidez, sendo que, horas após o parto, esse feto não conseguiria sobreviver devido a sua condição (sem cérebro). Logo, colocaria a gestante em um sofrimento emocional, físico e mental muito maior do que o necessário. Já na ADI no 3510 de 2005, o objeto de debate foi o art. 5º da Lei 11.105/05 (Lei de Biossegurança). Nesse caso, o debate girou entorno da possibilidade de usar células tronco embrionárias de fertilizações *in vitro* inviáveis e não utilizadas para realização de estudos e pesquisas. Nesse mesmo ano, com a efervescência do tema no debate público, foi apresentada na Câmara dos Deputados a PEC no 408/2005 com a mesma proposta dos anteriores: tornar a vida inviolável desde a concepção.

Apenas alguns anos depois, em 20 de abril de 2007, foi realizada uma audiência pública relacionada à ADI no 3510. Um ano depois, em maio de 2008, houve o julgamento da ação. Na decisão, ficou entendida a constitucionalidade da Lei de Biossegurança, entendendo-a como não infratora aos princípios da dignidade humana, direito à vida, autonomia da vontade, direito à saúde e também que não houve tipificação como crime de aborto, tendo em vista não se caracterizar o embrião como vida.

Alguns meses depois, ocorreram audiências públicas com relação à ADPF no 54. Tais audiências foram realizadas em 26 e 28 de agosto de 2008 e 4 e 16 de setembro de 2008. O julgamento desta ação foi realizado em 2012. No entendimento do relator da ação no STF, não havia que se falar em direito à vida ou garantias do indivíduo quando se trata de um ser nati-morto, com possibilidade quase nula de sobreviver por mais de 24 horas, principalmente quando do outro lado estão em jogo os direitos da mulher. Juridicamente, entendeu-se que a interrupção da gravidez de feto anencéfalo não se enquadrou no “aborto”, pois não haverá vida dado que o feto já está morto. Nesse sentido, afastou-se de uma discussão sobre a legalidade ou não do aborto, entendendo que sequer há vida para essa caracterização. Em resposta, foi apresentada a PEC no 164/2012, persistindo na tentativa de garantir o direito à vida desde a concepção.

Em 2014, chegou ao STF o HC no 124.306/RJ. Seu julgamento se deu em 29 de novembro de 2016, a Primeira Turma afastou a prisão preventiva de dois acusados, denunciados pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro pela suposta prática do crime de aborto com o consentimento da gestante e formação de quadrilha (arts. 126 e 288 do Código Penal). Com base no voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, decidiu-se que não estavam presentes no caso os requisitos que autorizam a prisão cautelar, dado que a criminalização do aborto é incompatível com diversos direitos fundamentais, entre eles os direitos sexuais e reprodutivos e a autonomia da mulher, a integridade física e psíquica da gestante e o princípio da igualdade.

Tal decisão, ao que parece, serviu de uma indicação para a sociedade de que o STF estava aberto ao debate sobre a descriminalização do aborto. Em 2016, chegou ao STF a ADI no 5581. Devido a um surto de Zika no ano de 2015, levantou-se a hipótese sobre a possibilidade da realização de

aborto em casos de microcefalia (pequenez anormal da cabeça, geralmente associada a deficiência mental), que se tornaram frequentes devido a disseminação do Zika vírus. Tal vírus era contraído pela picada do mosquito *Aedes aegypti*. Quando a vítima do mosquito estava grávida, nos primeiros meses da gravidez, o Zika vírus afetava o nascituro, dando-lhe muitas vezes a condição da microcefalia.

Esse movimento abriu porta para que, em 2017, fosse ajuizada a ADPF no 442 pelo partido PSOL, sustentando que os dispositivos do Código Penal sobre aborto afrontam postulados fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, a cidadania, a não discriminação, a inviolabilidade da vida, a liberdade, a igualdade, a proibição de tortura ou o tratamento desumano e degradante, a saúde e o planejamento familiar das mulheres e os direitos sexuais e reprodutivos. A pretensão é a exclusão do âmbito de incidência dos artigos a interrupção da gestação induzida e voluntária realizada nas primeiras 12 semanas, “de modo a garantir às mulheres o direito constitucional de interromper a gestação, de acordo com a autonomia delas, sem necessidade de qualquer forma de permissão específica do Estado, bem como garantir aos profissionais de saúde o direito de realizar o procedimento”.

Este processo foi autuado no STF em 8 de março de 2017. Cinco meses depois, em 15 de agosto de 2017, o relator da PEC no 181/2015 na Comissão Especial, Deputado Jorge Tadeu Mudalen (DEM/SP), apresentou um parecer, com substitutivo, pretendendo modificar o art. 5º da CRFB/1988 com o texto “inviolabilidade do direito à vida desde a concepção”. O problema é que a redação original desta proposta pretendia alterar o inciso XVIII do art. 7º da CRFB/1988 para dispor sobre a licença-maternidade em caso de parto prematuro, ou seja, não tinha qualquer proximidade com o tema do aborto.

Numa análise mais aprofundada sobre a atuação legislativa do tema do Deputado neste tema, Mudalen já foi relator de três projetos de lei na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), apresentando pareceres pela rejeição, sendo um destes a favor e dois contra o aborto. Nos três casos, a CSSF seguiu seu entendimento e aprovou o parecer. Nesta Comissão Especial, dos 53 deputados(as) designados como membros, 33 compunham a Frente Parlamentar Evangélica. Em 8 de novembro de 2017, o parecer do relator foi aprovado e o resultado foi de 18 votos aprovando e apenas um

contra. Apesar de ter sido aprovada, a proposição gerou um intenso debate que, por razões processuais, teve que ser retirada de pauta do Plenário em virtude do seu substitutivo fazer alterações substanciais no projeto original. Com isso, renomeada para PEC no 181-A/2015, o substitutivo agora aguarda nova votação acerca do parecer em Comissão Especial.

Poucos dias depois, em 29 de novembro de 2017, a relatora da ADPF no 442 indeferiu pedido de medida cautelar de urgência que visava à suspensão de prisões em flagrante, inquéritos policiais e andamento de processos ou decisões judiciais baseadas na aplicação dos arts. 124 e 126 do Código Penal a casos de aborto voluntário realizado nas primeiras 12 semanas de gravidez. Além disso, também negou pedido de liminar para que uma estudante pudesse abortar. A justificação da Ministra Rosa Weber foi que tal processo se refere a todas as mulheres (ADPF no 442), por isso não faria sentido ela permitir o aborto em uma única mulher durante o processo. Independente disso, determinou a realização de audiência pública sobre o tema, que foram realizadas em 2018, nos dias 3 e 6 de agosto, sobre a descriminalização do aborto.

A partir do cenário narrado acima, o que se percebe é que as instituições consideram as decisões proferidas pela outra instituição. A questão, contudo, é saber se essa conversação se dá de forma dialógica e entre iguais, tal como defende Gargarella.¹ Logo, pergunta-se: qual o futuro da democracia brasileira? Conseguimos superar uma guerra social e política originada de um confronto do sistema de freios e contrapesos neste debate institucional sobre o tema do aborto? Há efetivamente uma interação produtiva entre eles?

Ao que parece, a resposta para as perguntas acima é negativa haja vista que os Poderes parecem, cada vez mais, tentar legitimar e evitar críticas às suas decisões com base em audiências públicas. A percepção é de um meio termo entre um monólogo institucional e um sistema de freios e contrapesos. Ao passo que o STF e o Congresso se importam um ao outro a ponto de terem de suas ações dependerem de um movimento contrário da outra instituição, ainda assim, o fazem de forma autônoma e sem muita

1 GARGARELLA, Roberto. O novo constitucionalismo dialógico, frente ao sistema de freios e contrapesos. Trad. Ilana Aló. In: VIEIRA, Ribas; CAMARGO, Margarida; LEGALE, Siddharta. *Jurisdição constitucional e direito constitucional internacional*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 37-75.

preocupação com as consequências para o outro Poder. Essa percepção preliminar indica que tanto Legislativo quanto Judiciário tentam, de alguma forma, frear ou enfraquecer as decisões do outro, entrando num embate e guerra sobre o aborto. Ao passo que o Judiciário aceita e estimula decisões mais progressistas neste tema, o Legislativo segue na intenção conservadora de impedir todos e qualquer tipo de aborto com a proteção integral da vida humana desde a concepção.

Em 30 anos de vigência da CRFB/1988, esse ideal de diálogo democrático baseado na igualdade, e não na guerra, parece ainda estar prematuro no tema do aborto. Ainda que o tema seja controverso na sociedade, essa hostilidade não pode (nem deve) estar presente num sistema democrático, haja vista que as instituições devem atuar de forma dialógica entre iguais. Para o futuro, espera-se que essa disputa não acabe enfraquecendo, ainda mais, nossa jovem e promissora Constituição.

Exceção ou Regra?

Heloisa Estellita

Arthur Prado

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; (Vide Lei nº 13.105, de 2015)

A partir de um levantamento, foi possível identificar duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) com pretensão de alterar o disposto no inciso XI do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).

As duas propostas, já arquivadas, objetivavam o afastamento da reserva de jurisdição para a expedição de mandados de busca domiciliar. Uma delas, que tramitou na Câmara dos Deputados (PEC no 512/2002), estendia essa competência à Polícia, e outra, cujo trâmite se deu no Senado Federal (PEC no 84/2003), permitiria que as buscas fossem determinadas por autoridade policial e pelo Ministério Público.

Os argumentos para a mudança estão centrados na alegada dificuldade de obtenção de mandados de busca domiciliar, decorrentes “do peso da máquina judiciária” que ensejariam demora na autorização da medida, implicando risco de perda, desaparecimento ou destruição de provas.

A ideia seria permitir que esses órgãos de persecução penal adentrassem em domicílios sem autorização judicial, desde que a medida estivesse fundamentada. Dos pareceres que ensejaram o arquivamento tanto na Câmara como no Senado, ambos formulados em 2008, extrai-se o entendimento de que as propostas seriam inconstitucionais em virtude da pretensão de alteração de norma que goza do status de cláusula pétrea, já que a mudança “acarretaria uma diminuição da esfera de proteção constitucional dos indivíduos, no que tange ao seu domicílio e, mediatamente, sua privacidade”.¹

1 Parecer final da PEC no 512/2002.

Competiria ao Poder Judiciário, “e a mais nenhum outro órgão”, verificar a razoabilidade da busca domiciliar.²

A despeito dessa declaração categórica por parte dos congressistas, situações envolvendo a extensão da referida garantia constitucional aparecem com frequência nos noticiários, seja por meio de casos em que as autoridades adentram residências sem mandado,³ seja nas polêmicas envolvendo a possibilidade de expedição de mandados de busca coletivos para cumprimento em comunidades.⁴ Se o assunto é recorrente, a dúvida que se coloca é por qual motivo só existiriam duas propostas de modificação dessa norma constitucional. Será que o impulso pela mudança teria sido freado somente pelo insucesso das primeiras tentativas de alteração?

Longe de pretender identificar uma única explicação para essa pergunta, nossa hipótese é de que a jurisprudência construída a partir de uma das exceções à exigência de decisão judicial (flagrante delito) tem sido um meio pelo qual se confere, de fato, à Polícia, poderes para executar buscas domiciliares sem mandado em situações rotineiras.

Em 2015, após o julgamento do Resp 603.616, o Supremo Tribunal Federal (STF), em sessão plenária e por maioria, entendeu que a autoridade policial está autorizada a entrar em domicílios sem ordem judicial, inclusive em período noturno, caso entenda estar diante de situação de flagrante delito. O controle sobre a constitucionalidade da ação policial se daria *a posteriori*, quando um magistrado avaliaria se a autoridade demonstrou a existência de “elementos mínimos a caracterizar fundadas razões (justa causa) para a medida”.

2 Citando Ferrajoli, a comissão se manifesta no sentido de que “o juiz não representa um poder obediente à maioria. Com efeito, a legitimação da jurisdição e da independência do poder judicial está ligada principalmente ao sistema de garantias do Estado constitucional de direito, uma vez que a existência de um juiz imparcial e independente, subtraído de vínculos com os poderes de maioria (Executivo e Legislativo), é que pode garantir a intangibilidade dos direitos fundamentais. A missão do juiz seria, pois, averiguar a verdade processual, segundo as garantias de um processo justo, independentemente de qualquer outro tipo de interesse (FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: la ley del más débil*. 3. ed. Madrid: Trotta, 1999. p. 24-26) – SENADO FEDERAL. *Diário do Senado Federal*. Brasília, n. 208, 15 dez. 2008. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=16/12/2008&paginaDireta=5234>>. Acesso em: 15 set. 2018.

3 Cf. FOLHA DE S. PAULO. *Invasão de casa após PMs sentirem cheiro de maconha foi legal, diz STJ*. São Paulo, 1 mar. 2018. <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/03/policial-pode-fazer-busca-sem-mandado-sentir-cheiro-de-maconha-em-casa-diz-stj.shtml>>. Acesso em: 11 set. 2018.

4 Cf. CARVALHO, Marco Antônio. Debate: mandados de busca coletivos são legais e necessários? *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 19 fev. 2018. <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,debate-mandados-de-busca-coletivos-sao-legais-e-necessarios,70002195573>>. Acesso em: 11 set. 2018.

O acórdão pode e deve ser discutido sob diversos pontos de vista, mas, dada a limitação de espaço, destaca-se apenas um deles: é possível que o *leitmotiv* que inspirou as duas PECs já tenha sido atingido por meio do atual entendimento jurisprudencial, pois, nos casos de tráfico de drogas, crime atribuído a um terço dos presos no país, a própria técnica de descrição da conduta proibida permite quase sempre afirmar a existência de flagrante delito.

O Código de Processo Penal (CPP) regula as hipóteses de flagrante delito (arts. 302 e 303) para determinar, em apertada síntese, que está ele configurado quando um crime está sendo cometido ou acaba de ocorrer, quando alguém é pego após perseguição ou encontrado, logo depois do crime, com objetos que façam presumir ser ele o autor da infração. Nos crimes permanentes, cuja prática se protraí no tempo (“está sendo cometido”), há flagrância enquanto não cessar a permanência. Embora essa categoria de crimes esteja a merecer estudo mais aprofundado entre nós,⁵ a determinação de se um crime é permanente ou instantâneo (ainda que com efeitos permanentes) se faz primeiramente com atenção ao enunciado do tipo penal e, quanto ao fato real, desde que se configure uma “prolongada da contrariedade à norma, de forma ilícita e culpável”.⁶

Uma das faces da estratégia de repressão às drogas foi a criação de tipo penal omnicomprensivo, que prevê quase quarenta modalidades de condutas que configuram a prática de tráfico, várias delas consideradas como crimes permanentes, tais como “ter em depósito” e “guardar” drogas, ou ainda as cultivar (art. 33 da Lei nº 11.343/06).

A convergência entre essa incriminação omnicomprensiva e a atual orientação do STF conduz a afirmar a possibilidade de uma autoridade policial entrar em domicílios, tal qual pretendiam as PECs reputadas como inconstitucionais pelo próprio Congresso, em situações que representam parte muito considerável dos casos criminais judicializados, contanto que informe existir “justa causa” ex post facto.⁷

5 Digno de nota o estudo de Helena Regina Lobo da Costa: Crimes instantâneos e crimes permanentes no direito penal econômico. In: *Direito penal econômico e empresarial*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016. p. 115-136.

6 Idem. p. 124.

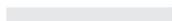
7 Aqui está se falando de casos de tráfico de drogas porque foram o objeto da discussão do Supremo Tribunal Federal e porque são frequentes. Todavia, há várias outras situações de crime permanente e outras tantas hipóteses, nas quais é difícil o controle sobre a veracidade de justificativas da autoridade policial no sentido de que teria visto um suspeito entrando em casa após perseguição, ou entrando com objetos que parecem ser produtos de um crime anterior.

O que deve ser discutido é se a necessidade de reprimir o tráfico de drogas é tão premente a ponto de justificar a invasão de domicílio sem ordem judicial. A percepção de um possível esvaziamento da garantia por essa via não escapou ao Ministro Marco Aurélio quando, no referido julgamento, questionou o Plenário acerca da definição de quais seriam os crimes permanentes e quando haveria flagrante em casos de tráfico de drogas.⁸

O aprendizado que se extrai dessa experiência é o de que a definição precisa das condutas incriminadas e também dos contornos do flagrante, limitando a exegese dos arts. 302 e 303 do CPP, é essencial para evitar que o alcance de uma garantia fundamental não seja traído pela “porta dos fundos”, ou seja, por meio da construção de tipos omnicomprensivos.

8 Em uma situação em que um dos investigados foi surpreendido com drogas e avisou os policiais que outra pessoa teria essas substâncias armazenadas no porta-malas de um carro estacionado em sua residência, o Ministro sustenta que “o crime teve exaurimento quando um dos corréus foi surpreendido conduzindo o veículo e portando a droga. Não se trata de crime permanente. A noção de crime permanente é outra. Agora, receio muito, Presidente, que, a partir de simples suposição – e de bem-intencionados o Brasil está cheio –, coloque-se, em segundo plano, uma garantia constitucional, que é a inviolabilidade do domicílio. O próprio juiz só pode determinar a busca e apreensão durante o dia, mas o policial, então, pode, a partir de capacidade intuitiva, a partir de uma indicação, ao invés de recorrer à autoridade judiciária, simplesmente arrombar a casa, entrar na casa e, então, fazer busca e apreensão e verificar se há, ou não, o tóxico? Creio que estaremos esvaziando a garantia constitucional prevista no inciso XI do art. 5º da Carta. Eu, por exemplo, vou pedir vênia e divergir de Sua Excelência, porque, quanto a esse corréu, a condenação partiu apenas do fato de terem encontrado na casa – na garagem da casa, para ser mais preciso –, dentro de um Ford Focus – é a marca, o modelo, não é? –, droga. Flagrante? É isso que se considera flagrante? Para mim, não. O que houve foi indicação e indicação, repito, de que o transporte estaria ocorrendo – e o caminhão foi apreendido, numa rodovia federal, com a droga – por ordem do proprietário da casa. Em vez de a autoridade policial pedir o mandado de busca e apreensão, simplesmente resolveu, ela própria, ingressar na residência” (p. 31).

Imprescritibilidade Penal



Aríni Bomfim

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

O conteúdo que deu origem ao inciso XLII do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) foi a criminalização do racismo no Brasil. A prática de atos preconceituosos com viés racial já encontrava reprimenda legislativa desde 1951 com a Lei Afonso Arinos (Lei nº 1.390/51) como contravenção penal. Em 1986, realizou-se uma Convenção Nacional do Negro pela Constituinte, com participação de diversas entidades organizadas, em torno da luta por igualdade racial de várias partes do país. Esta convenção formulou a compreensão não só do recrudescimento na elevação do racismo da categoria de contravenção penal para crime, quanto definiu sua imprescritibilidade e inafiançabilidade.

O inciso XLII do art. 5º não define o racismo, mas permite compreender que o ele fere a igualdade e a liberdade de todos prescrita no caput. Em 1989, o Congresso Nacional aprovou a Lei Caó, Lei nº 7.716/89, que regulamentou o artigo constitucional e definiu tipos criminais sobre racismo. O Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288/10, foi mais longe e, em seu primeiro artigo, define os conceitos de discriminação étnico-racial, desigualdade racial, desigualdade de gênero e raça, população negra, políticas públicas e ações afirmativas.

No entanto, as Propostas de Emenda à Constituição (PECs), que atingem esse inciso, não abordam a discussão racial. Cinco das seis PECs apresentadas sugerem a inclusão de outras figuras penais a fim de torná-las imprescritíveis e/ou inafiançáveis. A única exceção é a PEC nº 341/09, apresentada por Regis Fernandes de Oliveira, do PSC de São Paulo, que objetiva desconstitucionalizar vários temas argumentando a necessidade de tornar a constituição mais sintética. Nessa hipótese, a discussão também não é direcionada à matéria racial que fundamentou a existência do inciso.

As outras cinco PECs se conectam pela imprescritibilidade, e, portanto, na perda do direito ao esquecimento dos cidadãos e, pela inafiançabilidade, figura jurídica menos gravosa diante do avanço legislativo e jurídico sobre a necessidade de recolhimento penal ou cumprimento de pena antes de decisão judicial definitiva ou em fase recursal.¹

Na leitura democrática que se pressupõe o direito penal no Brasil, os institutos penais, incluindo a prescrição, devem ser lidos conforme o direito penal mínimo ou direito penal garantista. Nessas concepções, a matéria penal, considerada *ultima ratio*, tem princípios fundantes que buscam refrear ao máximo o uso da violência estatal legítima. Portanto, ao revés da matéria cível que traça possibilidades e permite, muitas vezes, o uso criativo da liberdade dos indivíduos, a matéria penal prima pela taxatividade, pela legalidade e pela culpabilidade, reduzindo a atuação do estado.

A prescrição marca uma compreensão sobre a função do direito penal como regulador da violência estatal e, portanto, não é apenas um elemento processual penal, mas uma garantia fundamental sobre a função da pena e da punição numa determinada sociedade. Se a compreensão sobre a taxação de uma conduta como crime significa a repulsa coletiva de uma ação ou omissão, e a função da pena e da punição é tornar possível a socialização do infrator, o decurso do tempo e a inércia estatal advogam pela redução do sentimento de repulsa e conseqüentemente diminui a importância da pena como fator de socialização ou de liame de um consenso social.

Outro ponto de conexão é o fundamento, na maioria das vezes apresentado em poucas laudas, das PECs. A imprescritibilidade é apontada como fator de proteção social diante de um suposto cenário de aumento da violência ou do número de ocorrências dos tipos penais.

- PEC nº 276/04: “Os índices aumentam, apesar de muitos desses crimes não serem formalmente registrados. O motivo é o medo e o constrangimento da vítima em denunciar, além da falta de estímulo, causada pela não punição dos culpados após as denúncias. Números divulgados pela Associação Brasileira

1 A Lei nº 12.403/11 alterou e burocratizou a prisão preventiva, reduzindo-a a situação excepcional em termos legais. CONSULTOR JURÍDICO. *Com mudança legislativa, prisão preventiva se tornou medida excepcional*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jun-23/mudanca-lei-prisao-preventiva-tornou-medida-excepcional>>. Acesso em: 21 out. 2018.

Multiprofissional de Proteção à Infância e a Adolescência (ABRAPIA) mostram que, do total de denúncias recebidas anualmente, em apenas 10,47% dos casos houve processo instaurado e, em apenas 5,14%, houve prisões.”

- PEC nº 354/09: “O objetivo da presente Proposta de Emenda à Constituição, portanto, é tornar os crimes relacionados à prática da pedofilia imprescritíveis nos termos da lei. A proposição pretende, assim, incentivar a denúncia do crime pela própria vítima, no momento em que ela tiver condições para fazê-lo, bem como aumentar a eficácia no combate a esse tipo de infração.”
- PEC nº 320/17: “A *Revista Época* publicou, em 27/05/2016, o “Mapa do Estupro” no Brasil. De acordo com a referida reportagem: “No ranking estadual, Roraima lidera, com a maior taxa de estupros registrados – 55,5 casos a cada 100 mil habitantes.”
- PEC nº 342/17: “Segundo o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, todos os anos, cerca de 50 mil pessoas são estupradas no Brasil. Esses são os números oficiais. Mas eles não correspondem à realidade. O estupro é um dos crimes mais subnotificados que existem e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada estima que os dados oficiais representem apenas 10% dos casos ocorridos. Ou seja, o verdadeiro número de pessoas estupradas todos os anos no Brasil é mais de meio milhão.”

Quanto aos crimes que se almejam tornar imprescritíveis, é notável que todos se conectam pela natureza do tipo penal definido especificadamente de acordo com a vítima. Violência contra crianças e adolescentes, pedofilia, estupro e estupro de vulnerável, tais tipos penais ainda que tenham sofrido alterações legislativas ou conformado novas interpretações jurisprudenciais ao longo do tempo existem desde o atual Código Penal de 1940.

Uma curiosidade é que o autor da PEC nº 341/09, que busca tornar a constituição sintética, deputado Regis de Oliveira, expõe seu veto à PEC nº 246/04 na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania em 2008, com a seguinte redação:

“Finalmente, defendo opinião de que a fonte geradora de tais crimes é a impunidade, que pode ser controlada por intermédio do fortalecimento das instituições incumbidas de apurar e responsabilizar tais ilícitos. À luz

de todo o exposto, voto pela inadmissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 276/2004, por violar cláusula pétrea prevista no inciso IV, do § 4º, do art. 60, da Constituição Federal.”

Essa é a única das seis PECs que possui tramitação concluída com decisão de inadmissibilidade, veto e arquivamento. As PECs nº 341/09 e 354/09 foram arquivadas em razão do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) (término da Legislatura). As PECs nº 320/17, 342/17 e 353/17 foram apensadas e encontram-se em tramitação conjunta. Nessas, o último parecer do Relator Deputado Marcos Rogério do dia 13 de julho de 2017 é pela admissibilidade das propostas.

Outra observação sobre as PECs é a distância temporal. Uma em 2004, duas em 2009 (inclusa a de desconstitucionalização de vários temas) e as outras três em 2017. Mesmo que a tônica da criminalização não seja matéria específica de uma corrente política, o fato é que todas as propostas analisadas foram apresentadas por partidos de centro direita (PSDB, PSC, PMDB, MDB). Relacionando esse fato com o resultado da eleição de 2014, que configurou a bancada do congresso mais conservador desde 1964,² é possível argumentar que a substância da imprescritibilidade e da inafiançabilidade buscada é um alargamento dos poderes do Estado e a redução de direitos humanos.

2 AGÊNCIA BRASIL. Nova composição do Congresso é a mais conservadora desde 1964. *Valor Econômico*, Brasília, 05 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/3843910/nova-composicao-do-congresso-e-mais-conservadora-desde-1964>>. Acesso em: 21 out. 2018.

Princípio da Limitação das Penas

Fernanda Prates

Ana Luiza Brito

Isabella Marins

Pedro Freitas

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XLVII - não haverá penas:

- a) de morte, salvo em caso de guerra declarada, nos termos do art. 84, XIX;
- b) de caráter perpétuo;
- c) de trabalhos forçados;
- d) de banimento;
- e) cruéis;

Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), em seu art. 5º, inciso XLVII, concretiza o Princípio da Limitação das Penas, dispondo que as seguintes penas são proibidas em território nacional: pena de morte (salvo em caso de guerra declarada, nos termos do inciso XIX do art. 84 da CRFB/1988), de caráter perpétuo, de trabalhos forçados, de banimento, bem como penas cruéis. Tratando-se de cláusula pétrea, o referido princípio busca limitar o poder punitivo estatal, impondo o respeito à dignidade da pessoa humana como critério preponderante na aplicação da pena. Nesse sentido, não seria possível ao Estado aplicar uma sanção que não reconheça o condenado como pessoa portadora de direitos e garantias fundamentais.¹ Entretanto, ao longo dos anos, várias foram as propostas de alteração e até supressão das garantias previstas nas alíneas do inciso XLVII do art. 5º da CRFB/1988. Buscando analisar esta produção legislativa, foram compiladas as Propostas de Emenda à Constituição (PEC) versando sobre o Princípio da Limitação das Penas. Os resultados desta pesquisa são apresentados no

¹ BATISTA, Nilo. *Introdução crítica ao direito penal brasileiro*. Rio de Janeiro: Revan, 2001. ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. *Manual de direito penal brasileiro: parte geral*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

presente capítulo, divididos da seguinte forma: 1. Propostas versando sobre a proibição de penas de trabalho forçado, 2. Propostas versando sobre a proibição de penas de caráter perpétuo, 3. Propostas versando sobre a proibição de penas cruéis, 4. Propostas versando sobre a proibição da pena capital.

Propostas versando sobre a proibição de penas de trabalho forçado

O primeiro bloco de Propostas de Emenda à Constituição aborda as propostas de modificação do texto constitucional que versam sobre a proibição de penas de trabalhos forçados.

A PEC nº 135/199,² de autoria do Deputado Reditário Cassol (PTR/RO), propunha alterar a alínea “c” do inciso XLVII, que passaria a ter a seguinte redação:³ “[proibição] de trabalhos forçados, não abrangendo este conceito a atividade laboral de presidiário que a exerça em estabelecimento penal destinado a funcionar em regime de autossustentação.” De acordo com a justificativa apresentada, o projeto buscava estabelecer nos presídios brasileiros um regime de autossuficiência, no qual a pessoa privada de liberdade deveria – em razão da sanção imposta – trabalhar para pagar os custos de sua permanência no sistema prisional, garantindo assim a manutenção das unidades prisionais.

Já a PEC nº 311/2017, de autoria do Deputado Aelton Freitas (PR/MG), propõe a total exclusão da alínea “c” do referido inciso, recomendando a admissão da pena de trabalhos forçados no ordenamento brasileiro. Em sua justificativa, o autor da proposta esclarece que a modificação sugerida possibilitaria o aperfeiçoamento do sistema penitenciário através da supressão de despesas com detentos e implementação de parcerias público-privadas para a manutenção das unidades prisionais.⁴

Propostas versando sobre a proibição de penas de caráter perpétuo

O segundo bloco de propostas aborda as tentativas de modificação da alínea “b” do mencionado artigo, possibilitando a imposição de prisão perpétua em determinados casos.

2 Por violar cláusula pétrea da Constituição Federal, o projeto foi arquivado.

3 Redação original: Constituição Federal, art. 5º, XLVII – não haverá penas (...) c) de trabalhos forçados.

4 A Proposta foi devolvida ao autor, por contrariar o disposto no art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal.

A PEC nº 545/1997, de autoria do Deputado Enio Bacci (PDT/RS), autoriza a cominação de pena de caráter perpétuo em casos de estupro seguido de morte e sequestro seguido de morte. Segundo o autor, a referida emenda busca “proteger a vida”, tendo em vista que autores dos referidos delitos seriam irrecuperáveis, devendo ser, portanto, afastados indefinidamente do convívio social. Ressalte-se que a emenda propõe ainda a alteração da alínea “c”, estipulando que os condenados à prisão perpétua são também passíveis de uma condenação a trabalhos forçados. Ainda de acordo com seu autor, tais medidas se mostram benéficas, pois teriam condão de “intimidar os criminosos” a não cometerem delitos desta espécie.

Já a PEC nº 105/9,⁵ de autoria do Deputado Silas Brasileiro (PMDB/MG), recomenda que a proibição à pena de caráter perpétuo não se aplique nos casos de “prática de crime hediondo com morte”. Segundo a autor da proposta, a violência nacional justificaria a necessidade de alteração do texto constitucional, destacando que “crimes são cometidos a luz do dia na maior desfaçatez para com a comunidade e para com o seu depauperado aparelho policial” e que seus responsáveis são “apenados de maneira tímida”, gerando um sentimento popular de injustiça. “Isso faz com que, em pouco tempo, possa observar seus agentes nas ruas prontos a reincidir, além do sentimento popular que enxerga isso como um “ato de injustiça”. Para o autor da proposta, tanto esse sentimento de injustiça quanto o problema da reincidência poderiam ser solucionados com a prisão perpétua, pois esta traria uma “exemplaridade [...] para aquele que pretenda cometer um delito desta gravidade”.

No mesmo sentido, temos a PEC nº 70/1991, de autoria do Deputado Maurici Mariano (PRN-SP), que inclui, no ordenamento brasileiro, a possibilidade de penas de caráter perpétuo em casos de roubo, sequestro e estupro, seguidos de morte. Segundo o autor da proposta, as penas vigentes na legislação brasileira seriam muito brandas, incapazes de cumprir com suas funções preventivas e punitivas, entendendo que, com a previsão de penas perpétuas, criaríamos “um instituto penal que ofereça, a determinados tipos de crimes, uma pena compatível à crueldade e à covardia com que são praticados”.

5 A Proposta foi arquivada.

Dentro da mesma lógica, a PEC nº 421/2009, de autoria do Deputado Sabino Castelo Branco (PTB-AM), prevê a possibilidade de penas perpétuas nos casos de crimes hediondos bem como nos casos de crimes de sequestro de qualquer natureza. Em sua justificativa, o autor argumenta que o Constituinte Originário de 1988 não tinha a capacidade de prever o crescimento da violência nos 20 anos subsequentes, sendo necessária a implementação de uma “ação específica e dura, capaz de levar uma inequívoca mensagem ao criminoso, dissuadindo-o, senão punindo-o, por um ato delinquente”.

Por fim, a PEC nº 150/1993, de autoria do Deputado Vasco Furlan (PDS-SC), vai além e busca não apenas possibilitar a aplicação da prisão perpétua em casos determinados, mas excluir totalmente a vedação à possibilidade de pena perpétua no país. Segundo a autor da proposta, o limite de 30 anos seria ínfimo, representando verdadeiro “convite ao delito”.

Propostas versando sobre a proibição de penas cruéis

A pesquisa identificou uma proposta que vai de encontro à proibição constitucional às penas cruéis, qual seja, a PEC nº 590/1998, de autoria da Deputada Maria Valadão (PTB/GO), que prevê a castração, através da utilização de recursos químicos, para “autores reincidentes específicos de crimes de pedofilia com estupro”. Segundo a autora, a sociedade “reclama medidas urgentes e eficazes por parte das autoridades públicas” e os legisladores não podem mais continuar surdos a tais apelos. O uso da castração seria uma forma de punição severa aos autores deste tipo de crime, que não conseguem conviver socialmente e possuem grave perversão psicológica. Tal medida seria então eficaz por diminuir a libido e a agressividade desses condenados.

Propostas versando sobre a proibição da pena capital

Foi identificada uma proposta visando a admissibilidade da pena capital no ordenamento brasileiro. A PEC nº 1/1988, de autoria do Deputado Amaral Neto (PDS/RJ), visa modificar a alínea “a”, possibilitando a imposição de pena de morte em casos de roubo, sequestro e estupro, seguidos de morte. A proposta sugere a realização de um plebiscito a ser realizado dezoito meses após a aprovação da PEC, para que “o povo, maior interessado”, possa votar a respeito da implantação da pena de morte em território nacional.

Considerações finais

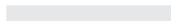
A análise das PECs apresentadas sobre o tema da limitação de penas presente no inciso XLVII do art. 5º da CRFB/1988 indicam a forte tendência punitivista da produção legislativa recente.⁶ Influenciado pela veiculação midiática de problemas ligados à violência e à segurança pública e seu consequente clamor público, o legislador brasileiro se limita a propor alterações legislativas ampliando medidas punitivas, diminuindo garantias individuais, buscando com isso uma “solução” rápida – porém artificial – a um “problema urgente”. Nesse sentido, a referida produção legislativa se insere na lógica do populismo penal, privilegiando vantagens eleitorais em detrimento da efetividade⁷ de determinada política criminal, o que se demonstra através da excessiva busca de apoio popular presente nos discursos de justificação das PECs analisadas, bem como através da análise simplista do problema realizada pelos legisladores.⁸ Finalmente, o exame das propostas de modificação expõe o quão frágeis ainda são as garantias fundamentais previstas no texto constitucional, assinalando a importância de seu fortalecimento diário pelos operadores do direito.

6 A única exceção à referida tendência foi o a PEC 312/2008, de autoria Deputado Geraldo Pudim (PMDB/RJ), visando alterar o LXVII do art. 5º da Constituição Federal, para retirar do texto constitucional a previsão de prisão civil do depositário infiel. A Proposta foi arquivada.

7 Ressalte-se nesse sentido que, por vulnerar garantias e de direitos fundamentais, as propostas aqui analisadas nem seriam suscetíveis de alteração por via de emenda constitucional.

8 GARLAND, David. As contradições da “sociedade punitiva”: o caso britânico. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 13, p. 59-80, nov. 1999. ROBERTS, Julian V., Stalans, Loretta J., Indermaur, David, Hough, Mike. *Penal populism and public opinion: lessons from five countries*. New York: Oxford University Press, 2003.

O Tribunal do Júri e a Constituição Federal: uma “Garantia Fundamental” Sujeita a Modificações na sua Competência



Izabel Nuñez

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXVIII - é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados:

- a) a plenitude de defesa;
- b) o sigilo das votações;
- c) a soberania dos veredictos;
- d) a competência para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida;

Desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), somente quatro propostas de emendas constitucionais apresentadas faziam referência ao inciso XXXVIII do art. 5º, regulando o Tribunal do Júri. Dessas, uma não pretendia modificar o seu funcionamento, mas, sim, propunha “um enxugamento do texto constitucional, que passaria dos atuais 250 artigos para apenas 70”.¹ No entanto, mesmo com a redução proposta, não retirava o Tribunal do Júri da Constituição. Ao contrário, mantinha-o como “garantia fundamental”, intocado no mesmo inciso do art. 5o. No que concerne à preservação do Júri como tal, não é de estranhar que, mesmo pretendendo reformar a constituição amplamente, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) conserve tal “garantia”.

Isso porque o Júri, uma forma de processar e julgar crimes originária da Inglaterra, foi introduzido no Brasil em 1822, para administrar as violações da “liberdade de imprensa”, não dos meios de comunicação, mas daqueles que se manifestassem contra o soberano. Desde então, tornou-se uma “problemática obrigatória”² no campo do direito. Pesquisa de caráter

1 Trata-se da PEC nº 341/09, de autoria do deputado Régis de Oliveira (PSC-SP), que foi bastante noticiada e comentada quando de sua apresentação no plenário. A PEC acabou arquivada no ano de 2012.

2 BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

historiográfico,³ relaciona a posterior inserção do Júri no Código de Processo Criminal do Império, com as reformas realizadas por políticas “liberais”⁴ depois da independência formal de Portugal. À essa época, foi logo percebida a necessidade de sua adaptação a uma sociedade escravocrata e juridicamente excludente. A análise dos debates que então ocorreram no Parlamento demonstra que a culpa do alegado mau funcionamento do Júri era atribuída à ignorância da população de onde saíam os jurados e não a defeitos do próprio instituto jurídico. Essa visão vinha associada às teorias racistas da época, que julgavam que a “miscigenação” de raças na sociedade colonial brasileira impedia seu desenvolvimento dentro dos parâmetros europeus, que se julgava serem universais e de excelência ímpar, supostamente produzidos pela pureza racial.⁵

Em razão de tudo que desperta no “mundo do direito”⁶ e fora dele, o Júri sempre esteve presente nos textos das Constituições brasileiras. Ora como um “órgão do poder judiciário”, ora como “direito e garantia fundamental”. A CRFB/1988 o inseriu em seu art. 5º, onde atualmente se encontra na “topografia” constitucional. Na prática, do ponto de vista processual, no entanto, o júri não pode ser considerado como tal porque, ao invés de configurar-se em um direito do acusado de defender-se das acusações do estado, como é nos Estados Unidos, o réu vai a júri porque é uma “obrigação” do Ministério Público oferecer a denúncia, havendo “indícios de materialidade e autoria”.

Isso porque, em nosso sistema de justiça criminal, o Ministério Público é o titular da ação penal, representado pela figura do Promotor de Justiça (art. 19, I, CFRB/1988). Após receber o inquérito produzido pela Polícia Ci-

3 FLORY, Thomas. *Judge and jury in imperial Brazil, 1808-1871: social control and political stability in a new state*. London: University of Texas, 1981.

4 O autor faz uma ressalva sobre a identificação das ideias políticas do grupo que chama de “liberais”. Isso porque, de acordo com sua pesquisa, não fica claro quais ideias e que pensamentos caracterizariam esse “ideal liberal” no Brasil. Segundo o autor, “os brasileiros raramente inseriam notas de rodapé em seus textos ou os colocavam em molduras de abstrações identificáveis” (FLORY, 1981, p. 21). O autor define, entretanto, alguns traços que encontrou, como a caracterização dos referidos liberais como sendo “elites locais, marginais e paroquiais, que pugnavam por mais autonomia local, *status* e interferência mínima sobre as localidades” (FLORY, 1981, p. 10).

5 KANT DE LIMA, Roberto. *Da inquirição ao júri, do trial by jury à plea bargaining: modelos para a produção da verdade e a negociação da culpa em uma perspectiva comparada Brasil/Estados Unidos*. Tese apresentada ao concurso de professor titular de Antropologia. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 1995.

6 BONELLI, Maria da Gloria. A competição profissional no mundo do Direito. *Tempo Social*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 185-214, jun, 1998. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86766>>. Acesso em: 17 out. 2017.

vil, ele elabora a denúncia que é peça processual inaugural e determinante da ação penal – ação penal esta na qual o *Parquet* não pode desistir (cf. art. 42 do Código de Processo Penal). Também as partes (acusação e defesa) não podem formalmente abrir mão do processo e precisam dar continuidade a ele, mesmo que previamente saibam a pena que gostariam de ver aplicada aos réus. Nesse sentido, a preservação formal do júri como um direito, como queria a PEC 341/09, nada mais é do que a manutenção de uma contradição que há muito está presente em nosso sistema.

As outras três propostas identificadas por esta pesquisa buscavam ampliar ou reduzir a competência do júri no contexto brasileiro. Duas delas pretendiam incluir nele a punição dos “crimes contra o patrimônio público”, sob o argumento de “garantir ao próprio povo o julgamento daqueles que o lesam propositadamente”.⁷ Assim como esta, a PEC 39/1999,⁸ de autoria de Enio Bacci (PDT/RS) tinha o mesmo objetivo e, inclusive, os mesmos fundamentos. Ambas foram arquivadas.

Por fim, a PEC nº 486/2010 buscava alterar a competência do Júri, mas para excluir dele “os crimes cometidos ou apoiados por organizações delituosas ou facções criminosas”.⁹ O argumento trazido junto à exposição de motivos diz que “os jurados (pessoas do povo), juntamente com seus familiares, são ameaçados por essas organizações/facções, fazendo com que os processos em que réus comprovadamente tenham participado dos crimes sejam absolvidos”. Para o autor da proposta, “os membros da Magistratura e do Ministério Público possuem o aparato estatal para segurança pessoal e de familiares”, ao contrário das “pessoas do povo”. Por isso, sustentava a proposta, tais crimes deveriam ser julgados pela Vara Criminal Comum.

No que se refere à competência do Júri, demonstrei, em outras oportunidades,¹⁰ como ela foi sendo adaptada – e reduzida – para que o modelo

7 Conforme o texto da PEC 102/1992, que foi arquivada no ano de 1994, junto com o encerramento dos trabalhos de revisão constitucional.

8 Essa última foi arquivada em razão do término da legislatura, como determina o art. 105 do Regimento Interno da Câmara.

9 Conforme o texto da PEC 486/2010, de autoria do deputado Vital do Rego Filho, do PMDB/PB.

10 NUÑEZ, Izabel Saenger. “Latrocínio” e “homicídio”: uma distinção processual que separa “criminosos” e pessoas “que cometeram um crime”. *Confluências Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 17, n. 2, p. 128-149, 2015. NUÑEZ, Izabel Saenger. *Dogmas e doutrinas: verdades consagradas e interpretações sobre o tribunal do júri*. 1. ed. Rio de Janeiro: Autografia, 2018.

igualitário do *Trial by Jury* pudesse ser inserido no Brasil. Ao progressivamente reduzirem os crimes que podem ser julgados pelo júri, restringindo-os aos “dolosos contra a vida”, os juristas criaram uma especificidade que mostra a existência de uma classificação e uma hierarquização¹¹ não quanto às mortes, mas quanto a quem mata e quem morre.

Dizem os doutrinadores que o homicídio deve ser de competência do Júri porque é a “mais chocante violação do senso moral médio da humanidade”.¹² Isto é, sua competência restrita se deveria ao fato da “vida de uma pessoa ter sido tirada”, “a vida humana”. Por outro lado, alegam que o latrocínio compete à Vara Criminal Comum porque a intenção do acusado seria “roubar”, mas acaba por tirar a vida humana. Com isso, nota-se que a distinção se refere não a morte, mas a quem mata. Isso porque é a interpretação feita pelo promotor de justiça, sobre a suposta intenção do réu no momento em que cometeu o crime que vai determinar onde a “morte” será julgada. Pode-se dizer, portanto, que a hierarquização – e consequente exclusão do latrocínio do júri, é, nesse sentido, a partir de quem mata (de sua intenção) e não de quem morre (“a vida humana”).

Assim, no sistema de justiça criminal brasileiro, o “processo judicial comum” se encarrega dos “crimes profissionais”, cometidos por aqueles que se dedicam a essas atividades como meio de vida e enfatiza procedimentos de *inquérito*. O Tribunal do Júri, por sua vez, se especializa nos “crimes passionais”, teoricamente cometidos em defesa da honra e julgados pela justiça divina, expressa na iluminação da consciência individual dos jurados, sem levar em consideração testemunhos ou fatos do processo, enfatizando assim os procedimentos do sistema de *prova legal*.¹³ Com isso, associam-se, a essa *desigualdade*, duas formas distintas de produção da verdade, além da diferenciação também dos acusados, dando a eles tratamento dispar em razão de sua classe social, como demonstrou o trabalho produzido por Kant de Lima.¹⁴

11 DUMONT, Louis. *Homo hierarquicus: o sistema de castas e suas implicações*. São Paulo: EDUSP, 1997.

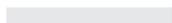
12 MARQUES, José Frederico. *O Júri é sua nova regulamentação legal*. São Paulo: Saraiva, 1948. p. 39.

13 KANT DE LIMA, Roberto. *Ensaio de antropologia e de direito: acesso à justiça e processos institucionais de administração de conflitos e produção de verdade em uma perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 238.

14 KANT DE LIMA, op. cit, 1995.

Por isso, retirar do júri os “crimes dolosos contra a vida” “cometidos apoiados por organizações delituosas ou facções criminosas” seria manter e reproduzir a mesma hierarquização e desigualdade, inclusive a reificando. No que concerne ao julgamento dos “crimes contra o patrimônio público”, seria contradizer o discurso dos juristas, que sustentam que o sentido da instituição é julgar as mortes, pois, de acordo com os homens que sobre ele escrevem, a proteção da vida humana é o que sustenta sua existência.

Entre o Direito e o Dever de Votar: uma Análise das PECs sobre Alistamento Eleitoral e Voto Compulsório



Isabel Cristina Veloso de Oliveira

Michael Freitas Mohallem

Matheus Rodrigues S. de Castro

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

(...)

Este artigo analisa as 51 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) até o final de 2017, cujo objeto seja alterar ou acrescentar ao art. 14, § 1º da Constituição Federal. O dispositivo constitucional em questão é a regra matriz no sistema político brasileiro sobre o alistamento eleitoral e o voto.

No Brasil, o voto obrigatório foi introduzido em 1932, com o início da vigência do primeiro Código Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932) e convertido em norma constitucional em 1934. Posteriormente, em 1937, durante o Estado Novo, regime político brasileiro instaurado por Getúlio Vargas que, dentre as ações, suspendeu as eleições livres, o Código Eleitoral perdeu sua eficácia. Um novo código eleitoral foi promulgado em 1945 (Decreto-Lei nº 7.58/1945) e a norma do voto obrigatório foi reafirmada pela Constituição de 1946. Por fim, em 1965, no período inicial do Regime Militar, foi criado o Código Eleitoral (Lei nº 4.737/1965), que vigora até os dias atuais, em que a obrigatoriedade do voto, nos casos em que especifica, foi mantida¹ (Tribunal Superior Eleitoral – TSE, 2013).

Em seu regramento original, conforme aponta Glaucio Soares,² o voto obrigatório foi instituído para evitar que uma participação diminuta reti-

1 Desde sua promulgação, a redação original do art. 14, § 1º e incisos se mantém inalterada.

2 SOARES, Glaucio Ary Dillon. *Sociedade e política no Brasil*. São Paulo: Difel, 1974.

rasse a legitimidade do processo eleitoral. Como sinaliza o autor, à época, em razão dos impedimentos legais para o voto de analfabetos e devido às condições históricas características de um país eminentemente rural, o eleitorado correspondia a aproximadamente 10% da população adulta. No entanto, o sufrágio universal foi instituído em 1985. Ainda que o voto seja obrigatório, a abstenção no Brasil é bastante elevada. No primeiro turno das eleições presidenciais de 2014, por exemplo, 19,4% dos eleitores não compareceram às urnas, o que corresponde a 27,7 milhões dos 142,8 milhões de eleitores (TSE, 2014). Nas eleições municipais de 2016, a abstenção chegou a 17,58% no primeiro turno, o que correspondia, à época, a 25 milhões de eleitores (TSE, 2016). Já nas eleições gerais de 2018, no segundo turno, 21,3% do total de eleitores não compareceram para votar. As consequências do não comparecimento às urnas estão previstas nos arts. 7º a 11 do Código Eleitoral, no entanto, podem ser evitadas por meio da justificação da ausência ou pagamento de multa que varia de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral. O volume de votos brancos e nulos também é elevado no Brasil e totalizou cerca de 11 milhões no primeiro turno do pleito presidencial de 2014 e 10,3 milhões no primeiro turno em 2018. Nos dois últimos pleitos, portanto, cerca de 30% dos eleitores se ausentaram, votaram em branco ou anularam seu voto. Ressalta-se que a possibilidade de não comparecimento não onera significativamente, apresentando-se como uma opção viável ao eleitor.

Sobre essa questão, Fernando Fontainha³ destaca alguns pontos importantes. O primeiro deles é que, na prática, a punição para o ato de não votar no Brasil resume-se ao que chama de “aborrecimentos com a burocracia”, tendo em vista que o valor da multa é irrisório. Ademais, outras sanções relacionadas à contratação com a Administração Pública, propriedade de imóveis, emprego com carteira assinada e emissão de passaporte não fazem parte do horizonte de preocupações de boa parte do eleitorado, que não possui um alto grau de institucionalização de suas vidas. Dessa forma, a afirmativa de que o voto é obrigatório no Brasil é passível de questionamento. Inclusive, nossos índices de abstenção assemelham-

3 FONTAINHA, Fernando. Pelo fim (ou início) do voto obrigatório no Brasil. In: FALCÃO, Joaquim (org.). *Reforma Eleitoral no Brasil: legislação, democracia e internet em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

-se, por exemplo, aos da França, onde o ato de não votar não resulta em qualquer sanção legal. Em segundo lugar, o autor questiona a finalidade de sancionar a abstenção eleitoral no Brasil. O questionamento deriva do fato de que, no atual quadro jurídico, votar é visto como ônus, uma obrigação enfadonha e uma forma de evitar a burocracia. Se, no entanto, o voto fosse facultativo, na visão do autor, passaria a ser visto como uma possibilidade voluntária de manifestar a opinião, ou seja, como forma de exercer um direito e não um dever.

A orientação majoritária das PECs sobre essa matéria reflete em certa medida o anseio absenteísta que vem marcando o eleitorado nos ciclos eleitorais mais recentes. Diversas iniciativas de PEC buscam a modificação no texto constitucional à respeito da compulsoriedade do voto. Segundo o levantamento realizado pelo Projeto Congresso em Números, vinculado à FGV Direito Rio, um total de 51 PECs já tramitaram no Congresso Nacional, sendo 32 com origem na Câmara dos Deputados e 19 no Senado Federal. Desse total, 34 encontram-se atualmente arquivadas e 15 seguem em tramitação. Entre as arquivadas, duas (PECs nº 314/2003 e 546/2006) não obtiveram total mínimo de assinaturas, ou seja, o apoio de um terço dos parlamentares da Casa Legislativa, conforme prevê o artigo 60, I da Constituição Federal⁴. A tabela 1 sintetiza o teor das propostas apresentadas:

Tabela 01 - Propostas de alteração do Art. 14, § 1º

Proposta	Quantidade
Torna o voto e o alistamento eleitoral facultativos	15
Torna o voto facultativo e mantém a obrigatoriedade do alistamento	19
Amplia o rol de voto e alistamento eleitoral facultativos	11
Voto e alistamento obrigatórios para maiores de 16 anos	3
Voto e alistamento serão regulamentados por lei ordinária	3

4 “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Nota-se que as propostas mais recorrentes são: tornar o direito ao voto facultativo (19 PECs) e tornar o direito ao voto e alistamento eleitoral facultativos (15 PECs). Dada a maior recorrência e indiscutível importância do tema, focaremos a análise nos argumentos ressaltados no debate sobre a compulsoriedade do voto.

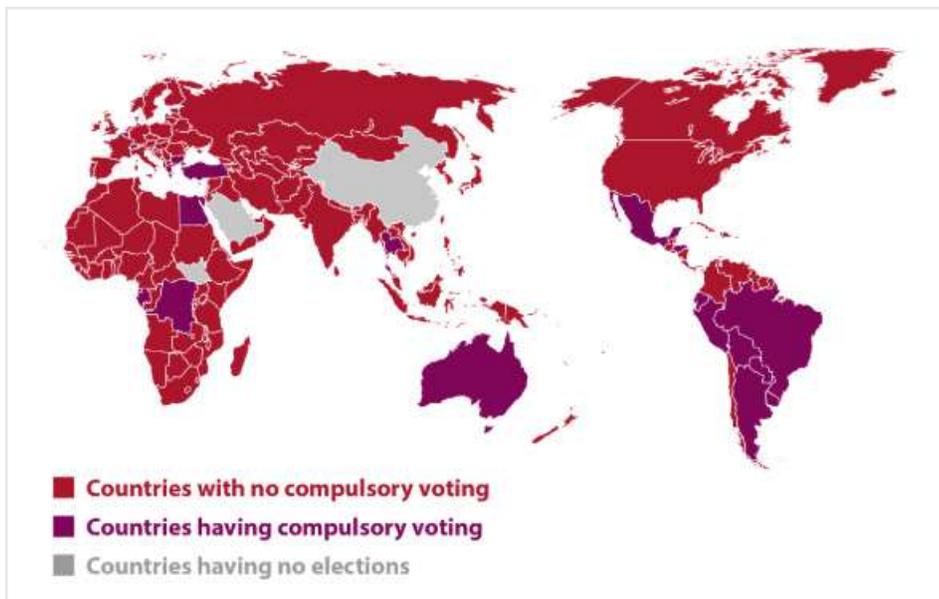
Um dos argumentos utilizados por aqueles que sustentam a facultatividade do exercício do voto, visto em propostas como as PECs nº 430/2005 e 159/2012, consiste na mobilização, quase exclusiva, de eleitores com “consciência política” – ressaltando a característica do voto como um “direito” sobrepondo a sua característica de “dever cívico”. Na primeira proposição citada, o autor Moreira Franco (PMDB/RJ) atesta que: “Com o voto facultativo, apenas os eleitores que efetivamente se sentirem motivados, informados e conscientes das opções eleitorais em disputa terão incentivo para participar do processo eleitoral. Cairão decerto, de forma drástica, os percentuais de votos não válidos.” Na segunda, o autor Filipe Pereira (PSC/RJ) é ainda mais enfático:

É evidente que, em um regime de livre sufrágio, o número de eleitores interessados em participar do processo eleitoral para a escolha dos seus representantes sempre será bem menor do que em um sistema de obrigatoriedade do voto, que inclusive ameaça os que deixam de votar com multas e outras penalidades. Entretanto, o número de votantes será diretamente proporcional ao nível de conscientização política desenvolvido pela população. **Serão esses, porém, votos de qualidade e de consciência, e cada candidato terá que convencer as pessoas a nele votarem com argumentos consistentes e programas de governo factíveis de serem realizados.** A credibilidade pública do candidato valerá muito e será decisiva. (Grifo nosso.)

No entanto, tal argumento não aprofunda as possíveis consequências do voto facultativo para a democracia. A primeira possível consequência a ser ponderada, que embasa todos os argumentos, diz respeito à participação eleitoral. Conforme informado pela justificativa da PEC nº 159/2012, haveria uma queda significativa no número de votantes?

Para entendermos esse cenário, é necessário esclarecer que, como demonstra o mapa 1, a maior parte dos países do mundo (236 países) optam, atualmente, pelo voto facultativo, enquanto 31 optam pelo voto obrigatório. Entre os países que migraram do voto obrigatório para o voto facultativo, como a Holanda, a perspectiva de diminuição na participação eleitoral se concretizou⁵. No Brasil, a perspectiva é plausível: em 2014, o Datafolha realizou uma pesquisa sobre o tema e apurou que, caso o voto não fosse obrigatório, 57% dos eleitores não compareceriam às urnas.⁶

Mapa 01 - Países com voto obrigatório e facultativo



Fonte: IDEA (2018).

5 IRWIN, Galen. Compulsory voting legislation: impact on voter turnout in the Netherlands. *Comparative Political Studies*, v. 7, n. 3, out. 1974, p.292-315.

6 DATAFOLHA. *Voto obrigatório* - Maio de 2014. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/05/12/voto-obrigatorio-site.pdf>> Acesso em: 14 set. 2018.

No campo da participação política, alguns autores clássicos da Ciência Política levantaram pontos interessantes sobre a questão: Robert Dahl (1989)⁷ assinala que “transformando ‘o mais preferido’ no equivalente ao ‘preferido pela maioria’ ladeamos deliberadamente um problema crucial: o que acontecerá se a minoria preferir sua alternativa muito mais ardentemente do que a maioria prefere a alternativa contrária?”. Dessa forma, o autor questiona se o cerne do princípio da maioria continuaria sendo válido. Sartori,⁸ por sua vez, sinaliza que o papel dos grandes grupos não militantes é imprimir um caráter de comedimento ao processo político. Para o autor, a variedade de motivações ajuda a alcançar a centralidade democrática e um “consenso pluralista”, visto que o indivíduo politicamente engajado tende a ser mais apaixonado do que reflexivo.

Feitas essas considerações, verifica-se que, no contexto brasileiro, uma parcela significativa da população, provavelmente, seria definitivamente excluídas do processo eleitoral por dispor de baixos índices de escolaridade e renda e, conseqüentemente, menor acesso à informação.⁹ Por outro lado, a opção pela abstenção não acarreta ao eleitor conseqüências verdadeiramente incômodas. A multa irrisória sequer chega a impor pena de fato a quem opta pelo não voto.

Embora o número de PECs historicamente apresentado seja relativamente alto – mais de uma por ano, em média, desde 1988 – o fato de que nenhuma jamais prosperou é indicativo de que o sistema de voto obrigatório vem recebendo apoio constante das inúmeras legislaturas desde a Constituinte. O tema tem baixa complexidade, é de fácil compreensão pela população e tem apelo, como se viu, para os defensores do voto de qualidade. Entretanto, a conjugação de obrigatoriedade e sanção irrisória aparentemente levou o sistema à acomodação. Ao manter-se obrigatório, o eleitor médio preserva um resquício de sentimento de dever cívico em relação ao voto e assim o país preserva os percentuais de presença na casa de 80% -- um número que causa

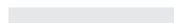
7 DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

8 SARTORI, G. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

9 LIPSET, Seymour Martin. *O homem político*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

inveja em outras democracias. Ao mesmo tempo, ao manter-se a multa pela abstenção injustificada em valor correspondente a uma viagem de transporte público, permite-se que o ausente por convicção arque com o pequeno custo da multa e postergue o alto custo de mobilização pela mudança constitucional.

A Desincompatibilização, as Inúmeras Tentativas de Reforma e o Princípio Democrático



Flavia Bahia Martins

Matheus Rodrigues S. de Castro

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

A desincompatibilização determina a obrigatoriedade do afastamento de certas funções, cargos ou emprego, na administração pública, direta ou indiretamente, com vistas à disputa eleitoral. A finalidade dessa disposição negativa de direito eleitoral é impedir que o agente público, no exercício da atividade pública, venha a se utilizar da própria máquina administrativa em proveito pessoal. Em resumo, é uma ferramenta legal para combater o abuso de poder político e econômico, nas eleições.

Na história das Constituições Brasileiras, a duração do período dos mandatos governamentais tem variado de quatro a seis anos.¹ Por sua vez, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), na sua redação original, fixou o mandato para os titulares do Executivo em cinco anos, sem reeleição, além de também fixar a necessidade de desincompatibilização, conforme o § 6º do art. 14 da CRFB/1988, determinando que, para concorrerem a *outros cargos*, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos deveriam renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

O instituto visa, portanto, evitar a manipulação pelo governante/candidato da condição privilegiada de detentor de mandato executivo, com todo o destaque na imprensa que tal condição propicia, para desequilibrar a disputa eleitoral em seu favor.

Por meio da Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 5/94, o mandato foi reduzido para quatro anos, ainda sem reeleição. Somente pela Emenda Constitucional (EC) nº 16/97 é que a recondução para um mandato consecutivo foi inserida na Constituição, mas a referida reforma não

¹ Até a Constituição de 1937, a duração do mandato do Presidente da República era de quatro anos. Com a Constituição de 1937, que não se cumpriu, o mandato teria seis anos. A Constituição de 1946 firmou o mandato em cinco anos. Já a Constituição de 1967 estabeleceu quatro anos de mandato e a Emenda nº 1/1969 o elevou para cinco.

tratou da desincompatibilização para quem pleiteasse a reeleição, ou seja, o texto de origem não foi modificado pela nova emenda, *desperdiçando-se, assim, a oportunidade de impor, naquela circunstância, a extensão da desincompatibilização ao ocupante do cargo executivo que se candidata à reeleição, em respeito ao princípio da igualdade entre os candidatos, que não disputam em condições paritárias com aquele que pretende se reeleger.*

A preocupação em equilibrar as disputas eleitorais é antiga no cenário político brasileiro. Entre 1989 e 1996, foram oferecidas quatro Propostas de Emenda à Constituição (PEC) para modificação do § 6º do art. 14, referente à desincompatibilização,² já antevendo, diante da PEC 1/1995, transformada na Emenda Constitucional (EC) nº 16/1997,³ que a reeleição para os cargos no Executivo se tornaria realidade no país.

Na primeira proposta de reforma apresentada sobre o tema pelo então Deputado Federal Tidei de Lima (e, curiosamente, também assinada pelo atual Presidente da República, Michel Temer, à época Deputado Federal), a redação sugerida do dispositivo ficaria assim:

Art. 14, § 6º São inelegíveis para os mesmos e para outros cargos o Presidente da República, os Governadores de Estado ou Territórios, do Distrito Federal e os Prefeitos se, não renunciarem aos seus respectivos mandatos, até seis meses antes do pleito, bem como quem os houver sucedido, ou substituído, nesse período. (PEC 39/1989).

A Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, em reunião ordinária plenária realizada no dia 29 de março de 1990, opinou, unanimemente, pela admissibilidade da referida proposta de emenda, nos termos do parecer do relator, o Deputado Federal Ney Lopes de Souza. Em 31 de maio de 1994, infelizmente, a PEC nº 39/1989 foi arquivada.

As três propostas restantes, também já arquivadas, tratavam do tema sob a mesma ótica, senão vejamos. A PEC nº 113/1995, em resumo, previa que:

2 São elas: PEC nº 39/1989; PEC nº 58/1995; PEC nº 113/1995 e PEC nº 172/1995.

3 A redação originária da PEC 1/1995 dizia: “Art. 14, § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído nos cursos do mandato poderão ser reeleitos por um período imediatamente subsequente e concorrer no exercício do cargo”. Ainda, suprimia a expressão “vedada a reeleição para o período subsequente” constante do art. 82. A emenda constitucional 16/1997, por seu turno, modificou a redação originária (“Art. 14, § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente”) e ampliou a quantidade de artigos modificados.

Para concorrerem no mesmo ou a outro cargo, as autoridades mencionadas no parágrafo anterior devem renunciar aos respectivos mandatos até três meses antes do pleito, tornando-se inelegíveis para o mesmo pleito aqueles que os sucederem ou substituírem neste período.

A PEC nº 172/1995, no mesmo sentido, estabelecia: *“Para concorrerem à reeleição ou a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos ou quem os houver sucedido ou substituído poderão fazê-lo no exercício do cargo.”*

Nessa mesma linha, a PEC nº 58/1995⁴ determinava que:

Para concorrerem à reeleição ou a outros cargos, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Governadores e Vice-Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos e Vice-Prefeitos devem licenciar-se dos respectivos cargos, até 90 dias antes do pleito.

Já com a nova redação do § 5º do art. 14 da CRFB/1988, dada pela EC nº 16/97 estabelecendo a reeleição para os cargos do Executivo, o número de propostas para alteração do § 6º do art. 14 só aumentou. Até o momento, foram 35 PECs para este dispositivo constitucional. Dessas, 25 foram arquivadas⁵ e 10 ainda estão em tramitação.⁶ Destas últimas, separamos algumas, a seguir resumidas.

4 Apresentada em março de 1995, pelo Deputado Federal Adhemar de Barros Filho. Disponha sobre a possibilidade de reeleição do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal, e de Prefeitos e Vice-Prefeitos. Arquivada em janeiro de 1997. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24969>>. Acesso em: 15 set. 2018.

5 Originárias da Câmara dos Deputados, encontramos vinte PECs arquivadas. São elas: PEC nº 115/1999 (apensada à PEC 44/1999 em 27/10/1999); PEC nº 16/1999 (Prejudicada em 17/06/2015); PEC nº 160/2007 (Prejudicada em 17/06/2015); PEC nº 164/2007 (Prejudicada em 17/06/2015); PEC nº 261/2008 (Arquivada em 31/01/2001); PEC nº 262/2004 (Prejudicada em 17/06/2015); PEC nº 334/2004 (Arquivada em 31/01/2007); PEC nº 351/2004 (Arquivada em 31/01/2011); PEC nº 359/2001 (Arquivada em 31/01/2011); PEC nº 383/2005 (Arquivada em 31/01/2011); PEC nº 392/2009 (Arquivada em 31/01/2011); PEC nº 44/1999 (Arquivada em 31/01/2011); PEC nº 500/2010 (Arquivada em 31/01/2015); PEC nº 528/1997 (Arquivada em 31/01/2003); PEC nº 529/2006 (Arquivada em 31/01/2007); PEC nº 559/2006 (Arquivada em 31/01/2011); PEC nº 628/1998 (Prejudicada em 17/06/2015); PEC nº 99/1999 (Prejudicada em 17/06/2015); PEC nº 121/2007 (Arquivada em 31/01/2011). Já dentre as originárias do Senado Federal, encontramos seis PECs: PEC nº 44/2000 (Arquivada em 03/08/2001); PEC nº 45/2000 (Arquivada em 19/06/2001); PEC nº 46/2000 (Arquivada em 30/03/2007); PEC nº 48/2008 (Arquivada em 26/12/2014); PEC nº 56/2013 (Arquivada em 12/03/2015) e PEC nº 6/2001 (Arquivada em 29/03/2007).

6 Originárias da Câmara dos Deputados, temos: PEC nº 140/1999; PEC nº 16/2003; PEC nº 238/2016; PEC nº 245/2016; PEC nº 376/2009 e PEC nº 104/2007. Originárias do Senado Federal, temos: PEC nº 12/2011; PEC nº 29/2011; PEC nº 73/2011 e PEC nº 32/2017.

A PEC 376/2009 estabelece a coincidência geral dos pleitos para todos os mandatos eletivos, aumenta de 8 para 10 anos o mandato de Senador, *fixa o mandato de 5 anos para todos os cargos eletivos e põe fim ao instituto da reeleição para os cargos do Poder Executivo*. A última movimentação de maior relevância se deu em 31 de março de 2010, quando a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania deu parecer pela sua admissibilidade.

Já a PEC nº 12/2011 prevê a necessidade de desincompatibilização em caso de reeleição, fixa a mudança de redação dos §§ 5º e 6º do art. 14 da CRFB/1988, para determinar que os Senadores possam ser reeleitos para um único período subsequente, assim como os chefes do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal e *dispõe também que, para concorrerem na eleição, os detentores de mandatos no Poder Executivo devem renunciar até seis meses antes do pleito e os Senadores devem se licenciar no mesmo prazo*. Desde 5 de julho de 2018, a referida proposta está nas mãos da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para parecer.

No mesmo sentido da PEC nº 12/2011, a PEC nº 73/2011 sugere a seguinte redação: “Art. 14 (...) § 6º Para concorrerem às eleições, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais devem se afastar de seus cargos até seis meses antes do pleito.” No dia 26 de março de 2015, a proposta foi entregue à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania para parecer. Desde então, não houve novas movimentações.

Já a PEC nº 245/2016, de cunho parlamentarista,⁷ mantém a desnecessidade de desincompatibilização, nos seguintes termos: “Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, o Primeiro-Ministro, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido ou substituído no curso dos mandatos devem renunciar aos respec-

7 Apesar de se referenciar ao sistema parlamentarista, a PEC 245/2016 se assemelha mais a um sistema de governo semipresidencialista. Conforme Octávio Amorim Neto explica, o semipresidencialismo é um sistema de governo em que o Chefe de Estado é eleito diretamente pelo povo (“Presidente”) e que abriga a figura de um Primeiro-Ministro e gabinete de confiança parlamentar. Na proposta em tela, como o Presidente da República tem dentre suas atribuições “indicar, nomear e exonerar o Primeiro-Ministro e, por indicação deste, os Ministros de Estado” (art. 84, I; da PEC 245/2016), verifica-se que a proposta, na realidade, planeja instaurar um sistema de governo semipresidencialista com regime presidencial-parlamentar. Para mais informações, cf.: AMORIM NETO, Octavio. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo? In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro, FGV, 2006. p. 316-344.

tivos mandatos até seis meses antes do pleito.” A última movimentação se deu em 1º de fevereiro de 2017, quando a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania deu parecer pela admissibilidade da proposta.

O tema foi judicializado e o Supremo Tribunal Federal manteve, lamentavelmente, o entendimento pela desnecessidade de desincompatibilização para fins de reeleição, como observamos logo abaixo:

Somente a Constituição poderia, de expresse, estabelecer o afastamento do cargo, no prazo por ela definido, como condição para concorrer à reeleição prevista no § 5o do art. 14, da Lei Magna, na redação atual. (...) A Emenda Constitucional no 16/97 não alterou a norma do § 6o do art. 14 da Constituição. Na aplicação do § 5o do art. 14 da Lei Maior, na redação atual, não cabe, entretanto, estender o disposto no § 6o do mesmo artigo, que cuida de hipótese distinta. A exegese conferida ao § 5o do art. 14 da Constituição, na redação da Emenda Constitucional no 16/97, ao não exigir desincompatibilização do titular para concorrer à reeleição, não ofende o art. 60, § 4o, IV, da Constituição, como pretende a inicial, com expressa referência ao art. 5o, § 2o, da Lei Maior. Não são invocáveis, na espécie, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, da isonomia ou do pluripartidarismo, para criar, por via exegética, cláusula restritiva da elegibilidade prevista no § 5o do art. 14, da Constituição, na redação da Emenda Constitucional no 16/97, com a exigência de renúncia seis meses antes do pleito, não adotada pelo constituinte derivado.⁸

Para incrementar a reflexão, ainda é preciso ressaltar que 100% dos candidatos à Presidência da República que pleitearam a reeleição no Brasil obtiveram êxito nas urnas. Fernando Henrique Cardoso foi eleito em 1994 e reeleito em 1998, beneficiando-se da proposta que foi apresentada em seu próprio Governo. Luís Inácio Lula da Silva ganhou as eleições de 2002 e 2006. Já Dilma Rousseff foi eleita em 2010 e reeleita em 2014, não concluindo o mandato em razão do processo de impedimento que sofreu.

Será que com a desincompatibilização imposta também para a reeleição teríamos o mesmo cenário político? Será que não há manipulação

8 STF – ADI-MC 1805/DF, Relator: NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 26/03/1998, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 14/11/2003 PP-00011 EMENT VOL-02132-12 PP-02272.

da máquina pública com arranjos e privilégios por aquele que pretende a reeleição? E, finalmente, o princípio democrático da igualdade entre os candidatos não fica prejudicado?

A resposta para todas essas perguntas não temos, mas acreditamos que é chegado o momento de corrigir essa importante imperfeição no sistema eleitoral constitucional, e fazê-lo em proveito da cidadania, ao possibilitar processos eleitorais mais justos e equilibrados. Que a grande reforma política, tanto prometida por sucessivos governantes, um dia saia do discurso eleitoral e se transforme em realidade, beneficiando assim a nossa democracia.

Intervenção Federal: o Esgarçamento da Democracia Federativa Brasileira

Daniel Vargas

Maria Luiza Belmiro

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
 - e) ~~aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)~~
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000.)

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- III - ~~não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;~~

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000.)

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial.

Art. 36. A decretação da intervenção dependerá:

I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;

II - no caso de desobediência à ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;

~~III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII;~~

III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.)

~~IV - de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal. (Revogado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)~~

§ 1º O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2º Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.

§ 3º Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

§ 4º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.

A transição democrática na década de 1980 consagrou no Brasil um novo regime político: a democracia federativa. De um lado, esse regime afirmava a força do voto como unidade central da organização do poder no país. Saía de cena o *fiat* do autoritarismo, que baixava a regra em cima e impunha, pela mão forte, a obediência embaixo. E entrava em cena a liberdade de eleger os governantes e, assim, de controlar a autoridade política, acompanhada de um conjunto de restrições constitucionais ao exercício do poder no país. De outro lado, a constituinte consagrou a forma federativa de estado. A concentração de recursos e poderes é agora distribuída entre os distintos entes federados – que incluem União, Estados e Municípios – cada um deles com sua estrutura de poder e competências próprias.

Para preservar a forma da democracia federativa, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/1988) veda qualquer emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado (Art. 60, § 4º, I, CFRB/1988). E também veda, como regra, a intervenção de um ente federado sobre outro, salvo situações muito excepcionais, explicitamente delimitadas no próprio texto constitucional (Art. 35, CFRB/1988). Os problemas que eventualmente acometam a operação de um ou outro estado ou município, por assim dizer, devem ser resolvidos pelo próprio ente federado, pelos canais políticos e administrativos ordinários – e não pela União, por exemplo. As exceções à regra constitucional, também previstas pelo próprio constituinte, incluem os casos extremos, em que a própria democracia entra em xeque, justificando a ação de outro ente federado na solução do problema.

A análise das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) pelo Congresso ao longo das últimas décadas revela um tensionamento constante e crescente sobre os limites da federação. Se ela é parte integrante da democracia, o impulso político para ampliar as condições de intervenção federal também significa uma crescente vontade de suspender, em parte, a autonomia política de cada ente político – e, portanto, da democracia – para assegurar a realização de determinado fim nacional. O propósito desse ensaio é revelar a crescente tendência de ampliar rol de autorizações para intervenção federal, como forma de assegurar obediência local com prioridades fixadas nacionalmente. Os desafios da democracia, por assim dizer, são cada vez mais resolvidos com ameaças à própria autonomia democrática.

Conforme dispõe o art. 34 da CFRB/1988, a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto em determinadas hipóteses, dispostas nos incisos e alíneas do referido dispositivo. Tais hipóteses se relacionam, em sua maioria, à proteção da integridade federativa e à manutenção da ordem pública. O art. 36 da CFRB/1988 delimita os legitimados para a decretação da intervenção. A exemplo, no inciso I desse artigo, é previsto que, no caso de intervenção para a garantia do livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação – art. 34, IV –, a decretação da intervenção dependerá de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário.

Desde 2000, foram apresentadas diversas PECs sobre esses dois dispositivos (art. 34 e art. 36). Dentre as trinta PECs, pode-se observar dois grandes grupos de propostas: o primeiro conjunto de PECs busca a modificação da alínea e do inciso VII do artigo 34 da Constituição Federal de 1988. O segundo conjunto de PECs busca a inclusão da alínea c ao inciso V do art. 34 da Constituição Federal, ao lado da inclusão do inciso V ao art. 36.

Com relação ao primeiro grupo de propostas, 11 PECs tinham como objetivo ampliar o escopo do que era anteriormente previsto na alínea e do inciso VII da Constituição. O texto original não continha tal alínea, incluída por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996. A PEC aprovada tinha em seu texto inicial que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para assegurar a observância “da aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Atualmente, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, essa alínea passou a prever que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para assegurar a observância “*da aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde*”. Como consequência, foi ampliado o escopo de possibilidade de intervenção da União em relação ao Estado e ao Distrito Federal.

Todas as Propostas de Emenda à Constituição relacionadas a esse dispositivo buscam ampliar ainda mais esse escopo. A exemplo, as PECs nº

26/2012 e 413/2014 buscam incluir a segurança pública ao dispositivo. Dessa forma, poderia haver intervenção para assegurar a aplicação do mínimo exigido de receita resultante de impostos tanto nas áreas de educação pública, serviço público de saúde e segurança pública. Há até mesmo uma PEC visando a inclusão de programas de apoio à Agricultura Familiar em tal dispositivo (PEC nº 460/2010. De acordo com a proposta, o art. 34, VII, e deveria possuir a seguinte redação:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas ações e serviços públicos de saúde e em programas de apoio à Agricultura Familiar, como conceituada em lei.

Com relação ao segundo conjunto extraído da análise – assim como o primeiro grupo de propostas – o intuito principal foi ampliar as hipóteses de intervenção federal da União em relação aos Estados e ao Distrito Federal. Buscou-se a inclusão de uma nova alínea ao inciso V do art. 34 da CFRB/1988. Atualmente, tal inciso possui apenas as alíneas “a” e “b”. Conforme prevê a alínea “a” do dispositivo, a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para reorganizar as finanças da unidade da Federação *que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior*. De acordo com a alínea “b”, poderá a União intervir nos Estados e no Distrito Federal para reorganizar as finanças da unidade da Federação *que deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas na Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei*.

As sete PECs que buscam incluir a alínea “c” ao inciso V do art. 34 da Constituição buscam assegurar que a União possa intervir nos Estados e Distrito Federal para reorganizar as finanças da unidade da Federação que “reter parcela do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 155, II, devida à outra unidade da Federação”. Ao lado dessa mudança, também foi proposta a inclusão de novo inciso ao art. 36 – o inciso V. A proposta é a de que, na hipótese do art. 34, V, “c”, a decretação de intervenção dependeria de solicitação do Poder Executivo de qualquer Estado ou do Distrito Federal.

Além dos dois grupos – que somam 18 PECs –, outras três propostas também buscam ampliar o potencial de intervenção da União em relação aos Estados e ao Distrito Federal. As PECs nº 64/2005 e 242/2016 preveem a inserção de dois novos incisos ao art. 34 (VIII e IX). Esse artigo constitucional, conforme já mencionado, elenca sete hipóteses de intervenção da União sobre os Estados e sobre o Distrito Federal – incisos I ao VII. A União, nesse cenário, conforme pretende o inciso VIII, poderia intervir nos Estados e no Distrito Federal para assegurar o funcionamento do Poder Legislativo do Estado ou do Distrito Federal quando houver fundados indícios de que a maioria absoluta dos seus membros esteja sujeita à perda do mandato, em face das hipóteses previstas nas respectivas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal. A União também poderia, em conformidade com o hipotético inciso IX, intervir sobre os Estados e sobre o Distrito Federal para afastar o Governador do Estado ou do Distrito Federal envolvido em situação que configura fundado indício de prática incompatível com o exercício do cargo. O art. 36 da Constituição, como um reflexo dessas novas inserções, deveria prever, conforme as referidas PECs, que, nos casos dos incisos VIII e IX do art. 34 da Constituição, a decretação de intervenção deveria depender de resolução aprovada por três quintos dos membros do Senado Federal.

Ainda sobre essa discussão, a PEC nº 467/2005 propôs a inclusão de uma nova alínea ao inciso VII do art. 34 da Constituição Federal. Conforme salientado, o art. 34, VII, prevê que a União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para assegurar a observância a princípios constitucionais, os quais são dispostos em cinco alíneas do referido dispositivo, dentre os quais há os princípios da forma republicana, do sistema representativo e do regime democrático. A intenção da PEC é incluir a alínea “f” ao dispositivo, que disporia:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII – assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: f) inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, e seu pagamento até o final do exercício seguinte.

O art. 36 da Constituição, como um reflexo dessas novas inserções, deveria prever, conforme a referida PEC, que, no caso do inciso VII, alínea “f”, do art. 34 da Constituição, a decretação de intervenção deveria depender de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação da parte prejudicada.

Portanto, após todas essas análises, observa-se que a tônica das propostas de emendas à Constituição é estruturar e viabilizar a intervenção federal. Em comum, todas as propostas visam ampliar as hipóteses de intervenção da União sobre os Estados e sobre o Distrito Federal. Essa tendência evidencia uma predisposição constante do Congresso Nacional de se utilizar de uma medida que deveria ser excepcional como ferramenta de coibir eventuais falhas dos entes federativos. Como consequência, a forma federada de governo, tão cara ao Estado brasileiro, acaba por correr riscos. No limite, a petrificidade da forma federativa de Estado, assegurada no art. 60, § 4º, I da Constituição Federal de 1988 arrisca se manter apenas como forma, pois, na substância, na prática política real, a contínua ampliação das possibilidades de intervenção federal arrisca diluir sua força e, no limite, a própria natureza da democracia federativa instaurada em 1988 no Brasil.

Anexo

PEC nº/Ano	Proposta
PEC 27/2002	Art. 34. A União não intervirá nos Estados exceto para (...)
PEC 216/2012	Art. 34. A União não intervirá nos Estados exceto para (...)
PEC 421/2014	Art.34, VII, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas ações e serviços públicos de saúde e na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional
PEC 64/2005	Art. 34, VIII - assegurar o funcionamento do Poder Legislativo do Estado ou do Distrito Federal, quando houver fundados indícios de que a maioria absoluta dos seus membros esteja sujeita à perda do mandato, em face das hipóteses previstas nas respectivas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal; IX - afastar o Governador do Estado ou do Distrito Federal, envolvido em situação que configura fundado indício de prática incompatível com o exercício do cargo e indicar o respectivo interventor e os poderes de que disporá. Art. 36, V - de resolução aprovada por três quintos dos membros do Senado Federal, na hipótese do art. 34, incisos VIII e IX.

INTERVENÇÃO FEDERAL:
O ESGARÇAMENTO DA DEMOCRACIA FEDERATIVA BRASILEIRA

PEC 228/2004	<p>Art. 34, V, c) reter parcela do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 155, II, devida a outra unidade da Federação.</p> <p>Art. 36, V - no caso do art. 34, V, c, de solicitação do Poder Executivo de qualquer Estado ou do Distrito Federal.</p>
PEC 255/2004	<p>Art. 34, V, c) reter parcela do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 155, II, devida a outra unidade da Federação.</p> <p>Art. 36, V - no caso do art. 34, V, c, de solicitação do Poder Executivo de qualquer Estado ou do Distrito Federal.</p>
PEC 285/2004	<p>Art. 34, V - c) reter parcela do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 155, II, devida a outra unidade da Federação.</p> <p>Art. 36, V - no caso do art. 34, V, c, de solicitação do Poder Executivo de qualquer Estado ou do Distrito Federal.</p>
PEC 31/2007	<p>Art. 34, V, c) reter parcela do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 155, II, devida a outra unidade da Federação.</p> <p>Art. 36, V - no caso do art. 34, V, c, de solicitação do Poder Executivo de qualquer Estado ou do Distrito Federal.</p>
PEC 62/2007	<p>Art. 34, V, c) reter parcela do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 155, II, devida a outra unidade da Federação.</p> <p>Art. 36, V - no caso do art. 34, V, c, de solicitação do Poder Executivo de qualquer Estado ou do Distrito Federal.</p>
PEC 233/2008	<p>Art. 34, V, c) reter parcela do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 155, A, devida a outra unidade da Federação; VII - e) aplicação do mínimo exigido da receita estadual na manutenção e desenvolvimento do ensino.</p> <p>Art. 36, V - no caso do art. 34, V, c, de solicitação do Poder Executivo de qualquer Estado ou do Distrito Federal.</p>
PEC 382/2009	<p>Art. 34, V, c) reter parcela do produto da arrecadação do imposto previsto no art. 155, II, devida a outra unidade da Federação.</p> <p>Art. 36, V - no caso do art. 34, V, c, de solicitação do Poder Executivo de qualquer Estado ou do Distrito Federal.</p>
PEC 589/2002	<p>Art. 34, VII, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde e de segurança pública.</p>
PEC 60/2005	<p>Art. 34, VII, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nas ações e nos serviços públicos de saúde e segurança.</p>
PEC 10/2006	<p>Art. 34, VII, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde e de segurança alimentar e nutricional.</p>
PEC 27/2007	<p>Art. 34, VII, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde e segurança.</p>
PEC 417/2009	<p>Art. 34, VII, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do desporto e nas ações e serviços públicos de saúde.</p>

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

PEC 460/2010	Art. 34, VII, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas ações e serviços públicos de saúde e em programas de apoio à Agricultura Familiar, como conceituada em lei.
PEC 503/2010	Art.34, VII, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas ações e serviços públicos de saúde e em saneamento básico.
PEC 26/2012	Art. 34, VII, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas ações e serviços públicos de saúde e de segurança pública.
PEC 413/2014	Art. 34, VII, e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, ações e serviços públicos de saúde e de segurança pública.
PEC 156/2015	Art. 34, VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde e de segurança pública.
PEC 182/2015	Art. 34, VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde e de segurança pública.
PEC 467/2005	Art. 34, VII, f) inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais, apresentados até 1º de julho, e seu pagamento até o final do exercício seguinte. Art. 36, V - de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação da parte prejudicada, na hipótese do art. 34, VII, f; VI - de provimento, pelo Tribunal de Justiça, de representação da parte prejudicada, na hipótese do art. 35, V.
PEC 242/2016	Art. 34, VIII - assegurar o funcionamento do Poder Legislativo do Estado ou do Distrito Federal, quando houver fundados indícios de que a maioria absoluta dos seus membros esteja sujeita à perda do mandato, em face das hipóteses previstas nas respectivas Constituições Estaduais e na Lei Orgânica do Distrito Federal; IX - afastar o Governador do Estado ou do Distrito Federal, envolvido em situação que configura fundado indício de prática incompatível com o exercício do cargo e indicar o respectivo interventor e os poderes de que disporá.
PEC 456/2010	Art. 36, § 1º - O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação da Assembleia Nacional ou da Assembleia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas; § 2º - Se não estiver funcionando a Assembleia Nacional ou a Assembleia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas; § 3º - Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pela Assembleia Nacional ou pela Assembleia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

INTERVENÇÃO FEDERAL:
O ESGARÇAMENTO DA DEMOCRACIA FEDERATIVA BRASILEIRA

PEC 111/2003	Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Tribunal Constitucional, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário; II - no caso de desobediência à ordem ou decisão judiciária de requisição do Tribunal Constitucional, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral; III - de provimento, pelo Tribunal Constitucional, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII.
PEC 243/2004	Art. 36, II - no caso de desobediência à ordem ou decisão judiciária, de requisição da Suprema Corte Constitucional, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral; III - de provimento, pela Suprema Corte Constitucional, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII.
PEC 252/2004	Art. 36, II - no caso de desobediência à ordem ou decisão judiciária, de requisição da Suprema Corte Constitucional, do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral; III - de provimento, pela Suprema Corte Constitucional, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII.
PEC 29/2000	Art. 36, III - de provimento, pela Suprema Corte Constitucional, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal; IV - revogado.
PEC 282/2000	Art. 36, IV - de provimento, pelo Superior Tribunal de Justiça, de representação do Procurador-Geral da República, no caso de recusa à execução de lei federal e no caso de infração ao inciso IV do art. 35 da Constituição Federal.

Os Novos Princípios Expressos da Administração Pública

Gustavo Kloh

Christine Bradford

~~Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:~~

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

O Estado é uma “instituição organizada política, social e juridicamente, dotada de personalidade jurídica própria de Direito Público, submetida às normas estipuladas pela lei máxima que, no Brasil, é a Constituição”.¹ Nesse sentido, com a evolução do Estado, surge a figura do Estado Democrático de Direito, isto é, um Estado que se subordina a Constituição Federal e ao império das leis que regem o ordenamento jurídico brasileiro. Assim, tal Estado atua para que se alcance o princípio democrático e, em última análise, para que se garantam os direitos fundamentais dos administrados.²

Neste contexto, é partir do conceito de Estado que advém a Administração Pública como “todo o aparelho do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.³ Assim sendo, a Administração Pública vem, com o passar dos anos, deixando de se pautar por um Direito Administrativo tradicional, para basear suas decisões e execuções em princípios que permitem uma interpretação mais aberta e atualizada para o cumprimento das leis do ordenamento normativo.⁴

1 CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 5. ed. rev., atual. e ampl.. Salvador: JusPODVM, 2018. p. 31.

2 SILVA, José Afonso da. *Estado democrático de direito*. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/%20viewFile/45920/44126>>. Acesso em: 22 out. 2018.

3 MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado; GUIDETI, Luís Gustavo Casillo. *Direito administrativo brasileiro*. 43. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 67

4 WALD, Arnold; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães. *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do estado de direito*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 723.

Dessa forma, a partir do Pós-Positivismo, os princípios passaram ser considerados normas jurídicas, que, assim como as regras, servem para controlar a juridicidade da atuação do Estado.⁵ Daí a especial relevância dos princípios da Administração Pública, que estão expressos no art. 37 da Constituição da República Federal do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e serão o foco do presente comentário, no contexto das emendas constitucionais (ao todo cinco) que buscam alterar esses princípios.

Atualmente, o art. 37 da CRFB/1988 dispõe que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, também, ao seguinte”. Todavia, surgiram algumas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) elaboradas com objetivo de modificar o *caput* do referido artigo constitucional. Dentre essas Emendas, destacam-se as PECs nº 170/2003, 55/1999, 294/2016 e 596/1998, que serão analisadas a seguir.

Tanto a PEC no 170/2003 (de autoria da Câmara dos Deputados), como a PEC no 55/1999 (de autoria do Senado Federal), têm como objetivo modificar o art. 37 da CRFB/1988 para incluir, ao lado dos princípios que regem a Administração Pública, o princípio da razoabilidade. Atualmente, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade são reconhecidos pela doutrina e jurisprudência⁶ como princípios implícitos da Administração Pública. Em adição, menciona-se já estarem expressamente previstos no art. 111 da Constituição do Estado de São Paulo. Com estas Emendas, tal proposição deixaria de ser implícita para compor o rol dos princípios expressos que regem a Administração.

Nesse sentido, a razoabilidade pode ser entendida como a “qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa”. Nessa toada, quando houver a falta de razoabilidade em determinada situação, isso significará que a conduta do exe-

5 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 32.

6 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. p. 35.

cutor da norma jurídica estará sendo feita de forma inválida. Então, caso o administrador público opere fora dos padrões normais de razoabilidade aceitáveis, haverá um vício ao comportamento estatal.⁷

O princípio da razoabilidade tem suas origens históricas pautadas no devido processo legal do direito norte-americano e do princípio da legalidade advindo do direito europeu-continental. Assim, há muito tempo que, nos Tribunais Superiores Brasileiros, a razoabilidade vem sendo usada como a *ratio decidendi*⁸ em muitas situações, “como mais uma das tentativas de impor-se limitações à discricionariedade administrativa, ampliando-se ao âmbito de apreciação do ato administrativo pelo Poder Judiciário”.⁹

Posto isso, tendo em vista que a maioria doutrinária entende que a razoabilidade faz parte do princípio da proporcionalidade, a inclusão de tal valor ao art. 37 da CRFB/1988 será de suma importância para que a Administração Pública possa fazer a ponderação de interesses quando estiver diante de uma situação de colisão entre direitos fundamentais dos administrados.

A terceira PEC a ser elucidada é a de no 294/2016, na qual se propõe a admissão de uma espécie de “princípio da desburocratização”. A modificação tem como desígnio principal a promoção do melhor interesse a sociedade, sem que, portanto, haja qualquer detrimento dos direitos fundamentais dos administrados.

A mudança formal do art. 37 da CRFB/1988 pela referida PEC intenta adotar medidas de desburocratização, ou seja, busca a intensificação do princípio da eficiência, que também não foi incluído por meio do poder constituinte originário, mas sucedeu da PEC no 19/1998. Assim, por meio da desburocratização do Estado, impõe-se um “modo de atuação do agente público” para que tenha o melhor desempenho possível das suas atribuições e “modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública” para que se alcance os melhores resultados na promoção dos serviços públicos com o menor gasto possível.¹⁰

7 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 42-43.

8 Conceito do livro “Thinking like a lawyer: a new introduction to legal reasoning”, escrito em 2009, pelo professor de direito da Universidade de Virgínia (EUA), Frederick Schauer.

9 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 31. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 106.

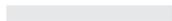
10 PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 31. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 109.

Assim sendo, a PEC no 294/2016 busca a desburocratização por meio da inclusão de um novo parágrafo 13 no texto do art. 37 da CRFB/1988 com buscas a proporcionar “ganhos de eficiência, economia e melhoria da qualidade dos serviços públicos e do atendimento aos respectivos usuários”.

Por fim, vale tecer breves elucidações acerca da infundada ideia de “indelegabilidade de responsabilidade” buscada pela PEC no 596/1998. Em que pese haver uma “impunidade generalizada” dos agentes políticos que nomeiam outros agentes para cargos comissionados, tal mudança ao texto constitucional não deve prosperar. Isso ocorre pelo fato de que tal proposta geraria um desincentivo a nomeação aos cargos de livre exoneração e nomeação e, além disso, seria uma previsão inconstitucional por ser completamente contrária ao princípio da individualização da pena, que, neste caso, pode ser usado de forma análoga à Administração Pública conforme o previsto no inciso XLVI do art. 5º da CRFB/1988.

Em suma, temos duas alterações de grande pertinência e adequação (razoabilidade e desburocratização), que militam para a melhoria do funcionamento da administração, e a indelegabilidade, que não se coaduna com os modernos métodos do direito administrativo, e que não deveria ser incentivada.

A Reforma da Suplência no Senado



**Michael Freitas Mohallem
Brenda Cunha**

Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.

§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.

§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.

§ 3º Cada Senador será eleito com dois suplentes.

Este artigo analisa as Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) iniciadas, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado, no período de 1989 até o final de 2017, especificamente aquelas que propõem a alteração do artigo 46 - seu *caput* ou qualquer dos três parágrafos - seja para acrescentar, suprimir ou alterar a redação original do artigo. Os dados são parte do projeto Congresso em Números, da FGV Direito Rio.

No artigo 46 está definida a regra eleitoral para a escolha de senadores, o tempo e a periodicidade à renovação do mandato, bem como o número de suplentes para cada Senador eleito. O *caput* anuncia o Senado como a casa de representação dos estados e Distrito Federal, bem como o sistema majoritário, que é adotado como regra para as eleições de executivo e para o Senado como única casa legislativa a adotá-lo. Como o Senado é a casa da federação, os estados têm igual representação de três senadores cada e não há representação proporcional à população, como no caso da Câmara dos Deputados (§ 1º). Em relação à renovação, como o mandato é de oito anos, fica estabelecida a alternância em ciclos de quatro anos, de modo que a cada eleição geral haja senadores eleitos, sendo $\frac{1}{3}$ em um ciclo e $\frac{2}{3}$ no ciclo subsequente (§ 2º). Por fim, o artigo define a controversa regra de que a eleição, tal como as demais em um sistema majoritário, é feita por meio de chapas pré-definidas em que há necessariamente um titular e dois suplentes.

Ao longo dos trinta anos de vigência, a Constituição vem sendo objeto de inúmeras tentativas de modificação pelos parlamentares, estando o artigo 46 entre os dispositivos com maior número de propostas de emendamento. As propostas de alterações incidem diretamente sobre as regras de distribuição do poder e na representatividade da instituição perante o eleitorado.

A Constituição de 1988 costuma ser identificada por sua amplitude e ambição. Ao regular todos os aspectos da vida, teria contribuído para a elevada litigiosidade constitucional.¹ Outra consequência de uma constituição composta em grande medida de normas que não são essencialmente constitucionais é o elevado número de emendas e propostas de emendas constitucionais. Segundo o argumento, ao trazer para o plano constitucional regras que extrapolam o núcleo essencial das ideias constitucionais que definem os poderes do Estado, as regras de acesso aos cargos eletivos e os direitos fundamentais, haveria a provável necessidade de um número maior de emendas constitucionais ao longo do período de vida do texto constitucional. Ao constitucionalizar inúmeras matérias que poderiam ser tratadas por legislação infraconstitucional, não apenas projeta-se ao Supremo os litígios de interpretação como também se exige dos parlamentares federais o uso de emendas constitucionais sempre que for necessário promover mudanças nos textos de tais artigos.

A avaliação quantitativa promovida neste artigo confronta, em parte, essa premissa. No período analisado, foram 110 PECs direcionadas ao art. 46, que é um artigo que trata de tema essencialmente constitucional - o preenchimento dos representantes no Senado. Portanto, analisando por esse aspecto, o elevado número de PECs parece dirigir-se indiscriminadamente para normas mais distantes do que seria um suposto núcleo de normas essencialmente constitucionais e também para normas materialmente necessárias em constituições, como aquelas que prescrevem regras de ocupação de cargos eletivos.

O artigo 46 é um conjunto de regras que resistiu até esse momento à investida das mais de cem PECs, mas é também um artigo cuja ideia de mudança ganhou força e adeptos. Conforme se discutirá a seguir, o desvio ético no uso da regra de suplência, bem como as controvérsias em torno

1 Segundo Oscar Vilhena Vieira, "a Constituição transcendeu os temas propriamente constitucionais e regulamentou pormenorizada e obsessivamente um amplo campo das relações sociais, econômicas e públicas, em uma espécie de compromisso maximizador. Este processo, chamado por muitos colegas de constitucionalização do direito, liderado pelo Texto de 1988, criou, no entanto, uma enorme esfera de tensão constitucional e, conseqüentemente, gerou uma explosão da litigiosidade constitucional. A equação é simples: se tudo é matéria constitucional, o campo de liberdade dado ao corpo político é muito pequeno". VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. *Revista Direito GV*, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 441-463, jul. 2008. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/35159/33964>>. Acesso em: 02 dez. 2018.

do mandato dos senadores (duração e alternância) fizeram com que esses temas fossem objeto do maior número de tentativas de mudança.

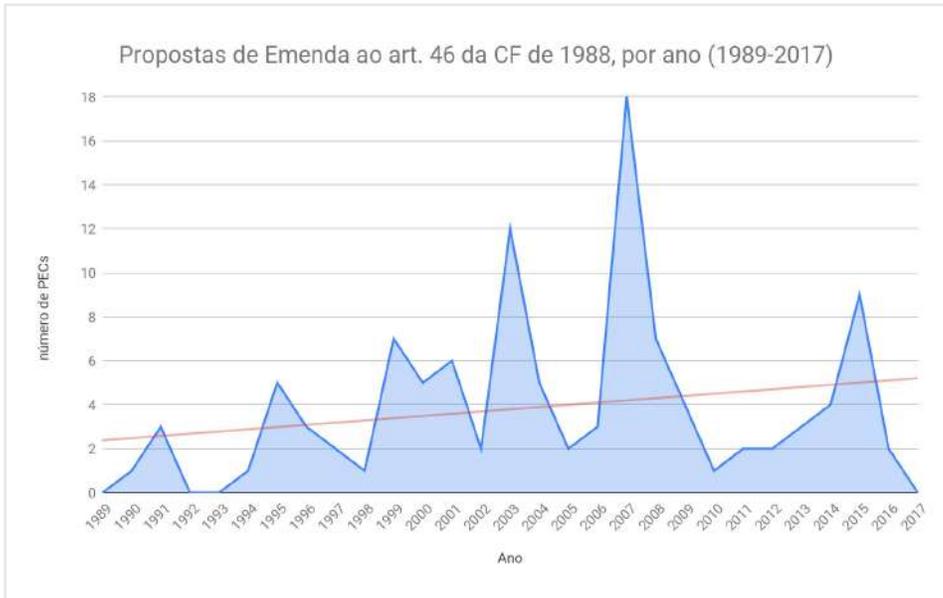
Ao contrário de outras PECs que reagem a fatores exteriores ao processo legislativo, como a recente PEC da Vaquejada,² a disputa em torno de um novo modelo de ocupação e substituição das vagas do Senado faz parte de um diálogo entre parlamentares e, em determinados momentos, entre parlamentares e a pressão de eleitores expressada pela imprensa, notadamente em períodos eleitorais.

Nas próximas seções o artigo discutirá i) a distribuição das PECs voltadas ao art. 46 da CF ao longo do tempo e ii) um dos principais temas presentes nas PECs, que são as tentativas mudanças das regras de suplência.

As PECs voltadas ao art. 46, em trinta anos da Constituição

Durante os trinta anos de vigência da Constituição, houve grande variação no número de PECs ao longo da série temporal. Como se nota no gráfico 01, a tendência no período é de ascensão do número de tentativas de alteração do artigo 46, em especial entre o período que vai do início da série até o ano de 2007, quando atinge seu maior pico de apresentações. Tal como em outras matérias, o ano de início de legislaturas concentra o maior volume de apresentações das PECs, como os picos de 1995, 1999, 2003, 2007 e 2015. O início de legislatura costuma ser o momento em que os parlamentares marcam sua agenda temática por meio de novos projetos de lei e PECs e ainda trazem temas que refletem compromissos eleitorais. No caso de novos parlamentares, o momento de início do mandato pode representar a formalização via proposição legislativa de uma pauta de prioridades e reivindicações de diversos grupos e de uma visão acumulada por muitos anos anteriores à eleição.

2 Cf. **Senado aprova PEC que derruba decisão do STF proibindo vaquejadas e rodeios**, O Globo, 14 fev. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/senado-aprova-pec-que-derruba-decisao-do-stf-proibindo-vaquejadas-rodeios-20927122>>. Acesso em: 02 dez. 2018.



Particularmente em relação às propostas de mudanças das regras de suplência, o momento seguinte às eleições se torna bastante propício para a apresentação de PECs. Durante o processo eleitoral é o momento em que há maior exposição e debates sobre o perfil dos suplentes de senadores, além de questionamentos em relação às escolhas feitas por partidos e candidatos liderando as chapas ao Senado.

A regra de suplência no Senado

O sistema proporcional, adotado em todas as casas legislativas no Brasil - exceto no Senado -, oferece solução de fácil assimilação, tanto para a casa legislativa, quanto para os eleitores nos casos de vacância do cargo. No sistema majoritário, presente no Senado, a eventual vacância provoca certa turbulência.

É bastante comum que em nosso presidencialismo de coalizão os deputados e senadores sejam convidados a ocupar cargos relevantes como ministros ou dirigentes de empresas estatais. Também é visto com normalidade que parlamentares federais assumam outros cargos antes que termi-

nados os seus mandatos, como, por exemplo, a eleição para uma prefeitura na eleição local, ou ainda, no caso do Senado, para o cargo de governador na metade do mandato de oito anos de que dispõem os senadores.

Quando a vacância se dá na Câmara dos Deputados, a vaga aberta é ocupada por deputado que teve expressiva votação, mas não suficiente para compor a lista de eleitos. Se do ponto de vista da legitimidade democrática há pouco problema, também em relação à composição proporcional das forças partidárias há pouca controvérsia: o suplente que ocupa a vacância é do mesmo partido ou da mesma coligação, de forma que não há alteração de maiorias em função de tal movimentação.

Já no caso do Senado, a vacância projeta ao cargo indivíduo que embora tenha tido os mesmos votos que o titular, do ponto de vista formal, costuma ser visto como alguém sem votos próprios. A literatura costuma apontar a baixa legitimidade democrática como uma vulnerabilidade do suplente de senador. Outro elemento que gera controvérsia do sistema de dupla suplência é que em muitos casos os cargos são ocupados por pessoas que não representam a visão política ou ideológica do partido: não são poucos os casos em que as vagas de suplente são ocupadas por parentes de primeiro grau do titular da disputa ou mesmo por financiadores eleitorais.³

A indicação pelos partidos de suplentes familiares não afronta a proibição de nepotismo, trazida pela Súmula Vinculante nº 13 do STF, que veda a ocupação por familiares próximos de cargo em comissão ou de confiança na administração pública direta e indireta, em qualquer dos poderes, mas não em chapa registrada na Justiça Eleitoral ou posteriormente na ocupação de cargo eletivo.⁴

3 São comuns os casos em que os partidos e titulares nas chapas lançam “irmãos, filho, mulher e até mãe como suplentes em chapas para o Senado”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/08/27/politicos-levam-irmaos-filho-mulher-e-ate-mae-como-suplentes-em-chapas-para-o-senado.ghtml>>. Acesso em: 02 dez. 2018.

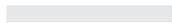
4 Súmula Vinculante nº 13 do STF: A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.

A ausência de mecanismo legal de limitação à ocupação da suplência por familiar, ou mesmo a baixa visibilidade pública da suplência que leva a casos de clara afronta ética, inclusive com a nomeação de financiadores eleitorais, têm exposto o artigo 46, § 3º às tentativas de reforma da regra constitucional. Avaliações recentes de que, por exemplo, desde 2011 “quase metade da Casa deixou o cargo temporária ou definitivamente” trazem maior preocupação pois há de fato efetiva ocupação do espaço de representação por suplentes de senadores.⁵

Embora a regra de suplência atual aparente seja uma norma fadada ao desaparecimento ou reforma, há muita dificuldade de substituição por modelo que consiga ao mesmo tempo preservar o sistema majoritário que vige nas eleições ao Senado e criar regra que não impeça a saída de senadores para outros cargos. As soluções das PECs vão desde previsão de que em caso de vacância convoca-se o segundo mais votado para a vaga - que significaria possivelmente trazer um senador de campo político oposto - até a completa extinção da suplência. Criar o modelo alternativo será um desafio, mas a frequência e direção das PECs voltadas ao art. 46 sinalizam que a regra de suplência vigente pode estar com seus dias contados.

5 Segundo reportagem, “41 suplentes de senadores assumiram mandato em algum momento da legislatura”, e o principal motivo teria sido “a nomeação para cargos no Poder Executivo”. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/41-suplentes-de-senadores-assumiram-mandato-em-algum-momento-da-legislatura.ghhtml>>. Acesso em: 02 dez. 2018.

Limites Formais, Materiais e Circunstanciais das Emendas Constitucionais



Carolina Cyrillo

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

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

a) os analfabetos;

b) os maiores de setenta anos;

c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

(...)

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

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

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

O art. 60 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) é o dispositivo constitucional destinado às emendas à Constituição. Estas, por sua vez, são a forma pela qual a Assembleia Nacional Constituinte estabeleceu a reforma ou modificação do texto e dispôs sobre os procedimentos para alterar a Constituição.

Uma das características de uma constituição rígida é prever que a sua forma de modificação seja mais dificultosa que aquela forma de elaboração

das leis comuns, dado que uma das provas da hierarquia constitucional está na sua estabilidade como padrão de controle das demais normas de um sistema jurídico escalonado e hierarquizado,¹ em que no topo do padrão hierárquico encontra-se a Constituição.²

Existe vasta discussão doutrinária sobre a restritiva forma de reforma constitucional prevista na CRFB/1988, que, seguindo uma tradição constitucional brasileira, inclui a reforma constitucional no capítulo destinado ao processo legislativo ordinário efetuado pelo Congresso, que é poder legislativo constituído.³

Entretanto, a doutrina dominante entende que, quando a Constituição está disciplinando as emendas constitucionais, está, na verdade, tratando de organizar o poder constituinte de reforma, único a quem se atribui o poder de modificar a norma base do sistema jurídico que é a Constituição.

Por sua vez, o poder de reforma recebe denominações diversas pela doutrina, sendo eles: poder constituinte derivado reformador, poder constituinte constituído, poder constituinte secundário, poder constituinte instuído ou poder constituinte de segundo grau.⁴

Portanto, o poder constituinte de reforma, ou de emenda, é aquele criado pelo poder constituinte originário e que exerce as suas atribuições nos limites estabelecidos pelo próprio texto original da Constituição.

A tradição constitucional brasileira se acostumou com a ideia que o mesmo Congresso que consubstancia o poder legislativo constituído, recebe também faculdades extraordinárias de fazer, quando emenda à constituição, a função extraordinária de poder constituinte derivado.⁵ Essa é a leitura mais corrente do art. 60 da Constituição, dispositivo constitucional que trata do tema.

Portanto, tomando por base o fato de que o poder constituinte reformador (ou de emenda) encontra seus limites postos na Constituição pelo poder constituinte originário, é importante entender quais são esses limites

1 KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Coimbra: Aremenio Amado, 1979. p. 269

2 FERREYRA, Raúl Gustavo. *Fundamentos constitucionales*. Buenos Aires: Ediar, 2013. p. 211

3 FAORO, Raymundo. Constituinte ou Congresso com Poderes Constituintes? In: *Constituição e Constituinte*. São Paulo: RT, 1987.

4 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Editora Atlas, 2002. p. 57.

5 FAORO, Raymundo. *Assembleia constituinte a legitimidade recuperada*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

para que seja possível verificar as propostas de emendas à Constituição (PECs) que dizem respeito a modificação do próprio artigo que trata da modificação da Constituição.

O art. 60 da Constituição vem estruturado em três partes: uma primeira no que diz respeito aos limites formais, por meio do *caput*, incisos I, II, III, § 2º, § 3º e § 5º; uma segunda parte sobre os limites circunstanciais, os quais estão descritos no § 1º do art. 60; por fim, tem-se as limitações materiais à emenda constitucional, que estão no § 4º do art. 60.

Como *limites formais* previstos constitucionalmente, uma PEC precisa passar por três etapas: iniciativa, deliberação ou votação e publicação, resumidas abaixo:

Art. 60	Limite	Etapa
<i>Caput</i>	Formal	Apresentação
Inciso I	Formal	Apresentação
Inciso II	Formal	Apresentação
Inciso III	Formal	Apresentação
§ 1º	Circunstancial	
§ 2º	Formal	Deliberação e votação
§ 3º	Formal	Publicação
§ 4º	Material	
§ 5º	Formal	

Na sistemática da constitucional vigente, o poder de efetuar emendas constitucionais é de competência exclusiva do Congresso Nacional, através do processo legislativo disciplinado nos incisos e parágrafos do art. 60. Nesse sentido, no *caput* do art. 60 e os incisos I, II e III tratam da proposta para apresentação das emendas, ou iniciativa. No inciso I, está a iniciativa de emenda de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. No inciso II, a iniciativa do Presidente da República e, no inciso III, a iniciativa das assembleias legislativas das unidades da federação, estabelecendo que a iniciativa deve se dar por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

O processo de deliberação e votação é o limite formal previsto no § 2º do art. 60 e consiste na provação em cada uma das Casas do Congresso Nacional, em dois turnos, pelo quórum mínimo de 3/5 dos seus membros. Por fim, a publicação da emenda deve ocorrer pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (§ 3º), sendo que, se a emenda for rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa, tendo em vista que o processo de emenda, como visto, se sujeita às regras do processo legislativo (§ 5º).

O parágrafo 1º do art. 60 trata dos chamados *limites circunstanciais* para emendar a constituição, a saber, que não haverá possibilidade de emendar a Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Por fim, tem-se as *limitações materiais* à emenda constitucional que estão no § 4º do art. 60. Para Oscar Vilhena Vieira,⁶ os limites materiais, que ele chama de cláusulas de superconstitucionalidade, são mecanismos de autovinculação ou pré-comprometimentos adotados pela soberania popular para proteger certos direitos e instituições das decisões políticas ordinárias.

O autor ainda afirma que são princípios normativos fundamentais que se encontram reconhecidos explicita ou implicitamente pela Constituição e que se encontram em posição hierarquicamente superior em relação aos demais preceitos da Constituição. A prova dessa superioridade hierárquica está na impossibilidade de reforma das cláusulas pétreas, pelo procedimento das emendas previstas na Constituição e pela possibilidade de controlar a constitucionalidade de emendas à Constituição que violem tais cláusulas de superconstitucionalidade.

Para Adriano Sant'Ana Pedra,⁷ as cláusulas pétreas representam um esforço do legislador constituinte para assegurar a integridade da Constituição, impedindo que eventuais alterações provoquem a sua destruição, conservando o seu núcleo essencial, sendo a garantia da permanência da identidade da Constituição e dos seus princípios fundamentais.

6 VIEIRA, Oscar Vilhena. *A Constituição e sua reserva de justiça. Um ensaio sobre os limites materiais ao poder de reforma*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 21.

7 PEDRA, Adriano Sant'Ana. *A constituição viva: poder constituinte permanente e cláusulas pétreas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2005.

Justamente é quando se discute os limites materiais da Constituição que a doutrina se divide naqueles que entendem haver apenas limites materiais explícitos e aqueles que entendem que existem, também, limites materiais implícitos na Constituição.

A primeira dúvida que surge é para saber se o próprio art. 60 da Constituição é ele mesmo uma cláusula pétrea (ou limite material) implícito ou se ele pode estar sujeito a modificação pelo poder de emenda.

A doutrina majoritária entende que é possível a modificação do art. 60 da Constituição desde que isso não implique na abolição dos incisos do parágrafo 4o, e desde que as modificações estejam conforme o conjunto teleológico da Constituição Federal, que cria um Estado Democrático de Direito fundado na primazia dos direitos fundamentais.

Por sua vez, Manoel Gonçalves Ferreira Filho argumenta que não é fraude à Constituição admitir a supressão de cláusula pétrea, pois não são intocáveis as regras que disciplinam as alterações da norma constitucional, pois a Constituição não inscreveu o próprio art. 60 como sendo ele mesmo uma norma imodificável.⁸

Desde 1988, o texto original promulgado do art. 60 da Constituição não sofreu qualquer modificação.

Algumas PECs foram apresentadas para modificação do art.60. Essas PECs podem ser agrupadas pelas três fases do processo de emenda à Constituição: a fase de iniciativa, a de deliberação e a de publicação, além dos seus limites materiais de reforma.

Em relação às PECs para *modificação da iniciativa de reforma* (ou emenda) duas aparecem de forma recorrente.

A primeira delas é a que diz respeito à necessidade de se incluir como titular da iniciativa de emenda a participação popular, através da inclusão no art. 60 da iniciativa popular para apresentação de PEC. As que tratam desse tema são as PECs nº 284/2016, 102/2015, 286/2013, 3/201, 30/2009 e 394/2001. Tais propostas têm amparo no art. 14 da CRFB/1988, que estabelece que a soberania popular é exercida através dos mecanismos ali contidos, dentre eles a iniciativa popular.

8 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das cláusulas pétreas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 202, p. 15, out./dez. 1995.

Outras PECs pretendem simplificar e ampliar o rol da iniciativa de emenda. A PEC nº 152/1995 e a PEC nº 314/1996 objetivavam diminuir o quórum das Assembleias Legislativas dos estados para propor emenda. Já a PEC nº 86/1999 pretendia diminuir de 1/3 para 1/5 a iniciativa de emenda dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Por sua vez, a PEC nº 437/2005 e a PEC nº 468/2010 têm como objetivo ampliar às Câmaras Municipais o direito de apresentar propostas de emenda à Constituição.

Ainda, todas as PECs que propuseram a modificação do regime de governo para o regime parlamentaristas também trouxeram a proposta de inclusão, no rol dos legitimados, o primeiro-ministro (PECs nº 20/1995, 282/2004, 30/2009, 09/2016, 238/2016, 245/2016). Além disso, as PECs nº 355/2004, 419/2005 e 473/2010 tiveram por objetivo alterar a nomenclatura da Câmara dos Deputados para Câmara Federal, e, por esse motivo, adequar a nomenclatura também no art. 60.

No que diz respeito às *modificações no procedimento de deliberação* das emendas constitucionais, a PEC nº 597/1998 propunha que as votações ocorressem em sessão conjunta da Câmara de Deputados e do Senado Federal. Já a PEC nº 451/2009 e a PEC nº 456/2010 propõem o modelo do unicameralismo, adotando como procedimento de aprovação das emendas constitucionais uma sessão unicameral e não pelo modelo das duas casas do Congresso Nacional (bicameralismo).

Ainda sobre o procedimento, em especial no que diz respeito à publicação e validade da emenda, a PEC nº 288/2004 procurava estabelecer que uma proposição aprovada pelo Plenário de uma Casa teria o prazo de cento e oitenta dias para ser apreciado na outra Casa do Congresso, criando um prazo máximo de tramitação. Já a PEC nº 09/2001 pretendia criar o referendo de ofício como condição para promulgação das emendas.

Sobre os *limites materiais* do § 4º do art. 60, foram apresentadas diversas PECs com a preocupação específica no inciso IV do referido parágrafo, cujo texto atual estabelece que não será objeto de deliberação proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais. Nesse sentido, a PEC nº 313/2004 propunha a extensão da proibição de deliberação para os direitos e garantias fundamentais, não apenas individuais. Também com

a mesma preocupação, a PEC nº 299/2016 pretendia inserir a proteção aos direitos sociais. Por sua vez, a PEC nº 321/2004 desejava incluir os direitos humanos no rol dos limites materiais.

A doutrina majoritária⁹ sustenta, com propriedade, que o constituinte, já em 1988, conferiu o status de cláusulas pétreas aos direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira “dimensão, não havendo sentido em ler o inciso IV do § 4º, do art. 60 de forma a excluir os direitos sociais, nem outros direitos fundamentais.¹⁰ Assim, entende-se que não haveria necessidade de alteração formal da Constituição para tanto.

Entretanto, a PEC nº 231/2000 pretendia alterar os limites materiais para permitir a deliberação de propostas que tivessem por objetivo abolir alguns direitos e garantias individuais, tais como a possibilidade de discussão e deliberação de temas como prisão perpétua, pena de morte, trabalhos forçados e obtenção de provas processuais por meios ilícitos. A doutrina, de forma tímida,¹¹ admite a possibilidade de supressão de cláusula pétrea pela chamada tese da dupla reforma, ou seja, tendo em vista que o dispositivo de reforma não é ele próprio uma cláusula pétrea, é possível que ele seja modificado. Desta forma, se modificado a artigo que prevê a forma das emendas, poderia haver a modificação de uma cláusula pétrea, caso assim fosse a nova norma que disciplinasse a forma da reforma.

Além disso, a PEC nº 146/2015 pretendia a inclusão do § 6º ao art. 60 para estabelecer que não é cabível controle de constitucionalidade de emenda à Constituição. A discussão sobre a possibilidade de controle de constitucionalidade de emenda à Constituição é dos mais acalorados debates da doutrina constitucional contemporânea. O Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI nº 815,¹² julgada em 1996, firmou a tese de que não há hierarquia entre as normas constitucionais originárias, razão pela qual não

9 BRANDÃO, Rodrigo. *Direitos fundamentais, democracia e cláusulas pétreas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

10 SARLET, Ingo Wolfgang. A problemática dos direitos fundamentais sociais como limites materiais ao poder de reforma da constituição. In: SARLET, Ingo W. *Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional, internacional e comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 58.

11 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Significação e alcance das cláusulas pétreas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 202, out./dez. 1995.

12 STF ADI: 815 DF, Relator: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 28/03/1996, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 10/05/1996, PP-15131, EMENT VOL 01827-02, PP-00312. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266547>>. Acesso em: 21 out. 2018.

é possível que exista norma constitucional inconstitucional se a discussão está se dando entre normas decorrentes do poder constituinte originário. Entretanto, no que diz respeito ao controle de constitucionalidade das emendas constitucionais, fruto do poder reformador, o STF tem admitido a possibilidade do controle de constitucionalidade caso a emenda tenha violado os limites formais e materiais da reforma constitucional, tese que aparece na ADI nº 926,¹³ de 1993.

Conclui-se que, embora tenham havido nos 30 anos de vigência da CRFB/1988 diversas propostas de modificação do artigo das emendas constitucionais, até o momento, o referido artigo permanece sem modificações, prevalecendo sua estabilidade. Por esse motivo, é possível dizer que prevalece a ideia de que o art. 60 é ele mesmo uma cláusula pétrea, ou melhor dito, faz parte do “cerne”¹⁴ inalterável da Constituição, ainda que não esteja explicitamente no rol da imutabilidade.

Em relação as PECs, é importante destacar aquelas que visam sugerir a ampliação do rol de legitimados para propor as emendas constitucionais, em especial as que dizem respeito à inclusão no rol da possibilidade de emenda por iniciativa popular o que, pela sistemática atual, não ocorre. Embora essa proposta tenha sido ventilada em diversas oportunidades, como se viu acima, nenhuma chegou a ser votada em nenhuma das Casas do Congresso Nacional, como exige o próprio art. 60, permanecendo ele como originalmente concebido.

13 STF ADI-MC: 926DF, Relator: Sydney Sanches, Data de Julgamento 01/09/1993, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 06-05-1994, PP-10484, EMENT VOL-01743-01, PP-00154 RTJ VOL-00152-01, PP-00085. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346696>>. Acesso em: 21 out. 2018.

14 PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. *Comentários à Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1937. t. 2, p. 526.

Cidadania Constrangida: 22 Tentativas Frustradas de Ampliação da Iniciativa Popular

Michael Freitas Mohallem

Daniel Vargas

Rodrigo Roll

~~Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.~~

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

(...)

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

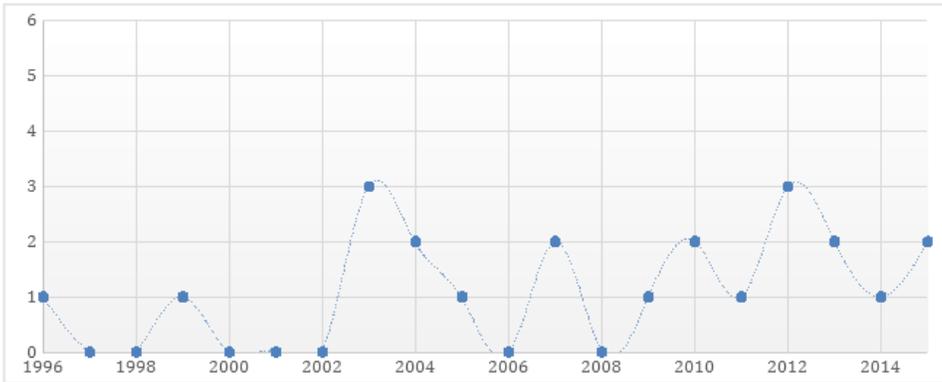
O objetivo deste artigo é analisar as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que buscaram – ou ainda buscam – alterar, em alguma medida, o texto do § 2º do art. 61 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que trata da iniciativa popular para propor projetos de lei e compreender quais são seus propósitos. A pesquisa contou com a base de PECs do projeto “Congresso em Números” da FGV Direito Rio, que identificou o total de 27 propostas de alteração deste importante inciso.¹ Removendo-se as duplicatas, obteve-se o número final de 22 PECs que procuravam, em algum ponto dos 30 anos de vida da CRFB/1988, mudar o regramento da iniciativa popular para projetos de lei.

A distribuição das PECs por ano de iniciativa, partindo do ano da primeira, 1996, até o da última, 2015 (vide Gráfico 1) indicam haver uma dispersão das proposituras ao longo do período analisado, com tendência de concentração em anos de início de legislaturas, como 1999, 2003 e 2007. Dentre todas as propostas, diversos objetivos foram identificados (vide Gráfico 2), sendo que há predominância nas justificações da argumentação

¹ Importante ressaltar que a base de dados está estruturada de acordo com modificações, portanto, 27 corresponde ao número de modificações que o § 2º do art. 61 recebeu, podendo haver, assim, PECs sendo representadas mais de uma vez, haja vista que uma única PEC pode propor diferentes alterações.

sobre a necessidade de diminuir a exigência dos requisitos constitucionais para a admissão de um projeto de lei de iniciativa popular. Esses requisitos estão expressos no parágrafo citado, *in fine*, do texto da CRFB/1988.

Gráfico 01 - Número de PECs apresentadas por ano



Entre os tipos de alteração propostos, podem ser classificados em dispositivos que (i) diminuem os requisitos constitucionais de iniciativa; (ii) aumentam o rol de legitimados para a apresentação; (iii) desconstituam o tema; (iv) criam a tramitação em urgência; e (v) promovem mera alteração textual.² Como é possível visualizar no Gráfico 2, a diminuição dos requisitos representa quase 50% de todas as PECs analisadas.

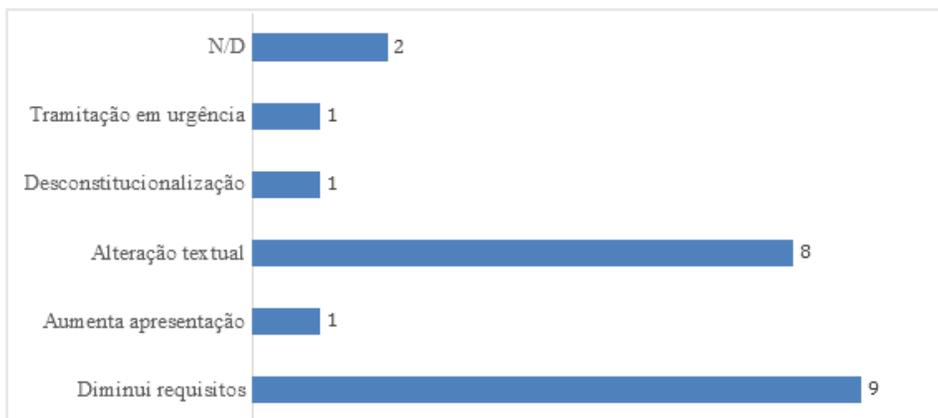
Dentre as iniciativas que buscam diminuir os requisitos constitucionais e, portanto, facilitar a propositura, é possível destacar diferentes propostas, que variam desde apenas a diminuição da porcentagem necessária de subscritos do eleitorado nacional e de cada Estado (passando de 1% para 0,5% e de 0,3% para 0,2% ou 0,1%), passando por alterações que também incluem diminuição no número de assinaturas de apoio dos proponentes pelos Estados (passando de 5 para 3, 2 ou até 1), até sugestões que ba-

² As PECs classificadas como "Alteração textual" não modificam o conteúdo do dispositivo, representando apenas mera substituição de palavras, como "Câmara dos Deputados" para "Câmara Federal", que são mudanças referentes a outro escopo, mas que ensejam a alteração de palavras em toda a Constituição. Há também a classificação "N/D" para as PECs (2) com conteúdo não disponível para análise, não estando incluídas, portanto, no estudo em questão.

seiam o requisito mínimo de assinaturas no quociente eleitoral da respectiva legislatura do Estado de origem da proposta. No entanto, em meio a diferentes combinações para diminuir os requisitos, chama atenção a proposta da PEC nº 286/2013, que, além de propor diminuição dos requisitos, inclui a possibilidade de subscrições por meio eletrônico.

Apesar de terem classificações independentes, os demais temas também representam um movimento em busca do fortalecimento da iniciativa popular. Uma das propostas busca aumentar o rol de legitimados para apresentar a iniciativa popular, incluindo a possibilidade de associações da sociedade civil, exceto partidos políticos, apresentarem suas propostas legislativas a uma Comissão Permanente de uma das Casas do Congresso Nacional. Outra proposta tem como objetivo desconstitucionalizar o tema da iniciativa popular para que ela possa ser regulamentada por Lei Ordinária, tornando mais provável a ocorrência de atualizações, dentre as quais a facilitação para a propositura de iniciativas populares. Por fim, há uma proposta para impedir que, depois de apresentada, a iniciativa popular deixe de ser votada pelo Congresso Nacional, colocando-a em regime de urgência de tramitação após 60 dias.

Gráfico 02 - Porcentagem de PECs conforme o assunto da principal mudança proposta



Portanto, mesmo apresentando propostas distintas, o histórico de PECs indica que uma alteração no dispositivo que versa sobre a iniciativa popular é crucial para torná-la efetiva.

Constituição Federal de 1988: uma Constituição Cidadã?

Ao longo dos 30 anos de Constituição, restou claro nas diferentes legislaturas o movimento de busca por uma facilitação e ampliação da prática de iniciativa popular de projetos de lei. No entanto, se o instrumento de iniciativa popular de projeto de lei existe desde a redação original, o que explica a necessidade de uma mudança na regra vigente há 30 anos na Constituição Cidadã de 1988?

Sabe-se que a iniciativa popular³ representa, em conjunto com o plebiscito e o referendo, a estrutura de democracia direta, isto é, hipóteses e mecanismos por meio dos quais a população pode expressar sua vontade sem a necessidade de seus intermediários, os deputados e senadores, no âmbito da União. Tal mecanismo foi inovador no ordenamento jurídico brasileiro e representou um grande marco de nossa redemocratização após anos de supressão da vontade popular com a ditadura. Portanto, enquanto o direito ao voto representava uma reconquista, os mecanismos de participação direta simbolizavam os primeiros passos de uma jovem democracia, instaurada pela CRFB/1988, a “Constituição Cidadã”, que desde sua construção contou com a participação do povo através de emendas populares.

Contudo, decorridos 30 anos de sua promulgação, salta aos olhos a constatação de que os mecanismos de participação direta permanecem como normas de baixa incidência, tendo sido utilizados em apenas algumas ocasiões.⁴ No caso das iniciativas populares, objeto do presente artigo,

3 Regulada, no âmbito federal, pelo art. 13 da Lei nº 9.709/98 e também disposta no art. 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

4 Apesar de o artigo versar exclusivamente sobre a análise da iniciativa popular, a qual depende da organização da própria sociedade civil, cabe citar também os dados acerca da utilização de plebiscitos e referendos no país, os quais foram utilizados apenas 3 (três) vezes. FORNAZIERI, Aldo. Plebiscito e referendo na história do Brasil. *Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo*, São Paulo, 2 jul. 2013. Disponível em: <https://www.fespsp.org.br/noticia/plebiscito_e_referendo_na_historia_do_brasil2>. Acesso em: 10 out 2018.

tem-se que aconteceram apenas 4 (quatro) vezes.⁵ Isso ocorre devido a diferentes problemáticas envolvendo o mecanismo das iniciativas populares, quais sejam, sua proposição, validação, tramitação e efetivação. Como tratamos de seus requisitos no caso, focaremos a análise na primeira problemática, que, apesar de relevante, não exclui as demais.

A realidade é que o dispositivo constitucional exige, aproximadamente, 1,5 milhão de assinaturas, dispersas por 5 (cinco) Estados e com um mínimo de subscrições necessárias em cada. Desse modo, a viabilização de uma iniciativa popular impõe complexa operação que a torna, de fato, inviável, uma vez que demanda um movimento popular organizado, com publicidade e plena capacidade de recolher todas as assinaturas em meio físico – além, claro, de elevado custo financeiro. Ao confrontar-se com tamanha dificuldade, não é incomum que movimentos optem pela simples apresentação por parlamentar capaz de representar os interesses propostos na medida ou simplesmente na atuação como interlocutor temporário apto a viabilizar com baixíssimo custo político a introdução da iniciativa legislativa no processo legislativo – neste caso sem a caracterização de iniciativa popular.

Assim, o que deveria refletir a possibilidade de frequente participação da sociedade civil torna-se exceção em nossa democracia representativa. A ausência de projetos de lei de iniciativa popular tramitando regularmente também esvazia o fundamental elemento da priorização política da iniciativa com o lastro de iniciativa popular em relação a outras eventualmente concorrentes.

Diante do esvaziado dispositivo constitucional, e devido aos avanços tecnológicos, a participação popular ocupou outros nichos para se efetivar. Trata-se dos portais e-democracia⁶ e e-cidadania,⁷ da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, respectivamente. Ambos os *sites* fomentam a participação cidadã, seja de maneira indireta, possibilitando que a população sugira alterações em projetos de lei em consulta pública na plataforma ou

5 CALGARO, Fernanda. Em quase 30 anos, congresso aprovou 4 projetos de iniciativa popular. Globo, Brasília, 18 fev. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/em-quase-30-anos-congresso-aprovou-4-projetos-de-iniciativa-popular.ghtml>>. Acesso em: 10 out. 2018.

6 CAMARA DOS DEPUTADOS. *e-democracia*. Disponível em: <<https://edemocracia.camara.leg.br/>>. Acesso em: 12 out. 2018.

7 SENADO FEDERAL. *e-cidadania*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/>>. Acesso em: 12 out. 2018.

vote a preferência de pauta dos projetos em tramitação, seja de maneira direta, como é o caso do mecanismo “Ideia Legislativa” do portal do Senado.

Esse último caso em muito se assemelha com a iniciativa popular, uma vez que possibilita aos cidadãos proporem Sugestões Legislativas⁸ que poderão ser discutidas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Curioso ressaltar, contudo, que, apesar de serem necessários apenas 20.000 apoios on-line à Ideia Legislativa para que ela seja discutida pela Comissão, é necessário que essa última aprove a Sugestão para que possa iniciar sua tramitação, sendo a autoria da referida Comissão, e não de seu autor original. Com isso, a possibilidade de participação popular na iniciativa de projetos de lei é apenas efetiva⁹ com o advento de Resolução interna do Senado Federal, após 2015, que se apresentou como ferramenta muito mais viável do que a iniciativa popular, não apenas tendo requisitos bem mais flexíveis como também tendo maior impacto, já que possibilita também o surgimento de PECs e não só de projetos de lei (PLs).

Dessa maneira, o cenário constitucional descrito opera mais como um limitador da participação popular do que seu propulsor, como, talvez, imaginava o constituinte originário. Além de os requisitos exigidos para a admissão de uma iniciativa popular serem excessivos, sua validação,¹⁰ nos poucos casos em que o mecanismo se apresentou como viável, depende da própria perda da autoria da Proposta. Assim, a realidade é que o ineficaz texto constitucional deu lugar a “jeitinhos” para que a população participe de maneira direta na democracia que, apesar de ainda jovem, ficou 30 anos parada no tempo sob a promessa de fomentar a cidadania e o engajamento popular no processo legislativo. Porém, mudanças são possíveis e já há alterações propostas nesse sentido.

8 Nos termos do disposto no art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal e na Resolução nº 19 de 2015 também do Senado.

9 105 ideias legislativas obtiveram mais de 20.000 apoios, 38 já tiveram parecer da Comissão competente e 10 já foram convertidas em projetos de lei ou até Propostas de Emenda Constitucional. SENADO FEDERAL. *Ideias mais populares*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>>. Acesso em: 12 out 2018.

10 Quando tratamos de “validação”, nos referimos à necessidade de checar as 1,5 milhão de assinaturas físicas e de dados que chegam em conjunto da iniciativa popular, o que se torna inviável e exige que deputados “apadrinhem” o Projeto de iniciativa popular para que possa se tornar válido e a iniciativa efetiva. Para demais esclarecimentos, vide: GAMA, Júnia. Câmara busca sistema que verifique assinaturas de projetos de iniciativa popular. *globo.com*, 23 fev. 2018. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/camara-busca-sistema-que-verifique-assinaturas-de-projetos-de-iniciativa-popular-20967759>>. Acesso em: 12 out. 2018.

Cidadania efetiva através da tecnologia

Como se viu, dentre as 22 PECs que propuseram mudanças na regra de iniciativa popular, diversas buscavam flexibilizar as exigências para a propositura. Os legisladores ofereceram múltiplas alternativas para facilitar a realização desse mecanismo de participação direta da população. No entanto, o que chama mais atenção, tanto pela eficiência quanto pelo caráter inovador, é a oportunidade de as subscrições a uma proposta serem feitas por meio eletrônico.

As assinaturas digitais já são realidade em uma série de iniciativas no país e, a partir de breve análise de sua eficácia, percebe-se que poderia ser muito mais utilizada do que o mecanismo tradicional de assinaturas em papel, previsto constitucionalmente, da iniciativa popular. A facilidade de divulgação e mobilização promovida pelo meio virtual é a principal vantagem em comparação com a subscrição por meio físico. Com isso, por mais que se mantenham os requisitos mínimos de eleitores subscritos por 5 Estados e pelo país, o que não seria semelhante ao ocorrido nos demais exemplos citados de utilização da assinatura digital, ainda seria mais benéfica a realização por meio virtual.

Além das propostas em tramitação no Congresso Nacional, as assinaturas eletrônicas surgem em diversas iniciativas da sociedade civil como mecanismo de mobilização, como os casos das petições on-line de organizações como Avaaz e Meu Rio.¹¹ Ainda que não tenham validade jurídica formal, são reconhecidas como apoiamentos efetivos e atribuem força popular às demandas a si vinculadas. Também no bojo de novas propostas de reformas legislativas, como as Novas Medidas contra a Corrupção, há a percepção de que a ampliação do processo legislativo participativo se realizará de forma mais efetiva por meio de mecanismos de assinatura eletrônica tanto na propositura de PECs e projetos de lei, quanto no sistema digital de dados abertos da Câmara, que poderia então ser empregado para coletar apoiadores a projetos de iniciativa popular.¹²

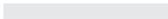
11 Outro exemplo de aplicação atual é o aplicativo "Mudamos". MUDAMOS. Disponível em: <<https://www.mudamos.org/>>. Acesso em: 14 OUT. 2018. Outro exemplo similar, que trata de petições *online*, é o "Avaaz". AVAAZ. *Quem somos*. Disponível em: <<https://secure.avaaz.org/page/po/about/>>. Acesso em: 14 out. 2018.

12 Cf. MOHALLEM, Michael Freitas; BRANDÃO, Bruno; OLIVEIRA, Isabel Cristina Veloso de; FRANCE, Guilherme de Jesus; ARANHA, Ana Luiza; MARTINI, Maira; ANGÉLICO, Fabiano; WANICK, Luca (orgs.). *Novas medidas contra a corrupção*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. p. 62-76.

Contudo, é inegável que a substituição da subscrição por meio físico para digital não resolverá por completo os problemas referentes à ausência de cultura de participação política, desejo do constituinte originário de 1988 ao promulgar a já dita “Constituição Cidadã”. Não apenas há a problemática do acesso à internet no país,¹³ que limitaria a participação da parcela da população desconectada, como também não há a garantia de que as iniciativas populares necessariamente aumentariam, uma vez que os requisitos de subscrição mínima ainda permanecem elevados e os cidadãos não necessariamente vão incorporar a cultura de participação digital. Mas, após 30 anos, as PECs ao menos sinalizam a direção do resgate da cidadania na CRFB/1988. Esse resgate passa pela renovação da iniciativa popular.

13 Segundo pesquisa do IBGE de 2018, são aproximadamente 63,3 milhões de pessoas sem acesso à internet no país (35,3% da população). GOMES, Helton Simões. Brasil tem 116 milhões de pessoas conectadas à internet, diz IBGE. *globo.com*, 21 fev. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/brasil-tem-116-milhoes-de-pessoas-conectadas-a-internet-diz-ibge.ghtml>>. Acesso em: 14 out. 2018.

Tribunais de Contas: Pontos Sensíveis e Reformas Necessárias



Guilherme de Jesus France

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

~~§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos:~~

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

A formação do Tribunal de Contas da União (TCU) foi, ao longo da história republicana do país, estática: todos os ministros do TCU deveriam, de acordo com todas as constituições desde 1891, ser nomeados pela Presidência da República e aprovados pelo Senado Federal.¹

1 No caso da Constituição de 1937, pelo Conselho Federal.

A Constituição de 1967 é a primeira a impor requisitos específicos para estas nomeações. Os ministros deveriam atender regras etárias mínimas (“maiores de 35 anos”), de integridade pessoal (“idoneidade moral”) e de formação intelectual (“notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública”).

Neste cenário, a principal inovação trazida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) foi a redistribuição da competência para nomear os ministros do TCU. De acordo com o art. 73, apenas um terço deles seriam indicados pela Presidência. De um total de nove ministros, a Presidência poderia nomear, livremente, um deles e os outros dois a partir de listas tríplexes, alternando auditores e membros do Ministério Público do TCU, preparadas pelo próprio tribunal, de acordo com critérios de merecimento e antiguidade. Os outros dois terços, ou seis ministros, seriam livremente indicados pelo Congresso Nacional.

A CRFB/1988 acrescentou, também, um requisito objetivo àqueles já presentes na Constituição de 1967: “mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior” (jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública). Buscava, assim, dar maior objetividade à avaliação do que constituiria “notórios conhecimento”. Impôs-se também uma idade máxima para eventual indicado ou indicada – 65 anos – à semelhança do que foi previsto para os membros do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

Desde a sua promulgação, o art. 73 foi alvo de apenas uma Emenda à Constituição (EC). Por meio da EC nº 20, de 1998, buscou-se adequar o regime de previdência ao qual estariam sujeitos os ministros do TCU, pondo fim à possibilidade de se aposentarem com todas as vantagens do cargo após apenas cinco anos de exercício. Tem a seguinte redação o dispositivo sob análise:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998.)

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Cabe ressaltar, ainda, que o alcance das regras previstas no art. 73 não se restringe ao TCU, aplicando-se também aos tribunais de contas estaduais e municipais. Isso ocorre em função do art. 75 da CRFB/1988: “As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”. Ou seja, as normas do art. 73 regulamentam efetivamente o funcionamento de um dos principais mecanismos de controle externo de toda a Administração Pública.

Dada a sua importância e extensão de sua aplicação, é essencial que se compreendam as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que buscam alterar o art. 73 da CRFB/1988. Constituem propostas, de diversos matizes, objetivando reformar, de diferentes maneiras, os mecanismos de controle externo no Brasil. Foram, ao todo e coincidentemente, 73 PECs apresentadas desde a promulgação da Constituição, buscando alterar diferentes aspectos do art. 73.

A partir de uma análise detalhada sobre cada uma delas, foi possível identificar temas em comum e propostas semelhantes, presente em diversas das 73 PECs. Constituem aglomerados de propostas:

Tema	Número de PECs
Criam novos órgãos	8
Mudam o processo de nomeação	20
Alteram os requisitos para nomeados	28
Preveem mandatos para os ministros	14
Mudam a composição dos tribunais	7
Extinguem os tribunais de contas	3

Como se pode observar, a previsão de novos requisitos para ministros e conselheiros de tribunais de contas é a proposta mais frequente das PECs apresentadas. E não é difícil entender o porquê disso.

Estudo realizado pela Transparência Brasil buscou identificar o perfil de ministros e conselheiros de tribunais de contas no país. O atendimento ao requisito de que tenham idoneidade moral e reputação ilibada foi colocado em xeque pelos resultados da pesquisa. Entre 233 conselheiros em exercício nos 34 tribunais de contas do país,² 53 possuíam citações ou condenações na Justiça e/ou nos tribunais de contas (23%).³ Não surpreende,

2 Além dos 26 Tribunais de Contas de Estados e do Tribunal de Contas do Distrito Federal, existem quatro Tribunais de Contas de Municípios dos Estados (Pará, Ceará, Goiás e Bahia), dois Tribunais de Contas do Município (Rio de Janeiro e São Paulo) e o Tribunal de Contas da União.

3 SAKAI, Juliana; PAIVA, Natália. Quem são os conselheiros dos tribunais de contas? *Transparência Brasil*, 2016, p. 1. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.

assim, que três das PECs apresentadas para alterar o art. 73 busquem introduzir requisitos para impedir o acesso, a estes cargos, de pessoas condenadas pela justiça. Todas as três foram apresentadas nos últimos seis anos, após a promulgação da Lei da Ficha Limpa – legislação que criou hipóteses de inelegibilidade com base em condenações prévias.

Em acréscimo, são poucos os casos em que o requisito de que conselheiros tenham “idoneidade moral e reputação ilibada” constituiu fator capaz de objetivamente impedir que indivíduo ascendesse à condição de conselheiro de tribunal de contas. Um destes casos foi a suspensão da indicação de Fernando Ribeiro Toledo, pela Justiça de Alagoas, para o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas (TCE-AL), por ter sido condenado por improbidade administrativa.⁴

Outro problema identificado pela Transparência Brasil é a politização dos tribunais de contas, já que o cargo de conselheiro é frequentemente ocupado por pessoas que detêm laços com os mesmos personagens (governadores, secretários estaduais etc.) que são responsáveis por fiscalizar. A atuação autônoma e independente dos tribunais de contas é um pressuposto para a eficácia do controle externo, no entanto, conforme apurado pela Transparência Brasil, 80% dos conselheiros haviam ocupado, anteriormente, cargos eletivos ou de nomeação com destaque político. Além disso, 107 dos 233 conselheiros haviam exercido mandato como deputado estadual antes da nomeação para os cargos nos tribunais de contas.⁵

Algo tão deletério quanto a politização é a prática de nepotismo nos tribunais de contas. Nesse aspecto, a Transparência Brasil identificou relações de parentesco com políticos em 32% dos conselheiros.⁶ A PEC nº 24/2000 buscava endereçar justamente este problema.

As propostas de reforma constitucional que buscam endereçar estes problemas recorrem a diferentes instrumentos. De um lado, um número expressivo de PECs (16) propõem que o processo de nomeação seja substituído por um concurso, com provas de conhecimento e títulos. De outro,

4 Decisão da 17ª Vara Cível de Maceió, de 19/12/2014, Processo nº 0735641-86.2014.8.02.0001.

5 SAKAI, Juliana; PAIVA, Natália. Quem são os conselheiros dos tribunais de contas? *Transparência Brasil*, 2016, p. 7. Disponível em: <<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/TBrasil%20-%20Tribunais%20de%20Contas%202016.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2018.

6 *Ibidem*, p. 9.

são muitas as PECs (8) que preveem uma espécie de quarentena, exigindo um intervalo mínimo de tempo entre o exercício de algum cargo político e a nomeação para o tribunal de contas.

Uma das principais garantias dos ministros e conselheiros da tribunais de contas também é ponto focal de diversas PECs: a vitaliciedade. Seguindo o exemplo de um grande número de PECs que prevê mandatos com tempo limitado para ministros do STF, 10 PECs propõem que ministros e conselheiros exerçam mandatos não passíveis de recondução. Os períodos de mandato são variáveis, de 2 a 10 anos.

Além destes pequenos ajustes no processo de nomeação de ministros e conselheiros, há PECs com um escopo mais amplo de reforma no sistema de tribunais de contas. Três PECs pretendem extinguir os tribunais de contas como um todo, enquanto outras oito PECs criam novos órgãos para melhor organizar o seu funcionamento.

Entre estas últimas, merecem destaque as PECs nº 28/2007 e 22/2017, que buscam criar um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC). Inspirados nos Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o CNTC teria o papel de fiscalizar os tribunais de contas, além de uniformizar as suas práticas.

Outra proposta digna de nota é aquela incluída entre as Novas Medidas contra a Corrupção. Adaptando a PEC nº 329/2013, ela engloba diversos dos temas mencionados, introduzindo novos requisitos para a nomeação de conselheiros, reduzindo a discricionariedade de governadores no processo de indicação e sujeitando conselheiros e membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e ao CNMP, respectivamente.⁷

No cenário em que tribunais de contas passam a figurar com maior frequência nas páginas policiais - a *Operação Ararith*, que mostrou como um conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (TCE-MT) vendeu sua cadeira por R\$ 4 milhões,⁸ e a *Operação O Quinto do Ouro*,

7 Trata-se da medida nº 28, disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/23949>>. Acesso em: 9 set. 2018.

8 MACEDO, Fausto; COUTINHO, Mateus. PF aponta que cadeira de conselheiro do TCE de MT custou R\$ 4 mi. *O Estado de S. Paulo*, 31 mai. 2014. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pf-aponta-que-cadeira-de-conselheiro-do-tce-de-mt-custou-r-4-mi,1503163>>. Acesso em 15 set. 2018.

que prendeu cinco conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ),⁹ são apenas os exemplos mais recentes –, ganha força as discussões sobre a reforma dos tribunais de contas. E é na linha das PECs já apresentadas ou, ao menos, em torno das propostas nelas contidas que estas discussões devem seguir nos próximos anos.

9 ESTADO DE S. PAULO. *Operação O Quinto do Outro, da PF, prende conselheiros do TCE e leva Picciani para depor*. Rio de Janeiro, 29 mar. 2017. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pf-vai-as-ruas-e-mira-no-tribunal-de-contas-do-rio/>>. Acesso em: 15 set. 2018.

Impedimento e Vacância na Presidência da República

Rubens Glezer

Luíza Pavan Ferraro

Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

Ao longo de três décadas, o Congresso Nacional se dedicou pouco a pensar em problemas existentes na linha sucessória presidencial, prevista atualmente no art. 80 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988).¹ Dentre as 25 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas no Congresso Nacional (sendo 18 na Câmara dos Deputados e sete no Senado Federal), apenas sete objetivavam realizar mudanças substantivas no sistema atual. As outras 18 modificam o sistema de sucessão apenas superficialmente, ou reflexamente, em razão de alguma modificação do sistema de governo ou de reestruturação de outras instituições.

Nesse universo de mudanças meramente reflexas, em seis PECs, a proposta de modificação afeta o art. 80 apenas em razão da alteração do nome dado ao Supremo Tribunal Federal² e à Câmara dos Deputados.³ Em uma PEC,⁴ voltada à instituição do “presidencialismo democrático”, modificou-se a topografia em diversos dispositivos, dentre eles, o art. 80, cuja redação passaria a se localizar no § 11 do art. 76, sem nenhuma modificação em seu conteúdo. Contudo, a maioria dessas propostas, 11 PECs, visam a instituição do parlamentarismo⁵ ou do unicameralismo⁶ no país. Em tais casos, não faz sentido discutir as modificações do art. 80, já que se trata de uma mudança profunda sobre o sistema de governo ou organização legislativa, em vez de uma reforma sobre o sistema vigente.

1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Artigo 80: Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal.

2 São elas as PECs nº 111/2003, 243/2004 e 252/2004, todas advindas da Câmara dos Deputados.

3 São elas as PECs nº 355/2004, 419/2005 e 473/2010, todas advindas da Câmara dos Deputados.

4 Trata-se da PEC nº 79/1991, da Câmara dos Deputados.

5 Tratam-se das PECs nº 20/1995, 282/2004, 238/2016 e 245/2016, da Câmara dos Deputados, e das PECs nº 31/2007, 32/2015, 102/2015 e 9/2016, do Senado Federal.

6 Tratam-se das PECs nº 22/1991, 451/2009 e 456/2010, todas da Câmara dos Deputados.

Com isso, entre as PECs desenhadas para reformular o sistema de sucessão, há dois grandes grupos. O primeiro deles é composto por quatro PECs, que extinguem o cargo de Vice-Presidente.⁷ Em tais casos, as justificativas variam entre a necessidade de diminuir o custo público de um cargo irrelevante, bem como o potencial problema democrático da eleição de presidentes com vices que não estejam alinhados com seus valores.

No segundo grupo, encontramos três PECs nas quais se discute a própria condição de impedimento da função presidencial ou criam condicionantes para quem venha a ocupar a Presidência em caso de impedimento ou vacância. A primeira delas⁸ estabelece que a ausência do Presidente em missão oficial não configura impedimento, ou seja, não ensejaria substituição. O intuito do proponente era garantir que as autoridades da linha sucessória da Presidência da República não fossem prejudicadas em época de eleição, uma vez que, a fim de concorrer a outros cargos, elas não poderiam estar exercendo outro mandato.⁹ Mais do que isso, a ameaça de serem afastadas da disputa eleitoral, segundo o autor da PEC, levaria essas autoridades a saírem do país por qualquer motivo, para também não serem obrigados a ocupar a Presidência, onerando os cofres públicos. Não há, contudo, nenhuma consideração sobre a factibilidade da proposta. É de se imaginar se os mesmos fins não poderiam ser alcançados por outros meios, como restrições à exigência de desincompatibilização ao se exercer determinadas funções em combinação com algumas limitações ao se exercer a Presidência em substituição.

As outras duas PECs¹⁰ propõem restrições semelhantes aos membros da linha sucessória, seja impedindo o exercício da Presidência por quem for alvo de “denúncia ou queixa-crime admitida no foro competente, em razão dos crimes previstos no art. 85 ou das infrações penais comuns”, ou que seja réu em ação penal.

7 São elas as PECs nº 122/1992 e 278/2004, da Câmara dos Deputados, e PECs nº 44/2003 e 52/2003, do Senado Federal.

8 Trata-se da PEC nº 576/2002, da Câmara dos Deputados.

9 É o que dispõe o art. 14, §§ 5º e 6º, da Constituição Federal: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente; § 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

10 São elas as PECs nº 235/2016, da Câmara dos Deputados, e PEC nº 26/2016, do Senado Federal.

Observa-se que as duas PECs partiam de um mesmo objetivo de moralização do cargo de Presidente da República. Na justificção da PEC nº 235/2016, o autor fala que os “princípios éticos e a finalidade pública devem permear os procedimentos políticos” e que a “integridade do cargo de Presidente da República” deve ser resguardada proibindo que uma pessoa que tenha contra si denúncia ou queixa-crime assuma o cargo. Também na PEC nº 26/2016, seu autor deixa claro que essa proposta surgiu depois da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Cautelar nº 4.070/DF, de afastar Eduardo Cunha da posição de Presidente da Câmara dos Deputados e do cargo de Deputado Federal, em que o Ministro Teori Zavascki ressaltou que, para estar na linha sucessória da Presidência da República, o agora ex-deputado deveria estar de acordo com os requisitos mínimos exigidos para o cargo. Além disso, as duas PECs foram apresentadas depois do protocolo¹¹ da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 402, que visava a criação de restrições aos ocupantes da linha sucessória.

O pedido da ADPF tinha uma proposta moral mais rigorosa, impedindo que réus pudessem ocupar cargos da linha sucessória presidencial. Foi com base nesse pedido que o Ministro Marco Aurélio determinou o afastamento de Renan Calheiros da Presidência do Senado, apenas para ser posteriormente desautorizado pelo Plenário do STF, que acabaram interpretando a Constituição de forma semelhante a essas PECs: a condição de réu impediria o exercício da Presidência, mas não de ocupar o cargo que está na linha sucessória.¹²

Assim, diante das observações, notamos que a atuação do Congresso Nacional sobre o sistema de substituição da linha sucessória foi tímida. As únicas reflexões proveitosas de redesenho institucional foram de extinção da Vice-Presidência e da exclusão de viagens oficiais como causa de impedimento para o cargo. Em nenhuma das justificativas, contudo, foi realizada qualquer consideração sobre como tais propostas poderiam afetar a dinâmica real de poder ou incentivos para os agentes envolvidos. Não é possível afirmar se essa falta de atuação decorre da ausência de diagnósticos precisos ou da ausência de vontade política para pensar e modificar o modelo atual.

11 A PEC nº 235/2016 foi apresentada na Câmara dos Deputados em 09/06/2016 e a PEC nº 26/2016 foi apresentada no Senado Federal em 18/05/2016, enquanto que a ADPF 402 foi protocolada em 03/05/2016.

12 STF - ADPF 402 DF, Relator: Ministro Marco Aurélio. Data de protocolo: 03/05/2016.

A Vacância Dupla na Presidência da República e uma Solução Democrática

Flávia Bahia Martins

Matheus Rodrigues S. de Castro

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

§ 2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

O art. 81 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) dispõe que, em caso de vacância do Presidente e do seu único sucessor, o Vice-Presidente, haverá novas eleições, diretas ou indiretas, conforme o momento em que se deu a vacância dupla. Para evitar a falta de comando no Executivo Federal, se a vacatura ocorrer nos dois primeiros anos do mandato, teremos eleições diretas em noventa dias, e, caso aconteça no segundo biênio, as eleições serão indiretas em trinta dias, pelo Congresso Nacional.¹

Diante dos últimos acontecimentos políticos no país, que envolvem uma Presidente condenada em processo de impedimento² e um Vice (hoje titular do cargo) impopular e com índice de rejeição muito elevado,³ a vacância dupla na presidência da República ganhou ainda mais fôlego, o que pode ser comprovado com as inúmeras Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que tramitaram e que hoje ainda prosseguem no processo legislativo, com as sugestões mais diversas sobre o tema.

Importante destacar que a discussão sobre o assunto não é apenas atual. Entre 1988 e 1998, foram oferecidas cinco propostas de alteração do

1 Art. 81, CRFB/1988: Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga; § 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei; § 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

2 SENADO FEDERAL. Resolução nº 35, de 31 de agosto de 2016. Disponível em: <legis.senado.leg.br/legislacao/DetalhaSigen.action?id=562339>. Acesso em: 21 set. 2018.

3 PORTAL DA INDÚSTRIA. *Popularidade do presidente Temer mantém-se baixa*. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pesquisa-cnii-ibope-avaliacao-do-governo/>>. Acesso em: 21 set. 2018.

art. 81,⁴ dentre elas, a única ainda em trâmite,⁵ é a de nº 20/1995, que estabelece o parlamentarismo como sistema de governo do país e, em consequência, altera boa parte das regras hoje vigentes sobre o Poder Executivo. Especialmente sobre a vacância, apresenta a seguinte alternativa:

Art. 76: (...); § 8º Ocorrendo a vacância do cargo de Presidente da República, convoca-se eleição, dentro de até noventa dias, contados da data da declaração, o eleito inicia um novo mandato.

No período entre 1999 e 2009, verificaram-se nove PECs sobre o tema,⁶ todas arquivadas. Já no período referente aos anos 2010 a 2014, registra-se a propositura de cinco propostas de reforma acerca da vacância⁷ e, como todas ainda estão em tramitação, apresentamos os seus principais aspectos logo abaixo.

A PEC nº 456/2010⁸ estabelece que o Congresso Nacional será substituído por uma única Casa, a Assembleia Nacional, transferindo-se para esta as competências que antes eram das duas Casas. Sobre o dispositivo objeto de análise, não houve alteração significativa, pois, a eleição indireta da segunda parte do mandato seria decidida pela nova Assembleia e não pelo Congresso Nacional.

4 São elas: PEC nº 22/1991; PEC nº 79/1991; PEC nº 20/1995; PEC nº 210/1995 e PEC nº 354/1996. Todas originárias da Câmara dos Deputados.

5 Apresentada em março de 1995 pelo então Deputado Federal Eduardo Jorge (PT), a Proposta tramitou entre a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e uma Comissão Especial entre 1996 e 1997, recebendo pareceres favoráveis à sua admissibilidade e quanto ao mérito. Após arquivamento em 1999, em decorrência do art. 105, RICD; foi desarquivada no mesmo ano. Em 2001, uma nova Comissão Especial ofereceu novo parecer, atestando pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; além de aprovação mérito com substitutivo. Desde então, segue sem tramitação.

6 Originárias da Câmara dos Deputados, temos: PEC nº 130/1999; PEC nº 278/2004 e PEC nº 282/2004. Originárias do Senado Federal, temos: PEC nº 44/2003; PEC nº 52/2003; PEC nº 32/2006; PEC nº 31/2007; PEC nº 43/2009 e PEC nº 44/2009.

7 São elas: PEC nº 456/2010; PEC nº 9/2011; PEC nº 13/2011; PEC nº 47/2011 e PEC nº 174/2012. Todas originárias da Câmara dos Deputados.

8 Apresentada em fevereiro de 2010, pelo Deputado Jaime Martins (PR), foi apensada à PEC 451/2009 a qual aguarda parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Por sua vez, a PEC nº 13/2011,⁹ com idêntico texto ao da PEC nº 9/2011,¹⁰ pretende alterar de forma significativa o art. 81, com a seguinte redação:

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, por qualquer motivo e independentemente de terem sido estes eleitos em primeiro ou segundo turno, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

Já a PEC nº 47/2011¹¹ altera o art. 81 do texto constitucional para inserir um § 3º prevendo eleições diretas em caso de vacância por causa eleitoral, no 1º ou 2º turnos, como no texto abaixo transcrito:

Art. 81 (...), § 3º Far-se-á nova eleição, no prazo de noventa dias, após a vacância, quando esta se der por causa eleitoral, no primeiro ou segundo turnos, independentemente de a nulidade atingir mais da metade dos votos, não se aplicando o disposto no § 1º.

Por fim, a PEC nº 174/2012¹² impõe o modelo federal de eleições indiretas aos Estados e Municípios e propõe um novo parágrafo ao art. 81, com a seguinte redação:

Art. 81: (...), §3º Aplicam-se os mesmos prazos e condições dispostos neste artigo à realização de eleições indiretas decorrentes da vacância dos cargos a Governador e Vice-Governador, Prefeito e Vice-Prefeito, nos estados e municípios, respectivamente.

9 Apresentada em abril de 2011, pelo Deputado Romero Rodrigues (PSDB), foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde aguarda parecer do Relator. A ela, foram apensadas as PECs 47/2011 e 159/2015.

10 Apresentada em abril de 2011, pelo Deputado Romero Rodrigues (PSDB), foi devolvida ao autor por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no inciso I, do art. 60 da CRFB, combinado com o inciso I do art. 201, do RICD. Encaminha-se para o arquivamento.

11 Apresentada em junho de 2011 pelo Deputado Jutahy Junior (PSDB), foi apensada à PEC 13/2011 em agosto do mesmo ano. Aguarda parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

12 Apresentada em maio de 2012 pelo Deputado Jorge Silva (PDT), a PEC 174/2012 foi devolvida ao autor por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no inciso I, do art. 60 da CRFB, combinado com o inciso I do art. 201, do RICD. Desde então, segue sem tramitação.

Como esperado em razão da crise política que assola o Poder Executivo brasileiro, principalmente após a apresentação e recebimento da denúncia por crime de responsabilidade contra a então Presidente Dilma Rousseff em 2015, foram oferecidas, entre 2015 e 2016, o expressivo número de dez novas propostas¹³, todas ainda em tramitação.

A adoção do sistema de governo parlamentarista no país parece, ao Congresso Nacional, ser a melhor solução diante do cenário político brasileiro. Foram apresentadas cinco propostas¹⁴ nesse sentido, reforçando o poder do Legislativo, como se a instabilidade e descrédito assolasse apenas o Poder Executivo.

As propostas seguintes, também registradas no biênio, não propuseram modificações significativas. Segundo a PEC nº 67/2016, as eleições indiretas devem ser realizadas apenas no último ano do mandato presidencial. Já a proposta 227/2016 estabelece eleições indiretas unicamente nos seis últimos meses do mandato. Por fim, a PEC 159/2015 determina a observância da simetria constitucional no âmbito do Estado, Distrito Federal e Municípios.

Analisamos com especial atenção as PECs nº 16 e 17,¹⁵ ambas de 2016, que apresentam um novo horizonte ao momento delicado e visível que atravessa o Brasil. As duas estabelecem a figura do referendo revocatório do mandato presidencial (“Recall”), o qual, segundo a proposta de número 16, para evitar que seja utilizado como instrumento recorrente de desestabilização política, só poderá ser utilizado uma única vez por mandato e após decorrido o primeiro ano de governo.

O Senador João Capiberibe, idealizador do PEC nº 16/2016, esclarece na justificativa da proposição que ela oferece uma solução democrática para períodos de instabilidade política, podendo ser aplicado inclusive

13 Originárias da Câmara dos Deputados, temos: PEC nº 159/2015; PEC nº 227/2016; PEC nº 238/2016 e PEC nº 245/2016. Originárias do Senado Federal, temos: PEC nº 32/2015; PEC nº 102/2015; PEC nº 9/2016; PEC nº 16/2016; PEC nº 17/2016; PEC nº 67/2016.

14 Originárias da Câmara dos Deputados, temos as PECs nº 238/2016 e nº 245/2016. Já no Senado Federal, temos as PECs nº 32/2015; nº 102/2015 e nº 9/2016.

15 Ambas foram apresentadas em abril de 2016, pelos Senadores João Capiberibe (PSB) e Randolfe Rodrigues (REDE). Desde então, aguardam designação do Relator pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

ao momento atual,¹⁶ bastando que sejam reunidas assinaturas de 10% do eleitorado nacional, distribuídos em pelo menos nove Estados, em petição para convocar o referendo. Segundo o parlamentar, o percentual preconizado seria bem inferior ao exigido em outros países que adotam o chamado recall, como Venezuela (20%), Equador (15%), e nos Estados norte-americanos (varia entre 10 a 40%).

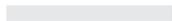
Sem dúvidas, o referendo revocatório se apresenta como uma excelente alternativa para os “tempos difíceis” em que vivemos, podendo, inclusive, restaurar a credibilidade e responsabilidade políticas tão necessárias no país. Resta saber se receberá apoio parlamentar suficiente para a sua aprovação, pois sabemos que nem sempre os interesses que permeiam o Congresso Nacional estão em harmonia com a vontade popular.

Nesse momento de turbulência, que não esqueçamos as palavras do grandioso Ulisses Guimarães: “A persistência da Constituição é a sobrevivência da democracia”.¹⁷

16 A proposta foi apresentada em meio ao processo de impedimento da então Presidente Dilma Rousseff. No dia da apresentação de ambas, 6 de abril de 2016, o relator da Comissão Especial apresentou, na Câmara dos Deputados, um parecer favorável à denúncia pelo crime de responsabilidade.

17 SENADO FEDERAL. *Em discurso histórico, Ulysses Guimarães comemora a promulgação da carta de 1988*. Disponível em: < <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/09/29/em-discurso-historico-ulysses-guimaraes-comemora-a-promulgacao-da-carta-de-1988>>. Acesso em: 21 set. 2018.

A Presidência da República no Tempo: 30 anos de Debate Constitucional sobre o Mandato



Daniel Capecchi

Luiz Fernando Esteves

~~Art. 82. O mandato do Presidente da República é de cinco anos, vedada a reeleição para o período subsequente, e terá início em 1º de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição. (Vide Emenda Constitucional de Revisão nº 5, de 1994.)~~

Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997.)

A figura do Presidente da República foi e ainda é o centro de boa parte das discussões do constitucionalismo moderno. Ao redor de sua imagem engrandecida, discutiram-se questões grandiloquentes, como quem deveria ser o guardião da Constituição ou o agigantamento do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo e seus impactos na democracia. A controvérsia acerca do Presidencialismo erigiu-se como questão global e está presente, por diferentes razões, nos Estados Unidos, na América Latina e no Brasil. Para saber quais são os termos da discussão no Brasil, uma breve análise da nossa história constitucional é imprescindível.

Em 1891, oficialmente, o Brasil se tornou uma república presidencialista. De acordo com o art. 43 de nossa primeira Constituição republicana, o Presidente da República teria o mandato de quatro anos e não poderia ser reeleito. A Constituição de 1934 (art. 52) manteve o período de mandato e a regra da inelegibilidade. Em seguida, a Constituição de 1937, em meio ao golpe do Estado Novo, estabeleceu um mandato de seis anos e não criou quaisquer restrições à reeleição. Com a redemocratização, a Carta de 1946 estabeleceu o mandato de cinco anos e retorna com a proibição de reeleição (art. 139, I, “a”).

O golpe de 1964 e sua institucionalização pela via da Constituição de 1967 retomaram a regra do mandato de quatro anos (art. 77, § 3º) e vedaram a reeleição (art. 146, I, “a”). A Constituição de 1969, por sua vez, estabeleceu um mandato de 5 anos (art. 75, § 3º) e mantém a proibição da reeleição (art. 151, P.U, I). Ainda na vigência da Constituição de 1969, a Emenda Constitucional (EC) no 8, de 1977, aumentou o mandato do Presidente para seis anos.

Portanto, até 1988, quase todas as nossas constituições vedaram a reeleição – excepcionando-se a de 1937 – e estabeleceram mandatos entre

quatro e seis anos. A Constituinte de 1987-88 renovará os termos do debate. O Presidente Sarney convocou a Assembleia Constituinte, tendo direito a um mandato de seis anos, nos termos da EC no 8. Devido aos seus problemas de legitimidade, entretanto, Sarney espontaneamente abriu mão de um ano, aceitando ter um mandato de cinco anos.

Essa concessão de Sarney foi insuficiente para aplacar seus opositores e os agentes políticos ansiosos para disputar a presidência, ainda sobre os influxos de empolgação da Constituinte. Nessa linha, um movimento tentou reduzir ainda mais o mandato, dessa vez, para quatro anos. Insatisfeito, Sarney organizou um grupo político, que entrou para história como o “centrão”, que garantiria a manutenção do mandato de 5 anos para o Presidente. Além disso, boa parte do perfil da Constituição que se desenhava até ali se modificaria, reduzindo muito dos avanços progressistas que identificam o anteprojeto que se desenvolvia até aquele momento.

Por essas razões, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), em sua redação original, estabeleceu o mandato presidencial em cinco anos e vedou a reeleição (art. 82). Posteriormente, durante a tímida revisão constitucional, em 1994, o mandato presidencial foi reduzido para quatro anos. O debate da reeleição só apareceu com força durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso. Não sem grande controvérsia e sobre fortes acusações de compra de votos, a EC no 16, de 1997, estabeleceu a possibilidade de reeleição (art. 14, § 5º). Pela primeira vez, uma Constituição democrática autorizava a reeleição presidencial.

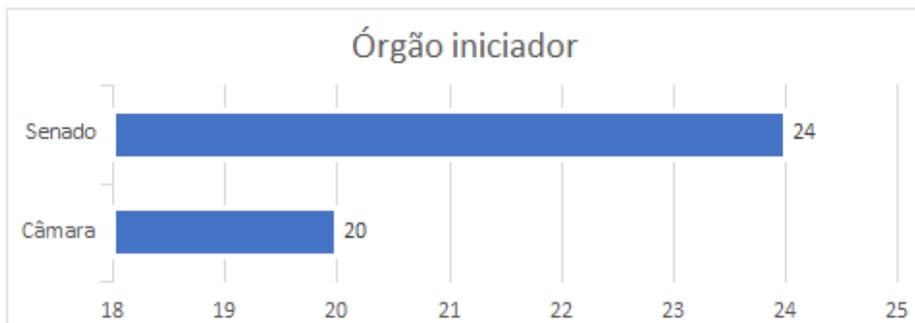
Como demonstra essa breve reconstrução histórica, o debate acerca do tempo do mandato e da reeleição presidencial teve grande relevância e sofreu inúmeras mudanças em nosso percurso constitucional. O tema foi divisor de águas na última Constituinte e foi determinante para estabelecer a identidade da Constituição vigente. Trata-se, portanto, de assunto fundamental, que merece maior atenção e análise. Para cumprir esse objetivo, analisaremos as propostas de emenda constitucional apresentadas na Nova República.

De acordo com os dados coletados, nos 30 anos de Constituição, foram apresentados 44 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) que, de algum modo, procuraram modificar o mandato do Presidente

da República (art. 82, CRFB/1988).¹ Para entender esse grande número de propostas, nada melhor do que agrupá-las a partir de classificações, levando em conta os seguintes critérios: a) órgão iniciador; b) conteúdo da proposta; c) governo em que a proposta foi apresentada; d) partidos dos autores da proposta.

a) Órgão iniciador

Nesse quesito, nota-se que a Câmara dos Deputados apresentou 20 propostas, ao passo que o Senado Federal tentou modificar a Constituição em 24 oportunidades.

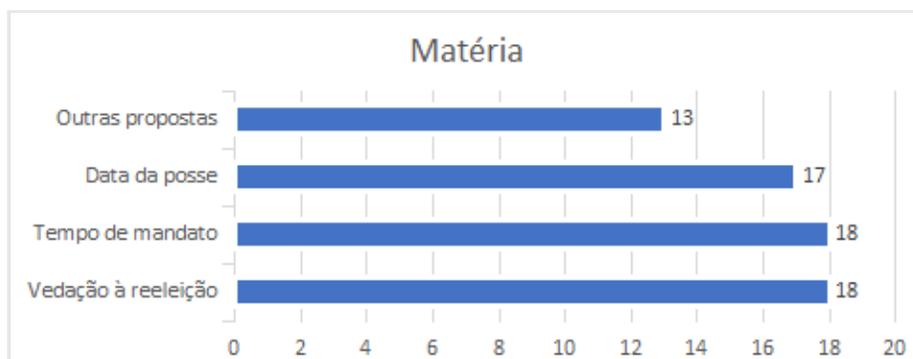


b) Conteúdo da proposta

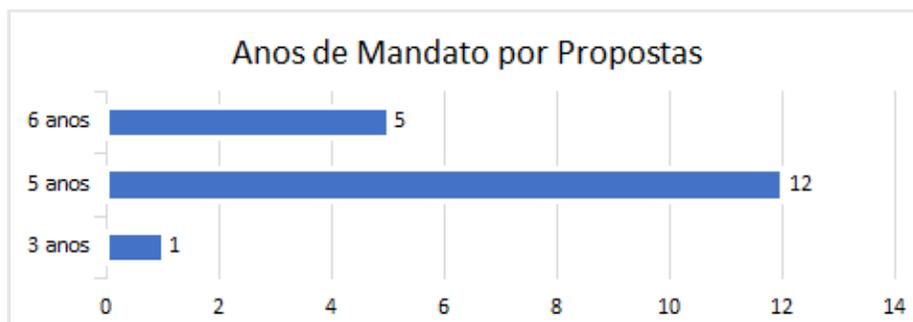
Em relação ao conteúdo, é possível agrupar as propostas da seguinte forma: no primeiro grupo, o objeto da PEC é acabar com a possibilidade de reeleição; outro grupo de propostas busca alterar o tempo do mandato; o terceiro grupo tem por objeto apenas a mudança da data da posse do Presidente; por fim, o último conjunto reúne todas as propostas que não se enquadram nos três conjuntos anteriores.

¹ Foram analisadas as seguintes PECs: Na Câmara – PEC 79/91, PEC 54/95, PEC 58/95, PEC 86/95, PEC 390/96, PEC 528/97, PEC 6/99, PEC 46/03, PEC 51/03, PEC 77/03, PEC 362/05, PEC 382/05, PEC 390/05, PEC 403/05, PEC 539/06, PEC 8/07, PEC 9/03, PEC 65/07, PEC 376/09, PEC 4/11. No Senado – PEC 43/98, PEC 3/99, PEC 30/99, PEC 45/99, PEC 58/99, PEC 41/03, PEC 52/03, PEC 82/03, PEC 7/04, PEC 14/05, PEC 56/05, PEC 51/06, PEC 31/07, PEC 33/07, PEC 1/11, PEC 37/11, PEC 35/14, PEC 30/15, PEC 32/15, PEC 37/15, PEC 47/15, PEC 49/15, PEC 56/15, PEC 9/16.

É necessário aqui, contudo, fazer um esclarecimento. Algumas das propostas se enquadram, simultaneamente, em dois ou três dos grupos acima indicados - o exemplo mais comum é de propostas que aumentam o tempo de mandato e, por isso, eliminam a possibilidade de reeleição. Nesses casos, a mesma proposta será indicada nos diversos grupos diferentes. Por esta razão, invariavelmente o número será maior do que 44, que é o número total de PECs analisadas.

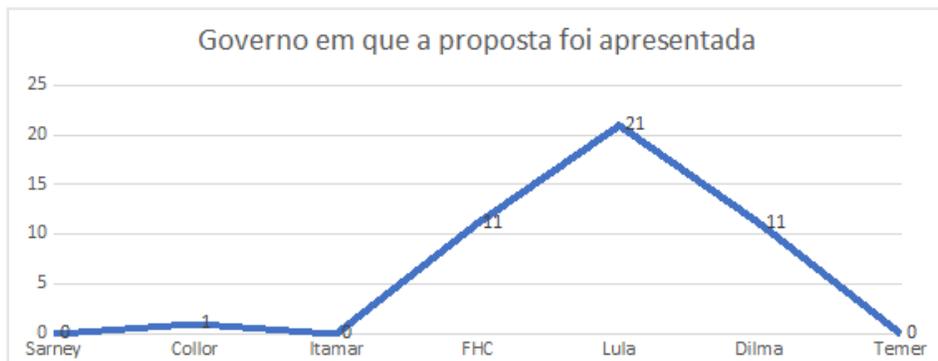


No que diz respeito especificamente ao tempo de mandato, as 18 propostas trazem três alternativas. A primeira é a redução do mandato para três anos, enquanto as outras duas aumentam o tempo do mandato para cinco ou seis anos, normalmente eliminando a possibilidade de reeleição como consequência do aumento.



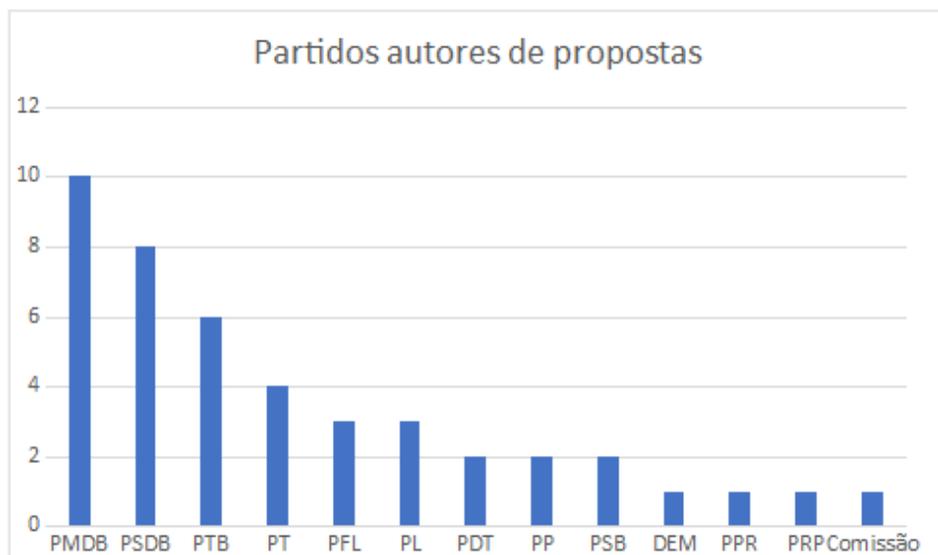
c) Governo em que a proposta foi apresentada

A análise quantitativa compreende sete governos diferentes: i) Sarney (1988-1990); ii) Collor (1990-1992); iii) Itamar (1992-1995); iv) Cardoso (1995-2003); v) Lula (2003-2011); vi) Dilma (2011-2016); vii) Temer (2016-2018).



d) Partidos dos autores da proposta

Como se sabe, a Constituição exige que a PEC seja subscrita por, pelo menos, um terço dos membros da Câmara ou do Senado, o que faz com que, ao menos formalmente, seja improvável que uma proposta seja apresentada apenas por um partido, diante da fragmentação partidária existente em ambas as casas do Congresso Nacional. Contudo, as propostas normalmente são redigidas por um único parlamentar, que depois se esforça para colher as assinaturas necessárias para a tramitação. Os dados a seguir, portanto, levam em conta o partido do parlamentar que redigiu a proposta.



Observações gerais

A despeito das várias perplexidades que cercam o tema, a discussão sobre o tempo de mandato presidencial e da possibilidade de reeleição continuam tendo pouca relevância na análise constitucional. A impressão que se tem é que se trata de questão técnica e pouco dotada de relevância histórica ou política. Afinal, soa arbitrário escolher entre um mandato de quatro anos, com reeleição, ou um mandato de seis anos, sem reeleição. Estaríamos diante de uma escolha contingencial, sujeita aos sabores do momento.

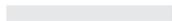
Essa postura é equivocada. Se o presidente está no centro do debate constitucional, é importantíssimo saber por quanto tempo uma pessoa pode ocupar constitucionalmente esse cargo – e isso envolve, necessariamente, o tempo do mandato e a possibilidade de reeleição. Essa pequena questão orientará os agentes, os partidos e a própria sociedade civil em suas disputas políticas. Na história constitucional brasileira, como vimos, essas duas questões oscilaram e foram um bom termômetro da realidade constitucional.

Coincidência ou não, os mandatos de seis anos de duração foram adotados em períodos marcadamente não democráticos de nossa história.

Apesar disso, cinco PECs tentam retornar a esse modelo, sem qualquer consideração sobre como o mandato de seis anos funcionou naqueles períodos.

Propostas das mais diversas são formuladas, como aumento do mandato, fim da reeleição, coincidência do mandato para os cargos políticos eletivos, mas a discussão não avança para além de um debate contingente sobre o que “não funciona” e precisa ser mudado, como se o tempo de mandato fosse a panaceia de boa parte dos males de nosso presidencialismo.

Requisitos para Nomeação de Ministros de Estado



Rubens Glezer

Luíza Pavan Ferraro

Art. 87. Os Ministros de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.

Parágrafo único. Compete ao Ministro de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e na lei:

I - exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração federal na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;

II - expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos;

III - apresentar ao Presidente da República relatório anual de sua gestão no Ministério;

IV - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Presidente da República.

Ao longo dos últimos 30 anos, foram elaboradas 21 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) – sendo 13 na Câmara dos Deputados e oito no Senado Federal – que, de alguma forma, alterariam o art. 87 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). Desse total, contudo, oito¹ PECs buscavam modificar o sistema de governo brasileiro, transformando-o em parlamentarista. Isso significa que essas possíveis emendas propunham uma lógica diferente daquela existente no sistema presidencialista e sua relação com os Ministros de Estado. Além disso, na maioria dos casos, apenas se buscava a alteração do nome dos cargos diante da criação da figura do Primeiro-Ministro. Por esses motivos, essas PECs não receberão aqui uma análise mais aprofundada.

As outras 13 PECs procuravam de fato provocar modificações nos requisitos pessoais e de nomeação de Ministros de Estado, nas suas atribuições e em outras questões relacionadas ao cargo. No tocante aos requisitos pessoais, as alterações pretendiam controlar a liberdade do Poder Executivo, impondo condicionantes para as pessoas que possivelmente assumiriam o cargo de Ministro de Estado. Esses critérios giravam em torno de ideias de moralidade da Administração Pública e representatividade do cargo.

1 Na Câmara dos Deputados, foram encontradas as PECs nº 20/1995, 282/2004, 238/2016 e 245/2016, e no Senado Federal, as PECs nº 7/2004, 31/2007, 32/2015 e 102/2015.

A PEC nº 399/2001, oriunda da Câmara dos Deputados, impunha que a pessoa indicada deveria estar “no exercício do mandato parlamentar federal”, com o objetivo de aproximar as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo, propiciando um cenário que chamaram de “Presidencialismo Participativo”. Já a PEC nº 398/2005, também proposta por Deputado Federal, buscava assemelhar a nomeação de Ministro de Estado com a de magistrados para Tribunais Superiores, modificando o *caput* do art. 87 para ressaltar que o indicado deve ser moralmente idôneo e ter reputação ilibada, garantindo, como ressaltado acima, a preservação do princípio da moralidade na Administração Pública.

Esse princípio também pode ser elencado como base para as outras duas PECs, que criariam critérios vinculados à inelegibilidade. A PEC nº 11/2011, da Câmara dos Deputados, proibiria a nomeação de indivíduo considerado inelegível pela Justiça Eleitoral “para qualquer cargo, durante o prazo da inelegibilidade”, e a PEC nº 18/2012, do Senado Federal, vedaria a nomeação da pessoa que tivesse “praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, durante o prazo de duração do impedimento”. Essas condicionantes, apesar de formuladas com certa atecnicidade,² refletem um esforço de equiparação das exigências da “Lei da Ficha Limpa” para essas funções estratégicas de confiança do Presidente da República.

Outras duas PECs buscaram criar condições para a nomeação, transferindo algum grau de poder de interferência para o Senado Federal, seja de forma mais ou menos concentrada. A primeira delas, PEC nº 222/2016, da Câmara dos Deputados, estabelecia, dentre outras coisas, um procedimento específico para nomeação de Ministro da Justiça, que deveria ser escolhido a partir de uma lista tríplice composta por um candidato do Supremo Tribunal Federal, um do Ministério Público da União e um da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), com aprovação da maioria absoluta do Senado. A justificação para essa mudança era a garantia da qualificação técnica para o cargo e a proteção contra influências ideológicas e políticas, além do ganho de legitimidade com a aprovação de uma das Casas Legislativas. Essa possível alteração pode ser considerada a mais radical de todas as que

2 Não está claro se se trata da exigência de condenação ou condenação transitada em julgado.

envolveriam o art. 87, limitando quase que totalmente a margem de escolha do Presidente da República, que, conforme redação da Constituição, atualmente apenas deve indicar alguém com mais de 21 anos. A segunda delas, PEC nº 32/2005, do Senado Federal, também criaria um maior controle por parte desta Casa, exigindo a sabatina do Ministro indicado e sua aprovação por maioria absoluta dos membros. Nesse caso a intenção era de evitar o “desprezo” dos Ministros de Estado com relação ao Poder Legislativo.

Quanto às atribuições do cargo, quatro PECs propuseram mudanças semelhantes entre si, estabelecendo um dever ou uma faculdade ao Ministro de Estado de comparecer às Casas Legislativas para prestar contas de seu trabalho. A PEC nº 79/1991, da Câmara dos Deputados, além de determinar o comparecimento do ministro por sua própria iniciativa, previa que o descumprimento da convocação de qualquer uma das Casas poderia incorrer em crime de responsabilidade. Também da Câmara, as PECs nº 233/2012 e 250/2013 (idênticas entre si e semelhantes à PEC nº 21/2009, do Senado Federal), previam o comparecimento semestral à “Comissão Permanente da Câmara dos Deputados a que estejam afetas as atribuições de sua Pasta”. Nessas propostas, o autor deixou claro que a intenção era de aumentar a interatividade entre Poderes Executivo e Legislativo e também com a sociedade em geral, garantindo “transparência e objetividade dos atos governamentais”.

No último conjunto de mudanças, estão algumas PECs que provocariam modificações em questões relacionadas ao cargo de Ministro de Estado. A PEC nº 512/2006, da Câmara dos Deputados, acrescentaria o dispositivo 87-A à Constituição, determinando que o subsídio mensal desse cargo deveria ser igual ao de Ministro do Supremo Tribunal Federal. Com isso, submeteria os Ministros de Estado ao teto remuneratório do Poder Judiciário e não do Poder Executivo. A justificativa do proponente era de que os Poderes são iguais e, por isso, não deveria haver diferença entre as remunerações pagas a membros do Executivo, Legislativo e Judiciário.

A PEC nº 309/2017, da Câmara dos Deputados, na tentativa de introduzir elementos parlamentaristas em nosso sistema de governo, procurava modificar a organização do Poder Executivo, e, dentre outras alterações, criaria o cargo de Ministro Coordenador. Esse cargo serviria para agir como

um Subchefe de Governo, participando da seleção de outros Ministros de Estados e apresentando planos de governo ao Presidente.

Por fim, a PEC nº 13/2010, do Senado Federal, buscava ressaltar a necessidade de publicização dos atos praticados pelo Ministro de Estado, principalmente os de expedição de instruções para execução das leis, decretos e regulamentos, durante o período de 15 dias. A publicidade dos atos, segundo o proponente, é necessária para impedir que tanto Ministro quanto Presidente da República ultrapassem suas prerrogativas, alterando textos de leis democraticamente aprovadas no Congresso Nacional, em desfavor da sociedade.

Portanto, há uma atuação razoável do Congresso Nacional em propor novos modos de controlar a liberdade da Presidência da República na nomeação de Ministros de Estado. Uma estratégia tem sido o aumento de custos de negociação política no processo de nomeação, envolvendo outros atores com poder de indicação ou de veto. Outra estratégia foi incluir requisitos que permitem o controle sobre quem o Presidente decidiu nomear. Nesse caso, a hipótese mais robusta veiculada foi a de restringir o cargo de Ministro de Estado a quem possua mandato parlamentar. Com isso, já se inclui os mecanismos da Lei da Ficha Limpa para o processo de nomeação e visa se aproveitar da legitimidade popular presente nas eleições parlamentares. Não que essa seja uma boa proposta em si, mas parece mais bem direcionada do que exigir dos Ministros critérios semelhantes aos de ingressantes em tribunais superiores, uma vez que tais critérios criam um amplo incentivo para a judicialização da nomeação de Ministros de Estado.

Ainda assim, tais propostas parecem tímidas e impressionistas. Em nenhum dos casos, as propostas parecem ter sido guiadas por diagnósticos sólidos a respeito de quais são os problemas de legitimidade e de moralidade presentes nas nomeações de Ministros de Estado. Sem tais dados, as soluções de redesenho tendem à superficialidade.

O Supremo Tribunal Federal: Composição, Indicação e Mandato

Thomaz Pereira

Diego Werneck Arguelhes

Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

Propostas

O desenho institucional do Supremo Tribunal Federal (STF), órgão de última instância do Poder Judiciário como um todo e precipuamente responsável pelo controle de constitucionalidade das leis, é uma das engrenagens fundamentais do sistema constitucional brasileiro. Sua arquitetura básica é estabelecida pelo art. 101 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que estabelece (i) o número de ministros que compõe o tribunal, (ii) os critérios para a sua nomeação e (iii) o processo pelo qual eles serão nomeados.

No decorrer dos últimos 30 Anos, 56 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) foram apresentadas que pretendiam alterar essa estrutura básica, seja mudando um desses três elementos básicos (número de vagas, critérios e processo para nomeação), seja pela alteração de um quarto elemento fundamental: (iv) as condições de permanência dos ministros do STF no cargo. Com relação a esse último aspecto, essas regras podem diretamente estabelecer mandatos fixos para os ministros, ou configurar o tempo de permanência no cargo de maneira indireta, pela alteração da idade mínima para a sua nomeação ou da idade de aposentadoria compulsória.

Desde a promulgação da Constituição, a única alteração significativa quanto ao tempo de permanência no cargo foi justamente com relação à idade de aposentadoria compulsória. Em 2015, a chamada “PEC da Bengala” (Emenda Constitucional – EC nº 88) aumentou de 70 anos de idade (a regra original da constituição) para os atuais 75 anos, acrescendo o art. 100¹ ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

1 Art. 100. Até que entre em vigor a lei complementar de que trata o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União aposentar-se-ão, compulsoriamente, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, nas condições do art. 52 da Constituição Federal.

As propostas abrangem todos os elementos citados acima, e são variadas em seus detalhes específicos. De maneira geral, o conteúdo dessas propostas de alteração pode ser resumido e classificado nos seguintes termos:

(i) Número de ministros: São raras as propostas de aumento do número de ministros do STF. Por um lado, há evidentes ganhos políticos, para governo do momento, em se aumentar este número durante uma gestão específica, na medida em que isso ampliaria as oportunidades de indicação presidencial e, conseqüentemente, a possibilidade de mais influência na composição de maiorias dentro do tribunal. Por outro lado, porém, esse tipo de proposta é particularmente suspeito quanto à sua constitucionalidade, exatamente por esse motivo, e é esperado que uma proposta de aumento imediato da composição fosse gerar resistência do próprio STF. Nas raras propostas que alteram a composição dessa forma, o aumento tende a estar mais associado a uma mudança no mecanismo de indicação de forma a distribuir esse poder para outras instituições além do Presidente e do Senado, o que exigiria então uma mudança e acomodação no número geral de ministros.

(ii) Critérios para nomeação: Em sua redação atual, a Constituição estabelece como critérios apenas: (a) idade mínima (35 anos), (b) idade máxima (65 anos), (c) notável saber jurídico e (d) reputação ilibada. Há diferentes propostas em relação a esses aspectos. Algumas propõem o aumento da idade mínima – algo que, indiretamente, poderia reduzir o tempo máximo de permanência de um potencial ministro no cargo. Quanto ao notável saber jurídico, especificamente, algumas PECs propõem acrescentar critérios objetivos mínimos para aferir se esse critério foi atingido, como, por exemplo, tempo de exercício profissional, titulação acadêmica, ou mesmo, a realização de um concurso específico para ministro do STF. Propostas desse tipo pretendem, de uma maneira ou outra, limitar a liberdade das instituições responsáveis pela nomeação (hoje a Presidência e o Senado) para interpretar esses requisitos e aferir a presença ou não no caso de um potencial indicado.

Há, no entanto, um segundo grupo de propostas que objetivam concretizar este mesmo requisito de “notável saber jurídico” de maneira distinta, reservando um número de vagas para egressos de certas carreiras ou instituições jurídicas específicas. Afinal, reservar um número de vagas para membros do Ministério Público, para juizes estaduais e federais, para professores universitários,

por exemplo, é também uma maneira indireta de garantir, além de uma certa diversidade de formação entre os ministros, certas condições mínimas objetivamente verificáveis de formação e experiência jurídica. Estratégia parecida é adotada pelas propostas que exigem diversidade regional (mínimo de dois ministros por região do país) e de gênero (mínimo de 30% de homens ou de mulheres). Embora haja relatos na imprensa do uso de critérios de “representação” ou “diversidade” regionais por parte de certos presidentes no preenchimento de vagas no STF, essas propostas tornariam objetivo e obrigatório algo que hoje é, na melhor das hipóteses, potencialmente desejável.

Por fim, há ainda propostas de regras que estabelecem quarentenas. Um primeiro tipo de quarentena diz respeito ao que ministros podem fazer depois de se aposentarem. Um segundo grupo, mais relevante para essa discussão específica, trata do que podemos chamar de quarentenas *ex ante*: regras que limitam o que um potencial indicado pode ter feito antes de ingressar no tribunal. Mais especificamente, chamam a atenção propostas de impedir que pessoas que tenham exercido cargos de confiança do Presidente da República, como, por exemplo, de Ministro de Estado, possam ser imediatamente nomeadas para o STF.

De maneira geral, é interessante notar que, ao estabelecer esses tipos de critérios para a nomeação, indiretamente, o sistema político propõe restrições a si mesmo. Especialmente no caso do Senado, que tem o poder de aprovar ou não qualquer indicação, detendo o poder de rejeitar qualquer candidato por não considerarem presentes esses requisitos, exigir requisitos objetivos mínimos apenas limitaria seu poder de aprovar ou forçaria a rejeição de uma candidatura, algo que uma maioria dos Senadores já tem o poder de fazer de maneira geral. Isso é algo que se deve ter em mente ao analisar a relação entre propostas específicas e a instituição que a propôs, seja para compreender os interesses por trás de certas propostas, seja para considerar a probabilidade de certas propostas serem aprovadas pelo Senado Federal – interessado que é em manter sua influência nesse processo.

(iii) Processo de nomeação: No processo atual, o presidente da República indica qualquer candidato que considere preencher os requisitos constitucionais, e o Senado analisa essa indicação e decide se a aprova ou não. Se é verdade que o Senado não rejeitou nenhum indicado presidencial nos últimos 30 anos, também é verdade que presidentes são capazes de verificar antes de indicar se tem

apoio ou não dos Senadores, ou seja, é possível que a influência do Senado nas nomeações ocorra antes da indicação, em conversas, negociações ou ameaças prévias à apresentação de um indicado pelo presidente.²

Propostas de alteração desse processo propõem: (a) a inclusão de outras instituições nesse processo, mantendo o procedimento atual, mas limitando a indicação do presidente a uma escolha prévia, apresentada na forma de uma lista de candidatos, apresentados por outras instituições, como, por exemplo, o Judiciário, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a academia jurídica, dentre outras; e ou (b) a divisão desse poder de nomeação entre outras instituições, mantendo, por exemplo, o poder da Presidência de nomear um certo número de ministros, mas dando a Câmara, ao Senado, ao próprio STF, dentre outras, o poder de nomear alguns ministros também; ou (c) a diminuição da influência direta do sistema político na nomeação, que passaria a ser desenhada como uma espécie de “promoção” a partir dos quadros de outros tribunais – como, por exemplo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) – por um critério de antiguidade.

Há também propostas de mudanças quanto ao quórum específico para aprovação de uma nomeação para o Senado – bem como variações quanto a esse número e forma de eleição quando atribuem a outras instituições o poder de nomeação. Essas mudanças seriam significativas, pois, quanto maior o quórum específico, maior o potencial de uma minoria no legislativo exercer algum poder de veto. Por fim, há propostas que estabelecem prazos para a nomeação de um novo ministro no caso de vacância, bem como consequências para o seu descumprimento, provavelmente movidas por uma preocupação com a inércia das instituições responsáveis pela indicação e confirmação de novos ministros.

(iv) Mandatos: Atualmente, a duração do mandato de um ministro do STF é definida pela sua idade no momento da posse. Ou seja, havendo apenas uma regra que determina uma idade máxima de 65 para o início nessa função e outra regra que determina a aposentadoria compulsória aos 75 anos de idade, na prática, temos hoje um mandato mínimo de 10 anos – que só não ocorrerá no caso de falecimento ou aposentadoria anterior. O período máximo seria, teoricamente, de 40 anos, caso o ministro tome posse com a idade mínima de 35 anos de idade.

2 Ver, nesse sentido, as conclusões de LLANOS, Mariana; LEMOS, Leany Barreiro. Presidential preferences? The Supreme Federal Tribunal Nominations in Democratic Brazil, *Latin American Politics & Society*, v. 55, n. 2, 2013.

Há propostas que tentam mudar esse cenário aumentando a idade mínima (por exemplo, para 45 anos de idade) e, com isso, diminuindo o mandato máximo de um ministro. Quanto a isso, é notável³ que, apesar das constantes críticas da potencial permanência excessivamente longa de ministros no tribunal, a única Emenda Constitucional aprovada quanto a isso, na prática, aumentou o mandato em mais 5 anos, ao modificar a idade de aposentadoria compulsória de 70 para os atuais 75 anos. Há uma variedade de propostas específicas que pretendem incluir um mandato fixo, com números que variam entre 5 anos (com uma possível recondução), 7 anos, 8 anos e 15 anos. Há ainda uma proposta que exige que todo ministro passe por uma votação de reconfirmação de 4 em 4 anos, o que significaria mandatos de 4 anos com possibilidade de reeleições.

Nessas diversas propostas, além de preocupações abstratas com a renovação do tribunal, é possível identificar uma tensão entre dois tipos de interesse. De um lado, o interesse de quem nomeia em um determinado momento garantir a permanência máxima de seu indicado e, portanto, da influência dessa nomeação no tribunal. De outro lado, o receio do sistema político de que mandatos muito longos podem gerar um tribunal desconectado demais dos sentimentos da maioria política.

Análise⁴

Independentemente dos detalhes, a quase totalidade dos países democráticos indica seus juízes de cúpula mediante alguma participação de políticos eleitos. A razão é simples: em uma democracia, agentes de Estado com tamanho poder precisam passar, ainda que de forma indireta, pelo crivo da soberania popular.

Se a influência da política na composição de um tribunal supremo parece inevitável, a questão é como regulá-la. Aqui, os detalhes fazem toda a diferença. Por exemplo, um quórum de aprovação mais alto – considere o caso da Alemanha, em que se exige 2/3 na respectiva casa do Parlamento para cada indicação – estimula a indicação de nomes com respaldo

3 PEREIRA, Thomaz. PEC da bengala: entre o casuísmo e a caducidade, *Conjur*, 23 mai. 2015.

4 Algumas das ideias expostas nesta seção já foram publicadas em PEREIRA, Thomaz; ARGUELHES, Diego Werneck. Políticos e a escolha dos membros do STF, *Folha de São Paulo (Ilustríssima)*, 5 mar. 2017.

suprapartidário, inclusive da oposição.⁵ Sistemas de listas vinculantes com participação da burocracia judicial limitam a escolha política a pessoas que contem com a aprovação dessas instituições. Por sua vez, mandatos fixos para ministros dão maior previsibilidade ao sistema e dividem a influência política na composição do tribunal de maneira mais igualitária no tempo. O mandato limita o impacto de cada indicação em gerações e maiorias futuras, que terão as mesmas (e igualmente limitadas) chances de pesar na formação do tribunal.

Assim, diferentes sistemas adotam maneiras criativas de impedir que um único ator possa montar unilateralmente o “seu” tribunal. Mas esses freios e contrapesos não existem no vácuo. Produzem resultados muito diferentes em cada desenho constitucional. Um mesmo modelo não funcionará do mesmo jeito em um sistema presidencialista e em um parlamentarista; em um sistema eleitoral dividido entre dois, quatro ou múltiplos partidos; em um cenário de maior ou menor burocratização do Judiciário; em países em que corrupção política é um problema mais ou menos disseminado.

Não existe sistema ideal em abstrato. Pensar nas qualidades de modelos diferentes sem pensar no contexto é como escolher entre modelos de carros distintos sem saber o terreno, as condições climáticas, o perfil do motorista e a carga que se pretende levar.

De maneira geral, o que se nota é que há dois sentidos diferentes nas múltiplas mudanças pontuais propostas por essas 56 PECs. Em um sentido, estão as diferentes mudanças que têm como objetivo redistribuir o poder político que hoje está nas mãos da Presidência e do Senado. Em outro sentido, estão as diferentes mudanças que tentam diminuir ou mesmo retirar a influência dos poderes Políticos eleitos na nomeação de ministros para o STF – por vezes, substituindo este tipo de influência política pela política corporativa existente dentro de outras instituições. Determinar o número de indicações disponíveis, quem tem o poder de indicar, quem pode (ou quem não pode) ser indicado e a duração do mandato de quem for indicado é, inevitavelmente, determinar que instituições terão mais ou menos poder nesse jogo de influência política.

5 Para uma discussão desse mecanismo na prática, incluindo a dinâmica política que ele gera, ver Kischel, Uwe. Party, pope, and politics? The election of German Constitutional Court judges in comparative perspective, *International Journal of Constitutional Law*, v. 11, n. 4, 2013.

Dentre as propostas, há uma relativa ênfase e interesse em sistemas alternativos que propõem (a) um arranjo representativo, com vagas sendo “loteadas” entre diferentes instituições, ou (b) sistemas de listas, em que a indicação precisa recair sobre um conjunto de nomes pré-aprovados por entidades judiciais ou profissionais. É preciso cautela antes de importar essas características. Elas já podem ser encontradas em outras instituições de controle no ordenamento jurídico brasileiro, como o STJ, o Tribunal Superior Eleitoral, o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal de Contas da União, dentre outras. Nossa experiência sugere que esses sistemas não removem a política da equação. Na verdade, o que eles fazem é uma escolha por outro tipo de política. De um lado, a política eleitoral, feita pelo presidente, congressistas e partidos políticos; de outro, a política corporativa, feita por juízes, promotores, procuradores e lideranças da OAB. Cada lado tem seus perigos. Dar mais influência a poderes eleitos pode acabar partidarizando o tribunal. Mas dar mais poder às corporações profissionais pode isolar o tribunal dos valores da população, que são expressos com maior ou menor precisão nas urnas, e torná-lo refém de interesses de classe pouco republicanos. A discussão nacional nos últimos anos sobre teto salarial da magistratura e transparência quanto à remuneração nos tribunais é um exemplo eloquente.

Pesar cada um desses riscos exige também um diagnóstico prévio sobre o grau de burocratização e corporativismo do nosso Judiciário e de fisiologismo do Legislativo. Considere, por exemplo, uma regra que estabeleça quórum especial para a aprovação de uma nomeação pelo Senado. Em tese, uma regra desse tipo pode dificultar uma indicação excessivamente corporativa ou fisiológica, pois nenhum candidato ligado demais a um único grupo político seria aprovado. No nosso sistema, porém, e ainda mais na conjuntura atual, exigir a supermaioria pode ter um efeito perverso: se o que une boa parte dos parlamentares são interesses não republicanos, a indicação pode prosperar exatamente por ser fisiológica. Talvez os elementos capazes de unir um número elevado de votos através do espectro político envolvam menos uma moderação ideológica, e mais o compromisso em adotar posições que interessem aos membros do Congresso com influência sobre a aprovação ou não do indicado.

Por melhor e mais informada que seja a escolha, o cobertor sempre será curto. Como em tantos outros debates sobre desenho institucional, não há aqui bala de prata. A troca do nosso modelo atual de nomeação pode não resolver problemas cuja origem se encontra em outro lugar - no funcionamento do Congresso ou da Justiça. Poderá, na verdade, intensificá-los. Nesse sentido, as poucas alterações que o STF de fato sofreu, ao longo de três décadas de PECs sendo propostas sobre esse tema, podem ser um dado a ser celebrado. Temos hoje uma relativa experiência acumulada sobre como funciona o nosso sistema - para além do STF, e incluindo outros tribunais superiores -, experiência pode e deve ser levada em conta em futuras reformas.

As Propostas de Reforma Constitucional do Foro por Prerrogativa de Função no STF



Guilherme France

Michael Freitas Mohallem

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

~~e) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;~~

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)

d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

(...)

Não foi sem razão que o instituto do foro por prerrogativa de função passou a ser popularmente conhecido como “foro privilegiado”. Se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) constituiu um marco histórico no que se refere à expansão da quantidade de funções públicas beneficiadas por este instituto,¹ os últimos anos viram o avanço de críticas a sua funcionalidade e seus propósitos, as quais se consubstanciaram em múltiplas propostas para a redução ou extinção do foro.

1 TAVARES FILHO, Newton. *Foro por prerrogativa de função no direito comparado*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2015_21981_foro-por-prerrogativa-de-funcao-no-direito-comparado_newton-tavares>. Acesso em: 9 set. 2018.

Esse breve estudo, no contexto desta obra coletiva, avalia a integridade das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) iniciadas no Congresso Nacional desde 1988. A partir de uma filtragem inicial, foram encontradas 41 PECs que pretendiam – ou pretendem, para aquelas ainda em tramitação – alterar justamente os dispositivos que preveem as hipóteses de competência originária do Supremo Tribunal Federal (STF), no que se refere ao foro por prerrogativa de função.

Uma destas propostas foi definitivamente aprovada – a PEC nº 626/1998 –, vindo a se tornar a Emenda Constitucional nº 23/1999, a qual deu a redação atual do art. 102, I, alíneas b, c, d. Esta PEC tinha como objetivo reestruturar as Forças Armadas brasileiras, criando o Ministério da Defesa e, para os fins do presente trabalho, importa ressaltar que gerou uma expansão do foro por prerrogativa de função no STF para incluir os Comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica no rol de autoridades sob sua jurisdição direta.

O número total de pessoas que se beneficiam do foro de prerrogativa de função perante o STF passa de 860.² Existe, ainda, certa flexibilidade com relação a este número conforme o status de ministro pode ser conferido a mais ou menos pessoas e novos ministérios e missões diplomáticas podem ser criados ou extintos.

Entre as PECs selecionadas, foi possível estabelecer uma classificação que as dividiu entre: (i) propostas que ampliavam as hipóteses de competência originária do STF; (ii) propostas que reduziam ou eliminavam essas hipóteses; (iii) propostas que reorganizam o Poder Judiciário de forma mais ampla e, assim, alteravam essas regras. Para estabelecer essa classificação, foram excluídas as propostas que, embora formalmente alterassem o art. 102, I, o faziam apenas de forma indireta para adequá-lo a outras alterações propostas à CRFB. Por exemplo, propostas que alteram o sistema político, instituindo o Parlamentarismo, incluíam o Primeiro-Ministro entre as autoridades com foro por prerrogativa de função. Restaram, assim, 24 PECs.

2 CAVALCANTE FILHO, João Trindade; LIMA, Frederico Retes. *Foro, prerrogativa e privilégio (Parte 1): quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?* Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, 2017. (Texto para Discussão nº 233.) Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 9 set. 2018.

Foram apresentadas, no total, 9 PECs que, de alguma forma, ampliavam as hipóteses de autoridades ou situações em que teria competência originária o STF. Em sua maioria, incluíam novas autoridades que gozariam dessa prerrogativa – alguns cargos já existentes (Presidente do Banco Central) e outros cargos que seriam criados (Comandante da Guarda Nacional, Delegado-Geral da República).

Algumas propostas, entretanto, têm conteúdo mais amplo, pretendendo ampliar sobremaneira a competência originária do Supremo. Por exemplo, a PEC nº 636/1999, do então Deputado Geddel Vieira Lima, pretendia estabelecer como competência do STF o julgamento de ações populares contra atos de membros do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do próprio STF. Nesse mesmo sentido, a PEC nº 358/2005, já aprovada no Senado Federal, determinava ser competência do STF o julgamento de ações populares e ações cíveis públicas contra atos do Presidente, do Congresso e do próprio STF, além de incluir os membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) no rol de autoridade com foro por prerrogativa de função (alínea b).

Interessante notar que, desde 2008, apenas uma das PECs apresentadas busca ampliar a competência do STF e, mesmo esta – a PEC nº 533/2011 – não passa de reedição de uma PEC de 2004, sendo que nenhuma delas avançou significativamente no processo legislativo. Contraposta esta informação com o grande número de PEC buscando restringir o foro por prerrogativa de função nos últimos anos, fica evidente uma mudança de tendências, conforme se tornou politicamente mais custoso defender o foro privilegiado.

Foram encontradas, por outro lado, 12 PECs que buscam reduzir, de alguma forma, ou eliminar as hipóteses previstas nas alíneas b, c, d do art. 102, I da CRFB. Entre elas, merece destaque a PEC nº 333/2017. Apresentada em 2013, sob a numeração PEC nº 10/2013, no Senado, esta proposta já foi aprovada em dois turnos naquela Casa e enviada, em maio de 2017, para a Câmara dos Deputados, onde aguarda apreciação por parte de Comissão Especial formada para esse fim. Esta proposta mantém com foro no STF, para as infrações penais comuns, apenas o Presidente da República, o Vice-Presidente e os Presidentes da Câmara, do Senado e do próprio Supremo. Retira também a competência do STF para o julgamento de *habeas corpus*, da alínea d.

São 3 as PECs identificadas que pretendem reestruturar os Judiciários e, de alguma forma, afetam os dispositivos sob análise. As PECs nº 252/2004 e 275/2013 criam, respectivamente, a Suprema Corte Constitucional e a Corte Constitucional, sob o argumento de que o STF se encontra, atualmente, sobrecarregado com demandas de menor importância e repercussão, devendo estas novas cortes assumirem efetivamente um papel similar àquele ocupado pela Suprema Corte norte-americana. Mais especificamente, a PEC nº 115/2007 cria o Tribunal Superior da Probidade Administrativa, que teria competência para julgar um amplo rol de autoridades por crimes contra a administração pública e por improbidade administrativa.³

A multiplicação de propostas que buscam, de alguma forma, reduzir o escopo do foro por prerrogativa de função no STF, especificamente, e nos demais tribunais, de forma geral, tem origem em uma percepção de que este é um instrumento com graves problemas na sua aplicação efetiva, ou seja, na atuação do Supremo como instância originária no processamento e julgamento de inquéritos e ações penais. A consequência destes problemas seria a impunidade nos mais altos níveis da administração pública.

Estudos recentes fundamentam, com dados, esta percepção. O relatório “Supremo e o foro privilegiado” do projeto Supremo em Números, da FGV Direito Rio, trouxe, a partir da análise dos inquéritos e ações penais em tramitação naquela corte entre 2002 e 2016, alguns destes dados:

O tempo médio de tramitação das ações penais no STF tem crescido consistentemente desde 2002.

Os processos, em casos limite, chegam a ficar mais de quatro anos aguardando providência do relator, um ano do revisor e dois anos em vista à PGR.

Apenas 1,04% das decisões em ações penais são de condenação ou condenação parcial. Apenas 0,61% dos crimes resultam em condenação.

Em duas de cada três ações penais o mérito da acusação não chega a ser avaliado pelo Supremo, em razão do declínio de competência ou da prescrição.

Os recursos internos custaram 566 dias de tramitação às ações penais que terminaram em 2016.

3 Atualmente, a competência para o processamento e julgamento de ações de improbidade administrativa é da primeira instância, conforme entendimento recentemente confirmado pelo STF no julgamento da Petição 3240.

Apenas 5,94% das ações penais terminaram no Supremo e resultam de inquéritos iniciados no Supremo.

Apenas 5,44% das ações penais envolvem ao menos um crime que preencha duas condições: 1) cometido em razão do cargo e 2) cometido após a investidura no cargo que garante o foro privilegiado no Supremo.⁴

Se, nos últimos anos, notou-se uma multiplicação de propostas que visam reduzir ou eliminar o foro por prerrogativa de função, alguma das quais se aproximam da aprovação, como é o caso da PEC nº 333/2017, também no Judiciário avançaram propostas do tipo. O Supremo adotou, em maio de 2018, entendimento de que o foro por prerrogativa de função conferido a deputados federais e senadores se aplica apenas a crimes cometidos no exercício do cargo e em razão das funções a ele relacionadas.⁵ Desde então, por analogia, este entendimento tem sido aplicado por outras cortes, como o Superior Tribunal de Justiça (STJ), para também restringir a aplicação do foro por prerrogativa de função.⁶

A mudança de entendimento do STF, seja pela sua limitação prática, seja pela sua precariedade, atende apenas parcialmente aos anseios demonstrados de redução do foro por prerrogativa de função.⁷ A sociedade civil não deixou de apresentar esta pauta como prioritária nos esforços de combate à impunidade e à corrupção,⁸ de modo que os próximos anos deverão testemunhar contínuos esforços para a limitação, quicá eliminação, do chamado “foro privilegiado”.

4 FALCÃO, Joaquim; HARTMANN, Ivar A.; ALMEIDA, Guilherme da Franca Couto Fernandes de; CHAVES, Luciano. *V relatório supremo em números: o foro privilegiado e o supremo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/18097>>. Acesso em: 9 set. 2018.

5 Questão de Ordem na Ação Penal 937.

6 CONJUR. *Corte especial do STJ restringe prerrogativa de foro de governadores*. Brasília, 20 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-20/corte-especial-stj-restringe-prerrogativa-foro-governadores>>. Acesso em: 9 set. 2018.

7 Apesar do enorme impacto da nova interpretação do Supremo, “fora da esfera dos tribunais superiores, haverá ainda muita dúvida sobre a extensão dos efeitos da nova regra”. MOHALLEM, Michael. Menos foro, mais pressão sobre o Supremo. *Revista Piauí*, 2 mai. 2018. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/menos-foro-mais-pressao-sobre-o-supremo>>. Acesso em: 20 de out. 2018.

8 Foi incluída, entre as Novas Medidas contra a Corrupção, divulgadas em junho de 2018 por um conjunto de organizações lideradas pela Transparência Internacional Brasil, proposta que busca justamente reduzir o escopo do foro por prerrogativa de função. É a medida nº 21, disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/23949>>. Acesso em: 9 set. 2018.

Súmula Vinculante e Reformas Constitucionais

Fernando Leal

Colaborador:

Guilherme Magalhães

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Vide Lei nº 11.417, de 2006).

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

As súmulas vinculantes nunca foram tema de consenso. Mesmo antes da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004, ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) já divergiam sobre a introdução formal do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. Segundo relato do jornal Folha de São Paulo de 28 de maio de 1997, enquanto o Ministro Celso de Mello, então presidente da corte, comparou a proposta de criação de súmulas vinculantes com o Ato Institucional nº 5, o Ministro Sepúlveda Pertence defendeu a adoção da medida.¹ Em 16 de novembro de 2003, o mesmo jornal perguntou a juristas importantes se eles eram favoráveis ou contrários às súmulas vinculantes. De um lado, Carlos Velloso e Ives Gandra Martins se posicionaram favoravelmente ao instituto, reforçando a sua importância como

1 FOLHA DE SÃO PAULO. *Sepúlveda Pertence contesta as críticas do presidente do STF*. São Paulo, 28 mai 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc280533.htm>>. Acesso em: 10 out. 2018.

peça fundamental para descongestionar os tribunais. De outro lado, Sérgio Renault, ecoando, inclusive, a posição da Ordem dos Advogados do Brasil, e Luiz Antônio Marrey manifestaram-se contrariamente às súmulas, alegando engessamento do Judiciário e desvalorização da primeira instância.²

Após a promulgação da EC nº 45/2004, a prova de que o debate sobre a adequação das súmulas vinculantes à nossa ordem jurídica não se esgotou reside nas 4 Propostas de Emenda à Constituição (PEC) apresentadas até o momento que sugerem alterações na redação do art. 103-A da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). O instituto, que, no espírito da Reforma do Judiciário, tinha por objetivo primário desafogar e agilizar o sistema de Justiça, seguiu gerando, como se nota, desconfiança na comunidade jurídica e no Congresso Nacional.

O substrato comum das críticas que inspiram as propostas de emenda, no entanto, não está relacionado à redução de liberdade dos magistrados vinculados. Ao contrário, o problema enfatizado para a elaboração de PECs que chegam ao ponto de simplesmente prescreverem a revogação completa do art. 103-A (caso da PEC nº 275/2013) não é de limitação de vocações institucionais do Judiciário, mas, sim, de expansão. No caso, de expansão judicial, notadamente do STF, instituição competente para editar súmulas vinculantes. Democracia e separação de poderes, mais do que livre convencimento motivado ou independência judicial,³ são os grandes argumentos constitucionais apresentados para sustentar propostas de alteração ou supressão das súmulas vinculantes da ordem constitucional brasileira.

Em sua justificativa, as PECs nº 359 e 377/2005 indicam existir “uma equivocada compreensão na aplicação das súmulas vinculantes. Com a aprovação da supracitada Emenda (EC 45/2004), a pretexto de se agilizar

2 FOLHA DE SÃO PAULO. *O sr. é a favor da súmula vinculante? Por quê?* São Paulo, 16 nov. 2003. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1611200333.htm>>. Acesso em: 10 out. 2018.

3 Ver nesse sentido a manifestação do então presidente da OAB/SP, Luiz Flávio Borges D'Urso, sobre o assunto: “A súmula vinculante entrou na pauta da reforma do Judiciário como instrumento para dinamizar a prestação jurisdicional, mas constitui verdadeiramente um retrocesso. Amparada na hipótese de diminuir os trabalhos das altas cortes, a súmula produz vícios insanáveis, ao privar os magistrados de autonomia e crítica na interpretação da lei, prejudicando os cidadãos que terão seus direitos cerceados. A súmula retira do juiz a sua capacidade de entendimento e a sua livre convicção, ou seja, a sua independência para julgar”. Cf. PAGNAN, Rogério. Súmula vinculante é um retrocesso, afirma D'Urso. Folha de São Paulo, São Paulo, 3 dez. 2006. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0312200613.htm>>. Acesso em: 10 out. 2018.

a prestação jurisdicional, atribuiu-se à cúpula do Judiciário, constituída por magistrados não eleitos pelo povo, e vitalícios, o poder de fixar, em situação superior, ou no mínimo equivalente ao dos legisladores, regras interpretativas genéricas que a todos caberá obedecer, sem contestação e sem poder de revisão, já que apenas por estes mesmos magistrados é que poderão ser revistas. Seu poder tornou-se soberano, pois aos juízes da Corte Suprema cabe, agora, dizer para a sociedade, de modo genérico, o que afirma a lei. Suas palavras valem mais do que as palavras votadas e aprovadas pelos representantes eleitos pelo povo (Poder Legislativo).” Como solução para o problema, as PECs propõem a substituição das súmulas vinculantes por súmulas impeditivas de recurso contra sentenças ou acórdãos que expressem a mesma orientação sumulada.

A PEC 33/2005, de alcance mais amplo, tem por alvo o protagonismo do Judiciário, o excesso de judicialização das relações sociais e o ativismo judicial no Brasil. O STF, nesse contexto, recebe especial destaque. Nas palavras da justificativa da referida PEC “[é] tarefa simples enumerar os casos de explícito ativismo judicial. Difícil é mencionar exemplos de autocontenção de nossa Corte Suprema. (...) O certo é que o Supremo vem se tornando um superlegislativo”. A proposta correlaciona a expansão judicial liderada pelo Supremo com os mecanismos introduzidos pela Reforma do Judiciário. Em relação às súmulas vinculantes especificamente, a justificativa diz: “[a] proximadamente sete anos após sua aprovação, é necessário que o Congresso Nacional promova uma avaliação do uso desse instrumento. A nosso ver, a súmula vinculante vem sendo utilizada pelo STF como um ‘cheque em branco’ posto à disposição pelo Poder Legislativo. Seu uso não está em consonância com o texto constitucional e, portanto, deve passar por ajustes”.

Como se nota, ao lado da evocação de princípios fundamentais como o da democracia e da separação de poderes, há na PEC uma chamada de atenção para a operacionalização disfuncional das Súmulas Vinculantes pela corte. Como já mapeado empiricamente, a criação de súmulas vinculantes pelo Supremo parece não seguir os condicionamentos impostos pelo texto constitucional, como, para citar um específico requisito constitucional, a necessidade de existência prévia de “reiteradas decisões sobre

matéria constitucional”.⁴ Por esse motivo, as razões apresentadas para alterar completamente o funcionamento do instituto se inspiram não apenas nos conceitualismos típicos do trabalho com princípios constitucionais, mas também em argumentos pragmáticos.

Para lidar com o problema, a PEC nº 33/2005 propõe (i) aumentar para quatro quintos dos ministros do Supremo o quórum necessário para aprovação da súmula vinculante e (ii) condicionar o efeito vinculante de súmulas aprovadas pelo STF à aprovação pelo Poder Legislativo.

Na mais radical das mudanças, por fim, a PEC nº 275/2013, como dito, propõe a revogação de todo o art. 103-A da CRFB/1988. Com isso, as súmulas vinculantes seriam extintas. Embora nenhuma justificativa especial seja apresentada para tal supressão, a PEC anuncia visar “a aperfeiçoar o funcionamento das instituições que compõem a cúpula do nosso Poder Judiciário”. Nesse contexto, inclui como traço marcante do atual funcionamento do sistema de Justiça brasileiro a “sobrecarga de processos de competência do STF”. Ao contrário da proposta da Reforma do Judiciário, no entanto, a PEC nº 275/2013 não investe em mecanismos que ampliam o poder normativo da corte, mas basicamente “(n)a sua transformação em uma autêntica Corte Constitucional, com ampliação do número de seus membros e redução de sua competência”.

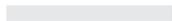
Como se percebe, as duas últimas PECs não se voltam especificamente a combater alegados problemas relacionados ao manejo real da prerrogativa conferida pela Reforma do Judiciário ao Supremo para editar súmulas vinculantes. As duas últimas propostas, para lidar com os mencionados problemas causados pela expansão judicial, propõem alterações mais drásticas que mexem com o desenho institucional vigente.

Se essas e as demais PECs que afetam o instituto da súmula vinculante sairão vitoriosas, ainda é incerto. A PEC nº 377/2005 foi apensada à PEC nº 358/2005, que dispõe sobre a Súmula Impeditiva de Recursos, e se encontra pronta para pauta no Plenário. A PEC nº 359/2005 foi devolvida ao autor por não conter o número mínimo de assinaturas indicado no inciso I do

4 COIRO, Adriana Lacombe. Aos ministros, tudo? Uma análise da aplicação dos requisitos constitucionais na elaboração de súmulas vinculantes. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, Renovar, nº 24, p. 159-201, jul./set. 2012.

art. 60, da CRFB/1988, combinado com o inciso I do art. 201, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. A PEC nº 33/2011 foi arquivada em 31 de janeiro de 2015. A PEC nº 275/2013, por fim, encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Independentemente do resultado das propostas, porém, parece certo que a operacionalização real das súmulas vinculantes pelo Supremo exige uma reconsideração urgente. Para além da efetividade da Reforma do Judiciário, se o diagnóstico sugerido pelas justificativas dos projetos é acertado, o que está em jogo parece ser a efetividade da própria Constituição.

Foro Privilegiado no STJ como Reprodução da Desigualdade



Clara Leitão
Izabel Nuñez

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

~~b) os mandados de segurança e os *habeas data* contra ato de Ministro de Estado ou do próprio Tribunal;~~

b) os mandados de segurança e os ***habeas data*** contra ato de Ministro de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica ou do próprio Tribunal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999.)

~~c) os *habeas corpus*, quando o coator ou o paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea “a”, ou quando o coator for Ministro de Estado, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral;~~

~~c) os *habeas corpus*, quando o coator ou o paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea “a”, quando coator for tribunal, sujeito à sua jurisdição, ou Ministro de Estado, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 1999)~~

c) os ***habeas corpus***, quando o coator ou paciente for qualquer das pessoas mencionadas na alínea “a”, ou quando o coator for tribunal sujeito à sua jurisdição, Ministro de Estado ou Comandante da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999.)

d) os conflitos de competência entre quaisquer tribunais, ressalvado o disposto no art. 102, I, “o”, bem como entre tribunal e juízes a ele não vinculados e entre juízes vinculados a tribunais diversos;

e) as revisões criminais e as ações rescisórias de seus julgados;

f) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

g) os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União, ou entre autoridades judiciárias de um Estado e administrativas de outro ou do Distrito Federal, ou entre as deste e da União;

h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal;

i) a homologação de sentenças estrangeiras e a concessão de *exequatur* às cartas rogatórias; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.)

Para esta resenha, analisamos 31 Propostas de Emendas à Constituição (PECs) que pretendiam alterar – ou alteraram – o inciso I do art. 105 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). O referido dispositivo define em sua alínea “a” aquelas pessoas que têm foro privilegiado no Superior Tribunal de Justiça¹ por prerrogativa de função, em crimes comuns e de responsabilidade. Após a leitura das PECs, separamos aquelas que versavam sobre as demais alíneas, nos restringindo, assim, ao exame de 24 proposições. Em seguida, identificamos que, no que se refere à finalidade das propostas, elas podem ser divididas em dois grandes grupos: aquelas que objetivam extinguir ou restringir as possibilidades de incidência do foro privilegiado e as que pretendem ampliá-las.

Identificamos oito PECs que tinham por escopo ampliar o rol dos cargos previstos na alínea “a” do inciso I do art. 105. Esse grupo pode ser subdividido da seguinte forma: (a) três pretendiam criar novos órgãos, quais sejam, uma Corte Constitucional, o Tribunal Superior da Probidade Administrativa, e os Tribunais Regionais Agrários, e incluíam os membros das respectivas instituições no dispositivo em análise, dando a eles foro privilegiado; (b) cinco buscavam incluir cargos de órgãos públicos já existentes no referido rol. Elas dispunham sobre (i) membros dos Tribunais Regionais

1 No que concerne ao Foro Privilegiado no STJ, diz o art. 105 da CRFB/1988 que “compete ao Superior Tribunal de Justiça: I - processar e julgar, originariamente: a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais”.

Federais, (ii) membros do Ministério Público Estadual, (iii) comandantes das Forças Armadas e (iv) Auditores Gerais dos Estados. As restantes – que atualmente tramitam em conjunto – pretendiam incluir os membros da Defensoria Pública no foro privilegiado.

No que se refere às proposições que extinguem ou restringem as possibilidades de incidência do inciso I do art. 105, identificamos que as propostas podem ser classificadas da seguinte forma:

(a) Quatro retiram cargos do rol de incidência do foro privilegiado por prerrogativa de função, sendo que:

- i. Três excluem os membros do Tribunais de Contas, pois revogam a existência dos próprios tribunais;
- ii. Uma retira os membros do Tribunal Regional do Trabalho dos crimes de responsabilidade.

(b) Quatro propostas revogam o foro privilegiado previsto no inciso I do art. 105 da Constituição Federal.

(c) Oito extinguem o foro por prerrogativa de função em quaisquer instâncias. Nesse sentido, parte delas se refere ao caso de crimes comuns e outra aos crimes de responsabilidade.

Dentre as PECs analisadas, nenhuma foi aprovada e transformada em Emenda Constitucional. Ao todo, seis se encontram arquivadas, uma não atingiu o número mínimo de assinaturas, e as demais, isto é, 17, encontram-se em tramitação. Do grupo que amplia o escopo da alínea “a” do inciso I do art. 105, apenas duas foram arquivadas, e são aquelas que pretendem incluir membros do Tribunal Regional Federal e do Ministério Público Eleitoral no rol de incidência do foro privilegiado. As demais estão prontas para pauta de deliberação no Plenário ou na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Quanto ao grupo que restringe o escopo do referido artigo, três das quatro propostas arquivadas versam sobre temas repetidos e tratam de revogação do foro privilegiado e retirada dos membros do Tribunal de Contas da União do rol de incidência da alínea “a” do inciso I do art. 105. A proposta restante retira do rol de incidência os membros dos Tribunais Regionais do Trabalho.

Entre as 11 propostas que restringem o escopo do artigo em trâmite, duas encontram-se prontas para pauta de deliberação no Plenário, e estão tramitando em conjunto. Uma delas objetiva revogar o foro privilegiado, e a outra extingue foro em casos de crimes comuns.

As outras nove estão aguardando Deliberação do Recurso na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Nesse grupo, há sete delas tramitando em conjunto, que também buscam extinguir o foro privilegiado para casos de crimes comuns. Outras duas pretendem retirar do rol de incidência do artigo os membros dos Tribunais de Contas.

O foro privilegiado, no caso brasileiro, se configura em uma forma de tratamento desigual e hierárquico.² No entanto, se dá a partir da constatação da desigualdade de status entre os cidadãos.³ Ao contrário do que ocorre em países como os Estados Unidos e o Canadá, nos quais a demanda por igualdade almeja a afirmação de um status igualitário em relação à maioria, ampliando direitos das minorias e não concedendo a poucos mais privilégios.

Esse tratamento desigual é reflexo de uma sociedade na qual se considera que “a regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desigualem”.⁴ Do ponto de vista das ciências sociais, não há como se pensar em igualdade se não como uma ideia-valor⁵ que se constrói como representação social, a partir de parâmetros internos, da própria sociedade, em situações concretas e que se reflete na produção e consagração de certos discursos. Assim, quando Ruy Barbosa escreveu a sua oração aos moços, criou uma concepção de igualdade bastante específica e que se adequa com perfeição à sociedade brasileira, de características hierárquica e inquisitorial,⁶ que prega o tratamento jurídico diferenciado no Brasil às pessoas, a partir do lugar que elas ocupam na sociedade.

2 DUMONT, Louis. *Homo Hierarquicus: o sistema de castas e suas implicações*. São Paulo: EDUSP, 1997. p. 373.

3 OLIVEIRA, Luís Roberto Cardoso de. Concepções de igualdade e cidadania. *Contemporânea*, Florianópolis, UFSCar, 2011.

4 BARBOSA, Ruy. *Oração aos moços*. Casa de Rui Barbosa, 1921.

5 DUMONT, Louis. *Homo hierarquicus: o sistema de castas e suas implicações*. São Paulo: EDUSP, 1997.

6 KANT DE LIMA, Roberto. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana?, *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 1, p. 49-59, 2004.

Organização do Ministério Público

Carlos Roberto de C. Jatahy
Larissa de Lima e Campos

Art. 128. O Ministério Público abrange:

I - o Ministério Público da União, que compreende:

- a) o Ministério Público Federal;
- b) o Ministério Público do Trabalho;
- c) o Ministério Público Militar;
- d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios;

II - os Ministérios Públicos dos Estados.

§ 1º O Ministério Público da União tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República dentre integrantes da carreira, maiores de trinta e cinco anos, após a aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, para mandato de dois anos, permitida a recondução.

§ 2º A destituição do Procurador-Geral da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal.

§ 3º Os Ministérios Públicos dos Estados e o do Distrito Federal e Territórios formarão lista tripartite dentre integrantes da carreira, na forma da lei respectiva, para escolha de seu Procurador-Geral, que será nomeado pelo Chefe do Poder Executivo, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.

§ 4º Os Procuradores-Gerais nos Estados e no Distrito Federal e Territórios poderão ser destituídos por deliberação da maioria absoluta do Poder Legislativo, na forma da lei complementar respectiva.

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

- a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;
- ~~b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa;~~
- b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.)
- ~~c) irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;~~

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e res-salvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.)II - os Ministérios Públicos dos Estados.

II - as seguintes vedações:

- a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, per-centagens ou custas processuais;
- b) exercer a advocacia;
- c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
- d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função públi-ca, salvo uma de magistério;
- e) ~~exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas na lei.~~
- e) exercer atividade político-partidária; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.)
- f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.)

§ 6º Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 95, parágrafo único, V. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.)

As Propostas de Emendas à Constituição (PECs) nº 59/95, 183/2003, 358/2005, 16/2007 e 189/2007, preocupadas com o processo de escolha da chefia do Ministério Público, tanto da União quanto dos Estados e Distrito Federal, propuseram a mudança nos critérios atualmente existentes. No que concerne ao Procurador Geral da República, a PEC nº 358/2005 pretendia restringir a escolha do Presidente da República apenas aos integrantes da *carreira* do Ministério Público Federal (Procuradores da República), retirando do processo todos os demais integrantes do Ministério Público da União (membros do Ministério Público Militar, do Trabalho e do Distrito Federal e Territórios). Pelo texto de 1988, disposto no § 1º do art. 128, o Presidente da República pode realizar a escolha entre qualquer integrante das carreiras que compõe o Ministério Público da União, maiores de 35 anos, com a aprovação do Senado Federal. A medida parece ser antidemocráti-

ca, pois privilegia apenas uma das quatro carreiras que compõem o Ministério Público da União, todas com mesmo regime jurídico constitucional, sem qualquer motivo plausível.

Por outro lado, os constituintes reformadores preocuparam-se em alterar também o dispositivo constitucional que trata da chefia do Ministério Público nos Estados e no Distrito Federal e territórios. Desta feita, as propostas apresentadas pretendiam retirar do chefe do Executivo local a escolha dentre lista tríplice, critério que existe desde 1988 e que, mesmo antes do Comando Constitucional, foi adotado no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. A eleição pela classe é manifestação democrática, permitindo-se ao Chefe do Executivo uma escolha política, dentre a lista tríplice encaminhada.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/1988), reconhecendo a importância que o Ministério Público tem para a proteção dos direitos e garantias individuais dos brasileiros, assegurou que os membros dessa instituição possuíssem certas garantias institucionais, visando o pleno e independente exercício de suas funções. Há três garantias previstas no inciso I do § 5º do art. 128 da CFRB/1988, respectivamente: a) vitaliciedade, b) inamovibilidade e c) irredutibilidade de subsídios.

A vitaliciedade trata da impossibilidade de perda de cargo pelo *parquet* após dois anos de efetivo exercício, senão por sentença transitada em julgado. Depois desse período de dois anos, o promotor de justiça só será demitido caso ocorra uma das seguintes hipóteses: abandono do cargo por mais de 30 dias corridos, exercício da advocacia, prática de crime incompatível com a função (exemplos: crimes dolosos contra o patrimônio, contra a administração e fé pública, os que importem lesão aos cofres públicos e aqueles previstos no art. 5º, XLIII da CFRB/1988) e prática de improbidade administrativa. Antes destes dois anos o promotor pode perder o cargo mediante manifestação voluntária (pedido de exoneração) ou ser demitido em processo administrativo disciplinar.

A inamovibilidade é a impossibilidade de remover um membro do Ministério Público do órgão onde esteja alocado, sem sua manifestação voluntária. Não é permitido inclusive a promoção do promotor sem a sua prévia aquiescência, salvo motivo de interesse público, após manifestação

do órgão colegiado competente – Conselho Superior do Ministério Público. Não se trata de uma inamovibilidade absoluta, porque a remoção compulsória do promotor pode ocorrer com base em decisão da maioria absoluta dos membros do Conselho Superior do Ministério Público, em caso de interesse público. Tratando-se, é claro, de um processo administrativo em que se garante a ampla defesa e o devido processo legal, cabendo recurso ao Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça.

A última garantia prevista é a irredutibilidade dos subsídios. O objetivo desta alínea é assegurar ao Ministério Público, para o bom desempenho de suas funções institucionais, imunidade a possíveis retaliações relacionadas à redução de sua remuneração.

Desde a promulgação da CFRB em 1988, o inciso I do § 5º do art. 128 já foi objeto de 11 PECs. Dessas, três¹ possuem conteúdo relacionado ao Direito Tributário e, portanto, não serão objeto desta análise. Outras três² não possuem o seu inteiro teor disponível no site do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados. Das cinco restantes, apenas uma teve a sua proposta aprovada e já implementada na CFRB/1988. A PEC nº 29/2000 foi implementada pela Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004.

A EC 45/2004 alterou o quórum exigido para que o órgão colegiado possa remover o membro do Ministério Público. Antes da emenda, era necessário o voto de 2/3 dos integrantes do Conselho Superior do Ministério Público, mas, com a mudança, se reduziu o quórum para maioria absoluta. Tal alteração torna um pouco mais fácil a possibilidade de remoção de um promotor com base no interesse público. Parece ter sido uma medida benéfica, já incorporada sem maiores traumas ao ordenamento jurídico.

A PEC nº 29/2000 também pretendeu modificar as alíneas “a” e “c” deste dispositivo. Quanto à vitaliciedade, originalmente se pretendia aumentar o prazo de dois para três anos para que o promotor pudesse adquirir a vitaliciedade. Também se tentou prever a possibilidade da perda do cargo, uma vez adquirida a garantia institucional, por meio de sentença transitado em julgado ou por decisão do Conselho Nacional do Ministério Público. Sobre a alínea “c”, tentou-se prever a possibilidade de suspensão

1 São elas: PEC nº 57/2001, PEC nº 154/2003 e PEC nº 268/2016.

2 São elas: PEC nº 59/1995, PEC nº 46/1995 e PEC nº 586/1998.

do membro do Ministério Público em caso de descumprimento dos prazos processuais, na forma da lei. Essas duas propostas não foram aprovadas e nunca foram implementadas na CRFB/1988.

Outra PEC existente e que já pretendeu alterar o dispositivo aqui em questão é a PEC nº 48/2009. Embora já tenha sido arquivada, é interessante estudá-la para fins acadêmicos. Seu objetivo era criar uma alínea e disciplinar o direito a férias coletivas dos membros do Ministério Público e dos magistrados. As férias seriam anuais, por 60 dias, e divididas em dois períodos, um individual e outro coletivo. As férias coletivas se dariam no período de 2 a 31 de janeiro e seria vedada a conversão em abono pecuniário.

As férias coletivas foram excluídas da Constituição pela EC nº 45 em 2004 com o intuito de aumentar a qualidade da prestação jurisdicional no país. Contudo, o autor desta PEC entende que a eliminação dessas férias não atingiu o benefício buscado, porque o cenário atual seria de gozo de férias durante diferentes meses do ano, o que prejudicaria ainda mais a tramitação dos processos. No entanto, como já informado antes, tal proposta foi arquivada e essa nova alínea nunca foi criada.

Há atualmente três PECs em tramitação e que buscam realizar mudanças quanto às garantias do Ministério Público. A PEC nº 32/2016 é uma delas. Seu objetivo é tornar exclusivo do Procurador-Geral da República a iniciativa de projetos de lei complementar (PLP) que tratem sobre a estruturação do Ministério Público da União. Hoje, essa iniciativa não é exclusiva, já que, para o estatuto da instituição, admite-se a proposta por parte do chefe do Executivo. A questão já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, em voto do Ministro Sepúlveda Pertence, que entendeu ter sido a vontade do constituinte a possibilidade tanto do chefe do Ministério Público da União quanto do Presidente da República exercerem a iniciativa legislativa concorrente: “Testemunho eloquente desse esforço de composição entre o futuro projetado e o passado renitente é a esdrúxula concorrência de iniciativas entre o Procurador-Geral e o Presidente da República para a Lei Complementar do Ministério Público da União.”³ A proposta visa

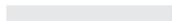
3 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandato de Segurança Nº 21.239 – DF. **Revista Trimestral de Jurisprudência**, v. 147, p. 126. No mesmo sentido, confira-se: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MPDFT e legitimidade para recorrer. *Informativo STF*, n. 205, 2 a 6 de outubro de 2000.

retirar esta possibilidade concorrente e está em consonância com aqueles que consideram que não deva ter o Ministério Público qualquer controle externo para melhor fiscalizar os demais poderes do Estado.

A PEC nº 75/2011 também se encontra em tramitação e visa modificar a alínea “a” do dispositivo em questão. O objetivo é aumentar o poder do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) por meio da retirada da parte do dispositivo que dispõe “não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado”. Como o CNMP só tem atuação administrativa e financeira, ele não pode aplicar a pena de demissão ao promotor. Dessa forma, para o autor desta PEC, a necessidade de uma ação judicial torna muito burocrática a aplicação de penalidades aos membros do Ministério Público. A alteração proposta ainda permitiria o uso do Judiciário como meio recursal para questionamento da decisão tomada administrativamente pelo CNMP.

Por fim, analisa-se a PEC nº 358/2005, que se encontra “Pronta para Pauta”. O objetivo desta PEC é alterar a alínea “a” de duas formas. A primeira delas seria mudar o prazo de dois para três anos de exercício efetivo para que o promotor possa adquirir vitaliciedade. A segunda proposta é (i) permitir que o processo judicial que julgue o promotor seja iniciado por representação ao Ministério Público, (ii) estabelecer como quórum de votação 3/5 dos membros do CNMP e (iii) prever essa possibilidade de julgamento para os casos de: negligência e desídia reiteradas no cumprimento dos deveres do cargo, arbitrariedade ou abuso de poder, procedimento incompatível com o decoro de suas funções e realização de alguma das vedações dos membros do Ministério Público.

Garantias Institucionais do Ministério Público



Carlos Roberto de C. Jatahy
Bernardo Kaufmann

Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I - as seguintes garantias:

a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado;

~~b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa;~~

b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, assegurada ampla defesa; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004);

~~c) irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;~~

c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e res-salvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998.)

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e a importância conferida ao Ministério Público pelo novo texto constitucional, a instituição foi objeto de algumas Propostas de Emenda à Constituição (PECs) ao longo destes 30 anos de vigência.

Nesse sentido, até o presente momento, 11 PECs se debruçaram sobre o art. 128, *caput* e incisos, dispositivo esse que cuida dos organismos que compõem tal instituição. Destas, seis¹ foram arquivadas (de maneira que não serão discutidas neste texto), três² estão em tramitação, uma³ está pronta para ser pautada e uma⁴ já foi aprovada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

1 PEC nº 62/1990; PEC nº 99/2003; PEC nº 204/1995; PEC nº 386/2001, PEC nº 34/2000 e PEC nº 52/2004.

2 PEC nº 251/2016; PEC nº 143/2003 e PEC nº 59/1995.

3 PEC nº 122/2003.

4 PEC nº 96/1992.

Com relação às PECs em tramitação, destacam-se a PEC nº 251/2016 e a PEC nº 143/2003. A primeira propõe a modificação do *caput* do art. 128, CRFB/1988, para que a instituição passe a se chamar “Ministério Público Nacional”, além de acrescentar à estrutura do Ministério Público da União o Ministério Público de Contas da União (art. 128, I, “e”, CRFB/1988). Por sua vez, os Ministérios Públicos dos Estados passariam a conter não mais apenas o Ministério Público Estadual, como também o Ministério Público de Contas dos Estados (art. 128, II, “b”, CRFB/1988) e o Ministério Público de Contas dos Municípios (art. 128, II, “c”, CRFB/1988).

Já a PEC nº 143/2003 igualmente se propõe a adicionar órgãos ao Ministério Público da União. Diferentemente do caso anterior, contudo, a presente proposta versa no seu conteúdo sobre a instituição no direito brasileiro da chamada “Justiça Agrária”. Como forma de efetivação deste novo ramo do Poder Judiciário, tornar-se-ia necessário que tal medida fosse acompanhada de inovação também na estrutura do Ministério Público da União, com a simultânea implementação do Ministério Público Agrário, que passaria a ter amparo constitucional no art. 128, I, “e” da CRFB/1988.

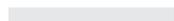
Quanto a esta proposta, é interessante ressaltar que a mesma guarda profunda relação com a PEC nº 122/2003. Esta última, que está pronta para ser pautada na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), vai ao encontro da PEC nº 143/2003 e discorre sobre a necessidade de criação no Brasil da Justiça Agrária como forma de apaziguamento dos conflitos oriundos das relações do campo. Com esse intuito, a mencionada Proposta de Emenda Constitucional busca, tal qual a PEC nº 143/2003, alterar as disposições constitucionais acerca do Ministério Público da União para que o mesmo seja integrado não apenas pelos Ministérios Públicos Federal, do Trabalho, Militar, do Distrito Federal e Territórios, mas também pelo Agrário, que seria inserido ao art. 128, I, CRFB/1988, na sua alínea “b”.

Por fim, cumpre mencionar brevemente a PEC nº 96/1992, que difere das demais uma vez que é a única que já foi deliberada e aprovada pelo Congresso Nacional, tendo sido convertida na Emenda Constitucional nº 45/2004.

Entretanto, tendo em vista que a mesma não promoveu quaisquer mudanças no art. 128, *caput* ou incisos, mas tão somente nos seus parágrafos 5º, I, “b”, II, “e” e 6º, não será feita aqui uma análise do seu mérito.

Assim sendo, ante todo o exposto, é de se concluir que, até 2018, o art. 128, *caput* e seus incisos ainda não foi objeto de modificação por parte do constituinte derivado reformador. Repise-se, contudo, que é possível que, em breve, isso não mais se mostre verdadeiro, na medida em que, como dito, tramitam no Legislativo Federal diversas PECs cujo objetivo é precisamente a reforma do *caput* e dos incisos do mencionado art. 128. Portanto, percebe-se que as mudanças promovidas no texto constitucional relativamente ao Ministério Público foram feitas em outros dispositivos, como o § 5º do mesmo art. 128, bem como o art. 130-A.

Promotores de Justiça e Procuradores da República Devem Poder se Envolver em Política?



Silvana Batini

Eduardo Dias Garcia

Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

II - as seguintes vedações:

- a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;
- b) exercer a advocacia;
- c) participar de sociedade comercial, na forma da lei;
- d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério;
- e) ~~exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas na lei;~~
- e) exercer atividade político-partidária; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.)
- f) receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004.)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CFRB/1988), em seu texto original, proibiu a atividade político-partidária a membros do Ministério Público (MP), dentre outras vedações. Ainda assim, admitiu, na alínea “e” do inciso II do § 5º do art. 128, que a lei infraconstitucional estabelecesse exceções à vedação desta atividade. A lei regulamentadora nunca veio, mas os limites do envolvimento destes atores na vida política permaneceram em discussão. Prova é que as diversas vedações aos membros do MP já foram alvo de oito Propostas de Emenda à Constituição (PECs) distintas,¹ com cinco destas tratando especificamente, desde sua origem, da atividade político-partidária.

A primeira destas propostas é a PEC nº 96/1992, apresentada em março de 1992 pelo Deputado Hélio Bicudo (PT/SP). Ela foi a única, até o momento,

1 PEC nº 96/1992; PEC nº 306/1996; PEC nº 365/1996; PEC nº 374/1996; PEC nº 389/2001; PEC nº 392/2014; PEC nº 82/2015; PEC nº 322/2017. As PECs nº 57/2015 e 69/2015, propostas pelo mesmo autor da PEC nº 82/2015, versam sobre o mesmo tema desta, tendo sido devolvidas ao autor por não conterem o número mínimo de assinaturas.

que evoluiu para ser efetivamente convertida em Emenda Constitucional (EC) nº 45/2004). Em vigor até hoje, o texto alterado passou a vedar de forma absoluta o exercício da atividade político-partidária por membros do MP, excluída a possibilidade de ressalvas na lei. Hoje, via de regra, quando promotores e procuradores decidem disputar cargos políticos, exoneram-se antes.

Ao contrário das demais propostas aqui mencionadas, a PEC nº 96/1992 nasceu com um objetivo mais amplo e diverso. Propunha-se a reformar o Poder Judiciário “desde as pequenas comarcas do interior até o Supremo Tribunal Federal”, conforme declarado pelo autor da proposta. De fato, a PEC nº 96/1992 evoluiu para se transformar em uma emenda que significou profunda reforma do Poder Judiciário e com reflexos relevantes também para o MP.

Da proposta original para o dispositivo aqui analisado (art. 128, § 5º, II) pouco restou. Originalmente, consistia na simples sugestão de inclusão de uma alínea “f”, vedando aos membros do MP a representação dos interesses próprios da União, em juízo ou fora dele. O texto original da PEC não tem qualquer correspondência com a mudança efetivamente promovida pela EC nº 45 que, além da já mencionada vedação absoluta do exercício de atividade política, vedou também o recebimento, pelos membros do MP, de auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas.

Ao longo dos 30 anos de vigência da Constituição, outras três PECs² foram favoráveis à vedação total ao exercício de atividade político-partidária, apresentando, como fundamento principal, a necessidade de imparcialidade dos promotores e procuradores no exercício de suas funções institucionais, que poderiam ser prejudicadas por seu envolvimento com a política. As propostas ainda indicavam a necessidade de equiparação com a carreira da magistratura, cujos membros tampouco podem ter atuação política.

O tema retornou em duas outras PECs mais recentes,³ com viés totalmente diverso: propõem a revogação completa da vedação, restaurando-se o texto constitucional original, para permitir que membros do MP exerçam atividade política na forma da lei. A PEC nº 82/2015, de autoria

2 PEC 306/1996; PEC 374/1996; PEC 389/2001.

3 PEC 392/2014; PEC 82/2015.

do Deputado Veneziano Vital do Rêgo (PMDB/PB), vai um pouco além: propõe a regulação da atividade político-partidária dos membros do MP no próprio texto constitucional, com a inclusão dos §§ 7º a 12 ao art. 128.

Estas novas propostas partem da ideia de que a proibição absoluta trazida pela EC nº 45/2004, além de não garantir a independência, configura supressão inconstitucional de direitos fundamentais dos membros do MP, sendo sua revogação necessária para lhes devolver sua cidadania plena, materializada no direito à participação no processo político. Além disso, sustentam que promotores e procuradores são, em sua maioria, cidadãos desejáveis para a ocupação de cargos eletivos, seja por sua vocação para velar pela ordem democrática, seja por toda a experiência adquirida na atividade funcional.

A mesma ideia está presente na justificativa da PEC nº 322/2017 (Deputado Assis Carvalho, PT/PI), que pretende permitir que, além do magistério, promotores e procuradores possam atuar também como secretários de capitais, secretários de estado ou ministros de estado, em pastas compatíveis com as finalidades da instituição e desde que haja afastamento do cargo no MP.

O tema jamais se pacificou. O significado da expressão “atividade político-partidária” permaneceu controvertido. No seu limite máximo, configurou desde sempre a inelegibilidade do membro e a restrição absoluta à filiação partidária. Mas, no seu substrato mínimo, ainda gera dúvidas.

A vedação constitucional interfere na liberdade de um promotor ou procurador manifestar apoio individual a candidaturas, engajar-se em campanhas políticas não eleitorais, manifestar preferências pessoais em redes sociais ou mesmo aceitar nomeação para cargos executivos como os de secretários ou ministros de Estado? Em 2006, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) expediu a Resolução nº 005, restringindo a vedação constitucional apenas aos que ingressaram na instituição após a vigência da EC nº 45/2004 e proibindo o exercício de cargos ou funções públicas diversas aos membros do MP. Porém, mesmo dentro do CNMP, o tema oscilou ao longo do tempo.⁴

Outras carreiras jurídicas não sofreram a mesma vedação e, em especial, a polícia se organizou e conseguiu, ao longo das três décadas, eleger bancadas de parlamentares oriundos da categoria, entre delegados e agentes, com

4 A Resolução nº 005 já sofreu duas alterações relevantes: a primeira pela Resolução nº 72/2011 e a segunda pela Resolução nº 144/2016, que restaurou o texto original da Resolução nº 005 e suas vedações.

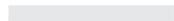
reflexo na condução legislativa de temas corporativos e institucionais, como segurança pública, processo penal e outros, com interesses comuns ao MP.⁵

A busca por conferir uma interpretação menos radical ao disposto no art. 128, § 5º, II, enquanto nova Emenda não é aprovada, inspirou a Associação Nacional dos Procuradores da República a propor, em 2018, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 5985/DF – Relator Ministro Marco Aurélio Mello), sustentando a inconstitucionalidade da alteração promovida pela EC nº 45/2004, e alegando que o disposto no art. 128, § 5º, inciso II, alínea “e”, da CRFB/1988, deve ser interpretado como vedação apenas ao exercício simultâneo da atividade político-partidária com a atuação funcional. A ADI não teve liminar, sob o fundamento de que a questão deve ser julgada diretamente pelo Plenário, com discussão do mérito, em rito abreviado.⁶

5 Para ficar apenas com uma iniciativa emblemática, cito aqui a PEC nº 37/2011, que pretendia restringir a atividade investigatória do Ministério Público, tornando-a exclusiva da autoridade policial. A PEC acabou sendo rejeitada no calor das manifestações populares de 2013.

6 MACEDO, Fausto. Procuradores questionam no Supremo impedimento político-partidário. *Estadão*, São Paulo, 10 set. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradores-questionam-no-supremo-impedimento-politico-partidario/>>. Acesso em: 19 set. 2018.

O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial



Silvana Batini

Laís Aoki

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), no inciso VII do art. 129,¹ fixou, como uma das funções institucionais do Ministério Público (MP) o controle externo da atividade policial, embora não tenha definido parâmetros de como se daria esse controle. O tema nunca foi regulamentado em lei e gerou entraves corporativos. Prova disso é que ao longo destes 30 anos de vigência da CRFB/1988, a norma foi objeto de dez propostas de emendas constitucionais, todas elas com o objeto de retirar ou minimizar o papel do MP no exercício do controle externo da atividade policial.

A ideia de controle e vigilância sobre os poderes – especialmente os armados, se impunha, no contexto da redemocratização, como forma de coibir abusos e prestigiar o sistema de freios e contrapesos. O MP que surgiu do texto constitucional trouxe consigo o papel de ser esta espécie de sentinela da sociedade. Controlar externamente a atividade da polícia é, de certa forma, um desdobramento das funções de tutela coletiva, no aspecto da defesa da legalidade e do regime democrático de direito.²

Embora nunca tenha havido consenso sobre os limites materiais do controle externo, a doutrina tradicional propôs que recaísse sobre a atividade fim, tão somente, e não sobre a instituição da polícia, já que é ausente a hierarquia entre os órgãos.³ O MP Federal, em 2014, instituiu a 7ª Câmara de Coordenação e Revisão, em torno do tema do controle externo, com o

1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Art. 129, Inciso VII: São funções institucionais do Ministério Público: (...) VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior.

2 MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Regime Jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2000

3 MAZZILLI, Hugo Nigro. *Manual do Promotor de Justiça*. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/livros/manualpj.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

objetivo de “velar pela regularidade, adequação e eficiência dos procedimentos empregados na execução da atividade policial, além da integração das funções do MP e das Polícias, com vistas ao aprimoramento da persecução penal e melhor atendimento do interesse público”.⁴

A primeira tentativa de modificação do inciso VII do art. 129 veio 18 anos depois do nascimento da CRFB/1988 com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 120/2006, de autoria do Deputado Pedro Simon, que alterava o referido inciso de modo a acrescentar que o controle externo da atividade policial realizado pelo MP fosse exercido com o auxílio dos órgãos da polícia judiciária, na forma da Lei. Porém, foi a PEC nº 184/2007, de autoria do Deputado Laerte Bessa, que, pela primeira vez, alterou substancialmente o modelo de controle externo da atividade policial.

Nitidamente inspirada na Emenda Constitucional nº 45, aprovada em 2004 e que reformou o Poder Judiciário, a PEC nº 184/2007 propunha dar à instituição da polícia judiciária o mesmo *status* constitucional do MP, da Advocacia, Advocacia Pública e Defensoria Pública, já que acrescentava uma Seção exclusiva para a Polícia Judiciária, dentro do Capítulo IV, Título IV da CRFB/1988, reservado às Funções Essenciais à Justiça. Para o exercício do controle externo, a PEC nº 184/2007 propunha com a criação do art. 135-B, § 3º, VI, a exemplo do que fora feito com a Magistratura e o MP, a criação do Conselho Nacional da Polícia Judiciária, composto por 18 membros, 12 deles oriundos da carreira policial, e apenas um advindo do MP.

Todas as demais PECs, cujo objeto toca o tema do controle externo da atividade policial, têm conteúdo semelhante no sentido de retirá-lo da titularidade do MP. Todas as PECs propõem que este controle passe a ser exercido por um conselho específico voltado à atividade da polícia, variando nos modelos de sua composição.

- PEC nº 49/2008, de autoria de Heráclito Fortes, também propunha criar o Conselho Federal da Polícia Judiciária, responsável por exercer o controle externo da atividade policial, no art. 135-B da Constituição, retirando o MP de seu exercício exclusivo.

4 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 7ª Câmara de Coordenação e Revisão. Disponível em: <<http://www.mpf.br/atuacao-tematica/ccr7>>. Acesso em: 15 set. 2018.

- PEC nº 244/2008, de autoria do Deputado Celso Russomano, dentre outros, propunha a revogação do art. 129, VII (precisamente o que atribui ao MP o controle externo da atividade policial), e do art. 130-A, ambos da Constituição, o que resultaria também na extinção do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).
- PEC nº 38/2009, de autoria do Deputado Romeu Tuma, acrescentava o art. 144-A à Constituição, criando e disciplinando o Conselho Nacional de Polícia que, por sua vez, exerceria o controle externo da atividade policial, revogando o art. 129, VII.
- PEC nº 381/2009, de autoria do então Deputado Federal Régis de Oliveira, propunha a criação do Conselho Nacional de Polícia, que vigoraria no art. 144-A da Constituição. Referido conselho seria majoritariamente composto por membros da polícia e teria, como uma de suas funções, o controle externo da atividade policial.
- PEC nº 409/2009, de autoria do Deputado Marcelo Ortiz, dentre outros, propunha a criação do art. 144-B, dispondo que o controle externo da polícia judiciária federal seria exercido pelo Conselho Federal da Polícia Judiciária, composto por três magistrados federais, três membros do MP, três advogados e três membros da polícia judiciária federal. Por sua vez, a polícia judiciária dos Estados e do Distrito Federal organizariam a autonomia de suas respectivas polícias judiciárias, criando Conselhos Estaduais, responsáveis por exercer seu controle externo, na forma do art. 144-B.
- PEC nº 430/2009, de autoria do Deputado Celso Russomano, dentre outros, propunha que o exercício do controle externo da atividade policial fosse realizado pelo Conselho Nacional de Segurança Pública, composto, em mais da metade de seus membros, de conselheiros advindos da carreira policial e do corpo de bombeiros.
- PEC nº 432/2009, de autoria dos Deputados Marcelo Itagiba, Celso Russomano e Capitão Assumpção, dentre outros, tem conteúdo praticamente idêntico ao da PEC nº 430/2009, criando o Conselho Nacional de Segurança Pública, formado em sua maioria por membros oriundos da Polícia e do Corpo de Bombeiros.
- PEC nº 102/2011, de autoria do Deputado Blairo Maggi, acrescenta o art. 144, § 11, propondo também criar o Conselho Nacional de Polícia.

Caso aprovadas, o modelo idealizado pela CRFB/1988 estaria totalmente desvirtuado. Conselhos compostos predominantemente por membros da carreira policial não garantem vigilância ou verificação administrativa isenta. O modelo vigente de controle realizado pelo MP pretende preservar a imparcialidade e reduzir a pressão corporativista, e, em corporações armadas, isso é fundamental.

Além disso, a sistemática atual integra as funções policiais com as funções do MP, titular da ação penal. Logo, atribuir-lhe o controle externo da atividade policial visa, também, à realização de investigação policial correta e efetiva, prestigiando-se o sistema acusatório.

Nenhuma das citadas PECs chegou a ser aprovada, de modo que a redação originária do art. 129, VII permanece inalterada. Porém, a organização corporativa de membros das polícias em torno da formação de bancadas parlamentares nas últimas décadas tem estimulado iniciativas que buscam aumentar poderes e restringir controles nos planos constitucional e infraconstitucional. As disputas corporativas e institucionais das polícias, especialmente quando confrontadas com as atribuições do MP, seguem vivas e ainda em aberto.

O Papel Indefinido do Município na Segurança Pública

Daniel Vargas
Clarissa Leão

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

(...)

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

Qual deve ser o papel dos municípios na segurança pública? A transição democrática concedeu papel central aos municípios no federalismo brasileiro. O Brasil elevou o município ao nível de ente federado, atribuindo-lhe série de competências e prerrogativas, tais como saúde e assistência pública;¹ promoção da cultura, educação e ciência² e proteção do meio ambiente,³ junto aos demais entes federativos. Contudo, o constituinte tolheu o municipalismo de responsabilidades típicas de um ente federado autônomo, como a segurança pública. O que, em 1988, parecia uma solução adequada converteu-se em objeto de contínua tensão federativa. Até hoje, não há consenso sobre o papel a ser desempenhado pelos municípios em segurança pública.

A organização da segurança pública é tratada no art. 144 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988). O dispositivo consagra, por um lado, a prevalência dos Estados membros como principais entes responsáveis pela segurança pública no país: em suas mãos, está a autoridade para cuidar das polícias civil e militar. Com a União, está a competência de zelar, por meio da polícia federal, instituição responsável, pela segurança pública a nível interestadual e a segurança das fronteiras. E, com os municípios, reside basicamente a competência para a proteção do seu patrimônio, por meio de guardas municipais, porém sem o *status* de força policial. Veja o disposto no § 8º do art. 144: “Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.”

A transição democrática rompe com a centralização policial nas mãos da União, desloca a autoridade sobre as polícias civil e militar para os estados, mas

1 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 23, Inciso I.

2 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 23, Inciso V.

3 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 23, Inciso VI.

não reconhece aos municípios a competência para organizar sua própria força policial, sequer confere à guarda municipal esse status. Ao longo dos últimos 30 anos, contudo, diversas propostas de emenda à constituição foram apresentadas com o intuito de modificar o status e capacidade de ação das guardas municipais. Atualmente, 29 emendas seguem tramitando no Congresso Nacional:

PEC nº/Ano	Proposta
PEC 95/1995	Art. 144, VI – Polícias municipais, § 8º – Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalação, conforme dispuser a lei e, também, policiais municipais, abrangendo as atribuições das guardas municipais e, ainda, a proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio.
PEC 247/1995	Art. 144, VI – Guardas municipais, § 8º – As guardas municipais, que poderão ser constituídas pelos Municípios, além de se destinarem a proteção de seus bens, serviços e instalações, serão consideradas forças auxiliares de segurança pública, na forma da lei.
PEC 343/1996	Art. 144, VI – Guardas municipais, § 8º – Os Municípios poderão constituir guardas municipais subordinadas aos respectivos Prefeitos, destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações, e a atuar como forças complementares dos órgãos de segurança pública, conforme dispuser a lei.
PEC 392/1996	Art. 144, VI – Guardas municipais, § 8º – Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações e voltadas a complementar ações de segurança pública, conforme dispuser a lei.
PEC 514/1997	Art. 30, X – Criar guardas municipais. Art. 144, § 6º – Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, ainda, exercer funções de segurança pública da competência dos Estados, na forma fixada em lei estadual, assim como serviços de bombeiro.
PEC 613/1998	Art. 144, (...), § 11 – Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo, nos termos de lei estadual, mediante convênio com a Polícia Estadual, realizar complementarmente ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.
PEC 87/1999	Art. 144, (...), § 8º – O Distrito Federal, os Municípios que sediarem as capitais estaduais e os Municípios com população superior a um milhão de habitantes poderão constituir polícias municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuserem as leis orgânicas dos respectivos entes federados.
PEC 240/2000	Art. 144, (...), § 8º – Os Municípios, independentemente do número de habitantes, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.
PEC 250/2000	Art. 144, (...), § 8º – Os municípios poderão constituir guardas municipais às quais compete, além da proteção dos bens, serviços e instalações do município, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, concorrentemente com as polícias civis, e a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, concorrentemente com as polícias militares, nos termos em que dispuser a lei prevista no § 7º deste artigo. (NR)
PEC 266/2000	Art. 144, VI – Polícia Municipal, § 8º – As guardas municipais, que poderão ser constituídas pelos municípios, além de se destinarem a proteção de seus bens, serviços e instalações, terão atribuições próprias de forças locais de segurança pública, conforme dispuser a lei.

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

PEC 276/2000	Art. 144., I - Guardas municipais dos municípios com população igual ou superior a um milhão de habitantes, § 8º-A - Nos municípios com população igual ou superior a um milhão de habitantes, caberão às guardas municipais as funções de polícia judiciária e de apuração de infrações penais, exceto as militares, a polícia ostensiva, a preservação da ordem pública, a guarda penitenciária e a execução de atividades de defesa civil; § 8º-B - Os Municípios com mais de um milhão de habitantes poderão estabelecer e executar, desde que não conflitante com as políticas de segurança públicas estabelecidas pelo Estado e pela União, uma política local de segurança pública, incluindo ações relativas ao sistema prisional, e firmar convênios, com a União e com os Estados, para que os órgãos federais e estaduais de segurança pública atuem, subsidiariamente, na execução das competências atribuídas às guardas municipais.
PEC 284/2000	Art. 144, VI - Guardas municipais, § 8º - Às guardas municipais cabem a proteção dos bens, serviços e instalações do Município e, nos termos de lei complementar federal, a ação da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública.
PEC 291/2000	Art. 144, VI - Guardas municipais dos municípios com mais de dois milhões de habitantes, § 8º-A - Nos municípios com mais de dois milhões de habitantes, de forma complementar à atuação das polícias civil e militar, competem às guardas municipais as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares, e as ações de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública, nos termos de lei federal.
PEC 395/2001	Art.144, (...), § 10 - A União manterá Fundo Nacional de Segurança Pública, de natureza contábil, destinado a apoiar projetos de segurança pública dos Estados e dos Municípios que possuam guardas municipais e, em caráter suplementar, assegurar recursos destinados aos Estados para a remuneração condigna de policiais estaduais. I - A União, Estados e Municípios que possuam guardas municipais ajustarão progressivamente, em um prazo de três anos, suas contribuições ao Fundo.
PEC 449/2001	Revoga o § 8º do art. 144, da Constituição. Art. 2º - Os atuais efetivos das guardas municipais serão absorvidos pelas polícias civis e militares dos respectivos estados, conforme dispuser a lei estadual.
PEC 532/2002	Art. 144, (...), § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações e que, na forma definida em lei estadual, participarão nas ações de segurança pública, no policiamento preventivo e ostensivo.
PEC 534/2002	Art. 144, (...), § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de suas populações, de seus bens, serviços, instalações e logradouros públicos municipais, conforme dispuser lei federal.
PEC 49/2003	Art. 144, (...), § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações e que, nos termos de lei complementar federal, participarão nas ações de segurança pública, no policiamento preventivo e ostensivo.
PEC 537/2006	Art. 144, (...), § 8º - Os municípios poderão constituir guardas municipais destinadas, prioritariamente, à proteção de seus bens, serviços e instalações, podendo ainda, nos termos de lei estadual, colaborar na execução de policiamento ostensivo, sob a coordenação da Polícia Militar, quando e conforme convênio firmado com o Estado membro.
PEC 584/2006	Art. 144, (...), § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei; nas Capitais, essa proteção estender-se-á às pessoas e ao patrimônio privado, em harmonia com as atribuições das polícias militares referidas no § 5º, deste artigo.
PEC 7/2007	Art. 144, (...), § 8º-A - Nas cidades com mais de dois milhões de habitantes, as guardas municipais poderão atuar no combate aos delitos de menor potencial ofensivo sujeitos à apreciação dos Juizados Especiais Criminais, bem como registrar ocorrências de trânsito urbano.

PEC 430/2009	Art. 144, (...), § 8º – Os Municípios, conforme dispuser a lei, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e à atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade, sendo esta última, mediante convênio, sob a coordenação do Delegado de Polícia.
PEC 432/2009	Art. 144, (...), § 9º – Os Municípios, conforme dispuser a lei, poderão constituir guardas municipais destinadas a proteção de seus bens, serviços, instalações e a atividades complementares de vigilância ostensiva da comunidade.
PEC 423/2014	Art. 144, (...), § 8º – Os municípios poderão constituir guardas municipais, organizadas em carreira, nos termos da lei, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações municipais, e, nos termos da lei complementar, exercer ações de patrulhamento ostensivo, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências.
PEC 127/2015	Art. 144, VI – Guardas civis municipais, § 8º – Os municípios poderão constituir guardas municipais, organizadas em carreira, nos termos da lei, destinadas a proteção de seus bens, serviços e instalações municipais, e, nos termos da lei complementar, exercer ações de policiamento ostensivo, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências. (NR)
PEC 225/2016	Art. 144, (...), § 8º – Os Municípios poderão instituir polícias municipais, órgãos permanentes, estruturados em carreira e subordinados aos seus respectivos Prefeitos, destinando-se, além do policiamento ostensivo e da manutenção da ordem pública, também à proteção da população, seus bens, serviços e instalações municipais. Art. 2º – As atuais guardas municipais serão transformadas em polícias municipais. Parágrafo único. Nos Municípios em que já se houver instituído a guarda municipal, seus servidores efetivos comporão o quadro inicial de servidores da polícia municipal, observada a correspondência de escolaridade entre os cargos de origem e de destino.
PEC 275/2016	Art. 144, VI – Guardas municipais, § 8º – Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei, observadas as seguintes disposições: I – aplica-se aos guardas municipais o disposto no art. 40, § 4º, desta Constituição; e II – para fins de aplicação das disposições legais relativas aos critérios de aposentadoria, os guardas municipais são equiparados aos servidores públicos policiais.
PEC 394/2017	Art. 144, VI – Polícias municipais.
PEC 416/2018	Art. 144, VI – Guardas municipais, § 8º – As guardas municipais, estruturadas em carreiras, destinam-se à proteção dos bens, serviços e instalações municipais, bem como ao patrulhamento ostensivo e à preservação da ordem pública, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos, na esfera de suas competências.

A quase unanimidade (96%) das propostas de alteração do dispositivo constitucional que organiza a competência municipal em segurança pública buscou fortalecer o papel das guardas municipais (28 das 29 Propostas de Emenda à Constituição – PECs⁴). A forma de se fazer isso é ampliando suas competências, tais como: policiamento ostensivo, proteção da popu-

4 São elas: PEC nº 95/1995, PEC nº 247/1995, PEC nº 343/1996, PEC nº 392/1996, PEC nº 514/1997, PEC nº 613/1998, PEC nº 87/1999, PEC nº 284/2000, PEC nº 250/2000, PEC nº 240/2000, PEC nº 291/2000, PEC nº 534/2002, PEC nº 532/2002, PEC nº 49/2003, PEC nº 537/2006, PEC nº 584/2006, PEC nº 7/2007, PEC nº 430/2009, PEC nº 432/2009, PEC nº 423/2014, PEC nº 127/2015, PEC nº 275/2016, PEC nº 225/2016 e PEC nº 211/2016, PEC nº 394/2017 e PEC nº 416/2018.

lação, prevenção de ocorrências, força auxiliar da polícia civil ou militar, entre outros. Também se busca, em outros casos, fortalecer sua institucionalidade, integrando-as ao restante das forças de segurança pública nacional. Observe alguns exemplos emblemáticos:

PEC Nº	Proposta de texto	Justificativa
95/1995	<p>Art. 144, IV - Polícias municipais, § 8º - Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinados a proteção de seus bens, serviços e instalação, conforme dispuser a lei e, também, policiais municipais abrangendo as atribuições das guardas municipais e, ainda, a proteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio.</p>	<p>A essência do dia a dia do cidadão ocorre na cidade. Se extrapolarmos a ideia, esse relacionamento do cidadão com seu dia a dia fica, no máximo no município. É no município que vivem todos. É ao Prefeito, assim, que incumbe, no limite, a responsabilidade pelo bem comum.</p> <p>Todavia, está o município desprovido de meios próprios para prover um dos itens essenciais ao bem comum dos cidadãos, ou seja, a segurança.</p> <p>Na atual constituição, já há permissão para que os municípios contratem suas guardas municipais, mas é pouco. É preciso dar aos municípios brasileiros a capacidade de se auto-organizarem e proverem, com a polícia municipal, a própria segurança pública, sem embargo da ação da polícia estadual e complementarmente a ela, mas com a ótica local, seja a grande cidade ou a pequena cidade interiorana. A polícia municipal dará agilidade às ações do Prefeito, no sentido de se dar segurança aos cidadãos.</p>
430/2009	<p>Art. 144, (...), § 8º - Os Municípios, conforme dispuser a lei, poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços, instalações e à atividade complementar de vigilância ostensiva da comunidade, sendo esta última, mediante convênio, sob a coordenação do Delegado de Polícia.</p>	<p>Por outro lado, sabedores do fato de que o crime de menor monta e o de oportunidade também são fatores que muito incomodam a população, pretendemos entregar às guardas municipais a competência para atuarem na prevenção ao delito, com a coordenação do novo delegado de polícia, de maneira a elevar a segurança preventiva da população, na busca pela desmotivação do possível infrator. roteção da incolumidade das pessoas e do patrimônio.</p>
423/2014	<p>Art. 144, (...), § 8º - Os municípios poderão constituir guardas municipais, organizadas em carreira, nos termos da lei, destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações municipais, e, nos termos da lei complementar, exercer ações de patrulhamento ostensivo, sem prejuízo da atuação dos demais órgãos públicos na esfera de suas competências.</p>	<p>Altera-se o § 8º, do art. 144, permitindo que as guardas municipais exerçam as atividades de policiamento ostensivo de polícia, observada a legislação federal e estadual, para que haja uma padronização e controle.</p>

Aproximadamente 24%⁵ das PECs apresentadas no Congresso Nacional com o intuito de fortalecer o papel das guardas municipais foram propostas no ano 2000. A concentração das propostas neste período encontra diversas motivações na fala dos congressistas: incapacidade de a polícia militar dar conta de suas atribuições, a distância entre a polícia militar e os munícipes, necessidade de descentralização administrativa da segurança pública. O ponto comum entre todas as justificativas que acompanham as propostas é o fundo de violência e criminalidade crescente, conforme expresso na PEC nº 276/2000:

O problema da segurança pública no nosso País passou a merecer a mais absoluta prioridade, de uns anos para agora, dado o vertiginoso e insuportável crescimento dos índices de criminalidade, notadamente nos grandes centros urbanos. Recentes fatos, amplamente divulgados pela imprensa, mostram a que ponto chegou a barbárie criminal que assola o País e que tem deixado a sociedade em estado de choque. Tal situação impõe a adoção de medidas urgentes e de grande impacto

As PECs apresentadas em outros momentos também compartilham a preocupação com o cenário calamitoso da segurança pública e a necessidade de repensar políticas para assegurar a efetividade na atuação das forças policiais. A opção pelo fortalecimento das guardas municipais surge pela proximidade desta com o dia a dia do cidadão. Em algumas exposições de motivos, também se destaca o risco a que os profissionais das guardas municipais estão submetidos. Veja:

Assim, embora os guardas municipais sejam submetidos a riscos idênticos aos que estão sujeitos os integrantes das polícias civil e militar, seus integrantes não dispõem do mesmo amparo legal que é dado aos seus colegas policiais. Por isso, o objetivo principal da presente Emenda à Constituição é corrigir essa omissão jurídico-constitucional para garantir aos guardas municipais a proteção necessária para o desempenho de sua profissão.⁶

5 As Propostas de Emenda à Constituição nºs. 240, 250, 266, 276, 284 e 291 foram propostas no ano 2000, voltadas a modificações no sistema de segurança pública, dentre essas proposições, alterações referentes a guarda municipal.

6 Trecho da Justificativa da PEC nº 275/2016.

O caminho de fortalecimento da competência municipal em segurança pública, contudo, não é unânime no Congresso. Também é possível observar, em relação às demais propostas, proposições que visam a retirar competência das guardas municipais, ora passando as responsabilidades para os Estados-membros,⁷ ora buscando aumentar as fontes de financiamento da instituição guarda municipal.⁸ Veja o que dispõe a PEC 449/2001:

Art. 1º. **Fica revogado o § 8º do art. 144, da CRFB.**

Art. 2º. **Os atuais efetivos das guardas municipais serão absorvidos pelas polícias civis e militares dos respectivos estados**, conforme dispuser a lei estadual.

E a PEC 395/2001:

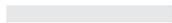
Art. 144, (...), § 10. A União manterá Fundo Nacional de Segurança Pública, de natureza contábil, destinado a apoiar projetos de segurança pública dos Estados e dos Municípios que possuam guardas municipais e, em caráter suplementar, assegurar recursos destinados aos Estados para a remuneração condigna de policiais estaduais

Em um país grande e desigual como o Brasil, o “ajuste” adequado das competências federativas é decisivo para o avanço democrático e a boa execução dos serviços públicos. Em matéria de segurança, contudo, a frequência e intensidade das propostas constitucionais direcionadas a ajustar o papel dos municípios (e das guardas municipais) revela uma tensão latente no federalismo brasileiro. A julgar pelo passado, a tendência é que, ao longo dos próximos anos, o debate sobre o papel definitivo dos municípios na governança da segurança persistirá. É na ponta, afinal, na sede dos municípios, onde o drama da violência primeiro bate à porta da política.

7 PEC nº 266/2000 e PEC nº 449/2001.

8 PEC nº 395/2001.

Imposto sobre Valor Agregado (IVA)



Gustavo Fossati
Lucas Germano

As questões tributárias encontram-se no foco de atenção dos proponentes das modificações. Conforme visto na primeira parte desta obra, foram identificadas 21.499 propostas de modificação em dispositivos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) em todas as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas no período entre os anos de 1988 e 2017. Cabe ressaltar aqui que há 1.002 propostas de modificações referentes à *repartição das receitas tributárias*, número este que somente fica atrás das propostas atinentes ao processo legislativo (1.100) e à segurança pública (1.224). Propostas apresentando como objeto os dispositivos referentes aos *impostos dos Estados e do Distrito Federal* também merecem destaque, visto que vêm logo após as propostas tocantes à repartição das receitas tributárias, totalizando 941. Estes dados permitem alçar a tributação ao patamar de um dos quatro “macrotemas” recorrentes nas PECs analisadas. Cerca de 17% do total das propostas de modificações apresentadas estão contidas no título referente à *tributação e orçamento*.

A presente análise tem por objeto as PECs que tenham como foco a instituição do *Imposto sobre Valor Agregado ou Adicionado* (IVA) no plano federal (IVA-F). O dispositivo utilizado para investigação foi o art. 153 da CRFB/1988, que trata dos impostos da União Federal. A partir da busca realizada, foram identificadas 28 PECs vinculando alguma modificação a este artigo. Destas 28, somente três delas preveem a criação de um IVA-F, a saber: i) PEC nº 31/2007, ii) PEC nº 382/2009 e iii) PEC nº 233/2008.

No anseio de sistematizar minimamente a breve análise que ora se apresenta a fazer das propostas identificadas em torno do IVA-F, optou-se por proceder a partir dos seguintes pontos de atenção: a) o fato gerador da obrigação tributária; b) quais os tributos englobados na proposta, os quais serão substituídos pelo IVA-F; c) se o modelo proposto é não cumulativo; d) se há direito a crédito referente ao imposto pago nas operações anteriores; e) se incide nas importações, exportações e movimentação financeira; f) se há manutenção ou extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Serviço (ISS), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); e g) como

se dá a repartição da receita resultante da arrecadação do IVA-F. Após esta breve análise descritiva, far-se-á um breve comentário técnico acerca do IVA, a partir da sua experiência internacional já consolidada, culminando com uma breve tomada de posição com relação à viabilidade de sua instituição no Sistema Tributário Nacional.

A PEC nº 31/2007 apresenta, como principais pontos conectados à presente proposta de análise, i) a unificação e nacionalização da legislação do ICMS, ii) a transformação do PIS/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da COFINS em um único imposto federal com a mesma hipótese de incidência das referidas contribuições, iii) o aproveitamento recíproco de créditos acumulados do ICMS, do IPI, do ISS e do imposto que substituirá o PIS/PASEP e a COFINS e iv) a transformação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em uma contribuição permanente, com caráter primordialmente fiscal.

Os impostos não cumulativos sobre a produção e o consumo (IPI, ICMS, ISS e o imposto federal que substituirá o PIS/PASEP e a COFINS) constituirão um “Sistema de Integração Tributária” (SIT). Através dele, o crédito fiscal não aproveitado na apuração de qualquer um desses impostos poderá ser utilizado para reduzir o pagamento de outro imposto integrante do SIT. Os impostos integrantes do SIT seguirão a lógica da não incorporação de imposto na base de cálculo de outro, ressalvadas as hipóteses previstas em lei complementar. A proposta pretende, no detalhe, a) integrar as estruturas operativas do IPI, do ICMS, do ISS e do imposto que substituirá o PIS/PASEP e a COFINS; b) “conduzi-los aos parâmetros da tributação sobre o valor agregado”; c) “mantê-los, porém, sob a titularidade das atuais esferas políticas detentoras das respectivas competências”; d) “conceber uma forma criativa de IVA brasileiro, mais viável, porquanto renuncia a tumultuar o equilíbrio das competências distribuídas entre os entes da Federação, deixando de obedecer servilmente ao modelo do IVA nacional vigente em países de regime político unitário”; e) “tornar possível um IVA comparável tecnicamente aos precedentes praticados hoje em cerca de 140 países do mundo, embora fragmentado em tributos componentes de titularidades diversas dentro de nossa peculiar estrutura política federativa”; f) “manter, sem maiores transtornos e com poucas alterações, a

estrutura tributária brasileira incidente sobre a base consumo mais ou menos como se encontra hoje, porém, funcionando, no nível da contabilidade empresarial, como um único e verdadeiro IVA”. Por fim, a PEC não altera o equilíbrio na repartição das receitas tributárias entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, exceto em relação a 2% das receitas do Imposto de Renda (IR) e do IPI.

Observa-se que a PEC nº 31/2007 contempla um formato de IVA peculiar, diverso daqueles praticados na experiência internacional. Chama a atenção que a proposta mantém os impostos hoje incidentes sobre a produção e o consumo, aliado a um novo imposto em substituição ao PIS e a COFINS, mas sem extingui-los, ao menos não expressamente. Prevê, por outro lado, a integração da sua estrutura operativa, sem, entretanto, sinalizar como fará isso. Causa estranheza o fato de pretender fazer a migração destes impostos para a estrutura do IVA, mas os mantendo sob a titularidade de competência hoje existente para eles. Em outras palavras, o proponente deseja o IVA, mas mantendo os inúmeros tributos hoje incidentes sobre a produção e o consumo, de modo a não afetar o equilíbrio das competências tributárias hoje inerentes ao pacto federativo brasileiro. Dessa forma, a proposta mais parece complicar do que simplificar a sistemática de tributação sobre a produção e o consumo e não institui efetivamente o IVA.

A PEC nº 382/2009 prevê a instituição do IVA federal. No entanto, mantém o atual ICMS, que passa a ser unificado por uma legislação nacional, beneficiando os Estados com alíquotas uniformes. Este modelo incide sobre *operações onerosas com bens ou serviços*, ainda que se iniciem no exterior. Prevê que será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nas anteriores, nos termos da lei. Será assegurado o crédito relativo às operações com bens e serviços empregados, usados ou consumidos na atividade econômica. Por fim, incide nas importações e não incide nas exportações e na mera movimentação financeira.

Vale destacar que este modelo previsto na PEC nº 382/2009 possui grande valia quando pretende a criação de um imposto de âmbito federal que compreenda todas as operações (negócios jurídicos com intuito lucrativo) onerosas com bens e serviços, seguindo a experiência internacional amplamente consolidada. Todavia, falha ao manter o atual ICMS, mesmo

que unificado por uma legislação nacional. Isso porque o ICMS é hoje o imposto mais complexo sobre o consumo de bens e serviços, ou seja, é precisamente o primeiro imposto que deve ser extinto, em prol da praticabilidade, da simplificação e da transparência, realocando suas operações para o âmbito de competência do IVA-F. Em outras palavras, toda proposta de um IVA que conserve o ICMS traduz uma contradição em si mesmo, esvaziando a finalidade maior de simplificação do Sistema Tributário Nacional e do fim da guerra fiscal entre os Estados.

A PEC nº 233/2008 prevê a instituição de um IVA federal sobre operações com bens e prestações de serviços, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior. Propõe-se a unificação da COFINS, do PIS e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE-Combustível). O imposto será não cumulativo, nos termos da lei. Relativamente a operações e prestações sujeitas a alíquota zero, isenção, não incidência e imunidade, não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes, salvo determinação em contrário na lei. Incidirá nas importações, a qualquer título, mas não incidirá nas exportações, garantida a manutenção e o aproveitamento do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores. Na proposta, considera-se prestação de serviço toda e qualquer operação que não constitua circulação ou transmissão de bens.

No entanto, a proposta prevê a inclusão do art. 155-A na Constituição, estabelecendo um novo ICMS em substituição ao atual. A principal alteração no modelo é que o novo ICMS contempla uma competência conjunta para o imposto, através de uma lei única nacional. Conforme já sinalizamos nas críticas acima, a manutenção do ICMS, mesmo que mediante a regulação por lei única nacional, inutiliza uma parte essencial do IVA, que é justamente a possibilidade de ampla cobertura de todas as operações de venda e de prestação de serviços, mesmo que, neste formato proposto pela PEC nº 233/2008, haja a boa intenção de unificar a COFINS, o PIS e a CIDE-Combustível.

Por fim, a PEC nº 124/1995 traz a instituição de um IVA estadual, resultante da fusão entre o ICMS e o IPI. Mantém, sob a competência da União, os impostos sobre renda, comércio exterior, transações financeiras e um *Imposto sobre Produção, Comercialização e Consumo de Produtos Espe-*

ciais (ICS). Com relação à competência dos Municípios, é mantido o ISS, ao argumento de que os Municípios possuem uma sólida experiência com relação à sua arrecadação e administração, sem olvidar que este imposto representa muitas vezes sua principal fonte de receita.

A PEC nº 124/1995 igualmente apresenta relevantes problemas. Primeiro, porque está propondo a fusão apenas do ICMS com o IPI, deixando de fora o ISS, o qual é mantido sob a competência já existente dos Municípios. Segundo, porque, embora esteja criando um IVA sobre operações com mercadorias e produtos industrializados, sugere a criação paralela de um imposto sobre a produção, comercialização e consumo de *produtos especiais*.

Da forma como propõe, haveria, provavelmente, dois IVAs: um sobre comercialização de mercadorias e produtos industrializados “normais” e outro sobre comercialização de produtos “especiais”. Como a própria dicotomia “normal/especial” já denota, haveria uma série de problemas de delimitação ou enquadramento entre os produtos *normais* e os *especiais*, problemas estes que já são enfrentados há décadas não só no Brasil, como também na maioria dos países europeus ocidentais, com relação à diferenciação de alíquotas a eles aplicadas, conforme o seu grau de essencialidade ou superfluidade às necessidades humanas (princípio da seletividade em função da essencialidade).¹ Em outras palavras, a proposta não simplifica e mantém um alto custo de segregação entre os produtos, o que poderia ser resolvido com o formato do IVA europeu clássico.

Em sede conclusiva, as PECs acima brevemente analisadas – dentro da proposta de uma objetiva e curta resenha acerca dos dispositivos selecionados – mostram que a criação de um IVA simplificado e eficiente no Sistema Tributário Nacional, inspirado no modelo exitoso já aplicado em outros países, está longe de acontecer. Conforme sustentado acima, toda proposta que defenda a manutenção do ICMS, do ISS ou de outro imposto sobre o consumo, de forma concomitante ao IVA, termina por esvaziar a

¹ Não apenas se discute aqui este princípio, mas também o da capacidade contributiva aplicada ao consumo, a partir da temática constitucional maior da imunidade do Mínimo Existencial. Sobre o tema, ver a nossa obra FOSSATI, Gustavo Schneider. *Die sozialstaatliche und freiheitsschonende Dimension des Leistungsfähigkeitsgrundsatzes im Umsatzsteuerrecht – eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Deutschland und Brasilien*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2014. Ver também ENGLISCH, Joachim. *Wettbewerbsgleichheit im grenzüberschreitenden Handel – mit Schlussfolgerungen für indirekte Steuern*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.

sua essência, qual seja, a de ser uma exação de incidência ampla sobre toda *receita* advinda da *venda de produtos, serviços e demais prestações*.

Para que o IVA funcione, a proposta deve visar à simplificação e à eficiência, conservando minimamente a justiça fiscal e contribuindo para o resgate da moral tributária do Estado. A exação deve ser a única sobre o consumo de bens, serviços e demais prestações, tendo apenas uma ou no máximo três graduações de alíquota (isenção, 7% e 20%, por exemplo). Sendo o imposto sobre o consumo por excelência, deve alcançar todo e qualquer *dispêndio de renda* (consumo), que tenha por objeto a) *produtos industrializados*; b) *mercadorias*; c) *serviços* e d) *demais prestações*, estas que não se confundem com a renda auferida (que já é coberta pelo IR) e com a renda acumulada (patrimônio, que já é coberto pelos impostos patrimoniais).². O foco da tributação deve ser a *receita* advinda destas *operações ou prestações*. Em outras palavras, toda e qualquer receita auferida pela pessoa jurídica, como regra, seria tributada pelo IVA, sem adentrar na discussão que lamentavelmente ainda se faz no Direito Tributário brasileiro, se se trata de industrialização seguida de venda ou prestação de serviço *stricto sensu*. Além disso, este formato de tributação possibilitaria a imediata extinção do PIS e da COFINS, que incidem sobre a receita bruta auferida pela pessoa jurídica e que ainda geram um custo muito elevado de *compliance* para as empresas e de volume de processos nos tribunais pátrios. Para se ter uma ideia, sem adentrar nas suas nuances, o IVA alemão (*Umsatzsteuer*) é um imposto que incide sobre as *receitas* advindas das *operações com produtos industrializados e mercadorias* e sobre as *demais prestações*, as quais um

2 Em agosto de 2017, o Centro de Cidadania Fiscal (www.ccif.com.br) lançou a sua proposta para uma "Reforma do Modelo Brasileiro de Tributação de Bens e Serviços". Seus autores propõem a criação de um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), que se aproxima do IVA, baseado na progressiva substituição dos cinco tributos atualmente incidentes sobre bens e serviços (PIS, COFINS, IPI, ICMS e ISS). O fato gerador do IBS seria as operações onerosas com bens e serviços. A receita seria partilhada entre a União, os Estados e os Municípios. O modelo proposto seria complementado por um imposto seletivo, incidente sobre bens e serviços geradores de externalidades negativas, como fumo e bebidas, tendo nítido caráter extrafiscal.

A proposta do CCIF contempla a maior parte das sugestões que já foram feitas pela doutrina e por respeitados profissionais desde a década de 1980. Igualmente antes mesmo dessa proposta, nós já havíamos discutido alguns pontos importantes sobre o IVA, no formato alemão, e sobre a tributação sobre o consumo em geral, na nossa tese de doutoramento, a qual foi publicada em 2014 na Alemanha. Sobre o tema, em profundidade, ver a nossa obra FOSSATI, Gustavo Schneider. *Die sozialstaatliche und freiheitsschonende Dimension des Leistungsfähigkeitsgrundsatzes im Umsatzsteuerrecht - eine rechtsvergleichende Untersuchung zwischen Deutschland und Brasilien*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2014.

empresário desenvolve no país, mediante remuneração, no âmbito da sua empresa.³ Além disso, a incidência persiste se a receita é reconhecida como auferida por força de determinação legal ou regulamentar.⁴

Por fim, entendemos que o IVA deve ser federal. No entanto, a competência federal não impede que, em determinadas operações ou prestações, o imposto flua diretamente para os cofres estaduais ou municipais, de modo que, na prática, em termos de receita tributária, os Estados e os Municípios continuem auferindo diretamente a receita que antes era advinda do ICMS e dos ISS, respectivamente. Evita-se, assim, que a totalidade da receita tributária seja federal e tenha que ser posteriormente repartida e repassada aos Estados e Municípios.⁵

3 Em 01/01/1968, foi instituído na Europa um imposto sobre a receita, incidente sobre todas as fases da cadeia de produção e circulação, com direito ao abatimento do valor cobrado nas operações anteriores. A diretiva europeia visava a garantia da neutralidade da concorrência e a harmonização do IVA na Europa. No formato europeu, que serve de matriz para o IVA nos Estados-Membros, são tributadas todas as etapas da produção ou da circulação de bens e serviços, mas fundamentalmente apenas a *mais-valia* obtida pelo empresário. Ver aqui ENGLISCH, Joachim. In: TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. *Steuerrecht*. 20. Ed. Köln: Otto Schmidt, 2010. p. 821ss.

4 ALEMANHA. *Umsatzsteuergesetz* (2017), Capítulo 1, Parágrafo 1. Disponível em: <https://www.gesetze-im-internet.de/ustg_1980/_1.html>. Acesso em: 15 set. 2018.

5 Obviamente, a proposta que aqui defendemos para o IVA precisa ser detalhada e aprofundada em sede própria. Os breves comentários que aqui foram apresentados apenas entregam os contornos gerais para o tributo, sem adentrar em outras questões não menos importantes, tais como a não cumulatividade, o aproveitamento de créditos, a sistemática de fiscalização e recolhimento, a repartição das receitas e a forma da extinção dos atuais tributos sobre o consumo, dentre outras. Todos estes pontos são indispensáveis para a correta configuração e instituição do IVA no Sistema Tributário Nacional.

IPVA: Propostas Legislativas

Leonardo Costa
Murillo Allevato

~~Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir:~~

~~I – impostos sobre:~~

- ~~a) transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;~~
- ~~b) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;~~
- ~~c) propriedade de veículos automotores~~

~~II – adicional de até cinco por cento do que for pago à União por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas nos respectivos territórios, a título do imposto previsto no art. 153, III, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital.~~

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993.)

(...)

III - propriedade de veículos automotores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993.)

(...)

§ 6º O imposto previsto no inciso III: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

O exercício da competência tributária, compreendida como a prerrogativa de criar tributos para, posteriormente, exigí-los, é exercida pelos Entes Federativos sobre os três principais elementos indicativos de capacidade econômica por parte dos contribuintes, quais sejam: renda, consumo e patrimônio. No caso do Brasil, foram previstos cinco impostos incidentes sobre o capital acumulado ou patrimônio: (i) o Imposto Territorial Rural (ITR);¹ (ii) o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), o qual ainda não foi instituído pela União Federal;² (iii) o Imposto sobre a Propriedade Predial

1 Constituição da República Federativa de 1988. Artigo 153, Inciso VI

2 Constituição da República Federativa de 1988. Artigo 153, Inciso VII.

e Territorial Urbana (IPTU);³ (iv) Imposto sobre a Transmissão *causa mortis* e Doações (ITD);⁴ e, no que interessa ao presente trabalho, (v) o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).⁵

O IPVA, cuja competência para instituição pertence aos Estados e Distrito Federal, possui, como fato gerador, a propriedade de veículo automotor, embora muito se discuta sobre a amplitude do referido termo. Quanto a esse aspecto, o principal debate jurídico diz respeito à extensão do termo “veículo automotor”, isto é, se poderia englobar apenas veículos de transporte terrestre ou se estenderia, também, aos veículos aéreos e aquáticos.

Tal controvérsia foi analisada inicialmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) quando do julgamento do Recurso Extraordinário 255.111-2/AM, de 29/05/2002. Em que pese o recurso não ter sido conhecido pela Primeira Turma, o Ministro Marco Aurélio, Relator do caso, posicionou-se no sentido de que o imposto surgiu como substituto para a Taxa Rodoviária Única, estando assim restrito aos automóveis, visto que esse seria o âmbito de incidência do antigo tributo. Ademais, entendeu o Ministro Marco Aurélio que haveria dificuldades para a realização da cobrança desses valores a meios de transporte que não possuem seu licenciamento vinculado a um Estado, o qual seria o ente competente para tal cobrança, como no caso dos automóveis.

Por sua vez, quando do julgamento do Recurso Extraordinário 255.111-2/SP, de 28/05/2002, o STF posicionou-se definitivamente no sentido da impossibilidade da cobrança do IPVA sobre aeronaves, ao declarar a inconstitucionalidade do art. 6º da Lei do Estado de São Paulo nº 6.606/1989, a qual estabelecia a cobrança do IPVA sobre tais meios de transporte. O posicionamento no sentido de que o IPVA não poderia incidir sobre veículos que não sejam automóveis foi mantido nos julgamentos do Agravo de Instrumento 426.535-8/DF, de 17/08/2004, do Recurso Extraordinário 379.572-4/RJ, de 11/04/2007, e no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 525.382/SP, de 26/02/2013.

Diante do referido entendimento do STF, foram apresentadas as Propostas de Emendas à Constituição (PECs) nº 116/2011, 140/2012 e 283/2013, atu-

3 Constituição da República Federativa de 1988. Artigo 156, Inciso I.

4 Constituição da República Federativa de 1988. Artigo 155, Inciso I

5 Artigo 155, inciso III, da Constituição da República Federativa de 1988.

almente em discussão perante Congresso Nacional, para fins de inclusão, na redação do inciso III do art. 155 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) a possibilidade de incidência do IPVA não apenas sobre veículos automotores terrestres, mas também os aéreos e aquáticos.

A principal justificativa para tal alteração constitucional é a promoção da justiça fiscal, na medida em que os tributos recairiam sobre os indivíduos que possuem maior capacidade econômica, por serem proprietários de tais bens que, em geral, possuem alto valor. Ademais, a cobrança do IPVA sobre tais veículos possibilitaria a redução do IPVA sobre veículos terrestres.

Vale consignar que a redação da PEC nº 283/2013 pretende a não incidência do IPVA sobre veículos aquáticos e aéreos de uso comercial, destinados à pesca e ao transporte de passageiros e de cargas. Nesse sentido, percebe-se a preocupação em evitar um eventual repasse de tal exação para o consumidor de serviços e bens dos quais tais meios de transporte dependam. No mesmo sentido, a PEC nº 116/11 prevê, em sua exposição de motivos, a possibilidade de variação do valor das alíquotas a depender do uso para o qual os veículos são empregados.

Já a PEC nº 231/2016 busca modificar a base de cálculo do tributo em função do peso bruto total ou do peso do eixo dos veículos automotores. A justificativa para essa modificação é de que não se deveria recorrer ao valor venal do veículo para fins de fixação do valor devido, mas sim ao potencial de desgaste que os veículos gerariam nas rodovias, para fins de que haja redução nos custos de manutenção destas. Dessa forma, veículos mais pesados, por gerarem maiores danos ao asfalto, deveriam contribuir com uma quantia maior por meio do IPVA progressivo atrelado à sua pesagem.

Tal justificativa revela-se deveras questionável, visto que a natureza tributária do IPVA é de imposto, o qual é definido pelo art. 16 do Código Tributário Nacional (CTN) como tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”. Em virtude da classificação fixada pelo CTN, o IPVA deve ser compreendido como um tributo não vinculado, de modo que inexistiria uma atividade estatal vinculada ao seu pagamento tal como a manutenção das rodovias. Desse modo, não há uma relação direta entre o valor arrecadado a título de IPVA e o montante a ser empenhado na manutenção das rodovias.

Nessa linha, o inciso IV do art. 167 da CRFB/1988 veda, como regra geral, a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, não havendo qualquer ressalva relativamente aos gastos em estradas e rodovias.

No mais, a PEC nº 91/1999 propunha a alteração do sujeito ativo do IPVA para os Municípios, tendo em vista que a maioria dos automóveis circula efetivamente nas vias municipais, cenário esse que exige grande dispêndio de verbas públicas do referido ente para conservação de sua malha viária. Todavia, a referida proposta incorria no mesmo pressuposto equivocado da PEC anterior, ao prever que os valores obtidos com o recolhimento do IPVA seriam utilizados para a conservação das estradas. Assim, não surpreende o fato de ter sido arquivada na Câmara dos Deputados.

De toda forma, a depender do resultado da votação das PECs nº 116/2011, 140/2012 e 283/2013, o IPVA poderia vir a incidir sobre embarcações e aeronaves, além de veículos automotores terrestres.

IPVA e a Aplicação de Alíquotas Diferenciadas



Leonardo Costa

Murillo Allevato

Ana Carolina Alhadas

~~Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir:~~

~~I – impostos sobre:~~

- ~~a) transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;~~
- ~~b) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;~~
- ~~c) propriedade de veículos automotores~~

~~II – adicional de até cinco por cento do que for pago à União por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas nos respectivos territórios, a título do imposto previsto no art. 153, III, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital.~~

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993.)

(...)

III - propriedade de veículos automotores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993.)

(...)

§ 6º O imposto previsto no inciso III: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

I - terá alíquotas mínimas fixadas pelo Senado Federal; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

II - poderá ter alíquotas diferenciadas em função do tipo e utilização. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) encontra-se previsto no inciso III do art. 155 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) sendo a competência para instituição dos Estados e do Distrito Federal.

Apesar de inexistir qualquer previsão constitucional em relação à possibilidade de instituição de alíquotas diferenciadas à época, o estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei nº 948/1985, estabeleceu a alíquota de 5%, a título de IPVA, para os veículos de procedência estrangeira, enquanto a alíquota prevista para os veículos produzidos no Brasil permaneceu em 3%. Essa lei vigorou mesmo depois da entrada em vigor da atual Constituição.

Referida norma estadual foi questionada judicialmente e o Supremo Tribunal Federal (STF), quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 630.631/RJ, de 04/02/2013, posicionou-se no sentido de que não poderiam ser estabelecidas distinções em virtude da origem do bem, pois tratar-se-ia de uma nova tributação pelo fato gerador do imposto de importação.

Antes mesmo dessa declaração de inconstitucionalidade pelo STF e após a revogação da mencionada lei fluminense pela Lei nº 2877/1997, por meio da Emenda Constitucional nº 42/2003, foi incluído o § 6º ao art. 155 da CRFB/1988, introduzindo a possibilidade da alíquota do IPVA ser variável em função do tipo e da utilização do veículo.

Em que pese não ter sido encontrada na referente pesquisa qualquer proposta de emenda objetivando a aplicação de alíquotas diferenciadas de IPVA em função da origem do veículo, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 92/2015 propõe a possibilidade de aplicação de alíquotas diferenciadas de IPVA “em função do consumo energético e da emissão de gases poluentes pelo veículo”.

Considerando que a CRFB/1988 impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente, seria justificável a possibilidade de aplicar tributos de modo a estimular a utilização de veículos menos poluentes. Com efeito, a redução da alíquota do IPVA para automóveis que emitem menos gases poluentes poderia induzir os contribuintes a adquiri-los em detrimento daqueles mais poluentes.

Nesse cenário, poderia ser argumentado que tal proposta encontra-se em linha com o manifesto elaborado pelo Ministério Público Federal e pelos Ministérios Públicos dos Estados que compõem a Amazônia Legal,¹ no qual restou estabelecido que deveria haver: (i) introdução da extrafiscalidade ambiental em todos os impostos e contribuições; (ii) criação de imunidades tributárias em favor de bens e serviços positivos para o meio ambiente e ainda (iii) a repartição de receitas tributárias em razão de critérios ambientais.

Por outro lado, a PEC nº 118/ 2015 busca acrescentar ao citado § 6º do art. 155 da CRFB/1988 norma que afasta a incidência do IPVA no caso de veículo automotor construído para realizar trabalho agrícola de construção

1 MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Manifesto em Defesa da Reforma Tributária Ambiental*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/manifesto-reforma-tributaria>>. Acesso em: 05 out. 2018.

e de pavimentação. A proposta fundamenta-se no argumento de que a cobrança desse tributo aumenta os custos da produção agrícola, os quais, invariavelmente, são repassados ao consumidor, razão pela qual, sob uma perspectiva macroeconômica, essa distorção deveria ser corrigida. No momento, o projeto está pronto para ser incluído em pauta para votação na Câmara de Deputados.

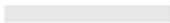
Por fim, a PEC nº 266/2016 também possui intuito extrafiscal, na medida em que prevê a redução do IPVA no caso de o contribuinte não ter cometido infrações à legislação de trânsito no ano anterior. A justificativa para essa alteração textual tem por fundamento incentivar os motoristas a respeitarem a legislação de trânsito e, dessa forma, contribuir para o combate de um problema de saúde pública: os acidentes nas estradas. Contudo, tal proposta fora arquivada.

Diante do cenário apresentado, haveria possibilidade de a cobrança do IPVA ser alterada de modo a prever: (i) que o tributo passe a ter alíquotas diferenciadas a depender do grau de emissão de poluentes dos veículos; e, ainda, (ii) que veículos utilizados para a produção agrícola passem a ser isentos da realização de seu pagamento. No que tange ao primeiro ponto e à PEC nº 92/2005, questiona-se suas chances de êxito de aprovação, tendo em vista que tal proposta já havia sido realizada por meio da PEC nº 353/2009, a qual fora arquivada.

De toda forma, revelar-se-ia salutar a tanto a redução da alíquota do IPVA para automóveis que emitem menos gases poluentes poderia induzir os contribuintes, bem como seu aumento para veículos excessivamente poluentes, de modo que promoveria a proteção ambiental, em atendimento ao disposto no art. 23 da Constituição Federal, bem como poderia implicar em aumento de receitas no caso de os contribuintes não optarem por veículos mais eficientes sob o ponto de vista ecológico.

Desse modo, a reavaliação do posicionamento do legislador a respeito do assunto seria bastante positiva.

Repartição de Receitas Tributárias



Gustavo Fossati

Gabriel Freire

Art. 159. A União entregará: (Vide Emenda Constitucional nº 55, de 2007.)

~~I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma: (Vide Emenda Constitucional nº 17, de 1997)~~

~~I – do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007)~~

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014.)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; (Vide Lei Complementar nº 62, de 1989.) (Regulamento.)

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios; (Vide Lei Complementar nº 62, de 1989.) (Regulamento.)

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada, ao semiárido do Nordeste, a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer; (Regulamento.)

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007.)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014.)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. (Regulamento.)

~~III – do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, vinte e cinco por cento para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)~~

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004.)

§ 1º Para efeito de cálculo da entrega a ser efetuada de acordo com o previsto no inciso I, excluir-se-á a parcela da arrecadação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza pertencente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos do disposto nos arts. 157, I, e 158, I.

§ 2º A nenhuma unidade federada poderá ser destinada parcela superior a vinte por cento do montante a que se refere o inciso II, devendo o eventual excedente ser distribuído entre os demais participantes, mantido, em relação a esses, o critério de partilha nele estabelecido.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.

§ 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

As questões tributárias encontram-se no foco de atenção dos proponentes das modificações. Conforme visto na primeira parte desta obra, foram identificadas 21.499 propostas de modificação em dispositivos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) em todas as Proposta de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas no período entre os anos de 1988 e 2017. Cabe ressaltar aqui que há 1.002 propostas de modificações referentes à *repartição das receitas tributárias*, número este que somente fica atrás das propostas atinentes ao processo legislativo (1.100) e à segurança pública (1.224). Propostas apresentando como objeto os dispositivos referentes aos *impostos dos Estados e do Distrito Federal* também merecem destaque, visto que vêm logo após as propostas tocantes à repartição das receitas tributárias, totalizando 941. Estes dados permitem alçar a tributação ao patamar de um dos quatro “macrotemas” recorrentes nas PECs analisadas. Cerca de 17% do total das propostas de modificações apresentadas estão contidas no título referente à *tributação e orçamento*.

A presente análise tem por objeto as PECs que tenham como foco a repartição das receitas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) com o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O dispositivo utilizado para investigação foi o art. 159 da CRFB/1988, que trata do repasse, pela União Federal, de 49% do produto da arrecadação do IR e IPI aos Estados e aos Municípios. A partir da busca realizada, foram identificadas 117 PECs apresentando alguma modificação ao art. 159.

No anseio de sistematizar minimamente a breve análise que ora se propõe a fazer das propostas identificadas em torno da repartição do IR e do IPI, optou-se por proceder a partir dos seguintes pontos de atenção: a) percentual da repartição na data da propositura da PEC e percentual pretendido pela PEC; b) PECs originadas na Câmara dos Deputados (CD) e PECs originadas no Senado Federal (SF); c) quantidade de PECs por ano; d) o fundo ou a área de destinação do percentual da repartição. Após esta breve análise descritiva, far-se-á um breve comentário técnico acerca da repartição das receitas tributárias.

Inicialmente, vale destacar que, das 117 propostas apresentadas, 83 são da CD (70,9%) e 34 são do SF (29,1%). Com relação aos anos em que foram apresentadas, cumpre registrar que 12 foram em 1995, 11 foram em 2015 e dez foram em 2003. Das 117 propostas, 49 foram arquivadas, 59 estão em tramitação, sete foram aprovadas na CD, no SF e pelo Presidente da República e duas estão prontas para pauta.

A redação atual do art. 159 prevê que a União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014.)

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada, ao semiárido do Nordeste, a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007.)

e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014.)

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2004.)

No que toca aos fundos ou áreas de destinação dos percentuais propostos para modificação, observou-se que, do total das PECs apresentadas, 26 possuem a intenção de ampliar os tributos federais, dos quais haverá a repartição das respectivas receitas para os Estados, para os Municípios e/ou em prol do desenvolvimento regional, bem como a intenção de majorar o percentual da destinação para os respectivos fundos e/ou outras áreas; 17 incorporam a preocupação de destinar mais recursos para os Municípios; 14 estão voltadas para fortalecer o desenvolvimento regional; sete pretendem alocar mais recursos para os Estados; sete têm por objeto um fundo de promoção da igualdade racial; quatro se dedicam à educação, enquanto outras quatro têm como foco mais recursos tanto para os Estados como para os Municípios; três são voltadas para segurança; duas estão ligadas tanto ao FPE e ao FPM como ao desenvolvimento regional; outras duas

propostas estão voltadas para a educação e para a Amazônia e outras duas PECs para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte e Nordeste, por meio de suas instituições financeiras de caráter regional. Por fim, foram identificadas propostas isoladas, cuja preocupação quanto à destinação dos recursos se insere em diferentes áreas, tais como a área social, áreas indígenas demarcadas, piscicultura e setor pesqueiro, segurança, combate à pobreza, Sudene, saúde, ciência e tecnologia, exportação, emergência e calamidade pública e meio ambiente.

A repartição das receitas tributárias, matéria afeita ao campo do Direito Financeiro, garante aos Estados e Municípios receita adicional à receita que eles auferem a partir da competência que lhes é outorgada pela Constituição para a instituição e cobrança de impostos. Vale ressaltar que, mesmo sendo detentores de competência privativa para a instituição e cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre a Transmissão *causa mortis* e Doação (ITCD) – no caso dos Estados – e do Imposto sobre Serviços (ISS), do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) – no caso dos Municípios, os entes regionais e os entes locais da federação dispõem de muito menos recursos do que a União Federal. Esta possui a competência para a instituição da maioria dos impostos previstos na Constituição, bem como para as contribuições sociais e especiais que podem proporcionar um volume ainda maior de receita. Em outras palavras, sem adentrar precisamente em toda a tipologia dos tributos hoje existentes, a distribuição da competência tributária e conseqüentemente da respectiva receita dela advinda é manifestamente desproporcional a favor da União Federal, fato que é público e notório e que aqui é meramente ratificado.

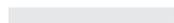
O modelo de federalismo fiscal que se apresenta hoje na Constituição não funciona. Basta observar diariamente na mídia a situação de precariedade financeiro-orçamentária em que se encontra a maioria dos Estados e a quase totalidade dos Municípios no território nacional, enquanto a União Federal possui, com larga distância, mais recursos para custear suas despesas, desde a folha de pagamento até seus investimentos mais diversos. Todo este cenário, que é de amplo e geral conhecimento, pode ser ao me-

nos mitigado com a intenção comum que se observa na maioria das PECs acima mencionadas de destinar um percentual maior da arrecadação do IR e do IPI (e até mesmo de outros impostos e contribuições) para os Estados e para os Municípios. Esta preocupação não é isolada, tanto que ela se faz presente em 117 propostas de modificação do art. 159 da Constituição.

Em sede conclusiva, pode-se afirmar que as PECs acima brevemente analisadas – dentro da proposta de uma objetiva e curta resenha acerca do dispositivo selecionado – demonstram que há uma relevante preocupação, denotada pela quantidade de propostas apresentadas, com relação à intenção de melhoria da situação financeiro-orçamentária dos Estados e dos Municípios. Da nossa parte, não temos qualquer dúvida de que especialmente os Municípios devem ser beneficiados com um percentual maior na repartição da arrecadação, não apenas do IR e do IPI, mas possivelmente de outros tributos federais também.¹

1 Obviamente que a proposta que aqui defendemos para a repartição das receitas tributárias precisa ser detalhada e aprofundada em sede própria. Os breves comentários que aqui foram apresentados apenas sinalizam na direção de uma reforma constitucional substancial e urgente, visando a proporcionar, no mínimo, maior participação dos Estados e dos Municípios na arrecadação dos impostos federais. Como a reforma é viável juridicamente, falta apenas consenso político.

Orçamento Público: Porque um Modelo Sabidamente Deficiente Segue Incólume



Vanice Lírio do Valle

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

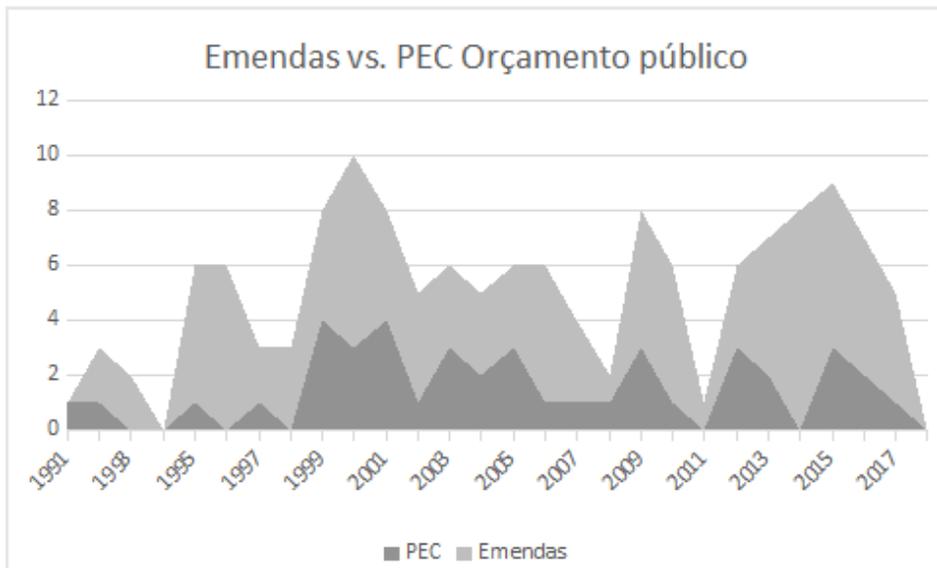
II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015.)

Trinta anos de Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) permitiram o avanço e amadurecimento em vários campos da ordem jurídica; a matéria das finanças públicas, todavia, não se apresenta como exemplo desse desenvolvimento constitucional. No campo específico do desenho da chamada tríade orçamentária, a primeira alteração se dá já em 2015, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 86, que, no seu eixo principal de intervenção, estabeleceu a execução obrigatória da programação orçamentária decorrente de emendas parlamentares.

A leitura das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) neste mesmo preceito (art. 165 e seus parágrafos) revela um índice relativamente baixo de iniciativas, modificadoras, comparada com as propostas de mesmo teor, em qualquer temática, que alcançaram, desde a promulgação da Carta de 1988, no mesmo período, aprovação congressional. Vejamos:

Gráfico 01 - Comparativo entre apresentações de PECs ao art. 165 CRFB/1988 e Emendas Constitucionais aprovadas

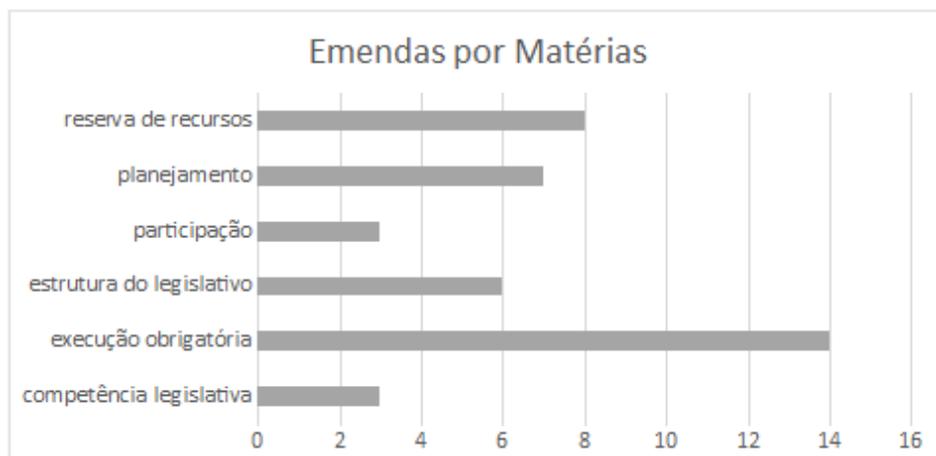


Os dados revelam um total de 42 PECs sobre o art. 165 em 30 anos de vigência da Carta. A distribuição entre as Casas, considerada a redação original, é relativamente equânime, com 23 delas apresentadas pela Câmara dos Deputados e 19 pelo Senado Federal. Já o índice de sucesso na proposição legislativa se revela baixo. Aprovada, deste total, tem-se em verdade uma única PEC¹ – a que veio a se converter na já referida EC nº 86/2015, sobre o chamado “orçamento vinculativo”.

Observados os temas tratados nas PECs, tem-se a seguinte distribuição:

1 Não obstante os dados compilados apontem duas PECs com o *status* de aprovada, fato é que a de nº 353 foi transformada na PEC nº 358, esta sim, aprovada.

Gráfico 02 - Distribuição das PECs por temas



A categoria “reserva de recursos” abrange as iniciativas onde se direciona, na composição do orçamento público, montantes a finalidades específicas várias.² No campo do planejamento, congregam-se proposições que modificam os instrumentos de programação financeira de maior prazo, ou ainda a adoção do que se convencionou chamar “Carta de Responsabilidade Social”. Sobre “participação”, estão aquelas sobre manifestações em maior ou menor espectro do chamado orçamento participativo. Além disso, verificam-se ainda proposições cujo eixo central não é o orçamento público, mas sim a estrutura do Legislativo, com a instituição do unicameralismo ou do parlamentarismo – o art. 165 culmina por ser alcançado como decorrência do novo desenho de poder.

Uma hipótese explicativa para o baixo número de PECs incidentes sobre o art. 165 da CRFB/1988 é a perda de importância que estes instrumentos orçamentários sofreram no período de inflação acelerada. Considerada a cronologia de elaboração, remessa, aprovação e execução do orçamento público, em períodos de acelerado processo inflacionário, os números ali contidos perdiam qualquer expressão e conexão com a

2 Dentre os destinatários possíveis de recursos de obrigatória inclusão no orçamento, tem-se defesa nacional, regiões específicas do país, financiamento do reajuste geral de servidores, pagamento de precatórios etc.

realidade. Orçamento se transformava, em alguma medida, em peça de ficção – e por isso a moldura constitucional que sobre ele se incidia não se apresentava como foco principal de cuidado ou resistência. De outro lado, maior estabilidade econômica revelou fatores que comprometiam a execução orçamentária, independente de escolhas políticas dos detentores do poder. O mais significativo deles era o crescimento vegetativo da folha de pessoal – aquele que se verifica pelo simples transcurso do tempo, incrementando os gastos independente de qualquer decisão do administrador pela incidência de vantagens funcionais como progressão, adicional por tempo de serviço e outros tantos.

Pressionado, o gasto público, numa ponta de despesas que é insuscetível de compressão, tem-se um despertar em relação à disciplina da matéria orçamentária – e, com isso, o gráfico 1 acima indica, já no ano de 1988, uma elevação no número de iniciativas reformadoras.

Despontam como mais significativas – seja na perspectiva em si de suas incidências, seja no que elas deixam transparecer – as proposições que navegam em torno do incremento da rigidez orçamentária e aquelas que dizem respeito à competência legislativa na matéria.

PEC's orientadas ao aumento da rigidez orçamentária

Duas são as categorias dentre as indicadas no gráfico 2, que veiculam maior enrijecimento orçamentário: a destinação de recursos para fins específicos, e a execução obrigatória (total ou parcial) da Lei de Meios. Consideradas em conjunto, estas iniciativas representam, por si só, mais da metade do total de PECs que pretendem modificar o art. 165 da CRFB/1988.

O predomínio de iniciativas relacionadas ao incremento da rigidez orçamentária não traz surpresa a quem tem aproximação com o direito financeiro. O caráter meramente autorizativo no que toca à despesa pública no sistema constitucional brasileiro já permite, em alguma medida, a inexecução das atividades submetidas à apreciação do Legislativo, como programas de ação. O quadro se agrava com o conhecido (e abusivo) uso dos créditos especiais, notadamente o suplementar, o que resulta em flexi-

bilização excessiva deste mesmo instrumento.³ A prática culmina por descharacterizar o orçamento público como o veículo de “definição monetária da tarefa que a sociedade incumbe ao Estado”.⁴

A par disso, num modelo constitucional fundado no equilíbrio e harmonia entre poderes, é possível prever a tensão entre decisões políticas de cada qual, que tenham repercussão na seara orçamentária. Esse quadro se aprofunda no caso brasileiro, em que a par dos Poderes clássicos, tem-se ainda instituições outras revestidas igualmente de autonomia no plano orçamentário – o que potencializa os choques. O orçamento público, por seu próprio procedimento plural e democrático de deliberação, deveria desenvolver a função de coordenação entre estas pretensões.⁵ Este condão se perde, todavia, com a excessiva flexibilidade que se lhe vem reconhecendo.

Uma leitura possível, portanto, das PECs orientadas ao aumento da rigidez orçamentária é reforçar uma correlação, que teoricamente existe,⁶ entre as políticas públicas em curso ou desenhadas, mas ainda não implementadas e os recursos orçamentários que, inequivocamente, devem lhe dar suporte. O orçamento, visto como peça técnica e política, poderia assim preservar seu condão, seja de redução de desigualdades regionais,⁷ seja de direcionamento a políticas públicas estruturantes mais específicas.⁸

3 OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Sequência*, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, mai. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S21770552017000200183&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 set. 2018.

4 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças Públicas democráticas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 49.

5 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A constituição das finanças públicas no Brasil. Devido processo orçamentário e democracia*. Rio – São Paulo – Recife – Curitiba: Renovar, 2010. p. 153-154.

6 Diz-se teoricamente porque, a rigor, a elaboração do orçamento deveria se dar a partir da definição dos programas de ação propostos a executar. O dia a dia da Administração, todavia, revela que nem sempre se tem a desejável adesão entre políticas públicas e sua dimensão orçamentária – seja já no momento de proposição, seja no seu ciclo de execução.

7 COSTA, Giovanni Pacelli Carvalho Lustosa da; GARTNER, Ivan Ricardo. O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 264-293, mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000200264&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 set. 2018.

8 ABREU, Cilair Rodrigues de; CAMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, fev. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122015000100073&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 set. 2018.

Outra hipótese explicativa para essa concentração de proposições no tema da vinculatividade do orçamento público é a garantia da execução das destinações de recursos ajustadas no âmbito do modelo de presidencialismo de coalizão. É conhecida a literatura que afirma que o sistema partidário fragmentado resulta muitas vezes em um Chefe do Poder Executivo não sustentado no Parlamento pelo seu próprio partido político. Nesse cenário, o apoio necessário à conquista de votos em temas relevantes se dá mediante alocação de recursos aptos a viabilizar iniciativas específicas deste ou daquele mandatário. O sistema se vê comprometido, na medida em que a inclusão em si da despesa no orçamento não viabilizar a sua execução, que é presidida no mais das vezes por critérios políticos.⁹

Os dados tabulados permitem inferir que a aprovação da EC nº 86/2016 tenha, em alguma medida, atendido a essa expectativa parlamentar, eis que não se identifica, depois de 2013, nenhuma nova proposição que se alinhe com essa mesma orientação, de execução obrigatória de outras cláusulas orçamentárias – que não aquelas emendas parlamentares, tidas a partir daí, por vinculativas.

Vale consignar que a solução para o problema da excessiva flexibilização, em especial da execução orçamentária, há de estar no justo meio aristotélico. É indiscutível que a dinâmica do ambiente econômico interfere no comportamento da receita, e ainda de compromissos inafastáveis relacionados à dívida pública. A rigidez excessiva pode conduzir à paralisia do aparato estatal e à perda de sua capacidade de oferecer resposta às contingências. A prevenção aos excessos há de se dar, em verdade, no campo do controle – e não na aposta na rigidez.

PECs sobre o planejamento

O segundo eixo temático com o maior número de incidências, PECs sobre o art. 165 da CRFB/1988 no domínio dos instrumentos orçamentários, é sobre planejamento. Num total de sete ocorrências, quatro delas reconfiguram o instrumento de longo prazo hoje constante da tríade orçamen-

9 FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Konrad Adenauer, FGV Editora, 2008. p. 104.

tária – o Plano Plurianual (PPA) – para contemplar horizontes mais longos de projeção dos efeitos da planificação. Aqui também duas perspectivas podem ser apresentadas.

De um lado, não resta dúvida que a duração hoje prevista para o PPA – quatro anos, na forma do inciso I do § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – pode se revelar incompatível com o cenário de duração de ações administrativas, em especial aquelas no campo dos investimentos de infraestrutura. Disso decorre que iniciativas que projetem dispêndios em cenários mais amplos de tempo (uma concessão patrocinada, por exemplo) entram na esfera obrigacional da Administração através do vínculo contratual, sem que se disponha de mecanismo de finanças públicas que lhe dê a devida cobertura em cenário de tempo compatível.

De outro lado, não é menos verdade que a ampliação do perfil temporal de planejamento público cristalizado na lei pode resultar num engessamento da ação administrativa, que tenderia à permanência pela simples circunstância de já estar formalizada nos instrumentos jurídicos de planificação. Essa prática pode conduzir a uma perpetuação inercial de ações administrativas, sem a competente reflexão sobre a adequação dessa mesma permanência. É possível ainda vislumbrar também malferimento ao princípio democrático – à medida que futuros detentores do poder ver-se-iam condicionados pelas opções estratégicas já formuladas por seus antecessores, constringidos nas possibilidades de mudança.

Fato é que o caminho formal para a ampliação do cenário de tempo posto ao PPA já se tem no próprio texto constitucional, a saber, a aprovação da lei complementar referida no inciso I, § 9º do art. 165 da CRFB/1988, revelando-se, a rigor, desnecessária a aprovação de emenda constitucional para essa providência.

À guisa de conclusão, há de se apontar que o ponto mais sensível na dinâmica das finanças públicas brasileiras não parece ter sido objeto de cogitação nas proposições aqui indicadas. Já tive ocasião de apontar que a ruptura entre a dimensão orçamentária e aquela da execução das ações públicas planejadas nas políticas de mês natureza é uma prática que trabalha incessantemente contra o desenvolvimento de uma cultura de planejam-

to.¹⁰ Se é certo que no campo da economia estatal não são os gastos que se ajustam aos recursos, mas estes que se põe a serviço de gastos determinados politicamente,¹¹ não é menos certo que estas mesmas escolhas políticas devem se revestir de transparência, e acima de tudo, distanciarem-se de uma ação retórica e encontrarem tradução na dimensão financeira.

Esse o ponto ainda não enfrentado – seja pelo Legislativo, nas propostas de Emendas apresentadas, seja pela doutrina, seja pela esfera Judiciária de controle. A infidelidade orçamentária – com a negativa, na via do financiamento, dos meios indispensáveis à execução da ação pública – é conduta grave, que merecia grau de prevenção e coerção em muito superior ao que hoje se tem.

A desqualificação que se tem feito habitualmente da dimensão orçamentária – reputada menos relevante, ou mero recurso retórico para justificar o descumprimento de deveres de agir estatais decorrentes, por exemplo, da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, é um grande equívoco.

Se infidelidade orçamentária é proclamar uma intenção de ação, para depois conscientemente negar-lhes os meios, é preciso conferir ao fenômeno a verdadeira qualificação. Não se cuida de infidelidade orçamentária – mas de infidelidade constitucional. Que o fecho desse primeiro ciclo de 30 anos nos permite essa diagnose, e inaugure um período de engenharia intelectual de molde a que a dimensão financeira da ação pública tome o seu lugar, que é lado a lado, em relação indissociável, com o planejamento das políticas públicas constitucionalmente exigidas.

10 VALLE, Vanice Regina Lirio do. *Réquiem para a ação administrativa planejada: a ruptura entre as dimensões executiva e orçamentária*. No prelo.

11 CAINZOS, Juan Jesús Fernández. *Sociología de la hacienda pública*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2006. p. 104.

Princípios da Atividade Regulatória

Sérgio Guerra

Fernanda Martins

A presente resenha vem analisar os efeitos de uma possível inclusão do Art. 174-A na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que foi objeto de quatro Propostas de Emenda à Constituição (PECs), quais sejam, as PECs nº 81/2003, 46/2006, 11/2009 e 15/2009.¹ Tais propostas compartilharam o intuito de se constitucionalizar as agências reguladoras brasileiras. Variando em grau de detalhamento e abrangência, tais iniciativas se concentraram na alteração de dispositivos constitucionais ligados à ordem econômica e financeira, bem como às atribuições do Congresso Nacional e às finanças públicas, sempre com vistas à atribuição de *status* constitucional, de modo a conferir-lhes mais autonomia e independência.

Modelo de agencificação brasileiro

As agências reguladoras foram inseridas no Brasil na década de 1990, acompanhadas por iniciativas legislativas com vistas à liberalização da economia. A abertura ao capital estrangeiro, a flexibilização de monopólios estatais, o Programa Nacional de Desestatização (PND) e, posteriormente, a implantação das agências, integraram um pacote que se propunha a reduzir o tamanho do Estado e reorientar sua atuação de forma a combater a ineficiência que lhe era característica e atrair novos investimentos.

As agências foram constituídas sob a natureza autárquica especial, com as seguintes características: órgão colegiado, mandato fixo e em prazos escalonados para seus dirigentes, autonomia administrativa e decisória, congregando funções executivas, normativas e judicantes. Tal escolha representou, contudo, grande novidade nos âmbitos constitucional e do direito administrativo, o que faz persistir, até os dias de hoje, questionamentos na esfera política, notadamente, quanto à sua legitimidade democrática. O mesmo ocorre na seara jurídica envolvendo vários questionamentos sobre a sua juridicidade.

Em linhas gerais, discute-se a constitucionalidade da implantação do modelo quanto: (i) à ofensa ao princípio tripartite da separação de poderes; (ii) à ausência de juridicidade na delegação de funções normativas, sob o argumento de serem privativas do Poder Legislativo, e, (iii) o malferimento ao princípio da hierarquia e da unidade governamental, relativamente à função do Chefe do Poder Executivo.

1 Dentre elas, somente a PEC nº 11/2009 encontra-se em tramitação. As demais foram arquivadas.

As escolhas do poder constituinte quanto à ordem econômica ditavam, de maneira expressa, que o Estado seria o agente normativo e regulador da atividade econômica, e exerceria, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento.² Complementarmente, as Emendas Constitucionais nº 08/1995³ e 09/1995⁴ autorizaram a criação de “órgãos reguladores” destinados aos setores de telecomunicações e petróleo. Tem-se, então, que a despeito da previsão constitucional destas agências em específico, para a criação das demais entidades reguladoras, valeu a regra da liberdade do legislador para fazê-lo.

Obedecendo esta lógica, foram criadas as onze agências reguladoras federais: Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e Agência Nacional de Mineração (ANM).

Em que pese o aparato regulatório brasileiro estar em consonância com o regime jurídico-constitucional brasileiro, ainda existem fragilidades que maculam o perfeito desempenho das atividades institucionais das agências. Por tal razão, as PECs aqui analisadas investiram esforços no sentido de propor a constitucionalização da independência administrativa e financeira das agências reguladoras, de modo a contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

2 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 174: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

3 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 21: Compete à União: XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

4 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 177, § 2º: A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União.

Alterações pretendidas

A PEC nº 81/2003, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), tinha a pretensão de acrescentar o art. 174-A à Constituição Federal para fixar os princípios da atividade regulatória. Destaque-se que a referida proposta foi arquivada ao final da legislatura.

No mesmo sentido, em 2006, a PEC nº 46, de autoria de Teotonio Vilela Filho (PSDB/AL), Aelton Freitas (PR/MG), Arthur Virgílio (PSDB/AM), Lúcia Vânia (PSB/GO) e Romeu Tuma (PTB/SP), veio tentar emplacar alterações semelhantes: “Acrescenta o art. 174-A à Constituição Federal, para fixar os princípios constitutivos das agências reguladoras, e altera o art. 168, para impedir que tais agências sofram contingenciamento de verbas ou atrasos nas liberações de recursos orçamentários”.

Partindo da premissa de que o Estado é o agente regulador da atividade econômica, estabelecia que a atividade regulatória seria realizada por agências, dotadas de independência, transparência e impessoalidade, estabilidade de seus atos e regras e capacitação técnica de seus diretores, para os quais ainda seria estabelecida uma quarentena mínima de cinco anos. No que se refere ao orçamento, defendeu-se a elaboração de uma proposta orçamentária própria para cada agência, por meio da inserção das agências no âmbito das normas constitucionais sobre finanças públicas, para evitar o contingenciamento de receitas e o comprometimento à autonomia financeira destas autarquias. De igual modo, a PEC nº 46/2006 foi arquivada ao final da legislatura.

Três anos depois, foi editada a PEC nº 11/2009, de autoria do Senador Marconi Perillo (PSDB), que “institui as agências reguladoras e as agências executivas e define os princípios normativos aplicáveis à organização, funcionamento e controle dessas entidades”. Segundo o autor, a PEC tem o condão de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país pela elevação a *status* constitucional dos procedimentos de escolha, nomeação e sabatina dos dirigentes da agência, de modo a evitar a vacância destes cargos, bem como o estabelecimento da competência dos Tribunais Regionais Federais para julgar causas em que as agências sejam parte e versem sobre matéria regulatória. Instituiu, também, a necessidade de lei complementar para a definição dos princípios normativos aplicáveis à or-

ganização, funcionamento e controle destas autarquias, bem como o seu regime autárquico especial, os setores a serem por elas regulados e a forma de fiscalização pelo Legislativo. Esta PEC encontra-se em tramitação, e sua última movimentação no Senado ocorreu em 2015, quando passou a integrar a pauta na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); contudo, até hoje encontra-se pendente de designação do relator.

De maneira similar, a PEC nº 15/2009, do mesmo ano, que “institui as agências reguladoras e define os princípios normativos aplicáveis à organização, funcionamento e controle dessas entidades”, veio propor alterações no texto constitucional. A pretensão era prever expressamente a possibilidade que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, convocassem diretores de agências reguladoras para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

Instituía, ainda, o procedimento de nomeação e aprovação destes dirigentes, bem como a competência dos TRFs já mencionadas, e atribuía à lei – não necessariamente a complementar – a definição de princípios, regime jurídico, setores a serem regulados e forma de fiscalização das agências. Esta PEC, à semelhança de outras, fora arquivada ao final da legislatura.

A relevância do tema resiste, entretanto, principalmente em virtude do fato de a PEC nº 11/2009 ainda estar em tramitação e haver, por conseguinte, a possibilidade de que as mudanças pretendidas sejam impostas ao texto constitucional na hipótese de o projeto se tornar uma emenda.

Observações gerais

As referidas PECs pretenderam elevar o *status* das agências reguladoras na burocracia estatal, garantindo-lhes previsão constitucional. A constitucionalização de regras de escolhas dos dirigentes, vedações ao contingenciamento de receitas por meio de orçamento próprio, a proceduralização do seu modo de atuação, dentre outras, são normas que aperfeiçoam o funcionamento destas autarquias em regime especial. São capazes de preservar sua autonomia e independência e suprir, assim, lacunas normativas e corrigir problemas ligados à insegurança jurídica – hoje, tão presente no universo regulatório.

Com efeito, a constitucionalização das agências reguladoras, a atribuição explícita de autonomia e independência funcional e orçamentária para o desempenho de suas atividades, bem como a procedimentalização da nomeação de seus dirigentes – que preservam o ideal de insulamento burocrático e observação da tecnicidade na composição de seu quadro de pessoal –, apresentam-se como sendo iniciativas em busca de maior segurança jurídica para os setores regulados.

As propostas de emenda aqui examinadas contemplam princípios positivados em sede infraconstitucional, cuja elevação ao patamar constitucional permitiria a aplicação automática deste regime a todas as entidades de mesma natureza, o que representaria importante passo na consolidação da função regulatória.

Constitucionalizar as agências teria como desejável consequência o apaziguamento de divergências a respeito da juridicidade da atividade regulatória, bem como da independência das agências e outras questões correlatas, o que contribuiria para a construção de um ambiente marcado por maior consensualidade, segurança jurídica e previsibilidade de regimes jurídicos.

Flexibilização e Ampliação do Monopólio da União - As PECs Sobre o Art. 177 da Constituição Federal

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo
Isabel Cristina Veloso de Oliveira

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

~~§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º.~~

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

~~§ 2º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional.~~

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

II - as condições de contratação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional.

§ 4º A lei que instituir contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível deverá atender aos seguintes requisitos: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

I - a alíquota da contribuição poderá ser: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) diferenciada por produto ou uso; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) reduzida e restabelecida por ato do Poder Executivo, não se lhe aplicando o disposto no art. 150, III, b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

II - os recursos arrecadados serão destinados: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

c) ao financiamento de programas de infraestrutura de transportes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 33, de 2001)

As determinações constitucionais quanto ao monopólio estatal envolvem bens de imperativo de segurança nacional e de extremo interesse coletivo. O art. 177 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) enumera os seguintes itens como monopólio estatal: a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (inciso I); a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro (inciso II); a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores (inciso III); o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país, bem como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem (inciso

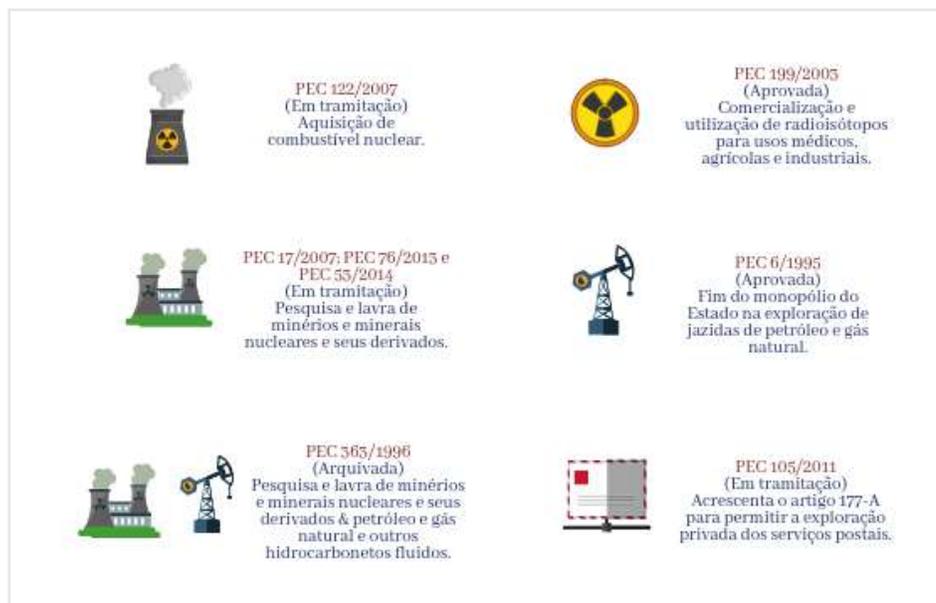
IV); e a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos (inciso V).

Desde a promulgação da CRFB/1988, 24 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal propuseram alterações ao art. 177 (15 na Câmara e 9 no Senado). Dentre elas, 16 estão em tramitação na atual legislatura. As demais foram arquivadas ou aprovadas.

Quanto aos temas, dez propõem alterações na alíquota ou destinação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), cuja previsão, a ser definida por lei, foi instituída pelo § 4º do art. 177. Entre as PECs que propuseram sobre esse tema estão: 159/2007; 179/2007; 200/2007; 277/2000; 244/2016; 307/2003; 42/2001 (Transformada em E.M. 33/2001); 35/2007; 46/2007 (com redação muito semelhante à PEC nº 35/2007) e 52/204. As que tratam da destinação dos recursos abordam: o pagamento de subsídios a preços ou transporte de biocombustível, financiamento de projetos ambientais; desenvolvimento rural, infraestrutura de transporte, mobilidade urbana, concessão de subsídios às tarifas do transporte coletivo urbano de passageiros, financiamento de programas de educação e saúde para trabalhadores do setor sucro-alcooleiro e divisão dos recursos entre os entes da federação. A PEC nº 70/2005, por sua vez, que atualmente se encontra arquivada, trata da fiscalização e da caracterização da retenção dos recursos da contribuição como crime de responsabilidade dos dirigentes do Poder Executivo.

Por fim, foram apresentadas 13 PECs que propõem a flexibilização ou adensamento do monopólio estatal. A figura 2 apresenta um panorama das PECs que trazem propostas de flexibilização:

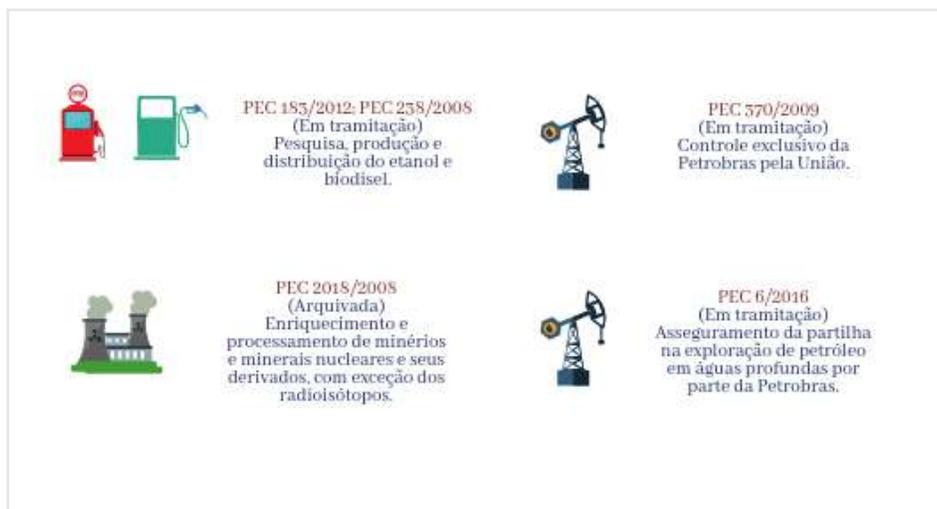
Figura 01 - PECs que propõem a flexibilização do monopólio estatal



Nota-se, portanto, que, dentre as propostas ainda em tramitação, estão: aquisição de combustível nuclear, pesquisa e lavra de minérios e minerais nucleares, bem como seus derivados, e inclusão do art. 177-A para permitir a exploração privada dos serviços postais. Entre os argumentos apresentados, está o fato de que os estados modernos procuram não exercer atividades econômicas, limitando-se à função de regulação, e também argumentos sobre a possibilidade de o monopólio trazer entraves ao desenvolvimento, dada a incapacidade de o Estado dinamizar o setor nuclear, por exemplo, tornando-o competitivo em escala global.

A figura 2, por sua vez, apresenta as propostas para ampliar o monopólio estatal.

Figura 02 - PECs que propõem a ampliação do monopólio estatal



Entre as propostas em tramitação que tratam da ampliação do monopólio estatal, estão as PECs nº 183/2012 e 238/2008, que propõem o monopólio na pesquisa, produção e distribuição do etanol e biodiesel; a PEC nº 370/2009 trata do controle exclusivo da Petrobras pela União; e a PEC nº 6/2016 sobre a obrigatoriedade do regime de partilha na exploração de petróleo em águas profundas. Em detrimento das PECs analisadas na figura 1, as PECs da figura 2 apresentam como justificativa a necessidade de manutenção da soberania nacional, preservação dos bens para as gerações futuras, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades sociais e busca do pleno emprego.

Três das PECs se transformaram em Emendas à Constituição. Duas trataram de reduções no monopólio e uma de questões tributárias.

A PEC nº 6/1995 (Emenda constitucional Nº 9, de 09 de novembro de 1995) extinguiu o monopólio da pesquisa, lavra, refino e transporte do petróleo e gás natural, que a Petrobras mantinha desde sua criação. À época, a PEC chamou atenção dada a desconfiança de que seria um movimento inicial para a privatização da Petrobras. Em sua essência, a proposta permitiu que a União contratasse empresas privadas ou estatais para explorar tais atividades

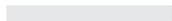
assim como atuar na importação e exportação dos derivados de petróleo. Para que fosse aprovada, o Presidente Fernando Henrique Cardoso enviou uma carta ao Congresso afirmando que a Petrobras não seria privatizada.

A PEC nº 277/2000 (Emenda constitucional nº 33/2001), por sua vez, tratou da definição da alíquota da contribuição de intervenção no domínio econômico relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível. Versou, ainda, sobre a destinação dos recursos arrecadados.

Já a PEC nº 199/2003 (Emenda constitucional nº 49) extinguiu os radioisótopos do monopólio estatal. Isso ocorreu, pois, na constituinte, determinou-se o monopólio estatal das atividades pertinentes aos minérios e minerais nucleares, bem como seus derivados (incluindo os radioisótopos). O objetivo era evitar o uso irregular de tecnologia nuclear no Brasil. No entanto, os radioisótopos são utilizados na medicina nuclear, no meio agrícola e industrial, a exemplo das tomografias, e o monopólio poderia restringir seu avanço.

Por fim, cabe destacar que não existe uma tendência clara no debate legislativo em relação ao art. 177. No entanto, a intervenção do Estado na economia continuará sendo uma questão de extrema relevância para o direito constitucional, dada a sua repercussão na economia pública e privada. Nessa seara, as propostas relacionadas à flexibilização ou ampliação do monopólio estatal terão papel crucial, visto que serão um veículo por meio do qual as propostas de ampliação ou redução do Estado serão avançadas no Congresso Nacional.

Tratamento Jurídico Diferenciado às Microempresas e às EPPs



João Manoel de Lima Junior

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

O art. 179 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) dispõe sobre o tratamento jurídico favorecido que deve ser conferido pelo poder público às sociedades empresárias de pequeno e médio porte econômico, as Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 123/06.

O conteúdo deste artigo tem como sua razão subjacente a promoção do desenvolvimento e o fomento nacional à atividade econômica de base, especialmente por meio da redução de ônus tributários, legais e regulatórios e da simplificação dos trâmites burocráticos necessários para a constituição, o funcionamento e o encerramento de sociedades empresariais de menor porte.

A Constituição determina que o Estado brasileiro deve agir como indutor da atividade econômica privada, em linha com o princípio da subsidiariedade que pauta a exploração direta pelo Estado de atividades econômicas (art. 173 da CRFB/1988) e com a definição (i) do valor social da livre iniciativa como fundamento da República Federativa do Brasil (Inciso IV do art. 1º da CRFB/1988); (ii) da garantia do desenvolvimento nacional como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (Inciso II do art. 1º da CRFB/1988); (iii) da livre iniciativa como um dos fundamentos da ordem econômica e financeira constitucional (*caput* do art. 170 da CRFB/1988); e (iv) do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (inciso IX do art. 170 da CRFB/1988).

Segundo as informações disponibilizadas, o art. 179 da CRFB/1988 foi objeto de 16 Propostas de Emenda à Constituição (PECs),¹ das quais apenas

1 A saber: PEC nº 185/1994, PEC nº 144/1995, PEC nº 154/1995, PEC nº 258/1995, PEC nº 268/1995, PEC nº 75/1995, PEC nº 99/1995, PEC nº 154/1995, PEC nº 326/1996, PEC nº 56/1999, PEC nº 264/2000, PEC nº 228/2004, PEC nº 36/2004, PEC nº 31/2007, PEC nº 62/2007 e PEC nº 57/2016.

quatro ainda se encontram em tramitação (PEC nº 228/2004, de autoria do Poder Executivo Federal; PEC nº 31/2007, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, PT/MG; PEC nº 62/2007 de autoria do Poder Executivo Federal e PEC nº 57/2016, de autoria da Comissão de Juristas para a Desburocratização).²

Inicialmente, cumpre informar que serão objeto de análise no presente trabalho, exclusivamente, as propostas de alteração do art. 179 da CRFB/1988 que ainda estão em tramitação.

a) PEC nº 228/004, PEC nº 31/2007 e PEC nº 62/2007:

Estas PECs podem ser analisadas em conjunto porque (i) têm como objetivo central matérias de ordem tributária; e (ii) propõem, do modo acessório, alterações idênticas no texto do *caput* do art. 179 da CRFB/1988.

Tais propostas apresentam duas alterações no *caput* do art. 179: primeiro, inserir a palavra “complementar” após a palavra “lei” e, segundo, inserir a expressão “e favorecido” depois da palavra “diferenciado”.

A segunda alteração é inofensiva, porque o tratamento favorecido é uma decorrência lógica do termo “diferenciado”, pois a criação de distinções entre as sociedades empresárias de grande porte e as sociedades empresárias de pequeno e médio que fossem prejudiciais às sociedades de menor porte estaria em flagrante contrariedade com os princípios e fundamentos da ordem econômica e financeira indicados acima (vide, por exemplo, o inciso IX do art. 170 da CRFB/1988). Assim, uma interpretação conforme à Constituição do termo “diferenciado” somente poderia levar à conclusão que se trata de um tratamento mais benéfico às ME e EPP.

Por outro lado, a primeira alteração, que, em uma leitura rápida, visa simplesmente compatibilizar o texto do *caput* do art. 179 da CRFB/1988 com o disposto no art. 3º da Lei Complementar nº 123/06, que define microempresa (inciso I) e empresa de pequeno porte (inciso II), tem como consequência jurídica direta impedir que os conceitos de microempresa e empresa de pequeno porte possam vir a ser definidos em lei ordinária.

2 SENADO FEDERAL. Ato DA Comissão Diretora nº 13, de 19 de agosto de 2015 Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=25/08/2015&paginaDireta=00006>>. Acesso em: 14 set. 2018.

Atualmente, tais conceitos são definidos em uma lei complementar porque têm como principal finalidade atribuir um regime tributário favorecido (Simples Nacional), o que depende de uma lei complementar. Contudo, os conceitos de ME e EPP poderiam também vir a ser definidos por lei ordinária caso fossem utilizados outros critérios para a adesão delas ao tratamento tributário favorecido do Simples Nacional.

Assim, a inclusão da palavra “complementar” no *caput* do art. 179 dificultaria a utilização dos conceitos de microempresa e empresa de pequeno porte exclusivamente para fins de política legislativa empresarial, ramo do direito que é regido por leis ordinárias, especialmente o Código Civil (Lei 10.406/02).

b) PEC nº 57/2016:

Esta proposta insere o parágrafo único ao art. 179 para determinar a obrigação das normas gerais de direito empresarial estabelecerem distinções positivas entre as sociedades empresárias de grande porte e as sociedades empresárias de pequeno e médio porte econômico (as ME e EPP). O critério de distinção entre as ME e EPP e demais sociedades de grande porte apresentado pela proposta de emenda seria a busca da “simplificação” do regime jurídico das ME e EPP.

Contudo, em que pesem as boas intenções da proposta, ela tem pouco efeito prático, pois seu texto não avança em relação ao já determinado no texto do *caput* do art. 179 da CRFB/1988 e aos benefícios já previstos na Lei Complementar nº 123/06:

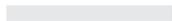
- (1) Facilidade na inscrição e baixa perante o registro mercantil (art. 4º);
- (2) Tratamento tributário favorecido (art. 12);
- (3) Facilidade na contratação com o setor público (art. 42);
- (4) Simplificação nas relações com empregados (art. 50);
- (5) Fiscalização estatal com caráter pedagógico (art. 55);
- (6) Incentivo à organização coletiva (art. 56);
- (7) Acesso favorecido ao crédito público e privado (art. 57);
- (8) Incentivo à inovação (art. 64);
- (9) Facilidade no regime de deliberações sociais (art. 70);

- (10) Escrituração mercantil simplificada (art. 71), e
- (11) Facilidade no cancelamento e suspensão do protesto de títulos (art. 73);
- (12) Possibilidade acesso aos juizados especiais (art. 74), e
- (13) Incentivo à adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos (art. 75).

Deste modo, é razoável supor que o principal efeito deste dispositivo seria criar a necessidade de alteração de regras específicas na Lei nº 8.934/34 (Lei de Registro Público de Empresas Mercantis) para as ME e EPP, em redundante adição ao que existe atualmente no ordenamento jurídico brasileiro.

Portanto, de forma geral, observa-se tanto no texto do art. 179 da CRFB/1988 quanto nos textos das PECs mau uso do termo “empresa” como sinônimo de “sociedade empresária” de forma reiterada. Mais do que uma imprecisão terminológica, este mau uso do conceito de empresa ignora que, no direito empresarial brasileiro, a empresa é um objeto de direitos e não um sujeito capaz de ser titular de direitos e contrair obrigações. Isso porque, após a adoção da teoria da empresa italiana pelo Código Civil Brasileiro (Lei 10.406/02), a empresa é a *atividade econômica organizada pelo empresário ou pela sociedade empresária* (arts. 966 e 982 do Código Civil Brasileiro) e não a própria sociedade.

A Educação no Brasil Pós-Constituição de 1988



Cristiane Batista

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

~~V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;~~

~~V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)~~

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.)

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996.)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 11, de 1996.)

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

~~I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;~~

~~I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)~~

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009.)

~~II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;~~

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

~~IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;~~

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

~~VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;~~

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

~~§ 1º A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.~~

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.)

~~§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.~~

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996.)

~~§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)~~

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

~~§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.~~

~~§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)~~

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.) (Vide Decreto nº 6.003, de 2006.)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006.)

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

~~§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.~~

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015.)

~~Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:~~

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.)

II - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009.)

O projeto de Reforma do Estado iniciado na década de 1980 no Brasil tinha como meta a redução da participação da União e a ampliação das esferas subnacionais nas tomadas de decisão e na gestão de políticas públicas. Nesse mote, a redemocratização iniciada na década deu origem à descentralização política, fiscal e administrativa e à “restauração” do federalismo, oferecendo como contrapartida a melhoria dos serviços públicos e a promoção da distribuição de renda.¹

Até esse período, o padrão de intervenção estatal na área social era marcado por políticas fragmentadas, descontínuas e dependentes de instituições de caridade. A área da educação, especificamente, caracterizava-se pela defasagem tecnológica e curricular, baixa e desigual abrangência e retenção discente pela má qualidade dos serviços oferecidos. Ainda na vigência da Constituição Federal de 1967, a Emenda nº 24 de 1983, conhecida como Emenda Calmon, representou a volta da educação pública à agenda nacional por prever que a União deveria aplicar, anualmente, nunca menos de 13% de receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, cabendo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinar o percentual mínimo de 25%.

Posteriormente, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) garantiu a educação, no bojo das políticas sociais, como direito do cidadão e dever do Estado, cujas soluções seriam alcançadas como um problema público e não via colaboração voluntária dos cidadãos, através do assistencialismo. Em outras palavras, a Carta Magna positivou a educação como responsabilidade do Estado, um direito político, na garantia da justiça social. No âmbito da descentralização, cuja preocupação era garantir ao mesmo tempo a padronização dos serviços e atender as necessidades e particularidades regionais e locais, as reformas do final dos anos 1990, propostas por meio de legislação ordinária, emendas constitucionais ou normas ministeriais de cada área de políticas públicas, redesenharam a coordenação nacional das políticas sociais e reforçaram o compromisso das esferas subnacionais com a educação pública no Brasil.

1 ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 111-141, 2004.

A análise das Propostas de Emenda à Constituição (PEC) direcionadas à Seção Da Educação da CRFB/1988 – arts. 205 a 214 – nos permite afirmar que a maior parte daquelas aprovadas e convertidas em Emendas Constitucionais visou o aprimoramento do texto original, mantendo, em grande parte, os direitos originalmente garantidos, além de especificar as responsabilidades de cada ente federado com a educação. No entanto, é possível identificar algumas propostas, muitas ainda em tramitação, outras já aprovadas, que relativizam tais direitos. Por exemplo, o inciso IV do artigo 206 prevê “a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais”. A PEC nº 83/2011, em tramitação na Câmara dos Deputados, prevê a cobrança do ensino público de modo proporcional à renda familiar, enquanto a PEC 200/2012, também em tramitação na mesma Casa, garante a prestação de serviços de relevância social como contrapartida ao ensino gratuito. Além disso, o inciso V do mesmo artigo, na sua redação atual, dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, diz que a “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas”, modalidade de ingresso já prevista no texto original. No mês de agosto de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu ser lícita a Lei n.º 13.429/2017, da presidência da República, que flexibiliza a terceirização em todas as etapas do processo produtivo, seja meio ou fim. Resta saber se essa Lei irá resvalar também na administração pública.

Outro indício de flexibilização de direitos consta da análise das PECs ao art. 208. O texto original do inciso I prevê o Estado como garantidor do ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria, sem estipular idade mínima e máxima do público-alvo, além do atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade, no inciso IV. A EC nº 59/2009 deu nova redação ao inciso I deste artigo, definindo a idade entre 4 e 17 anos para o acesso a educação básica obrigatória e gratuita – mantendo a oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria –, enquanto a EC nº 53/2006 definiu, no inciso IV, a idade de até 5 anos para o acesso gratuito a creche e pré-escola, um ano a menos do previsto no texto original. Dentre as PECs mais progressistas, a de nº 424/1996 propõe a inclusão do

inciso VIII ao artigo 208, tornando obrigatória a oferta da disciplina “Educação Sexual e Doenças Sexualmente Transmissíveis/AIDS” nos currículos de 1º e 2º graus do ensino fundamental. Esta PEC foi arquivada.

Sobre as PECs que delimitam as responsabilidades dos três níveis de governo com a educação, o art. 211 da Constituição prevê, em seu *caput*, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. A EC nº 14 de 1996, originária da PEC nº 233/1995, mais importante emenda da seção Da Educação, destinou aos municípios a atenção prioritária ao ensino fundamental e à educação infantil, cabendo aos estados e ao Distrito Federal o cuidado com o ensino fundamental e médio. Outra contribuição da EC 14/96 foi a alteração do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserindo novos parágrafos, dentre os quais aquele que criou, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído em 1998, posteriormente ampliado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Enquanto o primeiro se aplicava apenas ao ensino fundamental, o segundo abrange toda a educação básica. Em comum, ambos os Fundos reduzem o papel da União como financiador da educação e a criação de incentivos para a aplicação de oferta de vagas escolares pelos governos subnacionais, ampliando, assim, o acesso de crianças e de jovens à escola.² Vale ressaltar que a finalidade do ADCT é estabelecer regras de transição entre o antigo ordenamento jurídico e o novo. Nesse sentido, propostas de emenda constitucional submetidas após pelo menos duas décadas de vigência da Constituição, tais como as PECs nº 15/2015 e 149/2015, da Câmara dos Deputados, e nº 17/2017 e 24/2017, do Senado Federal, propõem a criação do Fundeb no inciso I do art. 212, e não mais no ADCT, configurando maior garantia do Fundo. Essas PECs encontram-se ainda em tramitação no Congresso Federal.

O texto original do *caput* do artigo seguinte, 212, determina a aplicação anual de nunca menos de 18% (percentual superior ao previsto pela Emenda Calmon) da receita resultante de impostos, compreendida a pro-

2 GOMES, Sandra. Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, v. 52, n. 3, p. 659- 690, 2009.

veniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino pela União e de 25%, no mínimo, pelos Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Alguns parlamentares propuseram a ampliação do percentual mínimo destinado à União, exemplo da nº PEC nº 190/2003, já arquivada, que sugeria o percentual de 25% para os três níveis de governo, enquanto as já mencionadas PECs nº 15/2015 e 149/2015, ainda em tramitação, propõem o percentual de 20% para os três níveis.

Após três décadas da Constituição Cidadã, como é conhecida por incluir a esfera social, como educação e saúde, dentre as prerrogativas do Estado e direito político de todos, preocupações até então localizadas no campo da caridade e do assistencialismo, verificamos que o ensino público no Brasil passou e continua passando por avanços importantes no sentido de uma maior institucionalização dessa política, com a introdução de regras de financiamento e critérios de distribuição de recursos estabelecidos em lei. Por outro lado, relativização dos preceitos constitucionais sob o discurso “modernizador” e, mais do que isso, o congelamento dos investimentos na área por décadas representa uma ameaça à nossa Carta Magna. A universalização, melhoria na qualidade e redução das disparidades locais e regionais a seu acesso, previstas no modelo descentralizador adotado no Brasil, só serão alcançadas mediante burocracia capacitada, orçamento público adequado e respeito aos direitos garantidos. Ainda não está comprovado que o modelo descentralizador, que ampliou as responsabilidades dos entes federados, ignorando as disparidades socioeconômicas e demográficas do país, tratando como iguais os desiguais, e reduziu a participação da União na condução e provisão de bens e serviços sociais, é sustentável sem o apoio financeiro e indutor do governo federal³ e garantia dos direitos adquiridos.

3 SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas públicas sociais universais. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

O Debate Constitucional da Educação: Acesso *Versus* Qualidade

Daniel Vargas

Leandro Fróes Cruz

Ao longo dos últimos 30 anos, o Brasil avançou no acesso ao ensino básico e superior. Praticamente universalizamos o acesso à educação básica, expandimos a rede superior pública e privada e, mais recentemente, criamos e estamos ampliando o acesso a creche no país. Em um país grande e desigual, a ampliação do acesso ao ensino tende a caminhar junto com a ampliação de investimentos públicos, construção de infraestrutura, estruturação de rede de transporte para atender a crianças que moram longe das escolas. Essas medidas também tendem a avançar lado a lado com um compromisso forte com os ideais democráticos que sustentam expansão de investimentos e controle político capaz de assegurar a efetivação da causa.

O grande desafio da educação brasileira hoje já não é apenas o compromisso com o acesso, mas, em especial, com a qualidade. A qualidade do ensino básico no país é trágica. A rede pública brasileira, ano após ano, disputa a lanterna nos *rankings* internacionais. A rede privada não é diferente: o grupo das melhores escolas privadas brasileiras tem rendimento inferior ao grupo das piores escolas privadas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Três quartos dos estudantes brasileiros concluem o ensino básico com deficiências profundas em português. O número quase absoluto dos estudantes não possuem conhecimentos básicos de matemática. O país forma, ano após ano, uma geração de analfabetos funcionais. Os estudantes vão à escola. Mas não aprendem.

O propósito desse ensaio é avaliar como, a partir do conjunto de Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas ao Congresso Nacional nas últimas décadas, o legislador tem debatido as pautas do acesso e da qualidade. Naturalmente, não é possível falar em qualidade do ensino sem acesso, do mesmo modo que o acesso – com infraestrutura própria, por exemplo – influencia diretamente a qualidade final. De todo modo, é possível distinguir, nas propostas e justificativas para as PECs, uma visão do desafio e da prioridade nacional. A partir daí, esperamos revelar como o compromisso com o acesso à educação marcou a atividade legislativa no país no período. Ao mesmo tempo, também sugerimos que o desafio da qualidade do ensino, que depende de reformas estruturais na organização das redes educacionais para promover a inovação e a cooperação entre os entes federados, ainda é matéria ausente da deliberação constitucional no país.

Entre 1991 e 2017, foram apresentadas 153 PECs sobre a educação no Brasil. As PECs podem ser agrupadas em cinco conjuntos, conforme seu enfoque prioritário: (i) *orçamentária*, quando diz respeito à destinação das receitas dos impostos, contribuições sociais, entre outras exações pretendidas; (ii) *inclusão social*, quando incorpora algum benefício em prol de grupos com necessidades especiais ou minorias; (iii) *institucional*, quando há mudanças na estrutura, arranjo ou implementação da educação nos seus diferentes níveis; (iv) *estímulo*, quando se trata de incentivo a uma determinada área, ou apenas uma norma que aumente a semântica do programa de educação brasileiro no texto constitucional; e (v) *gratuidade*, quando estatui ou estende serviços gratuitos aos estudantes em alguma ocasião, não cobrando contrapartida destes. Quando as classificações eventualmente se cruzam, alocamos a PEC no grupo que mais se aproxime da proposta. As Propostas de Emenda Constitucional, classificadas de acordo com esses quatro conjuntos, estarão organizadas em uma planilha consultiva, ao final do artigo.

A vasta maioria das propostas de alteração constitucionais são referentes a *orçamento*. De um total de 153 PECs, 75 tratam direta ou indiretamente da destinação específica de tributos,¹ formação de fundos especializados (como a manutenção do Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB, constante das PECs nº 191/2012, 15/2015, 149/2015, 17/2017 e 24/2017). Não há uma distinção essencial na redação das propostas no tocante à destinação das receitas dos impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, presente no art. 212, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988): o que há, na realidade, é uma variação do percentual designado. Exemplificando: a PEC nº 78/1995 atribui aos entes federados a aplicação de 25% da receita dos impostos; por sua vez, a PEC nº 416/2001 delimita que, à União, cabe 22%, e aos Estados, Municípios e Distrito Federal, compete 30% dos respectivos impostos, sempre sob a argumentação de que é preciso universalizar o ensino fundamental, erradicar o analfabetismo e valorizar o corpo docente.

O segundo conjunto de PECs defende a *inclusão social* na organização do ensino. Por um lado, a *demand*a ganha destaque, sobretudo a partir de 2003, com a PEC nº 220, por meio da inclusão de estudantes e alunos com

1 Correspondente a 49% de todas as PECs em análise nos últimos 27 anos.

deficiência, com vistas a constitucionalizar atendimento especial e melhoramento na infraestrutura para este público. Por outro, do lado da *oferta*, uma série de propostas pretendem comprometer, na prestação de serviços educacionais, aqueles que tenham concluído faculdade em ensino público, ou tenham gozado de gratuidade para completar o ensino superior (a exemplo das PECs nº 206/1995, 189/2003 e 47/2009). A tônica das propostas é tornar o investimento público mais inclusivo e justo.

Por sua vez, o terceiro grupo (*institucional*) elenca propostas referentes a alteração conjuntural do sistema educacional. Aqui, encontram-se diferentes arranjos que buscam não só estabelecer um piso salarial para o magistério, em uma análise *micro*, como também procuram tornar claras as competências de cada ente federado no oferecimento do ensino, no plano *macro*. Quanto ao piso salarial, contabilizamos 8 propostas, com uma justificativa constante de valorização dos professores e melhoria da qualidade de ensino; quanto às competências, além das já vistas repartições tributárias, confere à União a atuação prioritária sobre o ensino universitário, como se percebe na PEC nº 553/1997.

O quarto grupo de propostas defende a criação de *estímulos* pontuais para aprimorar a legitimidade democrática do regime. É o caso da PEC nº 267/2004, que defende uma “gestão democrática da educação”. A proposta prega a alteração do inciso VI do art. 206 da CRFB/1988 com o intuito de institucionalizar diferentes canais de participação e engajamento popular para o exercício da cidadania das crianças e jovens. Ademais, duas propostas mencionam a atribuição do Presidente da República para apresentar um balanço do desempenho da educação brasileira em pronunciamento solene (PECs nº 80/2007 e 80/2015). O intuito comum parece ser a ampliação da transparência e canais de controle democrático, para assegurar o compromisso da alta cúpula com a pauta educacional.

O quinto grupo de propostas, por fim, criam *gratuidades* do ensino. O transporte é tópico central em bom número de propostas neste grupo. São 14 PECs apresentadas com o objetivo de universalizar e democratizar deslocamentos dos alunos de suas casas à instituição de ensino. Para tornar real o direito à educação, também seria decisivo assegurar que os alunos possam chegar à escola. No caso de famílias pobres ou que residam

em localidades distantes, em que o acesso não é atendido por transporte fácil – ou em que o custo do transporte é elevado – garantir a gratuidade do ensino se torna condicionante da educação.

No conjunto, a grande maioria das propostas diz respeito à destinação de dinheiro para a Educação, com argumentos mais ou menos parecidos, que vão desde o aprimoramento da educação básica precária até o combate à desigualdade de acesso nas universidades públicas. A preocupação comum e subjacente às propostas é a relação entre “ensino” e “estrutura” – o que, por óbvio, tem seu custo. O avanço da educação brasileira, no olhar dos congressistas, passa pelos investimentos que assegurem a infraestrutura adequada para ampliar e assegurar o acesso ao ensino. Uma síntese do que carece no panorama educacional brasileiro se encontra na justificação da Emenda Constitucional nº 416/2001:

Universalização do ensino fundamental, erradicação do analfabetismo, ampliação da educação de jovens e adultos, universalização do ensino médio, expansão do ensino superior, expansão da educação infantil, valorização do corpo docente entre outros problemas constituem, ainda, metas fundamentais a serem alcançadas pela educação brasileira [...].

Três décadas de debate constitucional dedicados a ampliar e aprimorar o acesso ao ensino cumpriram, em parte, o seu papel. É claro que o desafio de expansão do ensino – superior, pré-escola e médio integral – ainda persiste no país. O passar dos anos, contudo, também serviu para revelar ao país que, ao lado do problema do acesso, o país convive com o drama crônico da baixa qualidade do ensino, em todos os níveis. Qualificar o ensino, em seus distintos níveis, é tarefa particular, cujos desafios costumam ser mais profundos e abrangentes – e vão muito além de se garantir recursos ou infraestrutura adequada. Se o olhar dos congressistas nos oferece uma *proxy* do imaginário nacional, o país ainda precisa colocar no topo de suas prioridades a tarefa de qualificar a educação nacional. O caminho é pensar o funcionamento do sistema como um todo, e não apenas seus efeitos ou suas pequenas partes.

Pois, se é verdade que não há direito à educação sem escola, professor, cadeira, quadro e giz, também é verdade que não existe direito algum quando as crianças entram na sala de aula, mas saem de lá sem aprender.

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Ano	PEC (nº)	Casa Legislativa	Assunto	Justificativa	Tipo 1	Tipo 2
1991	PEC nº 59	CD	Reforma universitária e arranjo tributário.	Custeio dos concursados.	Orçamento	
1994	PEC nº 182	CD	Permite a admissão de docentes estrangeiros nas universidades brasileiras.	Contratar estrangeiros altamente qualificados para trabalharem nas instituições de Ensino Superior, pois detêm o domínio Tecnológico.	Estímulo	
	PEC nº 46	CD	Modifica o Sistema Tributário Nacional.	Rearranjo para destinação de recursos para a educação.	Orçamento	
	PEC nº 78	CD	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.	Investimentos maciços em educação.	Orçamento	
	PEC nº 123	CD	Pagamento dos custos do Ensino Superior ministrado nos estabelecimentos oficiais será proporcional ao nível socioeconômico do estudante.	Cobrir os custos da educação pública.	Orçamento	
1995	PEC nº 162	CD	Aplicação de 39% das contribuições sociais no combate à desnutrição da criança de 0 a 6 anos.	Combate à desnutrição infantil.	Orçamento	
	PEC nº 173	CD	Plano de carreira ao magistério público com programa de piso salarial.	Efficientizar a administração.	Institucional	Orçamento
	PEC nº 176	CD	Aplicação de 25% das receitas de impostos da União, Estados, Municípios e DF, para a manutenção e desenvolvimento do Ensino.	Corrigir distorções da distribuição.	Orçamento	
	PEC nº 177	CD	Colaboração técnica e financeira entre os entes federados para aprimoração da Educação.	Divisão de tarefas benéfica entre os entes federados.	Institucional	Orçamento

1995	PEC nº 206	CD	Prestação de serviços a comunidade por um ano pelos diplomados em estabelecimentos oficiais de Ensino Superior, na forma da lei.	Apoio à formação de quadros profissionais qualificados.	Institucional	
	PEC nº 207	CD	Censo das crianças de creche e educação básica; chamada aos alunos do Ensino Fundamental.	Efetividade da educação e identificação das necessidades escolares.	Institucional	
	PEC nº 233	CD	Redistribuição sistêmica dos recursos da educação aos entes federados.	Desenvolvimento social e econômico do país, com foco na população de baixa renda.	Orçamento	Gratuito
	PEC nº 342	CD	Programas suplementares de assistência à saúde serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.	“A emenda ao § 4º, daquele art. 212, permitirá o uso, por parte dos Municípios, de recursos constitucionalmente vinculadas à educação numa atividade essencialmente vinculada à atividade didático-pedagógica, ao ensino-aprendizagem, como é a alimentação escolar.”	Orçamento	Estímulo
1996	PEC nº 370	CD	A lei poderá estender às demais instituições e institutos de pesquisa, diferentes graus de autonomia, sobretudo na contratação de profissionais estrangeiros.	Melhoria do desempenho e fortalecimento do Ensino Fundamental obrigatório.	Estímulo	
	PEC nº 424	CD	Torna obrigatório o ensino de “Educação Sexual e Doenças Sexualmente Transmissíveis/AIDS”.	Tornar obrigatório nos currículos de 1º e 2º grau, em todo o país.	Institucional	
	PEC nº 522	CD	A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos.	Distribuição mais equânime.	Orçamento	
1997	PEC nº 553	CD	A União atuará prioritariamente no Ensino Superior.	Explicitar melhor as competências.	Institucional	
	PEC nº 609-A	CD	Atendimento ao aluno do Ensino Médio, através de programas suplementares de material didático escolar.	Expansão do Ensino Médio, no mesmo ritmo que o Ensino Fundamental.	Estímulo	

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

1999	PEC nº 8	CD	O imposto arrecadado da atividade do petróleo, combustíveis e óleos lubrificantes não se destinará à educação.	Reformar a estrutura tributária sobre hidrocarbonetos.	Orçamento
	PEC nº 9	CD	Gratuidade do ensino público (níveis infantil, fundamental e médio) e financiamento do ensino superior aos alunos carentes.	Redistribuir as oportunidades educacionais no país.	Gratuito Estímulo
	PEC nº 32	CD	Cria o Fundo Nacional no Passe Livre Infantil.	Efetivação do acesso à educação pelo povo brasileiro.	Gratuito Estímulo
	PEC nº 48	CD	Cabe à legislação dos sistemas de ensino estabelecer as condições e forma de escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino público.	Dá a opção dos entes federados a escolha de seus sistemas eletivos.	Institucional
	PEC nº 112	CD	Colaboração entre os entes federados e distribuição de prioridades de ensino.	Fortalecimento do sistema educacional brasileiro.	Institucional
	PEC nº 128	CD	Cria mensalidades para universidades federais e estaduais para alunos com rendimentos próprios, salvo o curso de pedagogia.	Corrigir distorções do sistema educacional.	Institucional Orçamento
	PEC nº 149	CD	Prioridade à educação básica, na distribuição de recursos públicos.	Melhorar o desempenho dos alunos da educação infantil e fundamental.	Inclusão Orçamento
	PEC nº 175	CD	Apoio às instituições sem fins lucrativos que comprovem a (re)habilitação de portadores de deficiência.	Inclusão social.	Estímulo
	PEC nº 208	CD	Revoga o § 4º do art. 212, da Constituição.	Corrigir o equívoco dos programas de suplementação alimentar e assistência à saúde, pois aumenta a despesa destinada à educação.	Orçamento
	PEC nº 245	CD	Indenização para os que concluem o Ensino Superior em instituição pública.	Prestação de serviço de um ano pelos alunos "abastados" aos carentes.	Inclusão
2000					

2000	PEC nº 295	CD	Gratuidade do transporte aos alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio da rede pública.	Apoio à família e garantia de comparecimento do aluno.	Gratuito	
	PEC nº 306	CD	Institui o Plano Nacional de Cultura.	Defesa, valorização e democratização dos bens culturais brasileiros.	Inclusão	Estímulo
	PEC nº 40	SF	Acolhimento obrigatório, público e gratuito a toda demanda pela educação infantil, em creches e pré-escolas para as crianças de 0 a 6 anos de idade.	Atenção especial à educação básica infantil das populações carentes.	Gratuito	
	PEC nº 324	CD	Os entes federados aplicarão nunca menos de 6% da receita de impostos na manutenção e conhecimento de bens culturais.	Distribuição mais equânime.	Orçamento	
	PEC nº 392	CD	Ensino religioso de matrícula facultativa na rede pública e privada.	Ampliar o alcance dos valores culturais previstos constitucionalmente.	Inclusão	Estímulo
	PEC nº 415	CD	Destinação de pelo menos 15% dos recursos da receita de impostos à manutenção e desenvolvimento da educação infantil.	Universalização e qualificação da educação básica.	Orçamento	Institucional
	PEC nº 416	CD	A União aplicará, anualmente, nunca menos de 22%, e os Estados nunca menos de 30% da receita de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	Universalização do Ensino Fundamental, erradicação do analfabetismo e valorização do corpo docente.	Orçamento	
2001	PEC nº 423	CD	A União aplicará, anualmente, em projetos e atividades destinadas a valorizar e difundir a cultura nacional recursos mínimos equivalentes a 5% do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os incisos I, II, V, VI e VII, do art. 153, bem assim da parcela não entregue, nos termos dos incisos I e II do art. 159, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados.	Preservar e valorizar a cultura nacional.	Orçamento	Estímulo

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

2001	PEC nº 427	CD	Aplicação anual de 5% da receita obtida pela arrecadação de impostos para manutenção e divulgação de bens e valores culturais.	Defesa e preservação do patrimônio brasileiro.	Orçamento	Estímulo			
	PEC nº 428	CD	Fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, para a Educação Básica e Ensino Fundamental.	Destinação para os Municípios que não conseguem arcar com os custos.	Orçamento				
	PEC nº 479	CD	Gratuidade nos estabelecimentos oficiais, do Ensino Básico para todos e do Ensino Superior para os estudantes de baixa renda.	Distribuição não igualitária do Ensino Superior. Pagamento de universidades públicas por quem tiver capacidade econômica para tal.	Inclusão				
2002	PEC nº 484	CD	É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, desde que, no Brasil, não haja profissionais capacitados e qualificados para exercer tais funções.	Preenchimento de lacunas, na carência de profissionais.	Institucional				
	PEC nº 503	CD	Atendimento da totalidade dos egressos do Ensino Fundamental mediante a oferta de Ensino Médio público e gratuito.	Garantir a universalidade do acesso ao ensino.	Gratuito				
	PEC nº 522	CD	A distribuição dos recursos públicos para programas suplementares de alimentação e assistência à saúde + Salário-educação.	Manutenção das tendências de recursos e sucessos do FUNDEF.	Orçamento	Estímulo			
	PEC nº 540	CD	Estímulo ao acesso à cultura, ao lazer e ao transporte coletivo urbano gratuito dos estudantes.	Promoção do acesso à educação.	Estímulo				
	PEC nº 573	CD	Priorização de recursos para as necessidades do ensino obrigatório + incorporação do FUNDEF ao texto da Constituição.	Manutenção das tendências de recursos e sucessos do FUNDEF.	Orçamento	Estímulo			
2003	PEC nº 3	CD	Recursos destinados à concessão de bolsas de estudo em níveis fundamental, médio e superior para os que demonstrarem insuficiência de recursos, em caso de falta de vagas na rede pública.	Sistema de ingresso injusto nas universidades públicas, privilegiando aqueles que cursam as melhores escolas e cursos pré-vestibulares. O oferecimento de vagas na rede pública é totalmente desproporcional à procura e à demanda do país.	Estímulo	Orçamento			

PEC nº 4	CD	Na inexistência de vagas na rede pública do Ensino Fundamental, Médio e Superior, caberá ao poder público, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, promover a compra de vagas, em especial em escolas confessionais e comunitárias.	A compra de vagas precisa ser instituída para garantir o ingresso à universidade daqueles que mais precisam.	Estímulo	Orçamento
PEC nº 12	CD	Financiamento aos alunos comprovadamente carentes do Ensino Superior, matriculados em instituições públicas ou privadas, na forma da lei.	Oferecimento de bolsas por conta da insuficiência de vagas nas instituições públicas federais, que obriga os alunos a procurarem as instituições privadas de ensino.	Estímulo	Orçamento
PEC nº 23	CD	Fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, para o Ensino Básico e Ensino Fundamental, na forma da lei.	Destinação para os Municípios, que não conseguem arcar com os custos.	Orçamento	
PEC nº 27	CD	Na inexistência de vagas na rede pública do Ensino Fundamental, Médio e Superior, caberá ao poder público, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, promover a compra de vagas, em especial em escolas confessionais e comunitárias.	A compra de vagas precisa ser instituída para garantir o ingresso à universidade daqueles que mais precisam.	Estímulo	Orçamento
PEC nº 37	CD	Fica instituído, no âmbito de cada Estado, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e Valorização do Magistério, de natureza contábil, constituído por 5% dos recursos a que se referem os arts. 158, inciso IV, e 159, inciso I, alínea "b"; inciso II, § 3º, da Constituição Federal, e será distribuído entre os Municípios de cada Estado, proporcionalmente à população residente de 0 a 6 anos de idade e ao número de crianças matriculadas nas respectivas redes de educação infantil.	Financiamento da expansão e manutenção da educação infantil pelos Municípios brasileiros.	Orçamento	Inclusão
PEC nº 55	CD	Concessão de bolsas de estudo a quem comprovar insuficiência de renda.	Amparar e incentivar os estudantes menos favorecidos na corrida por uma vaga ao ensino público.	Estímulo	

PEC nº 78	CD	Atendimento de egressos do Ensino Fundamental mediante a oferta de Ensino Médio obrigatório e gratuito + estabelecimento de conteúdos mínimos para valorização da cultura e da arte.	Universalização do Ensino Médio gratuito.	Estímulo	Estímulo
PEC nº 82	CD	Financiamento aos alunos comprovadamente carentes do Ensino Superior, matriculados em instituições públicas ou privadas, na forma da lei.	Oferecimento de bolsas para alunos carentes.	Estímulo	Orçamento
PEC nº 82	CD	Institui o FUNAEI.	Aglutinação de recursos da União para suplementar o financiamento dos Municípios nas creches.	Orçamento	Estímulo
PEC nº 102	CD	Destinação de bolsas de estudo para alunos do Ensino Fundamental e Ensino Médio.	Equalizar as oportunidades educacionais.	Estímulo	
PEC nº 105	CD	Institui o FUNAEI.	Aglutinação de recursos da União para suplementar o financiamento dos Municípios nas creches.	Orçamento	Estímulo
PEC nº 166	CD	Cobrança da Taxa de Ampliação e Modernização da rede de ensino, se comprovada a capacidade contributiva.	Possibilitar o acesso à educação pelos brasileiros.	Orçamento	
PEC nº 173	CD	Atendimento obrigatório e gratuito, em creche e pré-escola, às crianças de 0 a 6 anos de idade + educação infantil como destinatária dos recursos do salário-educação.	Manutenção e desenvolvimento do ensino.	Estímulo	Orçamento
PEC nº 189	CD	É obrigatória, aos formados em estabelecimentos oficiais de educação superior, a prestação de serviços ao Estado pelo prazo de um ano após a conclusão do curso.	Retribuição à sociedade do ensino oferecido aos formados.	Institucional	

2003

PEC nº 190	CD	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	Consolidação e ampliação dos avanços na educação pública no país logrados a partir da criação do FUNDEF.	Orçamento	
PEC nº 204	CD	Educação infantil e Ensino Fundamental públicos como destinatários dos recursos do salário-educação.	Universalização da educação infantil e ensino fundamental.	Orçamento	Estímulo
PEC nº 210	CD	Todos os níveis de ensino obrigatórios e gratuitos, assegurando a oferta gratuita de Ensino Fundamental e Ensino Médio para todos os que não tiverem acesso na idade própria.	Melhor qualificação dos jovens.	Inclusão	
PEC nº 211	CD	Prestação de serviços à comunidade por recém-formados em medicina e odontologia em estabelecimentos oficiais, pelo período de dois anos.	Ajuda na prestação do serviço médico aos mais necessitados.	Inclusão	
PEC nº 216	CD	Valorização dos profissionais da educação + Piso Salarial Profissional Nacional.	Valorização dos professores e melhoria na qualidade do ensino.	Inclusão	Orçamento
PEC nº 217	CD	Oferta e a obrigatoriedade do ensino pré-primário e do Ensino Médio.	Contribuir para a educação integral.	Institucional	Estímulo
PEC nº 220	CD	Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência.	Diminuir a disparidade nas possibilidades de acesso à escola por parte dessa população especial.	Inclusão	Estímulo
PEC nº 96-A	SF	Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria + atendimento por meio de programas suplementares de material didático- escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	Universalização do ensino.	Inclusão	Institucional

2003

PEC nº 232	CD	Ensino Fundamental e Médio obrigatórios e gratuitos, assegurada, inclusive, oferta gratuita para todos os que a eles não tiverem acesso na idade própria.	Expansão da educação básica a todos os alunos.	Institucional	Inclusão
PEC nº 247	CD	Valorização dos profissionais da educação + Plano de Carreira + Piso Salarial Nacional.	Evitar que profissionais do ensino abandonem o magistério.	Institucional	
PEC nº 259	CD	Agência especificamente organizada para a formulação e acompanhamento das políticas públicas relativas à função redistributiva e supletiva.	Assegurar a consistência e a continuidade das políticas educacionais, bem como equidade de oportunidades.	Inclusão	
PEC nº 267	CD	Estatui uma "gestão democrática da educação, na forma da lei".	Expandir uma educação cidadã.	Estímulo	
PEC nº 279	CD	As transferências de arrecadação definidas no art. 159 da Constituição Federal e a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, devem ser descontadas, para efeito do cálculo previsto no caput deste artigo, das receitas dos impostos do governo que as transferir.	Adequação do cálculo das transferências.	Orçamento	
PEC nº 310	CD	Destinação de 2% da receita de impostos, pela União, ao financiamento da política nacional de apoio à cultura.	Pleno exercício dos seus direitos culturais, entre eles o acesso às fontes da cultura nacional, além de apoiar e fomentar as manifestações culturais e a sua difusão.	Orçamento	Estímulo
PEC nº 318	CD	Gratuidade do ensino público, sem prejuízo do Serviço Social Estudantil + Autonomia didático-científica das universidades, sem prejuízo do Serviço Social Obrigatório.	Resposta ao privilégio do Ensino Superior sem contrapartida, por parte do estudante, em um país de escassos recursos para atender a necessidades básicas, tais como saúde, saneamento básico e educação.	Gratuito	Institucional

2005	PEC nº 393	CD	Acolhimento obrigatório, público e gratuito a toda demanda pela educação infantil, em creches e pré-escolas para as crianças de 0 a 6 anos de idade.	Democratização do acesso à educação desde a mais tenra idade.	Inclusão	Institucional
	PEC nº 415	CD	A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.	Constitui-se em instrumento de imediata, efetiva e ampla redistribuição dos recursos disponíveis destinados ao financiamento da educação básica no país.	Inclusão	Orçamento
	PEC nº 24	SF	Cria Fundo de Desenvolvimento da Educação Profissional.	Financiamento a fim de democratizar o acesso aos cursos da respectiva modalidade de ensino.	Orçamento	Institucional
2006	PEC nº 504	CD	Divide o Ensino Básico em dois períodos letivos, reduzindo-os.	Incentivo ao turismo.	Institucional	
	PEC nº 538	CD	Cria dois períodos letivos distintos (o Ensino Básico será ministrado em dois períodos letivos: o primeiro com início no primeiro dia do mês de março e fim último dia do mês de junho; e o segundo com início no primeiro dia do mês de Agosto e fim no último dia do mês de novembro).	Cria-se uma variedade de calendários escolares, o que representa um óbice para a indústria do turismo no Brasil e para a própria educação das crianças, prejudicadas em suas férias.	Institucional	Estímulo
	PEC nº 575	CD	Preservação do patrimônio museológico brasileiro.	Proteção histórica.	Estímulo	Orçamento
	PEC nº 9	SF	Valorização dos profissionais da educação + Plano de Carreira + Piso Salarial Nacional + Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade.	Valorização dos professores.	Institucional	Orçamento
2007	PEC nº 13	CD	Atendimento ao educando, nos Ensinos Fundamental e Médio, por meio de equipe psicólogos e assistentes sociais, em parceria com os professores.	Facilitar e melhorar a qualidade do ensino com acompanhamento profissional.	Institucional	Estímulo

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

2007	PEC nº 22	CD	Destinação de bolsas de estudo para o Ensino Básico e Superior, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ou poderão ser destinados aos tomadores de serviços educacionais para a contratação desses serviços.	Otimizar a oferta de vagas na rede pública e particular.	Orçamento	Inclusão		
	PEC nº 47	CD	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	Ampliar o volume de recursos financeiros disponíveis para a educação.	Orçamento			
	PEC nº 52	CD	Aplicação de $\geq 1\%$ da receita corrente total da União.	Incentivo ao esporte, lazer e cultura.	Orçamento	Estímulo		
	PEC nº 134	CD	Perda do cargo ou mandato ou inelegibilidade, pelo período de oito anos, dos que forem agentes públicos responsáveis pela permanência de crianças e adolescentes fora da escola.	Responsabilização dos agentes públicos que seguem esta conduta.	Institucional			
	PEC nº 141	CD	Os Municípios e Estados da Federação estarão obrigados, a partir de 1º de janeiro de 2009, e a partir de 1º de janeiro de 2011, respectivamente, a manter em tempo ininterrupto de oito horas diárias nas escolas todas as crianças e adolescentes, com direito à atenção integral necessária ao crescimento normal e ao desenvolvimento.	Institucionalizar o ensino integral.	Institucional			

PEC nº 183	CD	A União destinará anualmente pelo menos um décimo dos recursos a que se encontra obrigada a aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino + as atividades de pesquisa e extensão poderão receber pelo menos um quinto dos recursos anualmente aplicados pela União nesta finalidade, destinados a instituições de educação superior mantidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.	Insuficiência de recursos para atender à educação.	Orçamento	
PEC nº 209	CD	Destinação de recursos públicos para escolas públicas, filantrópicas e confessionais + destinação para bolsas de estudo para o Ensino Básico e superior para os que demonstrarem insuficiência de recursos.	Otimizar a oferta de vagas na rede pública e particular, contribuindo para elevar o nível educacional básico e superior da população, de forma a aproximá-lo dos padrões das nações mais desenvolvidas.	Orçamento	Inclusão
PEC nº 214	CD	Atendimento ao educando, na educação infantil, no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.	Efetiva existência dos programas suplementares para permanência dos alunos na escola.	Institucional	
PEC nº 216	CD	Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão a manutenção e desenvolvimento da educação especial, nos termos de lei federal, nunca menos de 2% dos recursos de que trata o caput.	Inclusão de estudantes portadores de necessidades especiais.	Orçamento	Estímulo
PEC nº 48	SF	Aulas ministradas em LIBRAS e na língua materna indígena, quando couber.	Superação dos desníveis educacionais, sendo a escola o instrumento de unificação e identidade nacional.	Inclusão	

2007

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

2007	PEC nº 80	SF	<p>Pronunciamento anual pelo Presidente da República, na primeira quinzena de janeiro, para apresentar um balanço dos resultados educacionais no ano anterior, as metas educacionais a serem alcançadas no ano vigente, e tratar da importância da educação para o futuro do país e de cada indivíduo.</p>	<p>Fazer a sociedade recordar do comprometimento necessário com a educação.</p>	Estímulo
	PEC nº 94	SF	<p>Veda a redução da base de cálculo e a desvinculação de recursos da receita de impostos destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.</p>	<p>Defesa de recursos para a educação.</p>	Orçamento
2008	PEC nº 233	CD	<p>A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada receita do governo que a transferir.</p>	<p>Rearranjo tributário.</p>	Orçamento
	PEC nº 239	CD	<p>Os custos do Ensino Superior público em estabelecimentos oficiais serão cobrados de modo proporcional à capacidade financeira dos estudantes.</p>	<p>Desigualdade de acesso + redistribuição de recursos.</p>	Orçamento
	PEC nº 304	CD	<p>Valorização dos profissionais do ensino, com plena liberdade de manifestação do pensamento + planos de carreira para o magistério público + Piso Salarial Profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.</p>	<p>Assegurar ao professor livre manifestação de seu pensamento.</p>	Estímulo
	PEC nº 317	CD	<p>Ensino Fundamental obrigatório, gratuito e em período integral, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria.</p>	<p>Garantia de ensino ministrado em tempo integral.</p>	Institucional

2008	PEC nº 24	SF	Mudança redacional: A educação, direito de todos e dever do Estado, da família e dos meios de comunicação, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.	Aumentar a exigência dos responsáveis pelos meios de comunicação (rádio + televisão).	Estímulo	Estímulo
	PEC nº 29	SF	Torna a LIBRAS meio legal de comunicação e expressão + possibilidade de o Ensino Fundamental ser ministrado em LIBRAS e línguas maternas indígenas.	Respeito à diferença e a promoção do convívio pacífico, solidário e construtivo de grupos linguísticos distintos.	Estímulo	Inclusão
	PEC nº 347	CD	Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino, em qualquer faixa etária e nível de instrução.	Inclusão de pessoas com deficiência na grade curricular normal.	Inclusão	Estímulo
2009	PEC nº 382	CD	A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada receita do governo que a transferir.	Rearranjo tributário.	Orçamento	
	PEC nº 394	CD	Atendimento educacional especializado aos alunos com altas habilidades ou superdotação.	Valer-se do potencial do indivíduo com altas habilidades como promotor do desenvolvimento tecnológico, cultural e educacional da nação.	Inclusão	Estímulo
	PEC nº 396	CD	A prestação de serviço social obrigatório e remunerado, na forma da lei, será condição para obtenção do diploma, no Ensino Superior de graduação.	Fornecer aos estudantes uma adequada percepção das responsabilidades do cidadão-profissional para com o meio que o cerca, a comunidade a que pertence.	Inclusão	Estímulo
	PEC nº 431	CD	Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino + estrutura especializada.	Garantir mobilidade sem obstáculos e inclusão.	Inclusão	Estímulo

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

2009	PEC nº 440	CD	Piso Salarial Profissional Nacional (+ estadual, quando necessário).	Valorização dos professores e melhoria na qualidade do ensino.	Institucional	Orçamento			
	PEC nº 444	CD	Poder Público regulamentará a educação domiciliar, assegurado o direito à aprendizagem das crianças e jovens na faixa etária da escolaridade obrigatória por meio de avaliações periódicas sob responsabilidade da autoridade educacional.	Assegurar aos pais e responsáveis o direito de escolher o tipo de educação que querem dar a seus filhos.	Institucional				
	PEC nº 7	SF	Atendimento educacional especializado aos educandos com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.	Inclusão social dos portadores de deficiência.	Inclusão	Estímulo			
	PEC nº 47	SF	Prestação de serviço à comunidade na área de habilitação profissional ou contribuição financeira aos alunos graduados ou pós-graduados que gozaram de gratuidade.	Retribuição à apropriação por eles efetuada dos recursos de impostos pagos por todos que financiaram sua formação.	Inclusão	Estímulo			
2010	PEC nº 458	CD	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, nunca menos de 3%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida e proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento da cultura.	Investimentos públicos em cultura, evitando sua marginalização.	Orçamento				
	PEC nº 475	CD	Ensino Superior gratuito e obrigatório nos municípios acima de quinhentos mil habitantes + educação básica obrigatória, gratuita e universal dos 4 aos 17 anos de idade.	Universalização da educação e garanti-la em todas as regiões do Brasil.	Inclusão	Institucional			
	PEC nº 476	CD	Progressiva universalização do Ensino Médio e pré-vestibular gratuitos.	Oferencimento de oportunidades aos jovens que já concluíram ou que estão frequentando os últimos anos do Ensino Médio.	Gratuito	Inclusão			

2010	PEC nº 1	SF	O diploma de curso reconhecido e oferecido por instituição de educação superior devidamente credenciada constitui comprovante de qualificação profissional para todos os fins.	Restituir a prerrogativa do exercício profissional ao cidadão devidamente habilitado na educação superior.	Institucional	
	PEC nº 18	SF	A União aplicará, anualmente, nunca menos de 25%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 30%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	Investimentos maciços em educação.	Orçamento	
	PEC nº 23	SF	A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Valorização da carreira docente.	Institucional	
2011	PEC nº 6	CD	Educação integral mínima de 7 horas aos estudantes com renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo, assegurada a assistência técnica e financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.	Oferta de educação integral aos estudantes de famílias de baixa renda como dever do Estado.	Inclusão	Orçamento
	PEC nº 67	CD	Gestão democrática do ensino público, com eleição direta de dirigentes das instituições de educação básica e superior, na forma da lei.	Permitir que o jovem acesse o processo político de escolha dos dirigentes escolares.	Institucional	
	PEC nº 82	CD	A meritocracia em todas as esferas e setores do ensino público.	Reconhecimento do esforço daqueles que apresentaram resultados acima da média.	Estímulo	

2013	PEC nº 280	CD	A fiscalização da aplicação dos percentuais mínimos da receita na educação determinada pelo caput deste artigo será realizada pelo Tribunal de Contas da União e pelos órgãos mencionados no art. 75 da Constituição Federal, com base em relatórios publicados quadrimestralmente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que informem os montantes já aplicados..	Estabelecimento de um mecanismo de controle da aplicação do percentual da receita destinado pelo art. 212 da Constituição à manutenção e desenvolvimento do ensino.	Institucional
	PEC nº 336	CD	Atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente na rede regular de ensino, em todas as faixas etárias e níveis de ensino.	Qualidade na educação de todos os brasileiros com o AEE.	Inclusão
	PEC nº 5	SF	Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17anos de idade, assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, e Ensino Fundamental em tempo integral, ressalvada a educação de jovens e adultos.	Dá-se prazo até 2022 para a implantação do Ensino Fundamental em tempo integral.	Inclusão
	PEC nº 32	SF	A União garantirá a equalização de oportunidades educacionais e padrão uniforme de qualidade nas diversas etapas e modalidades da educação básica pública, mediante garantia da carreira nacional dos profissionais da educação básica pública e dos serviços educacionais, incluindo construções e equipamentos, bem como assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.	A responsabilização efetiva da União pelo aporte de recursos que garanta a universalização da educação básica de qualidade.	Inclusão Orçamento

TRÊS DÉCADAS DE REFORMA CONSTITUCIONAL
ONDE E COMO O CONGRESSO NACIONAL PROCUROU MODIFICAR A CONSTITUIÇÃO DE 1988

2013	PEC nº 55	SF	Lei nacional instituirá o Incentivo para Valorização dos Profissionais da Educação Básica Pública, pelo qual caberá à União financiar adicional pecuniário incorporável aos proventos de aposentadoria, nunca inferior a 60% da remuneração total.	Construir uma política de implantação da jornada integral dos profissionais da educação e da jornada integral dos estudantes, por meio de um incentivo financeiro forte.	Institucional	Orçamento
	PEC nº 395	CD	Gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais de educação básica e, na educação superior, para os cursos regulares de graduação, mestrado e doutorado.	Excluir do princípio constitucional da gratuidade nos estabelecimentos oficiais, as atividades de extensão caracterizadas como cursos de treinamento e aperfeiçoamento, assim como os cursos de especialização.	Gratuito	
	PEC nº 405	CD	Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, considerando-se a merenda escolar nos níveis fundamental e médio despesa obrigatória com a educação.	A merenda escolar é um dos fatores que contribuem para a continuidade dos estudos, antes do ingresso no mercado de trabalho.	Orçamento	
	PEC nº 417	CD	Um por cento da arrecadação de IR e IPI destinado ao Fundo de Permanência Estudantil na Educação Superior (com o objetivo garantir permanência e a diplomação dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica regularmente matriculados em instituições públicas ou privadas de educação superior).	Fazer diminuir a taxa de evasão nas instituições de Ensino Superior.	Orçamento	
2014	PEC nº 435	CD	A cada dez anos, a lei fixará conteúdos mínimos para a educação básica e superior, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.	Estabelecimento da obrigatoriedade de definição em lei dos conteúdos curriculares mínimos para todos os níveis da educação nacional.	Institucional	

2014	PEC nº 12	SF	As atividades de pesquisa, extensão e estímulo e de fomento à inovação, realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do poder público.	Atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.	Estímulo
	PEC nº 34	SF	Gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, ressalvada, na forma da lei, a retribuição individual mediante prestação de serviço à comunidade ou contribuição financeira, por parte dos egressos de instituições de educação superior pública ou dos que tiveram seus estudos em instituição privada custeados pelo Estado.	Retribuição dos investimentos em sua formação realizados pelo Estado.	Gratuito
	PEC nº 37	SF	Compete ao poder público recensear os educandos na educação básica obrigatória, nos termos do inciso I do caput, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.	Dever de recensear os educandos.	Institucional
2015	PEC nº 15	CD	Proibição do retrocesso, entendida como a vedação da supressão ou diminuição de direitos a prestações sociais educacionais + destinação da receita de impostos e organização de fundos.	Continuidade do FUNDEB.	Orçamento
	PEC nº 20	CD	Institui o Magistério Público Nacional e dá outras providências.	Dar ao Magistério a grandeza dos Agentes Políticos.	Institucional

PEC nº 36	CD	Acesso gratuito ao transporte coletivo para o educando que estiver regularmente matriculado e com frequência comprovada na rede pública de ensino de educação básica, média ou superior, para deslocamento nos dias letivos entre sua residência e o estabelecimento de ensino + criação do Fundo do Passe Livre Infantil.	Transporte coletivo de qualidade sem tarifação para os estudantes da rede pública.	Gratuito	Inclusão
PEC nº 45	CD	Destinação de 10% dos recursos previstos no art. 212 para atendimento educacional especializado aos alunos com deficiência.	Promover igualdade de condições.	Orçamento	Inclusão
PEC nº 149	CD	Manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, a partir de parcela dos recursos do art. 212 da Constituição.	Intuito de tornar o FUNDEB permanente financiador da educação básica pública, aumentar a participação da União na composição do FUNDEB e incluir o planejamento da educação na ordem social.	Orçamento	Institucional
PEC nº 28	SF	Progressiva universalização da educação básica em tempo integral.	Educação integral permite oferecer atividades pedagógicas, culturais, recreativas e esportivas, possibilitando o desenvolvimento global do estudante.	Institucional	Estímulo
PEC nº 80	SF	Pronunciamento anual do Presidente, na primeira quinzena de janeiro, para apresentar um balanço dos resultados educacionais no ano anterior, as metas educacionais a serem alcançadas no ano vigente e tratar da importância da educação para o futuro do país e de cada indivíduo.	Fazer a sociedade recordar do comprometimento necessário com a educação.	Estímulo	
PEC nº 129	SF	Para os Municípios, o percentual estabelecido no caput incidirá sobre a média de arrecadação de impostos, corrigida pela variação nominal do Produto Interno Bruto, observada nos cinco anos anteriores ao da aplicação.	Tentar minimizar o impacto dos ciclos econômicos sobre os municípios, criando mecanismos que suavizem as receitas e despesas desses entes da federação.	Orçamento	

2015

2017	PEC nº 24	SF	Mantém como permanente o FUNDEB.	Sua interrupção provocaria uma grande desorganização no financiamento da educação básica e colocaria termo à mais importante experiência de encaminhamento de políticas públicas tendo como base a solidariedade federativa.	Orçamento	
	PEC nº 25	SF	Atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino.	Inclusão social dos portadores de deficiência.	Inclusão	Estímulo

AEE: atendimento educacional especializado; CD: Câmara dos Deputados; FUNAEI: Fundo Nacional da Educação Infantil; FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério; IPI: Imposto sobre os Produtos Industrializados; IR: Imposto de Renda; PEC: Proposta de Emenda Constitucional; SF: Senado Federal.

O Patrimônio Cultural Brasileiro: Três Décadas e Três Fatos

Paulo Augusto Franco¹

¹ O texto foi concebido sob as contribuições do professor Joaquim Falcão.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (Vide Lei nº 12.527, de 2011.)

§ 3º A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

§ 6º É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

I - despesas com pessoal e encargos sociais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

II - serviço da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003.)

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

I - diversidade das expressões culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

VII - transversalidade das políticas culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

IX - transparência e compartilhamento das informações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

§ 2º Constitui a estrutura do Sistema Nacional de Cultura, nas respectivas esferas da Federação: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

I - órgãos gestores da cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

II - conselhos de política cultural; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

III - conferências de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

IV - comissões intergestores; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

V - planos de cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

VI - sistemas de financiamento à cultura; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

VII - sistemas de informações e indicadores culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

VIII - programas de formação na área da cultura; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

IX - sistemas setoriais de cultura. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

§ 3º Lei federal disporá sobre a regulamentação do Sistema Nacional de Cultura, bem como de sua articulação com os demais sistemas nacionais ou políticas setoriais de governo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012.)

No conjunto das três últimas décadas de vigência da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), um número de esforços de marca legislativa ganhou concretude no debate público em torno da proteção e da valorização do patrimônio cultural brasileiro.

Sabemos que a expressão “patrimônio cultural”, mesmo que tomada apenas na dimensão do Estado, é um mundo e implica em diversidades, podendo ser alvo de preenchimentos de sentidos e, portanto, de disputas.

Esse mundo guarda muitas questões em aberto. No debate mais clássico, as discussões em torno da materialidade/imaterialidade, do território, do acesso e da inclusão social. Nas disputas mais contemporâneas, o tema das “apropriações culturais”, tensões constitutivas das moralidades, as relações com os sistemas econômicos.

Esses debates assumem grau de oficialidade na medida em que vão sendo consolidadas nas pautas dos três poderes públicos. Nas arenas legislativas,

esse debate toma determinadas formas ao longo de três décadas. Três fatos são percebidos nas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) abordadas na sequência. Foram analisadas, ao todo, seis propostas. Desse total, duas foram aprovadas, duas arquivadas e duas em tramitação no Congresso Nacional.

Em 2003, no âmbito da alteração do Sistema Tributário Nacional, a PEC nº 74, da Presidência da República, aprovada, adiciona o § 6º ao art. 216. Segundo a proposta, será facultado aos Estados e ao Distrito Federal a vinculação do fundo estadual de fomento a cultura para o financiamento de projetos culturais.

No mesmo ano, ainda em tramitação na Câmara, a PEC nº 150, dos Deputados Federais Paulo Rocha, Gilmar Machado, Zezeu Ribeiro e Fátima Bezerra, oferece, ao mesmo tempo, uma síntese e uma abertura.

No ritmo do contexto histórico nacional e global baseado na noção de desenvolvimento, a proposta dispõe a valorização da cultura como um fato econômico. Ou seja, por meio dos potenciais de inclusão e de promoção da cidadania, ela seria, na gramática macroeconômica, geradora de emprego e renda. A inclusão social seria, antes, uma dimensão do desenvolvimento econômico

Associa-se idealmente democracia, inclusão econômica e valorização do patrimônio cultural. Nos níveis das políticas institucionais, é proposto a vinculação de 2% da receita resultante de impostos na preservação do patrimônio cultural brasileiro e na produção e difusão da cultura nacional.

Provando a abertura dessa ideia no tempo, em 2014, sob semelhante pretexto econômico, a PEC nº 421, da Deputada Jandira Feghali, propõe o mesmo percentual de vinculação, mas a ser implementado de forma progressiva.

A proposta geral de valorização pública do patrimônio cultural é ampliada em 2004, 2006, 2012 e em 2014. Associa-se novos sentidos e novos fatos.

Em 2004 e em 2006, o processo de institucionalização dessa valorização é pretendido a assumir concretude setorial: as bibliotecas públicas (PEC nº 286) e os museus (PEC nº 575). As propostas foram arquivadas. Na primeira proposta, de autoria do Deputado Almir Moura, ao Estado seria encaminhada a vinculação de recursos públicos, nas três esferas de governo, para construção, expansão e manutenção de bibliotecas públicas tendo por base a “democratização do acesso à leitura”.

Em 2006, na PEC proposta por Paulo Delgado e outros, propõe-se que os museus sejam pensados como “instituições culturais por excelência”.

Isto é, como espaços de produção onde o exercício da cidadania democrática seja viabilizado por meio do sentimento de pertença do indivíduo à sociedade. O patrimônio cultural é percebido não somente como fato econômico, mas também como fato institucional. Como mecanismo de coesão, os museus seriam elementos estratégicos da gestão do Estado voltada à inclusão social e à preservação da diversidade cultural do país. A democracia, por meio de suas instituições, legitima-se também como/por meio do patrimônio cultural. Na proposta, esse argumento fundamenta a criação do Sistema Brasileiro de Museus, que abrangeria as instituições museológicas de caráter federal, estadual e municipal, de natureza pública e privada.

Em 2012, um passo a frente. A PEC nº 34, aprovada, de autoria de Paulo Pimenta, instituiu o Sistema Nacional de Cultura. De acordo com a Emenda, a política de democratização e valorização ganharia corpo por meio das estratégias de maior descentralização e participação na gestão de políticas públicas. São, entre outros, os princípios desse sistema de gestão: a diversidade de expressão; a universalização do acesso; a transversalidade das políticas; a democratização dos processos decisórios; a ampliação progressiva dos recursos a partir dos orçamentos públicos. No argumento central, a valorização da “cultura nacional” depende da continuidade de esforços dos governos. Entre aspas, a “cultura”, desse modo, é um todo: “sistema” alvo da gestão pública, setor estratégico na conformação e na revelação de valores democráticos que estruturam a legitimidade do Estado Democrático de Direito. Isso se dá por meio da promoção do acesso e da diversidade dos espaços públicos e suas expressões no corpo social.

Descentraliza-se a gestão para ampliar os destinos sociais da “cultura” enquanto produto. Com isso, amplia-se também o papel do patrimônio cultural no aprimoramento da democracia e das instituições democráticas.

Desse modo, a “cultura” pode representar uma possibilidade de aparato institucional da democracia capitalista. O encontro de três fatos. Na economia, nas instituições e enquanto sistema, deve ser compreendida como eixo fundamental da cidadania e da inclusão econômica.

O Estado, nesse sentido, ao longo das três décadas, é visto como estimulador da produção cultural. Vincula-se receitas fiscais. Estica-se a lógica da administração pública ao fazer cultural, cuja natureza é dinâmica, instável nas classificações e, muita vez, periférica.

Considerações a Respeito das PECs Acerca do Meio Ambiente

Rômulo Silveira da Rocha Sampaio
Solange Silva Alvares da Cunha

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 96, de 2017.)

A presente resenha apresenta uma breve análise das 51 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas em relação ao art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), que versam sobre o meio ambiente. Para fins de esclarecimento, destaca-se que, dessas 51 PECs, apenas a PEC nº 304/2017 foi aprovada e transformada na Emenda Constitucional (EC) nº 96, de 06 de junho de 2017.

Gestão ambiental e sustentabilidade

A PEC nº 185/2007 propôs a inserção de dispositivo para estabelecer a competência das Forças Armadas na cooperação no combate aos incêndios florestais e na proteção da integridade das Unidades de Conservações Federais. Nessa linha, a PEC nº 588/2002 considerou que as ações federais voltadas para preservação e recuperação do meio ambiente deveriam ser coordenadas pelo Ministério da Defesa.

A PEC nº 11/2012 sugeriu a inclusão do art. 225-A ao Capítulo VI para estabelecer que o Congresso Nacional instituísse um Conselho do Meio Ambiente e Sustentabilidade, como órgão auxiliar, destinado a acompanhar e fiscalizar o exercício das competências relativas ao tema de meio ambiente.

A PEC nº 594/1998 versou sobre o controle e combate a calamidades ambientais, propondo que essas atividades fossem exercidas por órgão do Poder Executivo, criado especialmente para isso, com funções específicas e autonomia.

Com características mais programáticas, a PEC nº 206/2007 abordou a necessidade de elaboração e implementação das Agendas 21 Brasileira e Locais. Nessa linha, também há a PEC nº 44/2013, que propôs a inclusão de

dispositivo para prever a promoção de políticas para reduzir as causas e os efeitos adversos da mudança climática.

Vale ainda mencionar a PEC nº 153/2015, que propôs a inclusão de dispositivo para estabelecer a necessidade de promoção de práticas e adoção de critérios de sustentabilidade na aquisição de bens e contratação de serviços e obras.

A PEC nº 69/1995 propôs diversas modificações nos dispositivos do art. 225 da CRFB/1988. Tais alterações, em resumo, buscaram trazer uma redação mais voltada ao desenvolvimento sustentável, com a adaptação de determinadas expressões, como, por exemplo, a alteração do verbo “preservar” por “conservar”. Na justificativa, argumentou-se que a legislação ambiental não poderia ser restrita ao aspecto ambiental, mas deveria abranger toda a realidade sócio-econômico-cultural da região e da sociedade envolvidas.

A PEC nº 65/2012 propôs inclusão de novo parágrafo ao art. 225 da CRFB/1988 para dispor que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importaria na autorização para execução da obra. Na justificativa dessa proposta, argumentou-se que uma das maiores dificuldades da Administração Pública diz respeito à ineficiência em relação às obras inacabadas ou interrompidas devido a barreiras encontradas no licenciamento ambiental e que a desburocratização e a agilidade para o início e prosseguimento das obras seriam fundamentais.

Responsabilidade civil

As PEC nº 193/2012 e 36/2012 sugeriram a instituição de programas de recuperação do meio ambiente degradado, cabendo ao poder público financiá-los nos casos em que restar reconhecida a degradação decorrente de sua ação ou omissão.

A respeito da responsabilidade civil, apenas as PECs nº 13/2001 e 82/2007 propuseram a obrigatoriedade de seguro de responsabilidade civil para as atividades lesivas ao meio ambiente.

Destaca-se ainda a PEC nº 155/1995, a qual se dedicou ao solo brasileiro e à questão de detritos ao propor a vedação da importação e exportação de rejeitos ou resíduos perigosos.

Inclusão de novos biomas como patrimônio nacional

Determinadas propostas demandaram a inclusão do Cerrado e/ou da Cantiga ao § 4º, do art. 225 da CRFB/1988 (PECs nº 123/1992, 115/1995, 150/1995, 60/1999, 131/1999, 51/2003, 100/2003, 131/2003, 171/2003, 176/2003, 188/2003, 32/2008, 05/2009 e 504/2010) para receberem *status* constitucional de patrimônio nacional.

Outros biomas também foram objeto de propostas. A PEC nº 53/2009, por exemplo, propôs a inclusão não só do Cerrado e da Caatinga, como também da Mata dos Cocais e dos Campos Sulinos.

Além disso, houve propostas para inclusão do Pampa (PECs nº 237/2008 e 424/2009) e a PEC nº 118/1999 propôs a inclusão da Floresta de Araucária como patrimônio nacional.

Por fim, vale notar que a PEC nº 88/2011 sugeriu alteração na nomenclatura do bioma “Pantanal Mato-Grossense” para Pantanal do Centro Oeste Brasileiro, ao passo que as PECs nº 05/2009 e 289/2013 sugeriram a alteração apenas para “Pantanal”. Ainda sobre esse ponto, a PEC nº 483/2001 propôs a inclusão do Pantanal Sul Mato-grossense como patrimônio nacional. A discussão a respeito da nomenclatura objetivava evitar que o bioma Pantanal como patrimônio nacional não se limitasse àquele localizado no Estado do Mato Grosso.

Espaços territoriais especialmente protegidos

A PEC nº 312/1996 propôs que a definição dos espaços territoriais especialmente protegidos deveria ser precedida por audiência pública, ao passo que a PEC nº 97/1999 designou essa função a um colegiado de representantes da União, do Estado e do Município, e estipulou a necessidade de se ouvir o Ministério Público.

Com justificativa acalorada, a PEC nº 258/2004 discutiu o modo como ocorre a definição dos territórios especialmente protegidos, indicando que os procedimentos adotados pelo Governo Federal, em sua maioria, desconsideravam a participação popular e o desenvolvimento econômico da região. Como modo de sanar esse ponto, a PEC nº 258/2004 propôs que as demarcações dos territórios a serem especialmente protegidos fossem submetidas à audiência das Assembleias Legislativas.

As PECs nº 31/2005, 161/2007 e 72/2011 propuseram nova redação ao inciso III do §1º do art. 225 para determinar que a lei deveria dispor sobre a criação, a alteração e a supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos, tendo em vista que a redação original atual exige a necessidade de lei apenas para a alteração e a supressão desses espaços.

Ainda sobre espaços especialmente protegidos, a PEC nº 38/1999 propôs uma limitação de áreas destinadas às terras indígenas e às unidades de conservação ambientais, que não poderiam ultrapassar, em conjunto, 30% da superfície de cada unidade da federação.

Recursos hídricos

Destaca-se ainda que a PEC nº 07/2010 propôs a inclusão de um novo parágrafo para indicar expressamente que a água é um bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico, social e ambiental.

A PEC nº 66/2015 foi proposta logo após a crise hídrica que afetou o abastecimento de água nas principais metrópoles do Brasil e sugeriu que fosse estabelecido por lei a meta de aplicação de recursos públicos nos programas relativos aos recursos hídricos, objetivando destinar investimentos apropriados para assegurar à população brasileira o acesso à água.

Em relação à geração de energia elétrica, a PEC nº 88/1999 sugeriu a inclusão de um novo parágrafo para tratar das usinas hidroelétricas, para que a alienação desses empreendimentos dependesse de autorização do Congresso Nacional.

Usinas nucleares

A PEC nº 158/2015 propôs alteração ao § 6º, do art. 225, para prever que, em relação às usinas com reator nuclear, a instalação e os depósitos de lixo atômico dependeriam de autorização do Estado diretamente afetado.

Já a PEC nº 41/2011 propôs a vedação da construção e instalação de usinas que operem com reatores nucleares, com exceção das usinas nucleares de Angra I, Angra II e Angra III, desde que houvesse continuidade da viabilidade técnica e operacional para suas atividades. Os argumentos apresentados foram relativos à falta de preparo do Brasil para administrar reato-

res nucleares, a taxa considerável de acidentes de média ou pequena gravidade registrados por Angra I e a desnecessidade de utilizar tal medida para geração de energia devido à diversificação da matriz energética brasileira.

A PEC 304/2017

A PEC nº 304/2017 (Câmara dos Deputados)¹ foi a única proposta em relação ao art. 225 da CRFB/1988 transformada em EC, qual seja a EC nº 96, de 06 de junho de 2017. Tal proposta surgiu da necessidade de se discutir a constitucionalidade da utilização de práticas desportivas que se utilizem de animais, como vaquejadas e rodeios.

Vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal (STF), há menos de um ano da publicação da EC nº 96/2017, havia se pronunciado pela inconstitucionalidade de lei estadual do Estado do Ceará que regulamentava a vaquejada no âmbito estadual.²

A EC inseriu um novo parágrafo ao art. 225 para estipular que não são consideradas cruéis as práticas desportivas, que sejam consideradas manifestações culturais, conforme o art. 215, § 1º da CRFB/1988 (“O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”).

A polêmica em relação ao tema de atividades desportivas com animais, todavia, está longe de ser encerrada.

1 No Senado Federal, o número da PEC foi transformado em 50/2016.

2 STF - ADI 4983 CE, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 06/10/2016, Data de Publicação: DJe-087 DIVULG 26-04-2017 PUBLIC 27-04-2017.

Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso

Alexandre Gustavo Melo Franco
de Moraes Bahia

Paulo Roberto Iotti Vecchiatti

Rafael dos Reis Aguiar

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

§ 1º O casamento é civil e gratuita a celebração.

§ 2º O casamento religioso tem efeito civil, nos termos da lei.

§ 3º Para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a lei facilitar sua conversão em casamento.

§ 4º Entende-se, também, como entidade familiar, a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.

§ 5º Os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher.

~~§ 6º O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio, após prévia separação judicial por mais de um ano nos casos expressos em lei, ou comprovada separação de fato por mais de dois anos.~~

§ 6º O casamento civil pode ser dissolvido pelo divórcio. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 66, de 2010)

§ 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

O Deputado Sérgio Cabral apresentou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 70/2003, que visava alterar o § 3º do art. 226 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), para que ele passasse a enunciar que, “para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre casais heterossexuais ou homossexuais como entidade familiar, devendo a lei facilitar a sua conversão em casamento quando existente entre o homem e a mulher”. Embora a proposta tivesse o mérito de explicitamente garantir proteção constitucional às uniões homoafetivas enquanto *uniões estáveis*, ao mesmo tempo as discriminava, visto que lhes negava o direito de acesso ao *casamento civil*. Evidentemente, a intenção parece ter sido das melhores, em um *agir estratégico*, tendo em vista a maior resistência social (por maior tradição) relativamente ao secular regi-

me jurídico do casamento civil relativamente à recém-criada *união estável* (que surgiu apenas com o advento da CRFB/1988, enquanto normatização das uniões não matrimonializadas).

Com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 132/Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4277 e, especialmente, do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial (REsp) nº 1.183.378/RS e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na Resolução nº 175/2013, tal proposta configuraria evidente *retrocesso social*, tendo em vista que o reconhecimento pelo STF da união homoafetiva como entidade familiar merecedora do regime jurídico da união estável fez com que juízes de todo o país usassem corretamente a mesma lógica jurídica para garantir aos casais do mesmo gênero o direito ao casamento civil (a citada decisão do STJ explicitamente afirma que, se o STF entendeu que a expressão “entre o homem e a mulher” não impede o reconhecimento da união homoafetiva, por igualdade de razões, não pode impedir o reconhecimento do casamento civil homoafetivo).¹

Em 2011, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por intermédio de sua Comissão de Diversidade Sexual, presidida por Maria Berenice Dias, apresentou PEC em parceria com a Senadora Marta Suplicy, que formalmente as propôs para garantir direitos da diversidade sexual e de gênero. A PEC nº 110/2011 visou alterar o inciso XVII do art. 7º da CRFB/1988, para garantir o direito de “licença natalidade”, em substituição da “licença à gestante”, com o intuito de permitir que o direito seja exercido também por casais homoafetivos, bem como a mães adotivas, tendo em vista tratar-se de um direito fundamental dos(as) filhos(as) recém-nascidos(as) e não, propriamente, de uma “mulher gestante” (não obstante, em um casal heteroafetivo, pelo período de amamentação, acabe sendo lógico garantir esse direito à mulher). Na sua *Justificativa*, afirmou-se que “não se

1 Sobre isso: BAHIA, Alexandre; VECCHIATTI, Paulo R. Iotti. ADI N. 4.277 – Constitucionalidade e relevância da decisão sobre união homoafetiva: o STF como Instituição contramajoritária no reconhecimento de uma concepção plural de família. *Revista Direito FGV*, v. 9, ano 1, 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/20890>>. Acesso em: 21 out. 2018. DIAS, Maria Berenice. *União homoafetiva. O preconceito & a justiça*. 5. ed. São Paulo: Ed. RT, 2012. DIAS, Maria Berenice. *Homoafetividade e os direitos LGBTI*. 7. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016. VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. *Manual da homoafetividade. Da possibilidade jurídica do casamento civil, da união estável e da adoção por casais homoafetivos*. 2. ed. São Paulo: Ed. Método, 2012 (No prelo: 3. ed. Bauru: Ed. Spessoto, 2018).

pode admitir que alguém que trabalha seja excluído do gozo de determinado direito que a Constituição oferece a todos, e que tal exclusão ocorra em razão de situações e contextos que não justificam o *discrimen*”, como nos casos (continua) “da orientação [sexual] e da identidade de gênero da pessoa”. No mesmo sentido, assevera que “cumpre não esquecer que a adoção de uma criança constitui gesto de imensa generosidade”, a justificar “o direito à licença paternidade” [*rectius*: parentalidade].

Como se vê, referida PEC pretendia estender o direito a pessoas em situação análoga sem em nada prejudicar o direito das gestantes em relacionamentos heteroafetivos. Ademais, visou explicitar a proibição de discriminação em relações trabalhistas baseadas na *orientação sexual* ou *identidade de gênero* das pessoas, alterando inciso XXX do art. 7º, para tanto, algo salutar, ante as discriminações à população LGBTI+, que de tempos em tempos se tem notícia no mercado de trabalho – acrescentando estas *classificações suspeitas* a outras já existentes no citado dispositivo constitucional (a saber: sexo, idade, cor e estado civil), a mostrar, uma vez mais, que o que se pleiteia é isonomia, jamais “privilégios”.

Ressalte-se que a redação original do *anteprojeto* de proposta de emenda constitucional, elaborado pela Comissão de Diversidade Sexual do Conselho Federal da OAB, previa ainda a mudança do § 1º do art. 226 da Constituição Federal, para estabelecer que “É admitido o casamento civil entre duas pessoas, independente da orientação sexual”, bem como o § 3º, para substituir a expressão “entre o homem e a mulher” por “duas pessoas”, em termos de reconhecimento da união estável e do direito à sua conversão em casamento. Mas, infelizmente, estes temas não foram incluídos.

A explicitação de casamento civil e união estável “entre duas pessoas” teria o evidente significado de tornar expresso que a união homoafetiva se enquadraria em ditos regimes jurídicos. Anote-se que, no Direito Estrangeiro, já se chegou ao absurdo de se alegar que homossexuais não estariam “impedidos” de se casar civilmente, apenas não poderiam fazê-lo com pessoa do mesmo sexo/gênero, porque heterossexuais também não o poderiam (*sic*). Trata-se de retórica de argumentação puramente formal que não pode ser levada a sério (pois, obviamente, só deseja se casar com pessoa do mesmo gênero pessoa de orientação sexual não heteroafetiva, donde a “compara-

ção” com heterossexuais é um escárnio que viola o princípio da boa-fé objetiva). Referida “argumentação” parece claramente inspirada em alegação similar, que negava que a criminalização do chamado “casamento inter-racial” (entre pessoas brancas e negras) implicaria em racismo negrofóbico, “porque” pessoas brancas também não poderiam fazê-lo. Contudo, a crítica cabível é a mesma: a proibição do casamento inter-racial era uma forma evidente de se classificar pessoas negras como supostamente “inferiores” a pessoas brancas e, assim, “não tão dignas” quanto estas, daí o racismo negrofóbico dessa proibição/criminalização; a proibição do casamento civil homoafetivo é uma forma evidente de se classificar as uniões homoafetivas como supostamente “inferiores” às uniões heteroafetivas, e, assim, não tão dignas quanto estas, daí a incontestável homofobia de tal proibição.

Por isso, entende-se que o ideal seria uma emenda constitucional que enunciasse o direito ao casamento civil e à união estável, “seja entre pessoas do mesmo sexo ou de sexos opostos”, para não haver discriminações às uniões homoafetivas (e mesmo às poliafetivas).²

Em termos de Propostas Legislativas, o Deputado José Genoíno apresentou o PL nº 4914/2009, que visava a “equidade entre os direitos heterossexuais e homossexuais sob o ponto de vista da união estável”. As discussões ganharam força no Brasil com o famoso PL nº 1151/95, da então Deputada Marta Suplicy, que visava criar uma “união civil” a casais homoafetivos, cujo Substitutivo do então Deputado Roberto Jefferson passou a tratar como “parceria civil registrada” – Deputado este que, posteriormente, apresentou o PL nº 5222/2001, para instituir um “pacto civil de solidariedade” que abarcasse casais homoafetivos, sob clara influência do instituto homônimo criado na França na mesma época. *Nenhum deles garantia isonomia de direitos a casais homoafetivos relativamente a heteroafetivos, além de adotarem, apesar de suas melhores intenções, a nefasta lógica do regime de “separados, mas iguais”, ou seja, regimes jurídicos distintos para distintos grupos sociais.*

2 Quanto a estas, vide VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. *Manual da homoafetividade. Da possibilidade jurídica do casamento civil, da união estável e da adoção por casais homoafetivos*. 2. ed. São Paulo: Ed. Método, 2012 (No prelo: 3. ed. Bauru: Ed. Spessoto, 2018). VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. União poliafetiva como entidade familiar constitucionalmente protegida. *Libertas - Revista de Pesquisa em Direito da UFOP*, v. 2, n. 2, 2016. Disponível em: <<https://www.periodicos.ufop.br/pp/index.php/libertas/article/view/418>>. Acesso em: 15 set. 2018.

Merece maior proeminência o *Projeto de Estatuto da Diversidade Sexual e de Gênero*, apresentado pela Senadora Marta Suplicy por pleito intermediado pela Comissão de Diversidade Sexual do Conselho Federal da OAB, presidida por Maria Berenice Dias, e por entidades do Movimento LGBTI+ (Projeto de Lei do Senado – PLS nº 134/2018). Referido projeto visa criar um microssistema jurídico de proteção da diversidade sexual e de gênero, positivando conquistas jurisprudenciais em diversos ramos do Direito. Sua ideia principal parece a exposta no art. 2º, que visa garantir “igual dignidade jurídica” a lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais, relativamente àquela reconhecida à população heterossexual cisgênera. O intuito é o de evitar que direitos sejam garantidos pela segregacionista lógica dos “separados, mas iguais”, garantindo-se *igual respeito e consideração* às minorias sexuais e de gênero.

Redução da maioridade penal: considerações iniciais

Thiago Bottino

Rogério Sganzerla

Lucca Machado

Art. 228. São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às normas da legislação especial.

O debate sobre a idade mínima para imputabilidade penal (também chamada redução da maioridade penal), atualmente fixada aos 18 anos pelo art. 228 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), é um dos mais galvanizadores da opinião pública, sobretudo quando os meios de comunicação decidem dar destaque para a prática de um ato infracional grave. Por outro lado, fora desses períodos de “ebulição social”, o tema perde rapidamente a atenção da população e sai da pauta política nacional. Nesse sentido, ao longo do período estudado (1988-2018), foram apresentadas 64 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) para alterar a idade mínima para a imputabilidade penal.

O objetivo do presente artigo, após o exame das 64 PECs, é de identificar quais são as idades e condições propostas pelo(as) parlamentares para a redução ou aumento da imputabilidade penal. Temos como objetivo, para um artigo expandido, de identificar em que estágio elas estão tramitando atualmente ou em que momento do processo legislativo elas foram arquivadas.

A primeira análise tem por objetivo identificar eventual coerência nas diferentes sugestões de alteração, a fim de avaliar se as modificações substantivas possuem identidade entre si, o que permitiria afirmar, nesse intervalo de 30 anos, a maturidade da discussão. Já a segunda análise é relativa às etapas procedimentais percorridas pelas PECs no processo legislativo, o que se entende ser relevante na medida em que quanto mais uma PEC avança no processo legislativo, mais consenso ela acumula. Identificar quais as opções estão disponíveis para o(a) legislador(a) para deliberação final indica as preferências em torno de uma escolha, demonstrando possíveis tendências para um futuro normativo.

Na análise das alterações propostas, as 64 PECs foram classificadas em seis eixos: (a) se a alteração reduz ou aumenta a idade mínima; (b) qual a idade mínima sugerida; (c) se a alteração afeta um conjunto específico de crimes; (d) se a alteração proposta está vinculada a determinadas con-

dições especiais do agente; (e) se a alteração está vinculada a requisitos judiciais; (f) se a alteração está vinculada a requisitos médicos. Nesse artigo, contudo, será feita uma investigação parcial abrangendo apenas as três primeiras classificações.

Tabela 01 - Quantidade de PECs em razão do tipo de alteração e idade

Alteração	Idade	Qt PECs	% do total
Redução	Adolescente	2	3,13%
	16	43	67,19%
	15	3	4,69%
	12	4	6,25%
	14	3	4,69%
	Criança e Adolescente	1	1,56%
	Sem restrições	8	12,50%
Total geral		64	100,00%

Relativamente ao primeiro eixo, constata-se que não houve nenhuma PEC com objetivo de aumentar a idade mínima para a responsabilidade penal, em que pese diversos países (sobretudo europeus) somente exigirem fixarem a obrigatoriedade da submissão ao sistema da responsabilidade penal adulto aos 21 anos.¹ No que tange ao segundo eixo, verificou-se que a maioria das PECs (67,19%) estabelece a idade de 16 anos como novo parâmetro mínimo, havendo propostas ainda para fixação aos 15 anos (4,69%), 14 anos (4,69%) e 12 anos (9,38%). Já no terceiro eixo, relativo à fixação da responsabilidade penal dependendo do crime imputado, a tabela abaixo indica uma variação muito maior de possibilidades:

¹ No Japão, a responsabilização penal só ocorre aos 21 anos; na Áustria, aos 19. Há países em que a legislação estipula que a imputabilidade penal é obrigatória aos 21 anos, podendo ocorrer a partir dos 18 anos (Alemanha, Espanha, Grécia, Itália e Países Baixos) ou dos 16 anos (Escócia, Estônia, Portugal, Romênia e Bolívia), dependendo de circunstâncias específicas. DIAS, Yuri Coelho. O direito das crianças e dos adolescentes em face à redução da imputabilidade. *UnICEUB*, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.uniceub.br/bitstream/235/5108/1/RA20934040.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2018.

Tabela 02 - Quantidade de PECs em razão do tipo de alteração, idade e crime condicionado

Alteração	Idade	Crime Condicionante (grupo)	Qt PECs	% do total	
Redução	Sem restrições	Não há crime condicionante	5	7,81%	
		Crimes hediondos	1	1,56%	
		Crimes do Art. 5º, XLIII, CRFB/1988	1	1,56%	
		Reincidência em infrações graves	1	1,56%	
	Adolescente	Não há crime condicionante	2	3,13%	
		Não há crime condicionante	34	53,13%	
		Crimes hediondos	4	6,25%	
		Crimes com violência ou grave ameaça	2	3,13%	
		Crimes contra vida	1	1,56%	
		Crimes do Art. 5º, XLIII, CRFB/1988	1	1,56%	
		Crimes patrimoniais	2	3,13%	
		Homicídio doloso	1	1,56%	
		Reincidência	2	3,13%	
		Crimes contra a vida	1	1,56%	
		Crimes contra pessoa	1	1,56%	
		Crimes dolosos contra vida	1	1,56%	
		Crimes variados	1	1,56%	
	16	Lesão corporal grave	1	1,56%	
		Lesão corporal seguida de morte	1	1,56%	
		14	Não há crime condicionante	2	3,13%
			Crimes com violência ou grave ameaça	1	1,56%
		15	Não há crime condicionante	1	1,56%
			Crimes contra vida	1	1,56%
			Homicídio doloso	1	1,56%
		12	Roubo seguido de morte	1	1,56%
			Não há crime condicionante	3	4,69%
		Criança e Adolescente	Crimes hediondos	1	1,56%
Criança e adolescente	1		1,56%		

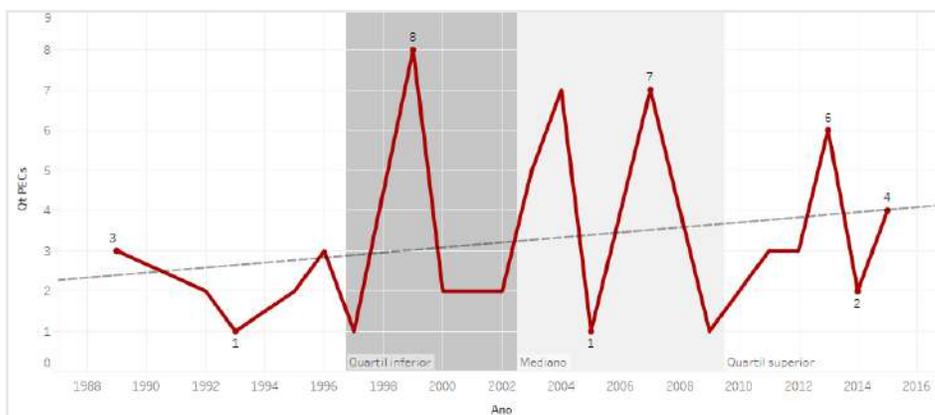
O gráfico apresenta a quantidade de PECs em razão do tipo de alteração para imputabilidade penal e o crime citado como condicionante para este tipo de redução. A cor em vermelho indica as categorias em destaques dentro do painel. Importante destacar que essa “condição crime” é uma “categoria”, tendo em vista que uma PEC pode tratar de vários crimes como condicionante para redução da maioridade penal. Ou seja, o número indicado na coluna “Qt PECs” demonstra em quantas PECs aquele tipo de crime foi citado, sendo que a soma de citações de todos eles resulta num valor maior que 64. Um exemplo de leitura é que cinco PECs tratam da redução da imputabilidade penal sem restrições de idade e sem apresentar crime condicionante, representando 7,81% do total.

Esse comportamento, inclusive, está presente na maioria das PECs analisadas sobre esse artigo: 47 PECs propõem a redução da inimputabilidade sem qualquer tipo de crime condicionante. Cruzando as duas variáveis (idade e crime), 34 pretendem a redução para 16 anos para qualquer tipo de crime (53,13%). A incondicionalidade, por sinal, está presente em todas as demais idades, tendo duas PECs para 14 anos (3,13%), uma PEC para 15 anos (1,56%) e três para 12 anos (4,69%).

Dessa forma, a partir da análise das PECs visando modificar o art. 228 da CRFB/1988, é possível fazer a seguinte conclusão: o Poder Legislativo somente busca reduzir (e não aumentar) a inimputabilidade penal, sendo que a maioria das propostas coloca como nova idade 16 anos sem qualquer restrição em razão do tipo de crime imputado.

Numa análise das PECs apresentadas por ano (gráfico abaixo), nota-se um comportamento mais variável entre os anos de 1997 e 2009. Esses 12 anos, inclusive, representam 50% das PECs, demonstrando que foi nesse período que o tema recebeu mais atenção do Poder Legislativo. Mais ainda, também podemos notar que, apesar da linha de tendência ser crescente, desde 2015 não há qualquer PEC apresentada envolvendo a inimputabilidade penal.

Gráfico 01 - Quantidade de PECs apresentadas por ano



O gráfico apresenta a distribuição das PECs pelo ano de apresentação. Cada ponto do gráfico indica a quantidade de projetos (eixo y) por ano (eixo x). A linha pontilhada em cinza indica a tendência. O quartil (indicado em variações de cinza) indica que 25% das PECs foram apresentadas neste período. Um exemplo de leitura é que, em 1997, uma PEC foi apresentada sobre o tema; o período compreendido entre 1988 e esta data, aproximadamente, contém 25% do total das PECs apresentadas.

Para os próximos anos, podemos esperar tanto a retomada de apresentação das PECs, bem como o seu debate. Nas eleições de 2018, apesar de constatada uma renovação em ambas as Casas, verificou-se também o avan-

ço de partidos conservadores que passaram a ocupar mais cadeiras.² Isso demonstra que o tema vai ter um ambiente mais propício para discussão.

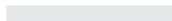
Nossa proposta para uma análise futura, é investigar as etapas procedimentais percorridas pelas PECs durante o processo legislativo. Para o momento, apesar de não ser possível analisar de forma aprofundada onde estas PECs morrem, identificamos que 17 das 64 ainda estão em tramitação (27%), número considerado alto em comparação com outros temas pesquisados nesta obra. São elas: PECs nº 171/993, 57/2011, 79/2007, 137/2003, 25/2015, 309/2004, 79/2003, 98/1992, 302/2013, 95/1992, 115/2015, 15/2015, 21/2013, 33/2012, 18/1999, 74/2011 e 32/2015.

Como ao final da Legislatura a regra é o arquivamento de todas as proposições em tramitação,³ é importante monitorar, além das propostas que serão apresentadas, também aquelas que serão desarquivadas e retomarão o percurso até então percorrido. Dado o estágio processual e legislativo avançado de algumas PECs, sua matéria pode ser emendada (dado o interesse político) e ser aprovada rapidamente. Quanto mais a sociedade estiver consciente desse debate envolvendo o tema, maiores são as chances de antevermos os impactos sociais, jurídicos e também políticos dessas decisões para, assim, garantir maior representação dos interesses e eficiência na segurança pública, bem como educação, saúde e um futuro descecente para todas as crianças e adolescentes do Brasil.

2 Cf. FRAZÃO, Felipe. Partidos conservadores avançam na câmara. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 out. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,partidos-conservadores-avancam-na-camara,70002539799>>. Acesso em: 24 out. 2018; AMARAL, Oswaldo E. do. A renovação conservadora na câmara. *El País*, 9 out. 2108. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/09/politica/1539044661_952017.html>. Acesso em: 24 out. 2018; SHALDERS, André. Eleições 2018: Câmara e Senado terão a maior renovação das últimas décadas, estimam analistas. *BBC*, 8 out. 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45780660>>. Acesso em: 24 out. 2018.

3 Na Câmara (art. 105, RICD), ao final de cada Legislatura, serão arquivadas todas as proposições que tenham sido submetidas à deliberação da Câmara que ainda se encontrem em tramitação, pendentes de apreciação de qualquer Comissão ou com parecer contrário, exceto as proposições que tenham tramitado pelo Senado ou dele originárias, de iniciativa popular, de iniciativa de outro Poder, do Tribunal de Contas da União ou do Procurador-Geral da República. No Senado (art. 332, RISF), ao final de cada Legislatura, serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto as originárias da Câmara ou por ela revisadas, as de autoria de Senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos, as apresentadas por Senadores no último ano de mandato, as com parecer favorável das comissões, as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, CRFB/1988), as que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal (art. 52, CRFB/1988), os pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (Art. 53, §§ 3º e 4º, CRFB/1988 e EC nº 35/2001).

Considerações acerca das PECs relacionadas aos índios



Rômulo Silveira da Rocha Sampaio
Solange Silva Alvares da Cunha

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

A presente resenha apresenta uma breve análise das 45 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) apresentadas em relação aos dispositivos 213 e 232 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

(CRFB/1988), que tratam da proteção aos índios. Para fins de esclarecimento, destaca-se que, dessas 45 PECs, 19 foram arquivadas¹ e nenhuma foi aprovada até o momento.

Garantias e deveres aos indígenas

A PEC nº 303/2008 propôs o acréscimo da inviolabilidade do direito à vida do indígena ao *caput* do art. 231. Por sua vez, a PEC nº 450/1997 argumentou que a CRFB/1988 não definiu os indígenas como cidadãos brasileiros e que, por esta razão, seria necessária uma emenda para explicitar a garantia aos direitos e deveres dos índios. Já as PECs nº 537/2002, 568/2002 e 583/2002 discutiram sobre a proteção dos índios em relação ao ingresso de estrangeiros.

Alterações no processo de demarcação de terras

A respeito do § 1º do art. 231, identificamos as PECs nº 133/1992, 100/1995, 311/1996, 567/2002, 567/2002, 257/2004 e 161/2007, que se ocupam, principalmente, da demarcação das terras indígenas. Tais propostas consideram que, muitas vezes, são demarcadas mais terras do que o realmente necessário, o que pode ocasionar conflitos e prejuízos para o desenvolvimento das regiões com incidência dessas áreas.

Ademais, na justificativa de tais PECs, é salientado que o fato da União ser a única responsável pela demarcação das terras indígenas representaria um abuso de poder, uma vez que os demais entes federativos e o próprio Poder Legislativo ficariam afastados das decisões, não havendo espaço para opinarem sobre os efeitos ocasionados diretamente em suas localidades.

Assim, essas PECs sugerem que as demarcações deveriam ser feitas por lei, sendo submetidas às Assembleias Legislativas dos estados e a audiências públicas nos municípios onde se localizam para que se observe a proporcionalidade entre a extensão da área e o número de indígenas que ali habitam. Além disso, pretendem que a demarcação seja submetida ao Congresso Nacional.

1 Foram arquivadas as seguintes PECs nº: 187/1994, 125/1995, 153/1995, 183/1995, 196/1995, 311/1996, 450/1997, 127/1999, 38/1999, 40/1999, 567/2002, 568/2002, 537/2002, 567/2002, 568/2002, 583/2002, 03/2004, 303/2008 e 07/2009.

No mesmo sentido, as PECs nº 125/1995, 215/2000, 260/2004, 257/2004, 299/2004, 319/2004, 37/2007 e 117/2007 também consideram que a demarcação deveria ser ratificada ou aprovada pelo Congresso Nacional para a promoção de uma maior segurança jurídica ao processo.

A PEC nº 38/1999 defendeu que a demarcação deveria ser feita pelo Senado Federal. Além disso, sugeriu nova redação ao § 2º para que as áreas destinadas às terras indígenas e às unidades de conservação não ultrapassassem conjuntamente 30% da superfície de cada unidade da federação.

As PECs nº 22/1991 e 456/2010 defenderam a adoção de um sistema unicameral com o argumento de que o bicameralismo era, em grande parte, oneroso e desnecessário. A primeira (PEC nº 22/1991) propôs que a Câmara dos Deputados fosse responsável por referendar a remoção dos grupos indígenas de suas terras, nos casos previstos nesse mesmo parágrafo, ao passo que a PEC nº 456/2010 ponderou que essa atribuição deveria ser da “Assembleia Nacional”.

Limitação à demarcação de terras

A PEC nº 156/2003 propôs que fosse acrescentando um novo parágrafo ao art. 231 para que não houvesse a demarcação de áreas que estivessem sendo ocupadas por pequenos agricultores e exploradas em regime de economia familiar. Na justificativa dessa PEC, argumentou-se que a existência de pequenas propriedades rurais exploradas em regime de economia familiar afastaria a possibilidade de haver ocupação indígena na mesma área e que a Fundação Nacional do Índio (Funai), em muitos casos, pleiteia, para fins de demarcação, áreas que já estavam sendo utilizadas como propriedades rurais por um longo período.

Outras PECs pretendiam a inclusão de um § 8º ao art. 231 (PECs nº 187/1994, 183/1995, 127/1999, 215/2000, 37/2007, 411/2009 e 187/2016). A maioria dessas PECs tinha como objetivo a limitação da demarcação das terras indígenas, pois, assim como já havia sido abordado nas justificativas das propostas, o processo de demarcação poderia prejudicar a economia local por retirarem os produtores que dependiam daquela terra para sua subsistência.

Ainda com a preocupação de evitar demarcações em determinadas áreas, a PEC nº 153/1995 sugeriu alteração no § 4º para ressalvar os casos de ocupações vintenárias a justo título para fins de inalienabilidade e indisponibilidades das terras indígenas.

A PEC nº 45/2013 propôs a inserção de dois novos parágrafos ao art. 231. Em resumo, a proposta determinou que o imóvel de domínio público ou particular, que tenha sido objeto de esbulho possessório, turbação ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário, não poderia ser objeto de estudo, delimitação, declaração, homologação, regularização ou criação de terras indígenas por um período determinado, com a devida apuração de responsabilidade civil e administrativa. A referida proposta, portanto, priorizou o direito de propriedade, apresentando mecanismos para se evitar as invasões de propriedades rurais.

Possibilidade de indenização

Com um posicionamento voltado ao direito à indenização dos afetados com a demarcação, a PEC nº 03/2004 propôs exceção ao § 6º do art. 231 no sentido de os títulos de domínio expedidos e devidamente registrados, com posse mansa e pacífica por mais de dez anos consecutivos, pudessem ser desapropriados para que houvesse a demarcação em favor da comunidade indígena. A razão de ser dessa proposta está relacionada ao fato de que a redação original do § 6º permitiria apenas a indenização quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

No mesmo sentido, a PEC nº 40/1999 propôs previsão orçamentária para indenização daqueles que perderam suas terras devido à demarcação. Já a PEC nº 71/2011 propôs a retirada da parte final do § 6º do art. 231 e acréscimo de um novo dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o intuito de assegurar aos atuais possuidores das áreas sob demarcação alguma espécie de indenização.

A PEC nº 156/2003 propôs a inclusão dos “títulos havidos” como exceção à extinção e nulidade dispostas no § 6º art. 231 da CRFB/1988. A justificativa dessa PEC é a baixa probabilidade de o detentor desses títulos receber a devida indenização.

Foram, ainda, apresentadas quatro propostas com o objetivo de alterar o § 6º do art. 231, quais sejam: PECs nº 409/2001, 161/2003, 282/2008 e 132/2015, que pretendiam modificar as hipóteses de nulidade e a extinção do direito à indenização ou a ações contra a União. Tais PECs defenderam que a demarcação, em muitos casos, se dá de maneira prejudicial para aqueles que ali habitavam e que a reformulação desse parágrafo tem como objetivo que se atinja um equilíbrio entre a necessidade do indígena e o direito das pessoas que ocupavam aquelas terras de boa-fé de receberem indenização.

Atividades econômicas

A PEC nº 72/1995 propôs alteração no § 3º do artigo 231 para incluir a necessidade de autorização conjunta do órgão indigenista e do Ministério de Minas e Energia para o aproveitamento dos recursos hídricos incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais.

É válido destacar que apenas a PEC nº 343/2017 indicou que a consulta às comunidades afetadas deveria ser um pré-requisito para a efetivação do aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, enquanto as outras PECs retiram essa condição. Em sentido oposto, está a PEC nº 76/2011, que pretendeu retirar do § 3º do art. 231 a necessidade de se ouvir as comunidades afetadas para o aproveitamento desses recursos.

Além disso, a PEC nº 343/2017 apresentou alterações ao § 4º do art. 231 e a inclusão de novos incisos para admitir a possibilidade de parceria agrícola e pecuária entre a Funai e brasileiros que explorem essas atividades. Essa proposta tem como objetivo possibilitar o exercício de atividade lucrativa pelas comunidades indígenas, além de ser uma possível ferramenta para sanar os conflitos entre índios e produtores rurais não indígenas.

É válido destacar que a PEC nº 187/2016 propôs que as comunidades indígenas pudessem desenvolver atividades agropecuárias e florestais, sendo autônomas para administrarem seus bens e produção, com o argumento de que tais atividades seriam importantes para o desenvolvimento pessoal dos indígenas.

O § 7º do art. 231 somente foi objeto de atenção das PECs nº 196/1995 e 156/2003. A primeira propôs que fosse permitido aos índios a cata, a fais-

cação e a garimpagem de quaisquer minerais que estejam em suas terras, ficando vedada a espécie de garimpagem em cooperativas prevista no art. 174, §§ 3º e 4º da CRFB/1988. Na justificativa, o argumento utilizado é que essas propostas contribuiriam para a reestruturação do setor mineral e para a participação dos índios nas atividades.

Possibilidade de permuta

Em uma linha um pouco distinta das demais, a PEC nº 415/2009 admite a possibilidade de permuta da área demarcada por outra área de igual tamanho, desde que respeitadas algumas condições estabelecidas. O argumento utilizado na justificativa da proposta foi que tal permuta poderia colaborar para solucionar os conflitos sociais decorrentes da demarcação de terras indígenas.

Inclusão de outros grupos

A PEC nº 07/2009 propôs a inserção do art. 232-A em novo capítulo para tratar das pessoas com deficiência, assegurando-lhes o exercício de seus direitos e promoção de sua inclusão social.

Por fim, a PEC nº 190/2000 propôs acrescentar o art. 232-A à CRFB/1988 ao Capítulo VIII, para abranger a proteção também aos quilombos, dando-lhes direito de propriedade definitivo das terras que ocupam e obrigando ao Estado que emita os títulos devidos, protegendo e respeitando os direitos desse grupo.

O Concurso Público no Brasil à Luz de Trinta Anos de Propostas de Emenda à Constituição: um Breve Ensaio

Fernando de Castro Fontainha
João Pedro Pacheco Chaves

Nos últimos trinta anos, sob a égide da Constituição Federal promulgada em 1988, diversas iniciativas buscaram alterar o texto constitucional quanto à seleção de pessoal para o serviço público. Neste ínterim, somam-se 38 Propostas de Emenda à Constituição (PECs) sobre concursos públicos, sendo sete na década de 1990, 21 nos anos 2000 e dez desde 2010.

Apesar do elevado número, apenas três foram aprovadas e tornaram-se efetivamente Emendas Constitucionais (EC): a PEC nº 96/1992 que, fundida com iniciativas semelhantes, tornou-se a EC nº 45/2004; a PEC nº 173/1995, que se tornou a EC nº 19/1998; e a PEC nº 07/2003, que se tornou a EC nº 51/2006.

A EC nº 19/1998, conhecida como “Reforma Administrativa”, promoveu a flexibilização dos concursos e a possibilidade de que os certames selecionassem, para os cargos públicos, também os estrangeiros. Já a EC nº 45/2004, conhecida como “Reforma do Judiciário”, alterou a forma de seleção de profissionais ligados a atividades jurídicas, prevendo a obrigatoriedade de que os candidatos tenham três anos de atividade na área para ingressarem em carreiras como a de juiz e promotor. A EC nº 51/2006, por sua vez, incluiu dispositivo que permite que agentes comunitários de saúde e agentes de combate a endemias possam ser selecionados por um processo seletivo simplificado.

Quanto às demais PECs, que não promoveram alteração de disposições constitucionais, em sua totalidade propostas pelo Poder Legislativo, 21 ainda se encontram em tramitação e catorze foram arquivadas. O dispositivo constitucional que mais possui propostas de modificação, sendo objeto de 21 PECs, é o art. 37, em seus incisos II, III e IV, em que se prevê o concurso como forma de acesso aos cargos públicos, definindo-se ainda sua forma e os prazos a ele relativos. Além dele, são também objetos de alteração, os dispositivos que tratam dos concursos públicos de carreiras que mereceram atenção constitucional, como os certames para ingresso na magistratura (art. 93, I), no Ministério Público (art. 129, § 3º), na Defensoria Pública (art. 134, §1º) e no serviço notarial (art. 236, §3º).

Ao nos atermos à temática das PECs relacionadas aos artigos constitucionais que buscam alterar, perceberemos certa centralidade nas iniciativas. Em geral, as propostas de emenda relativas ao art. 37, num total de 21, têm como tema mais comum questões relacionadas ao prazo de validade de um concurso e à obrigatoriedade de nomeação de seus

aprovados nesse período. Além destas, há propostas visando a isenção em taxas para certames públicos a candidatos de baixa renda e iniciativas relativas a concursos internos nos órgãos públicos destinados a quem já é servidor público.

No tocante às propostas cujos objetos lidam com os certames para ingresso em carreiras específicas, também se percebe certa convergência. Das 13 PECs que possuem dispositivos relativos a concursos para carreiras jurídicas, nove delas se relacionam com a instituição de critérios de acesso a tais cargos. Em geral, tais iniciativas buscam instituir experiência prévia ao cargo, como de fato ocorreu com a PEC nº 96/1992, que deu origem à EC nº 45/2004. É possível citar ainda propostas que visaram implementar uma idade mínima para ingresso nestas carreiras e que buscaram estabelecer a participação de outros órgãos, como a Ordem dos Advogados do Brasil, no curso destes processos seletivos.

Quanto às propostas relativas ao serviço notarial, das cinco PECs apresentadas, quatro visam flexibilizar a regra segundo a qual o acesso a tal carreira de dará por concurso público. Em geral, ou busca-se a supressão de tal dispositivo ou a possibilidade de efetivação dos notários que exercem tal cargo sem terem sido aprovados em certames públicos. Além destas, há uma proposta que vai na contramão das demais, buscando acabar com a delegação particular para tal atividade, que passaria a ser exercida diretamente pelos órgãos da administração pública.

A análise das iniciativas de emenda à constituição a partir de um recorte temporal revela a ligação entre as propostas e o contexto econômico, político e social. Ao longo dos anos 1990, quando o país viveu um período de contração econômica e de acentuado ajuste fiscal, houve uma queda inédita no número de empregados públicos no âmbito da União, que recuou em 2,5%.¹ A primeira PEC apresentada – que ocasionou a EC nº 19/98, conhecida como “Reforma Administrativa” – que tratava, dentre outros temas, da questão dos concursos, buscava exatamente a redução de custos com pessoal no âmbito da administração pública. As demais seis PECs apresentadas na referida década abordam objetos dispersos, como a eleição para juízes e a privatização de serventias judiciais (PEC nº 131/1995).

1 Pessoa M. O emprego público no Brasil, nos anos 90. *Ensaio FEE*, v. 24, n. 1, p. 249-70, 2003.

Ao longo da década de 2000, houve uma retomada significativa da política de fortalecimento do emprego público no país, de modo que, entre 2002 e 2014, houve um aumento de 35% no número de servidores ativos no âmbito da União.² Em paralelo, neste período, foram apresentadas 28 PECs, tendo como objeto a alteração das regras constitucionais vigentes sobre concursos públicos. Destas, 18 se referiam ao citado art. 37 e seus incisos, das quais 13 tratavam da ampliação de direitos dos candidatos, seja pelo aumento do prazo de validade dos certames, seja pela obrigatoriedade de nomeação dos aprovados ou do direito à isenção de taxas para postulantes de baixa renda. As justificativas apontadas pelos proponentes, em geral, buscam resguardar o direito dos candidatos aprovados nos concursos a serem nomeados aos cargos públicos.

Um outro dado relevante é que, das PECs que trataram dos concursos para acesso às carreiras jurídicas, tiveram como objeto central a instituição de restrições para o ingresso nestes cargos. Tais iniciativas convergem com o protagonismo que os órgãos e atores do sistema de justiça passaram a ter nos últimos quinze anos, desde casos de ativismo judicial quanto a casos envolvendo apuração e julgamento de crimes de corrupção e lavagem de dinheiro.

Após esta breve descrição, cumpre tentar uma síntese – mais breve ainda – que se afaste do espanto inicial que pode causar o tratamento de questões tão pontuais em sede constitucional. Dividiremos esta síntese em dois caracteres: substantivo e ideológico.

Do ponto de vista substantivo, construído a partir da leitura dos dispositivos propriamente legislativos das PECs, é interessante observar o instrumento da emenda sendo usado para solidificar sistemas de controle de mercado profissional pela via do acréscimo de critérios para a inscrição nos certames. Uma clara orientação de diminuição das bases do recrutamento se explicita, em detrimento de um outro uso que se poderia fazer de tais critérios: o incremento qualitativo das candidaturas.

2 ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). *Servidores públicos federais – perfil – 2015*. Brasília, 2015.

Do ponto de vista ideológico, construído a partir da leitura das exposições de motivos das PECs, é possível afirmar que a “ideologia concurseira”³ chegou também no legislativo brasileiro, e não apenas no tocante à elaboração de leis ordinárias.⁴ Com isto, queremos dizer que a autorreferencialidade dos certames aqui se exprime pelo reconhecimento explícito de um público-alvo já constituído e organizado em torno da preparação para concursos. Independentemente da aprovação da emenda, é notória a presença de uma construção narrativa do sentido das necessidades de mudanças nos concursos públicos sob o ponto de vista dos *direitos dos concurseiros*. Isto ocorre em detrimento de duas narrativas comuns em outros contextos sobre este tema: a meritocracia, orientada pelo foco na excelência advinda da competição, e a qualidade da ação do Estado, orientada pelo foco no cidadão destinatário dos serviços públicos.

Por fim, não nos cumpre afirmar, mas deixamos como hipótese para reflexão o protagonismo de dois grandes grupos de influência atuantes nesta agenda no legislativo federal: as corporações profissionais do Direito e as associações de “proteção”, “apoio”, ou mesmo “defesa” dos concursos ou dos “concurseiros”.

3 FONTAINHA, Fernando de Castro. A ideologia concurseira. Quando falta mérito à meritocracia. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 73, p. 122-134, 2016; FONTAINHA, Fernando de Castro. O concurso público brasileiro e a ideologia concurseira. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 16, p. 671-702, 2015; FONTAINHA, Fernando de Castro. Meritocracia e Concursos Públicos. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, v. 63, p. 52-66, 2014; FONTAINHA, Fernando de Castro. *Processos seletivos para a contratação de servidores públicos: Brasil, o país dos concursos?* Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014; FONTAINHA, Fernando de Castro. O perfil do Aluno da EMERJ: um estudo sobre ‘concurсандos’. *Revista da EMERJ*, v. 56, p. 7-31, 2011.

4 FIGUEIREDO, Beatriz Helena. **O Projeto de Lei Geral dos Concursos e a “Ideologia Concurseira”**. Trabalho de Conclusão de Curso. Graduação em Direito, FGV, 2015.

Apêndice

Tabela 01 - Quantidade de Propostas de Emenda à Constituição (PEC) em razão da Casa (Câmara dos Deputados - CD e Senado Federal - SF)

Casa	
CD	3.463
SF	1.679
Total geral	5.142

Tabela 02 - Quantidade de propostas de modificação (PM) em razão do dispositivo a ser modificado

Identificação	Propostas de Modificação (PM)	% do total de PM
ADCT	2.300	9,43%
CRFB/1988	21.504	88,14%
EC	40	0,16%
ECR	5	0,02%
Ilegível	2	0,01%
Não informou os artigos	83	0,34%
PEC não disponível	462	1,89%
Poder Moderador	2	0,01%
Total geral	24.398	100,00%

Tabela 03 - Quantidade de Emendas Constitucionais (EC) transformadas em norma jurídica

Emenda Tipo	
Emendas Constitucionais	99
Emendas Constitucionais de Revisão	6
Total geral	105

Tabela 04 - Quantidade de modificações (M) em razão do dispositivo a ser modificado

Emenda Tipo	Identificação	Modificações (M)	% do total de M
Emendas Constitucionais	ADCT	345	27,40%
	CRFB/1988	882	70,06%
	EC	29	2,30%
	Regulamentação	3	0,24%
Emendas Constitucionais de Revisão	ADCT	17	58,62%
	CRFB/1988	11	37,93%
	EC	1	3,45%
Total geral		1.288	100,00%

ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil; EC: Emenda Constitucional.

Gráfico 01 - Quantidade de Propostas de Emenda à Constituição (PEC) à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) apresentadas por ano em razão da Casa (Câmara dos Deputados - CD e Senado Federal - SF)

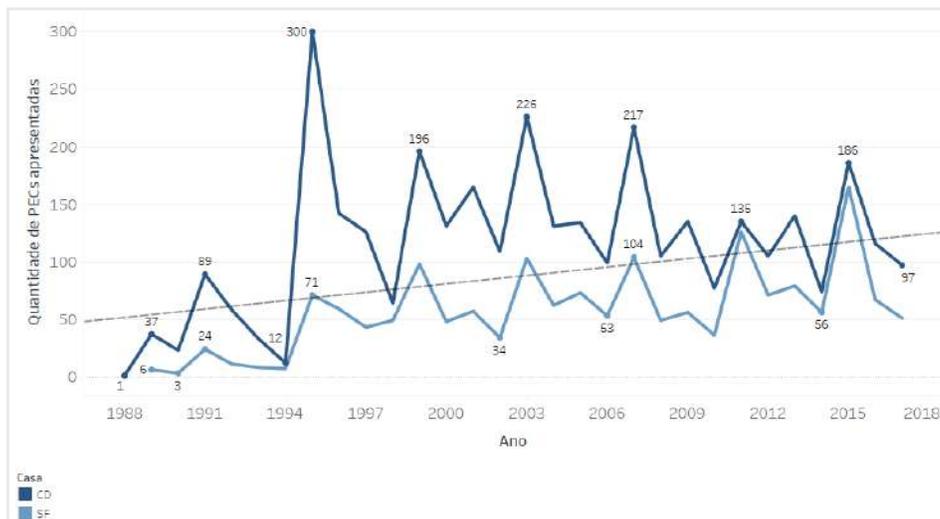


Gráfico 02 - Quantidade de propostas de modificação (PM) à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) por ano em razão da Casa (Câmara dos Deputados - CD e Senado Federal - SF)

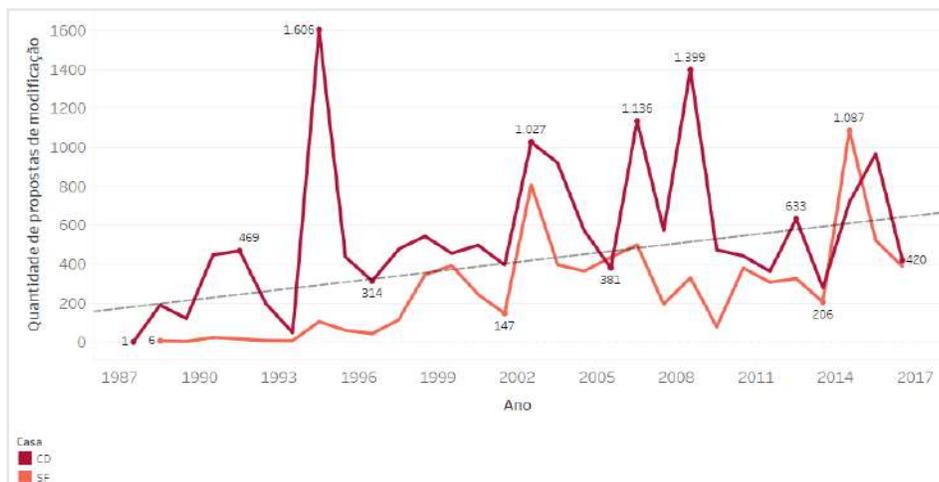


Gráfico 03 - Razão entre as propostas de modificação (PM) e a quantidade de Propostas de Emenda à Constituição (PECs) à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) apresentadas por ano em razão da Casa (Câmara dos Deputados - CD e Senado Federal - SF)

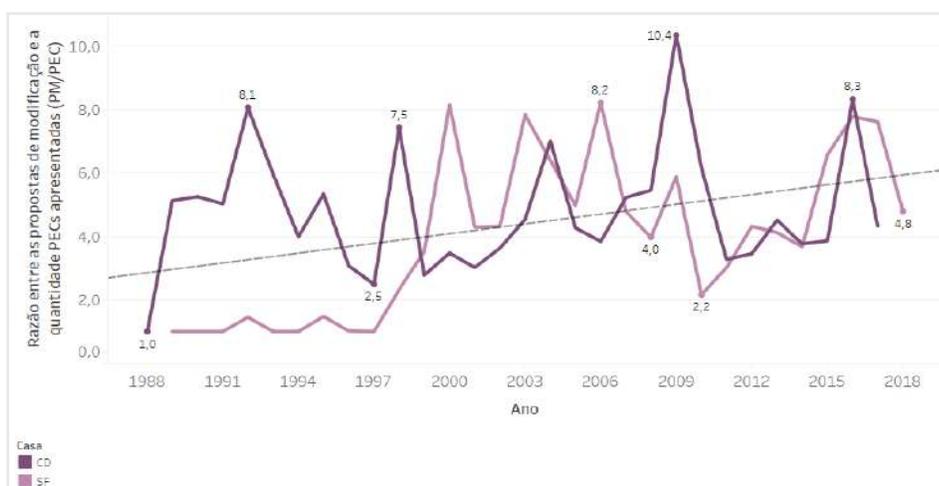


Gráfico 04 - Quantidade de Emendas Constitucionais (EC) à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) transformadas em norma jurídica por ano

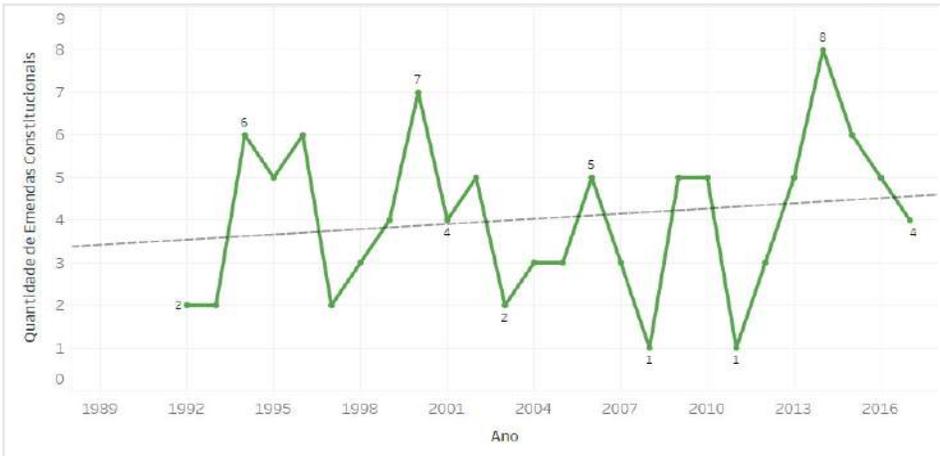


Gráfico 05 - Quantidade de modificações (M) à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) por ano

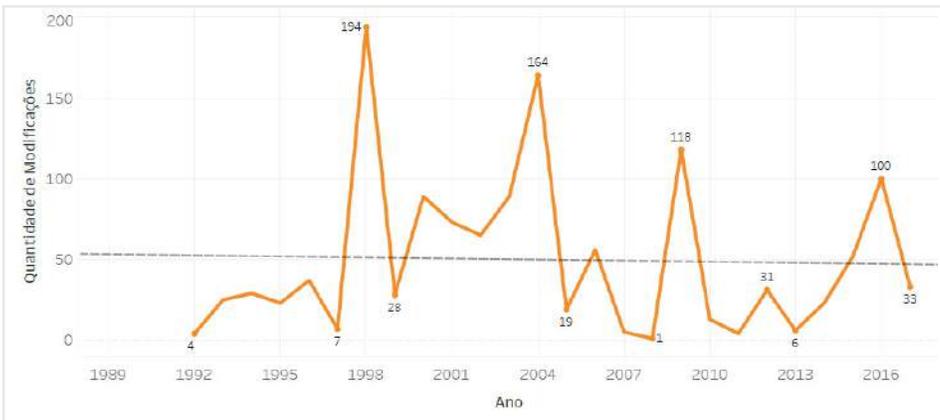


Gráfico 06 - Razão entre a quantidade de modificações (M) e as Emendas Constitucionais (ECs) à Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) por ano

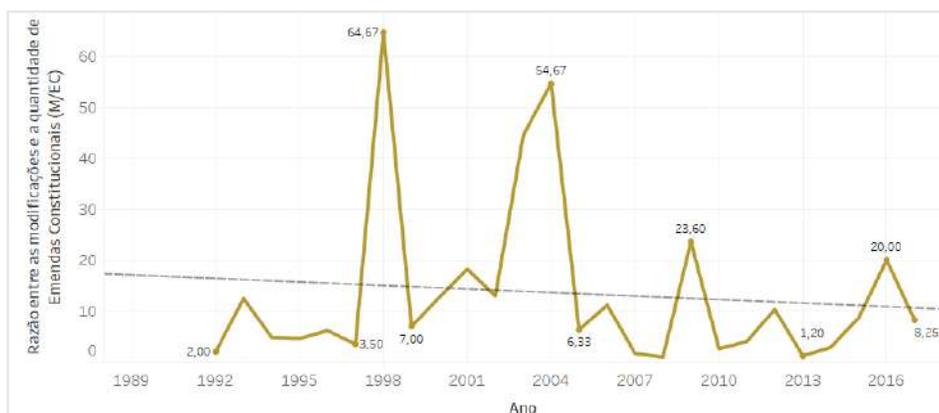


Tabela 05 - Quantidade e percentual de propostas de modificação (PM) aos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) em razão do Título

Título	Propostas de Modificação (PM)	% do total dos Títulos
I. Dos Princípios Fundamentais	64	0,3%
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	1.596	7,4%
III. Da Organização do Estado	3.049	14,2%
IV. Da Organização dos Poderes	9.072	42,2%
V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	1.400	6,5%
VI. Da Tributação e do Orçamento	3.714	17,3%
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	427	2,0%
VIII. Da Ordem Social	1.879	8,7%
IX. Das Disposições Constitucionais Gerais	298	1,4%
Total geral	21.499	100,0%

Tabela O6 - Quantidade e percentual de modificações (M) aos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) em razão do título

Título	Modificações (M)	% do total das Seções
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	30	3,37%
III. Da Organização do Estado	185	20,79%
IV. Da Organização dos Poderes	310	34,83%
V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	25	2,81%
VI. Da Tributação e do Orçamento	123	13,82%
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	49	5,51%
VIII. Da Ordem Social	153	17,19%
IX. Das Disposições Constitucionais Gerais	15	1,69%
Total geral	890	100,00%

Tabela O7 - Quantidade e percentual de propostas de modificação (PM) aos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) em razão do título e capítulo

Título	Capítulo	Propostas de Modificação (PM)	% do total dos Capítulos
I. Dos Princípios Fundamentais	II.I. Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos	64	0,3%
	II.II. Dos Direitos Sociais	277	1,3%
	II.III. Da Nacionalidade	331	1,5%
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	II.IV. Dos Direitos Políticos	95	0,4%
	II.V. Dos Partidos Políticos	705	3,3%
	II.VI. Da Organização Político-Administrativa	188	0,9%
III. Da Organização do Estado	III.I. Da União	131	0,6%
	III.II. Dos Estados Federados	447	2,1%
	III.III. Dos Municípios	330	1,5%
	III.IV. Do Distrito Federal e dos Territórios	834	3,9%
	III.V. Da Intervenção	105	0,5%
	III.VI. Da Administração Pública	95	0,4%
IV. Da Organização dos Poderes	III.VII. Da Administração Pública	1.107	5,1%
	IV.I. Do Poder Legislativo	3.873	18,0%
	IV.II. Do Poder Executivo	1.913	8,9%
	IV.III. Do Poder Judiciário	2.589	12,0%
V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça	697	3,2%
	V.I. Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio	33	0,2%
VI. Da Tributação e do Orçamento	V.II. Das Forças Armadas	143	0,7%
	V.III. Da Segurança Pública	1.224	5,7%
	V.I. Do Sistema Tributário Nacional	3.075	14,3%
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	V.III. Das Finanças Públicas	639	3,0%
	VII.I. Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica	232	1,1%
	VII.II. Da Política Urbana	41	0,2%
	VII.III. Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária	81	0,4%
VIII. Da Ordem Social	VII.IV. Do Sistema Financeiro Nacional	73	0,3%
	VIII.I. Disposição Geral	5	0,0%
	VIII.II. Da Seguridade Social	782	3,6%
	VIII.III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	651	3,0%
	VIII.IV. Da Ciência, Tecnologia e Inovação	28	0,1%
IX. Das Disposições Constitucionais Gerais	VIII.V. Da Comunicação Social	92	0,4%
	VIII.VI. Do Meio Ambiente.	54	0,3%
	VIII.VII. Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do.. VIII.VIII. Dos Índios	194	0,9%
Total geral		2.988	14,4%
		21.499	100,0%

Tabela O8 - Quantidade e percentual de modificações (M) aos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) em razão do título e capítulo

Título	Capítulo	Modificações (M)	% do total dos Capítulos	
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	II.I. Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos	3	0,34%	
	II.II. Dos Direitos Sociais	12	1,35%	
	II.III. Da Nacionalidade	8	0,90%	
	II.IV. Dos Direitos Políticos	1	0,11%	
	II.V. Dos Partidos Políticos	6	0,67%	
III. Da Organização do Estado	III.I. Da Organização Político-Administrativa	1	0,11%	
	III.II. Da União	14	1,57%	
	III.III. Dos Estados Federados	6	0,67%	
	III.IV. Dos Municípios	56	6,29%	
	III.VI. Da Intervenção	5	0,56%	
	III.VII. Da Administração Pública	103	11,57%	
	IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	64	7,19%
IV.II. Do Poder Executivo	10	1,12%		
IV.III. Do Poder Judiciário	193	21,69%		
V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça	43	4,83%	
	V.II. Das Forças Armadas	17	1,91%	
	V.III. Da Segurança Pública	8	0,90%	
	VI. Da Tributação e do Orçamento	VI.I. Do Sistema Tributário Nacional	87	9,78%
		VI.II. Das Finanças Públicas	36	4,04%
	VII. Da Ordem Econômica e Financeira	VII.I. Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica	34	3,82%
		VII.IV. Do Sistema Financeiro Nacional	15	1,69%
		VIII.II. Da Seguridade Social	66	7,42%
	VIII. Da Ordem Social	VIII.III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	60	6,74%
		VIII.IV. Da Ciência, Tecnologia e Inovação	10	1,12%
VIII.V. Da Comunicação Social		6	0,67%	
VIII.VI. Do Meio Ambiente		1	0,11%	
IX. Das Disposições Constitucionais Gerais	VIII.VII. Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem...	10	1,12%	
	Total geral	890	100,00%	

Tabela 09 - Quantidade e percentual de propostas de modificação (PM) aos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) em razão do título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção	Propostas de Modificação ...	% do total das Seções
I. Dos Princípios Fundam...			64	0,30%
	II. I. Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletiv...		277	1,29%
	II. II. Dos Direitos Sociais		331	1,54%
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	II. III. Da Nacionalidade		95	0,44%
	II. IV. Dos Direitos Políticos		705	3,28%
	II. V. Dos Partidos Políticos		188	0,87%
	III. I. Da Organização Político-Administrativa		131	0,61%
	III. II. Da União		447	2,08%
	III. III. Dos Estados Federados		330	1,53%
	III. IV. Dos Municípios		834	3,88%
III. Da Organização do Estado	III. V. Do Distrito Federal e dos Territórios	II. V. I. Do Distrito Federal II. V. II. Dos Territórios	75	0,35%
	III. VI. Da Intervenção		30	0,14%
	III. VII. Da Administração Pública	III. VII. I. Disposições Gerais III. VII. II. Dos Servidores Públicos III. VII. III. Dos Militares dos Estados, do Distrit...	644	3,00%
		IV. I. I. Do Congresso Nacional	346	1,61%
		IV. I. II. Das Atribuições do Congresso Nacional	117	0,54%
		IV. I. III. Da Câmara dos Deputados	626	2,91%
		IV. I. IV. Do Senado Federal	329	1,53%
	IV. I. Do Poder Legislativo	IV. I. IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e O...	56	0,26%
		IV. I. V. Dos Deputados e Senadores	249	1,16%
		IV. I. VI. Das Reuniões	783	3,64%
		IV. I. VII. Das Comissões	424	1,97%
		IV. I. VIII. Do Processo Legislativo	224	1,04%
		IV. II. I. Do Presidente e do Vice-Presidente da R...	82	0,38%
		IV. II. II. Das Atribuições do Presidente da Repú...	1.100	5,12%
		IV. II. III. Da Responsabilidade do Presidente da...	631	2,94%
IV. Da Organização dos Poderes	IV. II. Do Poder Executivo	IV. II. IV. Dos Ministros de Estado	319	1,48%
		IV. II. V. Do Conselho da República e do Conselh...	259	1,20%
		IV. III. I. Disposições Gerais	353	1,64%
		IV. III. II. Do Supremo Tribunal Federal	351	1,63%
		IV. III. III. Do Superior Tribunal de Justiça	644	3,00%
		IV. III. IV. Dos Tribunais Regionais Federais e d...	789	3,67%
		IV. III. V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos ..	236	1,10%
		IV. III. VI. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais	149	0,69%
		IV. III. VII. Dos Tribunais e Juizes Militares	297	1,38%
		IV. III. VIII. Dos Tribunais e Juizes dos Estados	251	1,17%
			140	0,65%
			83	0,39%

APÊNDICE

	IV.IV.1. Do Ministério Público	339	1,58%
	IV.IV.2. Da Advocacia Pública	54	0,25%
	IV.IV.3. Da Advocacia	1	0,00%
	IV.IV.4. Da Defensoria Pública	303	1,41%
	V.I.1. Do Estado de Defesa	13	0,06%
	V.I.2. Do Estado de Sítio	15	0,07%
	V.I.3. Disposições Gerais	5	0,02%
	V.II. Das Forças Armadas	143	0,67%
	V.III. Da Segurança Pública	1.224	5,69%
	VI.I.1. Dos Princípios Gerais	234	1,09%
	VI.I.2. Das Limitações e do Poder de Tributar	304	1,41%
	VI.I.3. Dos Impostos da União	430	2,00%
	VI.I.4. Dos Impostos dos Estados e do Distrito..	941	4,38%
	VI.I.5. Dos Impostos dos Municípios	164	0,76%
	VI.I.6. Da Repartição das Receitas Tributárias	1.002	4,66%
	VI.II.1. Normas Gerais	21	0,10%
	VI.II.2. Dos Orçamentos	618	2,87%
	VIII.1. Dos Princípios Gerais da Atividade Econô..	232	1,08%
	VIII.2. Da Política Urbana	41	0,19%
	VIII.3. Da Política Agrícola e Fundiária e da Re..	81	0,38%
	VIII.4. Do Sistema Financeiro Nacional	73	0,34%
	VIII.5. Disposição Geral	5	0,02%
	VIII.6.1. Disposições Gerais	282	1,31%
	VIII.6.2. Da Saúde	207	0,96%
	VIII.6.3. Da Previdência Social	192	0,89%
	VIII.6.4. Da Assistência Social	101	0,47%
	VIII.7.1.1. Da Educação	501	2,33%
	VIII.7.1.2. Da Cultura	81	0,38%
	VIII.7.1.3. Do Desporto	69	0,32%
	VIII.8.1. Da Ciência, Tecnologia e Inovação	28	0,13%
	VIII.8.2. Da Comunicação Social	92	0,43%
	VIII.8.3. Do Meio Ambiente.	54	0,25%
	VIII.8.4. Da Família, da Criança, do Adolescent..	194	0,90%
	VIII.8.5. Dos Índios	73	0,34%
	IX. Das Disposições Cons..	296	1,39%
	Total geral	21.499	100,00%

Tabela 10 - Quantidade e percentual de modificações (M) aos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) em razão do título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção	Modificações (M)	% do total das Seções	
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	II.I. Dos Direitos e Deveres Individuais		3	0,34%	
		II.II. Dos Direitos Sociais	12	1,35%	
	II.III. Da Nacionalidade		8	0,90%	
		II.IV. Dos Direitos Políticos	1	0,11%	
	II.V. Dos Partidos Políticos		6	0,67%	
		II.I. Da Organização Político-Admi...	1	0,11%	
	III. Da Organização do Estado	III.II. Da União		14	1,57%
			III.III. Dos Estados Federados	6	0,67%
		III.IV. Dos Municípios		56	6,29%
			III.VI. Da Intervenção	5	0,56%
III.VII. Da Administração Pública		III.VII.I. Disposições Gerais	34	3,82%	
		III.VII.III. Dos Servidores Públicos	62	6,97%	
IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e ...	7	0,79%	
		IV.I.II. Das Atribuições do Congresso Nacional	11	1,24%	
		IV.I.III. Da Câmara dos Deputados	1	0,11%	
		IV.I.IV. Do Senado Federal	4	0,45%	
		IV.I.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária	2	0,22%	
		IV.I.V. Dos Deputados e Senadores	11	1,24%	
		IV.I.VI. Das Reuniões	8	0,90%	
		IV.I.VIII. Do Processo Legislativo	27	3,03%	
		IV.II. Do Presidente e do Vice-Presidente da República	3	0,34%	
		IV.II.III. Das Atribuições do Presidente da República	4	0,45%	
	IV.II. Do Poder Executivo	IV.II.IV. Dos Ministros de Estados	1	0,11%	
		IV.II.V. Do Conselho da República e do Conselho de Defesa ...	2	0,22%	
		IV.II.I. Disposições Gerais	69	7,75%	
IV.III. Do Poder Judiciário	IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	55	6,18%		
	IV.III.III. Do Superior Tribunal de Justiça	9	1,01%		
	IV.III.IV. Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juizes F...	5	0,56%		
	IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais R...	50	5,62%		
	IV.III.VIII. Dos Tribunais e Juizes dos Estados	5	0,56%		
IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.IV.I. Do Ministério Público	35	3,93%		
	IV.IV.II. Da Advocacia Pública	2	0,22%		
	IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	6	0,67%		
V. Da Defesa do Estado e d...	V.II. Das Forças Armadas	17	1,91%		
	V.III. Da Segurança Pública	8	0,90%		
VI. Da Tributação e do Orçamento	VI.I. Do Sistema Tributário Nacional	VI.I.I. Dos Princípios Gerais	20	2,25%	
		VI.I.II. Das Limitações e do Poder de Tributar	5	0,56%	
	VI.II. Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal	VI.I.III. Dos Impostos da União	6	0,67%	
		VI.I.IV. Dos Impostos dos Municípios	31	3,48%	
	VI.I.VI. Da Repartição das Receitas Tributárias	12	1,35%		
	VI.II.I. Normas Gerais	13	1,46%		
VI.II.II. Dos Orçamentos	1	0,11%			
		35	3,93%		

	V.I.I. Das Finanças Públicas			
	VI.II.II. Dos Orçamentos		35	3,93%
VII. Da Ordem Econômica e:	VII.I. Dos Princípios Gerais da Ativ..		34	3,82%
	VII.IV. Do Sistema Financeiro Naci..		15	1,69%
	VIII.III.I. Disposições Gerais		14	1,57%
	VIII.II.II. Da Saúde		17	1,91%
	VIII.II.III. Da Previdência Social		31	3,48%
	VIII.II.IV. Da Assistência Social		4	0,45%
VIII. Da Ordem Social	VIII.III.I. Da Educação		22	2,47%
	VIII.III.II. Da Cultura		38	4,27%
	VIII.IV. Da Ciência, Tecnologia e I..		10	1,12%
	VIII.V. Da Comunicação Social		6	0,67%
	VIII.VI. Do Meio Ambiente.		1	0,11%
	VIII.VII. Da Família, da Criança, do...		10	1,12%
IX. Das Disposições Consit..			15	1,69%
	Total geral		890	100,00%

Tabela 11 - Quantidade de propostas de modificação (PM) aos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) por título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção
I. Dos Princípios Funda...		
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais		
III. Da Organização do Estado		
IV. Da Organização dos Poderes		
IV. IV. Das Funções Essenciais à Justiça		

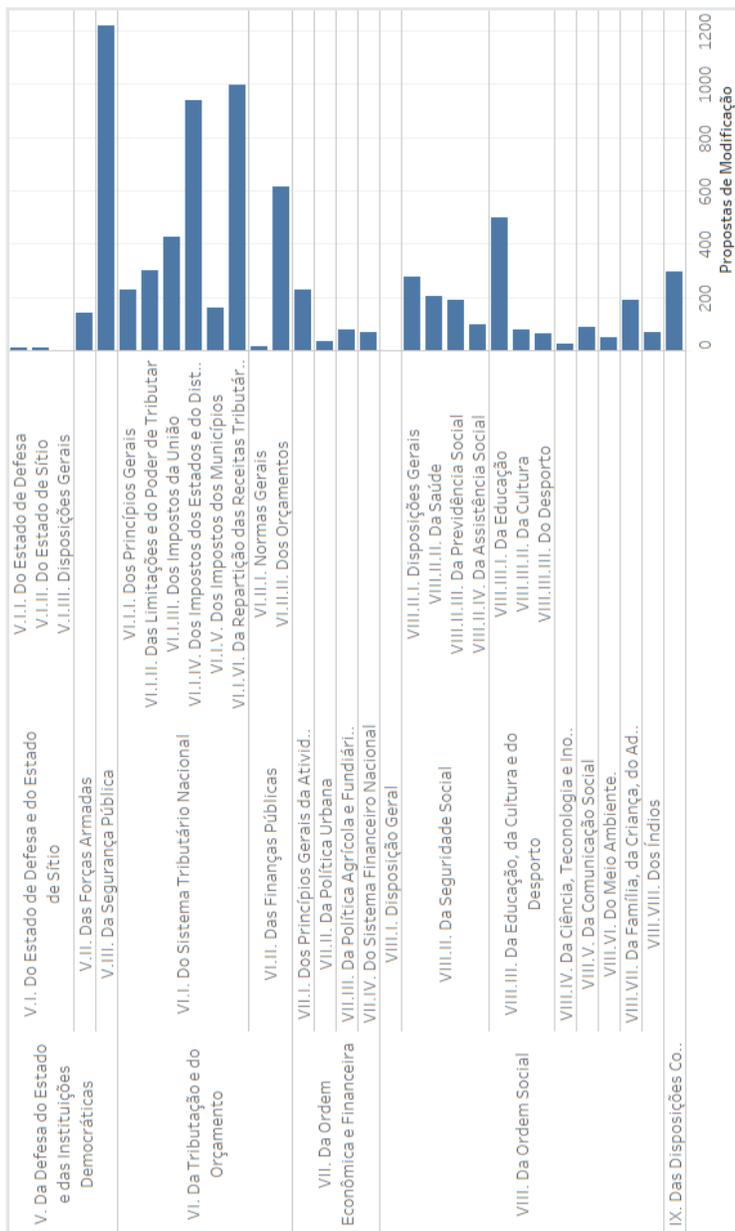


Tabela 12 - Percentual de propostas de modificação (PM) aos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) por título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção
I. Dos Princípios Funda...	II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	II.I. Dos Direitos e Deveres Individuais...
		II.II. Dos Direitos Sociais
		II.III. Da Nacionalidade
		II.IV. Dos Direitos Políticos
		II.V. Dos Partidos Políticos
III. Da Organização do Estado	III.I. Da Organização Político-Admini... III.III. Dos Estados Federados III.IV. Dos Municípios	III.V.I. Do Distrito Federal
		III.V.II. Dos Territórios
		III.VII.I. Disposições Gerais
		III.VII.II. Dos Servidores Públicos
		III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Dis...
IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.I.I. Do Congresso Nacional
		IV.I.II. Das Atribuições do Congresso Nacio..
		IV.I.III. Da Câmara dos Deputados
		IV.I.IV. Do Senado Federal
		IV.I.V. Dos Deputados e Senadores
		IV.I.VI. Das Reuniões
		IV.I.VII. Das Comissões
		IV.I.VIII. Do Processo Legislativo
		IV.I.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira ..
		IV.II. Do Poder Executivo
IV. IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.III. Do Poder Judiciário	IV.III.I. Disposições Gerais
		IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal
		IV.III.III. Do Superior Tribunal de Justiça
		IV.III.IV. Dos Tribunais Regionais Federais..
		IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, d...
		IV.III.VI. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais
		IV.III.VII. Dos Tribunais e Juizes Militares
		IV.III.VIII. Dos Tribunais e Juizes dos Estados
		IV.IV.I. Do Ministério Público
		IV.IV.II. Da Advocacia Pública
IV.IV.III. Da Advocacia		
IV.IV.IV. Da Defensoria Pública		

V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	V.I. Do Estado de Defesa de Sítio	V.I.I. Do Estado de Defesa de Sítio	
	V.II. Das Forças Armadas	V.I.III. Disposições Gerais	
	V.III. Da Segurança Pública		
VI. Da Tributação e do Orçamento	VI.I. Do Sistema Tributário Nacional	VI.I.I. Dos Princípios Gerais	
		VI.I.II. Das Limitações e do Poder de Tributar	
		VI.I.III. Dos Impostos da União	
		VI.I.IV. Dos Impostos dos Estados e do Dist.	
		VI.I.V. Dos Impostos dos Municípios	
		VI.I.VI. Da Repartição das Receitas Tributár..	
	VI.II. Das Finanças Públicas	VI.II.I. Normas Gerais	
		VI.II.II. Dos Orçamentos	
VII. Da Ordem Económica e Financeira	VII.I. Dos Princípios Gerais da Ativid..		
	VII.II. Da Política Urbana		
	VII.III. Da Política Agrícola e Fundiári..		
	VII.IV. Do Sistema Financeiro Nacional		
	VIII.I. Disposição Geral		
VIII. Da Ordem Social	VIII.II. Da Seguridade Social	VIII.II.I. Disposições Gerais	
		VIII.II.II. Da Saúde	
		VIII.II.III. Da Previdência Social	
		VIII.II.IV. Da Assistência Social	
	VIII.III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	VIII.III.I. Da Educação	
		VIII.III.II. Da Cultura	
		VIII.III.III. Do Desporto	
	VIII.IV. Da Ciência, Tecnologia e Ino..		
	VIII.V. Da Comunicação Social		
	VIII.VI. Do Meio Ambiente.		
	VIII.VII. Da Família, da Criança, do Ad..		
	VIII.VIII. Dos Índios		
IX. Das Disposições Co..			
			1% 2% 3% 4% 5% 6% 7% 8%
			% do total de Propostas de Modificação

Tabela 13 - Quantidade de modificações (M) aos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) por título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção	Quantidade de Modificações (M)	
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	II.I. Dos Direitos e Deveres Individuais		1	
	II.II. Dos Direitos Sociais		10	
	II.III. Da Nacionalidade		10	
	II.IV. Dos Direitos Políticos		1	
	II.V. Dos Partidos Políticos		1	
	III.I. Da Organização Político-Administrativa	III.II. Da União		10
		III.III. Dos Estados Federados		10
		III.IV. Dos Municípios		10
		III.VI. Da Intervenção		10
		III.VII. Da Administração Pública		10
III. Da Organização do Estado	III.VII.I. Disposições Gerais		10	
	III.VII.II. Dos Servidores Públicos		10	
	III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e das Forças Armadas		10	
	IV.I.II. Das Atribuições do Congresso Nacional		10	
	IV.I.III. Da Câmara dos Deputados		10	
	IV.I.IV. Do Senado Federal		10	
	IV.I.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e Administrativa		10	
	IV.I.V. Dos Deputados e Senadores		10	
	IV.I.VI. Das Reuniões		10	
	IV.I.VIII. Do Processo Legislativo		10	
IV. Da Organização dos Poderes	IV.I.III. Do Presidente e do Vice-Presidente da República		10	
	IV.I.III.I. Das Atribuições do Presidente da República		10	
	IV.I.III.II. Dos Ministros de Estado		10	
	IV.I.III.IV. Do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional		10	
	IV.I.III.V. Do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional		10	
	IV.I.III.I. Disposições Gerais		10	
	IV.I.III.II. Do Supremo Tribunal Federal		10	
	IV.I.III.III. Do Superior Tribunal de Justiça		10	
	IV.I.III.IV. Dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais Estaduais		10	
	IV.I.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios		10	
IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.IV.I. Do Ministério Público		10	
	IV.IV.II. Da Advocacia Pública		10	
	IV.IV.IV. Da Defensoria Pública		10	
	V.II. Das Forças Armadas		10	
	V.III. Da Segurança Pública		10	
	VI. Da Tributação e do Orçamento	VI.I.I. Dos Princípios Gerais		10
		VI.I.II. Das Limitações e do Poder de Tributar		10
		VI.I.III. Dos Impostos da União		10
		VI.I.IV. Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal e Territórios		10
		VI.I.V. Dos Impostos dos Municípios		10
VI.I.VI. Da Repartição das Receitas Tributárias e Tributáveis			10	
VI.I.II. Normas Gerais			10	
VI.I.II.I. Dos Orçamentos			10	



Tabela 14 - Percentual de modificações (M) aos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) por título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção	
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	II.I. Dos Direitos e Deveres Individuais...		
	II.II. Dos Direitos Sociais		
	II.III. Da Nacionalidade		
	II.IV. Dos Direitos Políticos		
	II.V. Dos Partidos Políticos		
	III.I. Da Organização Político-Administrativa	III.II. Da União	
		III.III. Dos Estados Federados	
		III.IV. Dos Municípios	
		III.VI. Da Intervenção	
	III. Da Organização do Estado	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.I. Disposições Gerais
III.VII.II. Dos Servidores Públicos			
III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios			
IV.I.III. Da Câmara dos Deputados			
IV.I. Do Poder Legislativo		IV.I.IV. Do Senado Federal	
		IV.I.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e Administrativa dos Deputados e Senadores	
		IV.I.VI. Das Reuniões	
IV.I.VIII. Do Processo Legislativo			
IV. Da Organização dos Poderes		IV.I.II. Do Presidente e do Vice-Presidente da República	
		IV.II.I. Das Atribuições do Presidente da República	
	IV.II.IV. Dos Ministros de Estado		
	IV.II.V. Do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional		
IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.III.I. Disposições Gerais	IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	
		IV.III.III. Do Superior Tribunal de Justiça	
		IV.III.IV. Dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais Estaduais	
		IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios	
	IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.IV.I. Do Ministério Público	
		IV.IV.II. Da Advocacia Pública	
		IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	
	V. Da Defesa do Estado e das Forças Armadas	V.II. Das Forças Armadas	
		V.III. Da Segurança Pública	
	VI. Da Tributação e do Orçamento	VI.I. Do Sistema Tributário Nacional	VI.I.I. Dos Princípios Gerais
VI.I.II. Das Limitações e do Poder de Tributar			
VI.I.III. Dos Impostos da União			
VI.II. Das Finanças Públicas		VI.II.IV. Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios	
		VI.II.VI. Da Repartição das Receitas Tributárias e Tributáveis	
		VI.II.I. Normas Gerais	



Tabela 15 - Quantidade de propostas de modificação (PM) nos 40 dispositivos mais citados da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988)

Dispositivos 40+/Outros	Título	
Art. 14, § 5º	II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	101
Art. 159, I	VI. Da Tributação e do Orçamento	84
Art. 28, caput	III. Da Organização do Estado	80
Art. 82, caput	IV. Da Organização dos Poderes	78
Art. 144, § 10	V. Da Defesa do Estado e das Instituições D..	68
Art. 45, caput	IV. Da Organização dos Poderes	64
Art. 46, § 1º	IV. Da Organização dos Poderes	61
Art. 167, IV	VI. Da Tributação e do Orçamento	52
Art. 29, I	III. Da Organização do Estado	51
Art. 27, § 1º	III. Da Organização do Estado	50
Art. 46, § 2º	IV. Da Organização dos Poderes	50
Art. 228, caput	VIII. Da Ordem Social	49
Art. 45, § 1º	IV. Da Organização dos Poderes	49
Art. 144, VI	V. Da Defesa do Estado e das Instituições D..	47
Art. 101, caput	IV. Da Organização dos Poderes	46
Art. 144, § 8º	V. Da Defesa do Estado e das Instituições D..	45
Art. 57, § 4º	IV. Da Organização dos Poderes	45
Art. 46, § 3º	IV. Da Organização dos Poderes	44
Art. 66, § 4º	IV. Da Organização dos Poderes	44
Art. 44, p. único	IV. Da Organização dos Poderes	43
Art. 45, § 3º	IV. Da Organização dos Poderes	43
Art. 62, caput	IV. Da Organização dos Poderes	43
Art. 37, § 13	III. Da Organização do Estado	41
Art. 50, caput	IV. Da Organização dos Poderes	41
Art. 105, I, a	IV. Da Organização dos Poderes	37
Art. 14, § 1º	II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	37
Art. 14, § 6º	II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	36
Art. 17, § 5º	II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	36
Art. 144, § 6º	V. Da Defesa do Estado e das Instituições D..	35
Art. 144, § 9º	V. Da Defesa do Estado e das Instituições D..	35
Art. 45, § 2º	IV. Da Organização dos Poderes	35
Art. 6º, caput	II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	35
Art. 101, § 2º	IV. Da Organização dos Poderes	34
Art. 102, I, b	IV. Da Organização dos Poderes	34
Art. 29, II	III. Da Organização do Estado	34

APÊNDICE

Art. 144, § 11	V. Da Defesa do Estado e das Instituições D..	33
Art. 159, I, c	VI. Da Tributação e do Orçamento	32
Art. 29, III	III. Da Organização do Estado	32
Art. 55, § 2º	IV. Da Organização dos Poderes	32
Art. 73, § 2º	IV. Da Organização dos Poderes	32
Outros	I. Dos Princípios Fundamentais	64
	II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	1.351
	III. Da Organização do Estado	2.761
	IV. Da Organização dos Poderes	8.217
	IX. Das Disposições Constitucionais Gerais	298
	V. Da Defesa do Estado e das Instituições D..	1.137
	VI. Da Tributação e do Orçamento	3.546
	VII. Da Ordem Econômica e Financeira	427
	VIII. Da Ordem Social	1.830
Total geral		21.499

Tabela 16 - Média de propostas por dispositivos originais - Razão entre a quantidade de propostas de modificação (PM) e os dispositivos originais em 1988 (O) da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) por título, capítulo e seção - (PM/O)

Título	Capítulo	Seção	PM	O	PM/O
I. Dos Princípios Fund...	III. I. Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos		64	25	2,56
			277	104	2,66
			331	54	6,13
			95	23	4,13
			705	39	18,08
			188	9	20,89
			131	9	14,56
			447	115	3,89
			330	16	20,63
			834	26	32,08
II. Da Organização do Estado	III. V. Do Distrito Federal e dos Territórios		75	5	15,00
			30	4	7,50
			95	27	3,52
			643	37	17,38
			347	23	15,09
			117	12	9,75
			0	10	0,00
			626	10	62,60
			329	36	9,14
			56	7	8,00
III. Da Organização da Administração Pública	III. VII. I. Disposições Gerais		249	22	11,32
			783	41	19,10
			424	33	12,85
			224	14	16,00
			82	11	7,45
			1.100	28	39,29
			631	17	37,12
			319	29	11,00
			259	16	16,19
			353	7	50,43
IV. Da Organização dos Poderes	IV. II. I. Disposições Gerais		644	59	10,92
			789	38	20,76
			236	24	9,83
			149	32	4,66
			297	12	24,75
			251	28	8,96
			140	9	15,56
			83	7	11,86
			339	41	8,27
			54	5	10,80
IV. IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV. IV. III. Da Advocacia		1	1	1,00
			626	10	62,60
			329	36	9,14
			56	7	8,00
			249	22	11,32
			783	41	19,10
			424	33	12,85
			224	14	16,00
			82	11	7,45
			1.100	28	39,29
IV. I. I. Do Presidente e do Vice-Presidente da República	IV. I. I. I. Do Conselho da República e do Conselho de Estado		631	17	37,12
			319	29	11,00
			259	16	16,19
			353	7	50,43
			644	59	10,92
			789	38	20,76
			236	24	9,83
			149	32	4,66
			297	12	24,75
			251	28	8,96
IV. III. Do Poder Judiciário	IV. III. I. Dos Tribunais e Juizes Federais e dos Tribunais e Juizes Regionais		140	9	15,56
			83	7	11,86
			339	41	8,27
			54	5	10,80
			1	1	1,00
			626	10	62,60
			329	36	9,14
			56	7	8,00
			249	22	11,32
			783	41	19,10
IV. II. Do Poder Executivo	IV. II. I. Dos Deputados e Senadores		424	33	12,85
			224	14	16,00
			82	11	7,45
			1.100	28	39,29
			631	17	37,12
			319	29	11,00
			259	16	16,19
			353	7	50,43
			644	59	10,92
			789	38	20,76
IV. I. I. I. Do Conselho da República e do Conselho de Estado	IV. I. I. I. I. Do Conselho da República e do Conselho de Estado		236	24	9,83
			149	32	4,66
			297	12	24,75
			251	28	8,96
			140	9	15,56
			83	7	11,86
			339	41	8,27
			54	5	10,80
			1	1	1,00

	IV.IV. Da Defensoria Pública	303	3	101,00
	V.I.I. Do Estado de Defesa	13	17	0,76
V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	V.I.II. Do Estado de Sítio	15	17	0,88
	V.I.III. Disposições Gerais	5	3	1,67
	V.II. Das Forças Armadas	143	5	28,60
	V.III. Da Segurança Pública	1.224	18	68,00
	VI.I.I. Dos Princípios Gerais	234	21	11,14
	VI.I.II. Das Limitações e do Poder de Tributar	304	24	12,67
	VI.I.III. Dos Impostos da União	430	22	19,55
VI. Da Tributação e do Orçamento	VI.I.IV. Dos Impostos dos Estados e do Distrit.	941	42	22,40
	VI.I.V. Dos Impostos dos Municípios	164	8	20,50
	VI.I.VI. Da Repartição das Receitas Tributárias	1.002	29	34,55
	VI.II.I. Normas Gerais	21	12	1,75
	VI.II.II. Dos Orçamentos	618	52	11,88
	VII. Dos Princípios Gerais da Atividade Econômi..	232	55	4,22
	VII.II. Da Política Urbana	41	12	3,42
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	VII.III. Da Política Agrícola e Fundiária e da Refor..	81	34	2,38
	VII.IV. Do Sistema Financeiro Nacional	73	14	5,21
	VIII.I. Disposição Geral	5	1	5,00
	VIII.II.I. Disposições Gerais	282	21	13,43
	VIII.II.II. Da Saúde	207	21	9,86
	VIII.II.III. Da Previdência Social	192	17	11,29
	VIII.II.IV. Da Assistência Social	101	9	11,22
	VIII.II.I. Da Educação	501	48	10,44
VIII. Da Ordem Social	VIII.II.II. Da Cultura	81	14	5,79
	VIII.II.III. Do Desporto	69	8	8,63
	VIII.IV. Da Ciência, Tecnologia e Inovação	28	7	4,00
	VIII.V. Da Comunicação Social	92	24	3,83
	VIII.VI. Do Meio Ambiente	54	14	3,86
	VIII.VII. Da Família, da Criança, do Adolescente, ...	194	31	6,26
	VIII.VIII. Dos Índios	73	9	8,11
IX. Das Disposições Co...		298	36	8,28
Total Geral		21.499	1.740	12,36

Tabela 17 - Quantidade de modificações - Quantidade de dispositivos (DP) da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) originais em 1988 (O), alterados (A), criados (C), revogados (R), e hoje em 2018 (H) por título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção	DP	O	A	C	R	H
		Total geral	5.332	3.480	680	970	154	4.296
I. Dos Princípios Fund...			25	25				25
			107	104		3		107
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais			64	54	8		2	52
			31	23	5	3		26
			42	39	3			39
			15	9	3	3		12
			10	9	1			9
			129	115	13	1		116
			22	16	5	1		17
			86	26	19	41		67
III. Da Organização do Estado			5	5				5
			4	4				4
			32	27	4	1		28
			70	37	20	13		50
			84	23	27	32	2	53
			28	12	7		9	3
			10	10				10
			10	10				10
			45	36	8	1		37
			8	7	1			7
			26	22	3	1		23
			43	41	2			41
			44	33	9	2		35
			22	14	7	1		15
			11	11				11
			88	28	6	21	1	48
			19	17	2			17
			33	29	2	2		31
			16	16				16
			8	7	1			7
			29	27	1	1		28
			127	59	26	40	2	97
			93	38	11	41	3	76
			33	24	6	3		27
			38	32		5	1	36
			57	12	16	20	9	23
			28	28				28
			9	9				9
			13	7	3	3		10
			74	41	7	25		67
			7	5	1	1		6
			1	1				1

Tabela 18 - Percentual de modificações – Percentual de modificações em razão dos dispositivos (DP) da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) originais (O/DP), alterados (A/DP), criados (C/DP), revogados (R/DP) por título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção	O/DP	A/DP	C/DP	R/DP
I. Dos Princípios Fund...			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
			97,2%	0,0%	2,8%	0,0%
			84,4%	12,5%	0,0%	3,1%
			74,2%	16,1%	9,7%	0,0%
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais			92,9%	7,1%	0,0%	0,0%
			60,0%	20,0%	20,0%	0,0%
			90,0%	10,0%	0,0%	0,0%
			89,1%	10,1%	0,8%	0,0%
III. Da Organização do Estado			72,7%	22,7%	4,5%	0,0%
			30,2%	22,1%	47,7%	0,0%
			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
			84,4%	12,5%	3,1%	0,0%
			52,9%	28,6%	18,6%	0,0%
			27,4%	32,1%	38,1%	2,4%
			42,9%	25,0%	0,0%	32,1%
			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
			80,0%	17,8%	2,2%	0,0%
			87,5%	12,5%	0,0%	0,0%
			84,6%	11,5%	3,8%	0,0%
			95,3%	4,7%	0,0%	0,0%
			75,0%	20,5%	4,5%	0,0%
			63,6%	31,8%	4,5%	0,0%
			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
			31,8%	6,8%	23,9%	1,1%
			89,5%	10,5%	0,0%	0,0%
			87,9%	6,1%	6,1%	0,0%
			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
			87,5%	12,5%	0,0%	0,0%
			93,1%	3,4%	3,4%	0,0%
			46,5%	20,5%	31,5%	1,6%
			40,9%	11,8%	44,1%	3,2%
			72,7%	18,2%	9,1%	0,0%
			84,2%	0,0%	13,2%	2,6%
			21,1%	28,1%	35,1%	15,8%
			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
			53,8%	23,1%	23,1%	0,0%
			55,4%	9,5%	35,1%	0,0%
			71,4%	14,3%	14,3%	0,0%
			100,0%	0,0%	0,0%	0,0%

	IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	33,3%	22,2%	44,4%	0,0%	
V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	V.I.I. Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	V.I.II. Do Estado de Sítio	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	V.I.III. Disposições Gerais	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
VI. Da Tributação e do Orçamento	V.II. Das Forças Armadas	23,8%	19,0%	52,4%	4,8%	
	V.III. Da Segurança Pública	69,2%	15,4%	15,4%	0,0%	
	V.I.I. Dos Princípios Gerais	V.I.I.I. Dos Princípios Gerais	53,8%	5,1%	41,0%	0,0%
		V.I.I.II. Das Limitações e do Poder de Tributar	82,8%	6,9%	10,3%	0,0%
		V.I.I.III. Dos Impostos da União	78,6%	3,6%	14,3%	3,6%
	V.I.I.IV. Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal	V.I.I.IV.1. Dos Impostos dos Municípios	55,3%	15,8%	22,4%	6,6%
		V.I.I.VI. Da Repartição das Receitas Tributárias	36,4%	22,7%	22,7%	18,2%
		V.I.I.VI.1. Da Repartição das Receitas Tributárias	70,7%	14,6%	14,6%	0,0%
	V.I.II. Normas Gerais	V.I.II.1. Normas Gerais	92,3%	7,7%	0,0%	0,0%
		V.I.II.II. Dos Orçamentos	59,1%	5,7%	34,1%	1,1%
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	V.I.I.I. Dos Princípios Gerais da ..	62,5%	9,1%	19,3%	18,2%	
	V.II.II. Da Política Urbana	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	V.II.III. Da Política Agrícola e Fu...	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	V.II.IV. Do Sistema Financeiro N...	48,3%	6,9%	0,0%	44,8%	
	V.III.I. Disposição Geral	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	VIII. II. Da Seguridade Social	V.III.I.I. Disposições Gerais	60,0%	14,3%	25,7%	0,0%
		V.III.I.II. Da Saúde	55,3%	13,2%	31,6%	0,0%
		V.III.I.III. Da Previdência Social	34,0%	38,0%	22,0%	6,0%
		V.III.I.IV. Da Assistência Social	69,2%	0,0%	30,8%	0,0%
	VIII. III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	V.III.I.IV.1. Da Educação	67,6%	19,7%	12,7%	0,0%
V.III.I.II.1. Da Cultura		28,0%	0,0%	72,0%	0,0%	
V.III.I.III.1. Do Desporto		100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
V.III.I.III.1.1. Do Desporto		41,2%	17,6%	41,2%	0,0%	
VIII. IV. Da Ciência, Tecnologia, ..	V.III.IV. Da Comunicação Social	80,0%	10,0%	10,0%	0,0%	
	V.III.VI. Do Meio Ambiente	93,3%	0,0%	6,7%	0,0%	
	V.III.VII. Da Família, da Criança...	77,5%	15,0%	7,5%	0,0%	
	V.III.VIII. Dos Índios	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
IX. Das Disposições Co...		70,6%	7,8%	13,7%	7,8%	
	Total Geral	65,3%	12,8%	18,2%	2,9%	

Tabela 19 - Taxa de modificação - Razão entre a soma das quantidade de dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) alterados (A), criados (C) e revogados (R) e os dispositivos originais (O) por título, capítulo e seção - ((A+C+R)/O)

Título	Capítulo	Seção	O	A	C	R	Tx. Mod.
I. Dos Princípios Fund.			25				0,0%
			104	3			2,9%
			54	8		2	18,5%
			23	5	3		34,8%
			39	3			7,7%
			9	3	3		66,7%
			9	1			11,1%
			115	13	1		12,2%
			16	5	1		37,5%
			26	19	41		230,8%
III. Da Organização do Estado		III.V. Do Distrito Federal III.VI. Dos Territórios	5				0,0%
			4				0,0%
			27	4	1		18,5%
			37	20	13		89,2%
			23	27	32	2	265,2%
			12	7		9	133,3%
			10				0,0%
			10				0,0%
			36	8	1		25,0%
			7	1			14,3%
IV. Da Organização dos Poderes		IV.I. Do Poder Legislativo IV.II. Do Poder Executivo IV.III. Do Poder Judiciário IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça V. Da Defesa do Estado	22	3	1		18,2%
			41	2			4,9%
			33	9	2		33,3%
			14	7	1		57,1%
			11				0,0%
			28	6	21	1	100,0%
			17	2			11,8%
			29	2	2		13,8%
			16				0,0%
			7	1			14,3%
IV. Da Organização dos Poderes		IV.III. Disposições Gerais IV.IV. Do Supremo Tribunal Federal IV.V. Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juiz. IV.VI. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribun. IV.VII. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais IV.VIII. Dos Tribunais e Juizes Militares IV.IX. Do Conselho da República e do Conselho de De. IV.X. Das Atribuições do Congresso Nacional IV.XI. Da Câmara dos Deputados IV.XII. Do Senado Federal IV.XIII. Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçame. IV.XIV. Dos Deputados e Senadores IV.XV. Das Reuniões IV.XVI. Das Comissões IV.XVII. Do Processo Legislativo IV.XVIII. Do Vice-Presidente da República IV.XIX. Das Atribuições do Presidente da República IV.XX. Da Responsabilidade do Presidente da Repúb. IV.XXI. Dos Ministros da Estados IV.XXII. Do Conselho da República e do Conselho de De. IV.XXIII. Disposições Gerais IV.XXIV. Do Supremo Tribunal Federal IV.XXV. Do Superior Tribunal de Justiça IV.XXVI. Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juiz. IV.XXVII. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribun. IV.XXVIII. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais IV.XXIX. Dos Tribunais e Juizes Militares IV.L. Do Ministério Público IV.LI. Da Advocacia Pública IV.LII. Da Advocacia IV.LIII. Da Defensoria Pública IV.LIV. Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio	27	1	1		7,4%
			59	26	40	2	115,3%
			38	11	41	3	144,7%
			24	6	3		37,5%
			32	3	5	1	18,8%
			12	16	20	9	375,0%
			28				0,0%
			9				0,0%
			7	3	3		85,7%
			41	7	26		80,5%
5	1	1		40,0%			
1				0,0%			
3	2	4		200,0%			
17				0,0%			
17				0,0%			

APÊNDICE

das Instituições Democráticas	Estado de São Paulo	V.I.III. Disposições Gerais	3	4	11	1	0,0%
	V.II. Das Forças Armadas		5	4	11	1	320,0%
	V.III. Da Segurança Pública		18	4	4		44,4%
		V.I.I.I. Dos Princípios Gerais	21	2	15		85,7%
		V.I.I.III. Das Limitações e do Poder de Tributar	24	2	3		20,8%
		V.I.I.III. Dos Impostos da União	22	1	4	1	27,3%
		V.I.I.IV. Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal	42	12	17	5	81,0%
		VI. I.V. Dos Impostos dos Municípios	8	5	5	4	175,0%
		VI. I.VI. Da Repartição das Receitas Tributárias	29	6	5		41,4%
		VI. I.I. Normas Gerais	12	1			8,3%
		VI. I.II. Dos Orçamentos	52	5	30	1	69,2%
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	V.III. Dos Princípios Gerais da...		55	8	17	15	74,5%
	V.III.I. Da Política Urbana		12				0,0%
	VII.IV. Da Política Agrícola e Fu...		34				0,0%
	VII.IV. Do Sistema Financeiro N...		14	2		13	107,1%
	VIII.I. Disposição Geral		1				0,0%
		VIII.I.I. Disposições Gerais	21	5	9		66,7%
		VIII.I.II. Da Saúde	21	5	12		81,0%
		VIII.I.III. Da Previdência Social	17	19	11	3	194,1%
		VIII.I.IV. Da Assistência Social	9		4		44,4%
VIII. Da Ordem Social		VIII.I.II. Da Educação	48	14	9		47,9%
		VIII.I.II.I. Da Cultura	14		35		257,1%
		VIII.I.II.II. Do Desporto	8				0,0%
		VIII.I.II.III. Da Ciência, Tecnologia...	7	3	7		142,9%
		VIII.IV. Da Comunicação Social	24	3	3		25,0%
		VIII.VI. Do Meio Ambiente	14		1		7,1%
		VIII.VII. Da Família, da Criança...	31	6	3		29,0%
		VIII.VIII. Dos Índios	9				0,0%
IX. Das Disposições Co...			36	4	7	4	41,7%
Total Geral			1.740	340	485	77	51,8%

Tabela 20 - Taxa de sucesso - Razão entre a soma das quantidade de dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) alterados (A), criados (C) e revogados (R) e as propostas de modificação (PM) por título, capítulo e seção - ((A+C+R)/PM)

Título	Capítulo	Seção	PM	A	C	R	Sucesso
I. Dos Princípios Fund...			64				0,0%
			277		3		1,1%
			331	8		2	3,0%
			95	5	3		8,4%
			705	3			0,4%
			188	3	3		3,2%
			131	1			0,6%
			447	13	1		3,1%
			330	5	1		1,8%
			834	19	41		7,2%
III. Da Organização do Estado			75				0,0%
			30				0,0%
			95	4	1		5,3%
			643	20	13		5,1%
			347	27	32	3	17,6%
			117	7		9	13,7%
			0				
			626				0,0%
			329	8	1		2,7%
			56	1			1,8%
IV. Da Organização dos Poderes			249	3	1		1,6%
			783	2			0,3%
			424	9	2		2,6%
			224	7	1		3,6%
			82				0,0%
			1.100	6	21	1	2,5%
			531	2			0,3%
			319	2	2		1,3%
			259				0,0%
			353	1			0,3%
V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas			351	1			0,6%
			644	26	40	2	10,6%
			789	11	41	3	7,0%
			236	6	3		3,8%
			149	5		1	4,0%
			297	16	20	9	15,2%
			251				0,0%
			140				0,0%
			339	3	3		7,2%
			54	1	1		3,7%
VI. Das Forças Armadas			1				0,0%
			303	2	4		2,0%
			13				0,0%
			15				0,0%
			5				0,0%
			143	4	11	1	11,2%

		1.224	4	4	0,7%	
V. III. Da Segurança Pública		234	2	16	7,7%	
	V. III.1. Dos Princípios Gerais	304	2	3	1,6%	
	V. III.2. Das Limitações e do Poder da Tributação	430	1	4	1,4%	
	V. III.3. Dos Impostos da União	941	12	17	3,6%	
	V. III.4. Dos Impostos dos Estados e do Distrit..	164	5	5	8,6%	
	V. III.5. Dos Impostos dos Municípios	1.002	6	6	1,2%	
	V. III.6. Da Repartição das Receitas Tributárias	21	1		4,6%	
	V. III.7. Normas Gerais	618	5	30	5,8%	
	V. III.8. DOS ORÇAMENTOS	232	8	17	17,7%	
		41			0,0%	
VII. Da Ordem Econômica e Financeira		81		13	0,0%	
	VII.1. Dos Princípios Gerais da Atividade Economi..	73	2		20,6%	
	VII.2. Da Política Urbana	5			0,0%	
	VII.3. Da Política Agrícola e Fundiária e da Refor..	262	5	9	5,0%	
	VII.4. Do Sistema Financeiro Nacional	207	5	12	8,2%	
	VII.5. Disposição Geral	192	19	11	3	17,2%
	VIII.1. Da Seguridade Social	101	4	4	4,0%	
	VIII.2. Da Educação, da Cultura e do Desporto	501	14	9	4,6%	
	VIII.3. Da Educação, da Cultura e do Desporto	81		36	44,4%	
	VIII.4. Da Ciência, Tecnologia e Inovação	69			0,0%	
	VIII.5. Da Comunicação Social	28	3	7	35,7%	
	VIII.6. Do Meio Ambiente	92	3	3	6,5%	
	VIII.7. Da Família, da Criança, do Adolescente,...	54		1	1,9%	
	VIII.8. Dos Índios	194	6	3	4,6%	
		73			0,0%	
IX. Das Disposições Co..		298	4	7	4	5,0%
Total Geral		21.499	340	485	77	4,2%

Tabela 21 - Taxa de expansão e retração da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) - Variação percentual do número de dispositivos originais em 1988 (O) e hoje em 2018 (H) por título, capítulo e seção - ((H-O)/O)

Título	Capítulo	Seção	O	H	Expansão/ Retração
I. Dos Princípios Fund.		II.I. Dos Direitos e Deveres Indiv.	25	25	0,0%
		II.II. Dos Direitos Sociais	104	107	2,9%
		II.III. Da Nacionalidade	54	52	-3,7%
		II.IV. Dos Direitos Políticos	23	26	13,0%
		II.V. Dos Partidos Políticos	39	39	0,0%
III. Da Organização do Estado		III.I. Da Organização Político-A.	9	12	33,3%
		III.II. Da União	9	9	0,0%
		III.III. Dos Estados Federados	115	116	0,9%
		III.IV. Dos Municípios	16	17	6,3%
		III.V. Do Distrito Federal e dos ..	26	67	157,7%
III. Da Organização do Estado		III.VI. Da Intervenção	5	5	0,0%
		III.VII. Da Administração Pública	4	4	0,0%
		III.VIII. Disposições Gerais	27	28	3,7%
		III.VII.II. Dos Servidores Públicos	37	50	35,1%
		III.VIII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrito Fede..	23	53	130,4%
		III.VII.IV. Das Regiões	12	3	-75,0%
		IV.I.I. Do Congresso Nacional	10	10	0,0%
		IV.I.II. Das Atribuições do Congresso Nacional	10	10	0,0%
		IV.I.III. Da Câmara dos Deputados	36	37	2,8%
		IV.I.IV. Do Senado Federal	7	7	0,0%
IV. Da Organização dos Poderes		IV.I.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçame..	22	23	4,5%
		IV.I.V. Dos Deputados e Senadores	41	41	0,0%
		IV.I.VI. Das Reuniões	33	35	6,1%
		IV.I.VII. Das Comissões	14	15	7,1%
		IV.I.VIII. Do Processo Legislativo	11	11	0,0%
		IV.II.I. Do Presidente e do Vice-Presidente da Repúbl..	28	48	71,4%
		IV.II.II. Das Atribuições do Presidente da República	17	17	0,0%
		IV.II.III. Da Responsabilidade do Presidente da Repúb..	29	31	6,9%
		IV.II.IV. Dos Ministros de Estados	16	15	0,0%
		IV.II.V. Do Conselho da República e do Conselho de De..	7	7	0,0%
IV. Da Organização dos Poderes		IV.III.I. Disposições Gerais	27	28	3,7%
		IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	59	97	64,4%
		IV.III.III. Do Superior Tribunal de Justiça	38	76	100,0%
		IV.III.IV. Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juiz..	24	27	12,5%
		IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribun..	32	36	12,5%
		IV.III.VI. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais	12	23	91,7%
		IV.III.VII. Dos Tribunais e Juizes Militares	28	28	0,0%
		IV.III.VIII. Dos Tribunais e Juizes dos Estados	9	9	0,0%
		IV.IV.I. Do Ministério Público	7	10	42,9%
		IV.IV.II. Da Advocacia Pública	41	67	63,4%
IV. Da Organização dos Poderes		IV.IV.III. Da Advocacia Pública	5	5	20,0%
		IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	1	1	0,0%
		IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	3	7	133,3%

APÊNDICE

V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	V.I. Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio	V.I.I. Do Estado de Defesa	17	17	0,0%
		V.I.II. Do Estado de Sítio	17	17	0,0%
	V.II. Das Forças Armadas	V.I.III. Disposições Gerais	3	3	0,0%
	V.III. Da Segurança Pública		5	15	200,0%
			18	22	22,2%
VI. Da Tributação e do Orçamento	VI.I. Do Sistema Tributário Nacional	VI.I.I. Dos Princípios Gerais	21	27	76,2%
		VI.I.II. Das Limitações e do Poder de Tributar	24	37	12,5%
		VI.I.III. Dos Impostos da União	22	25	13,6%
		VI.I.IV. Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal	42	54	28,6%
	VI.I.VI. Da Repartição das Receitas Tributárias	VI.I.V. Dos Impostos dos Municípios	8	9	12,5%
		VI.I.II. Normas Gerais	29	35	20,7%
		VI.I.II. Normas Gerais	12	12	0,0%
		VI.I.III. Dos Orçamentos	52	81	55,8%
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	VII.I. Dos Princípios Gerais da ...		55	55	1,8%
		VII.II. Da Política Urbana	12	12	0,0%
		VII.III. Da Política Agrícola e Fu...	34	34	0,0%
		VII.IV. Do Sistema Financeiro N...	14	1	-92,9%
		VIII.I. Disposição Geral	1	1	0,0%
		VIII.I.I. Disposições Gerais	21	30	42,9%
		VIII.I.II. Da Saúde	21	33	57,1%
		VIII.I.III. Da Previdência Social	17	25	47,1%
		VIII.I.IV. Da Assistência Social	9	13	44,4%
VIII. Da Ordem Social	VIII.III. Da Educação e do Desporto	VIII.III.I. Da Educação	48	57	18,8%
		VIII.III.II. Da Cultura	14	50	257,1%
		VIII.III.III. Do Desporto	8	8	0,0%
			7	14	100,0%
		VIII.IV. Da Ciência, Tecnologia...	24	27	12,5%
		VIII.V. Do Meio Ambiente	14	15	7,1%
		VIII.VII. Da Família, da Criança...	31	34	9,7%
IX. Das Disposições Co...		VIII.VIII. Dos Índices	9	9	0,0%
			36	39	8,3%
	Total geral		1.740	2.148	23,4%

Tabela 22 - Expansão e retração da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) - Quantidade de dispositivos da CRFB/1988 em 1988 e hoje em 2018 por título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção	1988	2018
I. Dos Princípios Fundamentais	II. Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos	II.I. Dos Direitos Sociais	25	25
		II.II. Da Nacionalidade	25	25
		II.III. Dos Direitos Políticos	25	25
		II.IV. Dos Partidos Políticos	25	25
		II.IV.1. Da Organização Política-Administrativa	25	25
		II.IV.2. Da União	25	25
		II.IV.3. Dos Estados Federados	25	25
		II.IV.4. Dos Municípios	25	25
		II.V. Do Distrito Federal e dos Territórios	25	25
		II.VI. Da Intervenção	25	25
III. Da Organização do Estado	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.I. Disposições Gerais	25	25
		III.VII.II. Dos Servidores Públicos	25	25
		III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	25	25
		III.VII.IV. Das Regiões	25	25
		III.VII.V. Do Congresso Nacional	25	25
		III.VII.VI. Das Atribuições do Congresso Nacional	25	25
		III.VII.VII. Da Câmara dos Deputados	25	25
		III.VII.VIII. Do Senado Federal	25	25
		III.VII.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária	25	25
		III.VII.X. Dos Deputados e Senadores	25	25
IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.I.I. Das Reuniões	25	25
		IV.I.II. Das Comissões	25	25
		IV.I.III. Do Processo Legislativo	25	25
		IV.I.IV. Do Presidente e do Vice-Presidente da República	25	25
		IV.I.IV.1. Das Atribuições do Presidente da República	25	25
		IV.I.IV.2. Da Responsabilidade do Presidente da República	25	25
		IV.I.IV.3. Dos Ministros de Estado	25	25
		IV.I.IV.4. Do Conselho da República e do Conselho de Defesa Nacional	25	25
		IV.I.IV.5. Disposições Gerais	25	25
		IV.I.IV.6. Do Supremo Tribunal Federal	25	25
IV. Da Organização dos Poderes	IV.III. Do Poder Judiciário	IV.III.I. Do Superior Tribunal de Justiça	25	25
		IV.III.II. Dos Tribunais Regionais Federais	25	25
		IV.III.III. Do Tribunal Superior do Trabalho	25	25
		IV.III.IV. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais	25	25
		IV.III.IV.1. Dos Tribunais e Juizes Militares	25	25
		IV.III.IV.2. Dos Tribunais e Juizes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	25	25
		IV.III.IV.3. Dos Tribunais e Juizes do Poder Judiciário	25	25
		IV.III.IV.4. Do Ministério Público	25	25
		IV.III.IV.5. Da Advocacia Pública	25	25
		IV.III.IV.6. Da Defensoria Pública	25	25

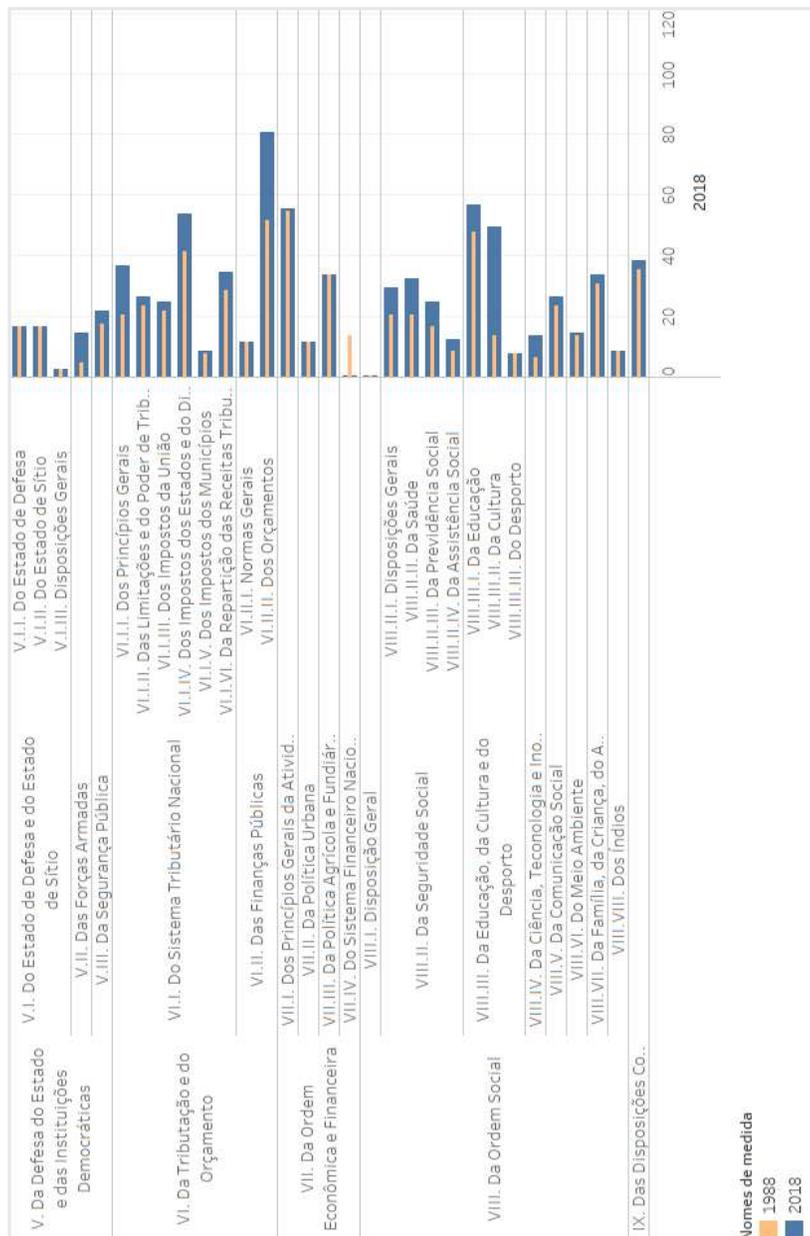


Tabela 23 - Resumo dos Indicadores - Média de propostas por dispositivos originais, Taxa de sucesso, Taxa de modificação e Taxa de expansão da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) por título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção	PM/O	Tx. Mod.	Sucesso	Expansão/ Retração
I. Dos Princípios Fund...			2,6	0,0%	0,0%	0,0%
II. Dos Direitos e Deveres Indiv...			2,7	2,9%	1,1%	2,9%
II.II. Dos Direitos Sociais			6,1	18,5%	3,0%	-3,7%
II.III. Da Nacionalidade			4,1	34,8%	8,4%	13,0%
II.IV. Dos Direitos Políticos			18,1	7,7%	0,4%	0,0%
II.V. Dos Partidos Políticos			20,9	66,7%	3,2%	33,3%
III.I. Da Organização Político-A...			14,6	11,1%	0,8%	0,0%
III.III. Dos Estados Federados			3,9	12,2%	3,1%	0,9%
III.IV. Dos Municípios			20,6	37,5%	1,8%	6,3%
III.V. Do Distrito Federal e dos ...		II.V.I. Do Distrito Federal	32,1	230,8%	7,2%	157,7%
		II.V.II. Dos Territórios	15,0	0,0%	0,0%	0,0%
III.VI. Da Intervenção			7,5	0,0%	0,0%	0,0%
		III.VII.I. Disposições Gerais	3,5	18,5%	5,3%	3,7%
		III.VII.II. Dos Servidores Públicos	17,4	89,2%	5,1%	35,1%
III.VII. Da Administração Pública		III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrito Fede...	15,1	265,2%	17,6%	130,4%
		III.VII.IV. Das Regiões	9,8	133,3%	13,7%	-75,0%
		IV.I.I. Do Congresso Nacional	62,6	0,0%	0,0%	0,0%
		IV.I.II. Das Atribuições do Congresso Nacional	9,1	25,0%	2,7%	-2,8%
		IV.I.III. Da Câmara dos Deputados	8,0	14,3%	1,3%	0,0%
		IV.I.IV. Do Senado Federal	11,3	18,2%	1,6%	4,5%
IV.I. Do Poder Legislativo		IV.I.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçame...	19,1	4,9%	0,3%	0,0%
		IV.I.V. Dos Deputados e Senadores	12,8	33,3%	2,6%	6,1%
		IV.I.VI. Das Reuniões	16,0	57,1%	3,6%	7,1%
		IV.I.VII. Das Comissões	7,5	0,0%	0,0%	0,0%
		IV.I.VIII. Do Processo Legislativo	39,3	100,0%	2,5%	71,4%
		IV.I.II. Do Presidente e do Vice-Presidente da Repúbl...	37,1	11,8%	0,3%	0,0%
		IV.I.III. Das Atribuições do Presidente da República	11,0	13,8%	1,3%	6,9%
IV.II. Do Poder Executivo		IV.I.III. Da Responsabilidade do Presidente da Repúb...	16,2	0,0%	0,0%	0,0%
		IV.II.V. Dos Ministros de Estados	50,4	14,3%	0,3%	0,0%
IV. Da Organização dos Poderes		IV.II.V. Do Conselho da República e do Conselho de De...	13,0	7,4%	0,5%	3,7%
		IV.III.I. Disposições Gerais	10,9	115,3%	10,6%	64,4%
		IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	20,8	144,7%	7,0%	100,0%
		IV.III.III. Do Superior Tribunal de Justiça	9,8	37,5%	3,8%	12,5%
		IV.III.IV. Dos Tribunais Regionais Federais e dos Juiz...	4,7	18,8%	4,0%	12,5%
IV.III. Do Poder Judiciário		IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribun...	24,8	375,0%	15,2%	91,7%
		IV.III.VI. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais	9,0	0,0%	0,0%	0,0%
		IV.III.VII. Dos Tribunais e Juizes Militares	15,6	0,0%	0,0%	0,0%
		IV.III.VIII. Dos Tribunais e Juizes dos Estados	11,9	85,7%	7,2%	42,9%
IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça		IV.IV.I. Do Ministério Público	8,3	80,5%	9,7%	63,4%
		IV.IV.II. Da Advocacia Pública	10,8	40,0%	3,7%	20,0%
		IV.IV.III. Da Advocacia	1,0	0,0%	0,0%	0,0%
		IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	101,0	200,0%	2,0%	133,3%

V. Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	V.I. Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio	V.I.I. Do Estado de Defesa	0,8	0,0%	0,0%	0,0%	
		V.I.II. Do Estado de Sítio	0,9	0,0%	0,0%	0,0%	
		V.I.III. Disposições Gerais	1,7	0,0%	0,0%	0,0%	
VI. Da Tributação e do Orçamento	V.II. Das Forças Armadas		28,6	320,0%	11,2%	200,0%	
	V.III. Da Segurança Pública		68,0	44,4%	0,7%	22,2%	
	V.I. Do Sistema Tributário Nacional	V.I.I. Dos Princípios Gerais		11,1	85,7%	7,7%	76,2%
		V.I.II. Das Limitações e do Poder de Tributar		12,7	20,8%	1,6%	12,5%
		V.I.III. Dos Impostos da União		19,5	27,3%	1,4%	13,6%
	V.II. Dos Impostos dos Estados e do Distrito Federal	V.I.I.V. Dos Impostos dos Municípios		22,4	81,0%	3,6%	28,6%
		V.I.I.VI. Da Repartição das Receitas Tributárias		20,5	175,0%	8,5%	12,5%
			34,6	41,4%	1,2%	20,7%	
	VII. Das Finanças Públicas	V.I.I.I. Normas Gerais		1,8	8,3%	4,8%	0,0%
		V.I.I.II. Dos Orçamentos		11,9	69,2%	5,8%	55,8%
		4,2	74,5%	17,7%	1,8%		
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	VII.I. Dos Princípios Gerais da ...		3,4	0,0%	0,0%	0,0%	
	VII.II. Da Política Urbana		2,4	0,0%	0,0%	0,0%	
	VII.III. Da Política Agrícola e Fu...		5,2	107,1%	20,5%	-92,9%	
	VII.IV. Do Sistema Financeiro N...		5,0	0,0%	0,0%	0,0%	
VIII. Da Ordem Social	VIII.I. Disposição Geral		13,4	66,7%	5,0%	42,9%	
	VIII.II. Da Seguridade Social	VIII.I.I. Disposições Gerais		9,9	81,0%	8,2%	57,1%
		VIII.I.II. Da Saúde		11,3	194,1%	17,2%	47,1%
		VIII.I.III. Da Previdência Social		11,2	44,4%	4,0%	44,4%
	VIII.III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	VIII.I.IV. Da Assistência Social		10,4	47,9%	4,6%	18,8%
		VIII.I.II. Da Educação		5,8	257,1%	44,4%	257,1%
		VIII.I.III. Do Desporto		8,6	0,0%	0,0%	0,0%
	VIII.IV. Da Ciência, Tecnologia... VIII.V. Da Comunicação Social VIII.VI. Do Meio Ambiente			4,0	142,9%	35,7%	100,0%
				3,8	25,0%	6,5%	12,5%
				3,9	7,1%	1,9%	7,1%
			6,3	29,0%	4,5%	9,7%	
IX. Das Disposições Co...	VIII.VII. Da Família, da Criança... VIII.VIII. Dos Índios		8,3	41,7%	5,0%	8,3%	
	Total Geral		12,4	51,8%	4,2%	23,4%	

Tabela 24 - Expansão/Retração versus % Modificações - Comparação entre o percentual de expansão e retração da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) e o percentual de modificações por título, capítulo e seção

Título	Capítulo	Seção	Expansão/Retração (30AD-0/0)	
I. Dos Princípios Funda...				
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	II.I. Dos Direitos e Deveres Individual...			
	II.II. Dos Direitos Sociais			
	II.III. Da Nacionalidade			
	II.IV. Dos Direitos Políticos			
	II.V. Dos Partidos Políticos			
III. Da Organização do Estado	III.I. Da Organização Político-Adminis...			
	III.II. Da União			
	III.III. Dos Estados Federados			
	III.IV. Dos Municípios			
III. Da Organização do Estado	III.V. Do Distrito Federal e dos Territó...	III.V.I. Do Distrito Federal III.V.II. Dos Territórios		
	III.VI. Da Intervenção			
	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.I. Disposições Gerais		
		III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrit... III.VII.IV. Das Regiões		
	IV. Da Organização dos Poderes	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.I.I. Do Congresso Nacional	
			IV.I.II. Das Atribuições do Congresso Nacional	
			IV.I.III. Da Câmara dos Deputados IV.I.IV. Do Senado Federal	
			IV.I.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e O... IV.I.V. Dos Deputados e Senadores IV.I.VI. Das Reuniões IV.I.VII. Das Comissões	
IV.II. Do Poder Executivo		IV.II.III. Do Processo Legislativo		
		IV.II.I. Do Presidente e do Vice-Presidente da R...		
		IV.II.II. Das Atribuições do Presidente da Repú...		
		IV.II.III. Da Responsabilidade do Presidente da... IV.II.IV. Dos Ministros de Estados IV.II.V. Do Conselho da República e do Conselh...		
IV.III. Do Poder Judiciário		IV.III.I. Disposições Gerais		
		IV.III.III. Do Supremo Tribunal Federal		
	IV.III.IV. Dos Tribunais Regionais Federais e d...			
	IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos... IV.III.VI. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais IV.III.VII. Dos Tribunais e Juizes Militares IV.III.VIII. Dos Tribunais e Juizes dos Estados			
	IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.IV.I. Do Ministério Público IV.IV.II. Da Advocacia Pública IV.IV.III. Da Advocacia IV.IV.IV. Da Defensoria Pública		

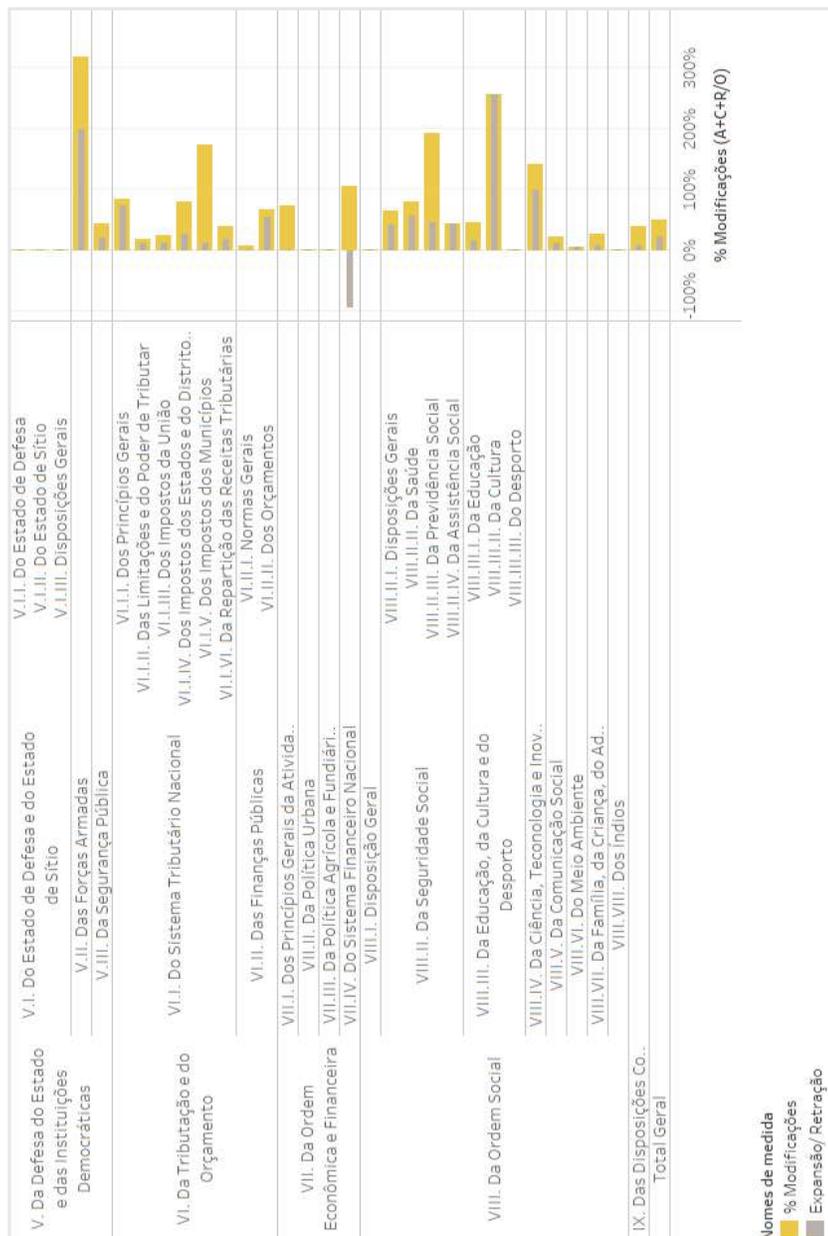


Tabela 25 - Expansão/Retração versus Sucesso - Comparação entre o percentual de expansão e retração da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) e o percentual de sucesso das modificações

Título	Capítulo	Seção	Expansão/Retração (30AD-0/0)
			-100% 0% 100% 200%
I. Dos Princípios Funda...			
II. Dos Direitos e	II.I. Dos Direitos e Deveres Individual...		
Garantias	II.II. Dos Direitos Sociais		
Fundamentais	II.III. Da Nacionalidade		
	II.IV. Dos Direitos Políticos		
	II.V. Dos Partidos Políticos		
	III. Da Organização Político-Adminis...		
	III.II. Da União		
	III.III. Dos Estados Federados		
	III.IV. Dos Municípios		
III. Da Organização do	III.V. Do Distrito Federal e dos Territó...	II.V.I. Do Distrito Federal II.V.II. Dos Territórios	
Estado	III.VI. Da Intervenção		
	III.VII. Da Administração Pública	III.VII.I. Disposições Gerais III.VII.II. Dos Servidores Públicos III.VII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrit... III.VII.IV. Das Regiões	
		IV.I.I. Do Congresso Nacional IV.I.II. Das Atribuições do Congresso Nacional IV.I.III. Da Câmara dos Deputados IV.I.IV. Do Senado Federal IV.I.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e O... IV.I.IV. Dos Deputados e Senadores IV.I.VI. Das Reuniões IV.I.VII. Das Comissões IV.I.VIII. Do Processo Legislativo	
IV. Da Organização dos	IV.I. Do Poder Legislativo	IV.II.I. Do Presidente e do Vice-Presidente da R... IV.II.II. Das Atribuições do Presidente da Repú... IV.II.III. Da Responsabilidade do Presidente da... IV.II.IV. Dos Ministros de Estados IV.II.V. Do Conselho da República e do Conselh...	
Poderes	IV.II. Do Poder Executivo	IV.III.I. Disposições Gerais IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal IV.III.III. Do Superior Tribunal de Justiça IV.III.IV. Dos Tribunais Regionais Federais e d... IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos... IV.III.VI. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais IV.III.VII. Dos Tribunais e Juizes Militares IV.III.VIII. Dos Tribunais e Juizes dos Estados	
	IV.III. Do Poder Judiciário	IV.IV.I. Do Ministério Público IV.IV.II. Da Advocacia Pública IV.IV.III. Da Advocacia IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	
	IV.IV. Das Funções Essenciais à Justiça		

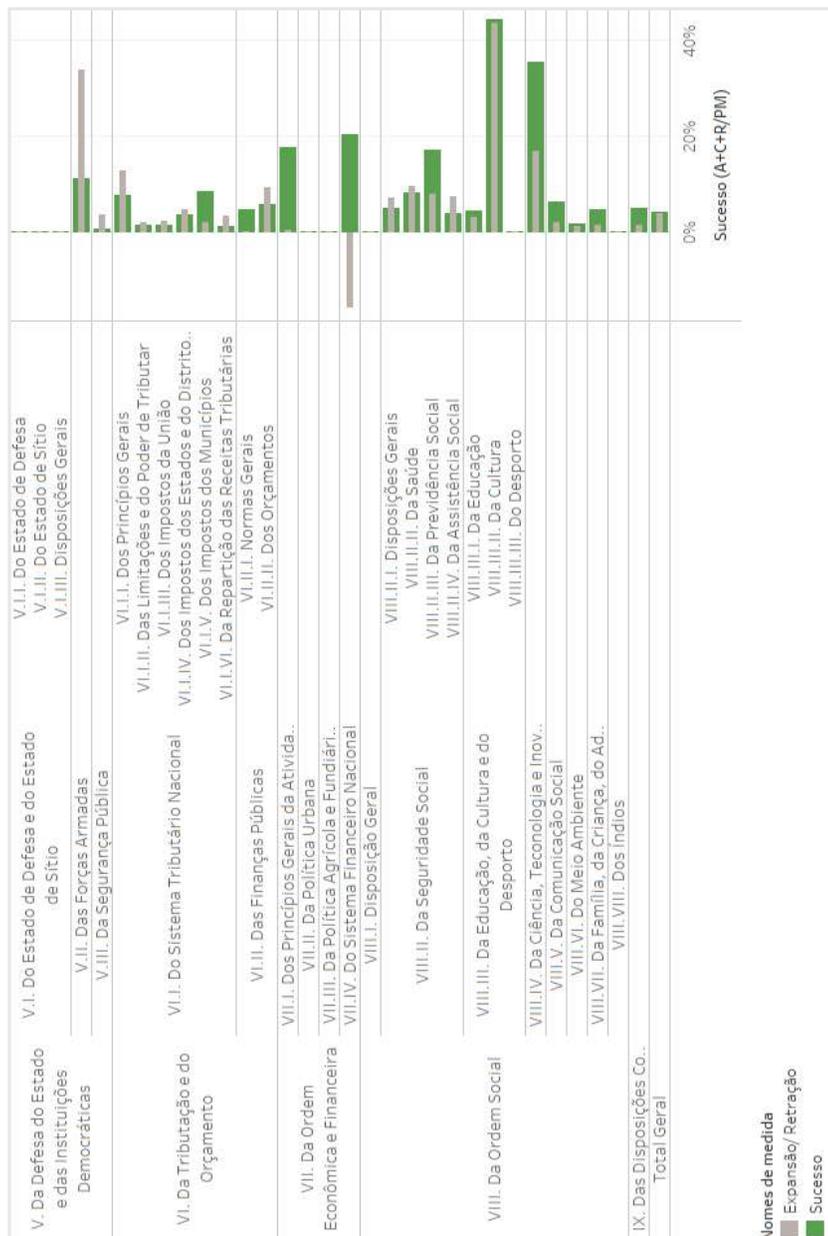
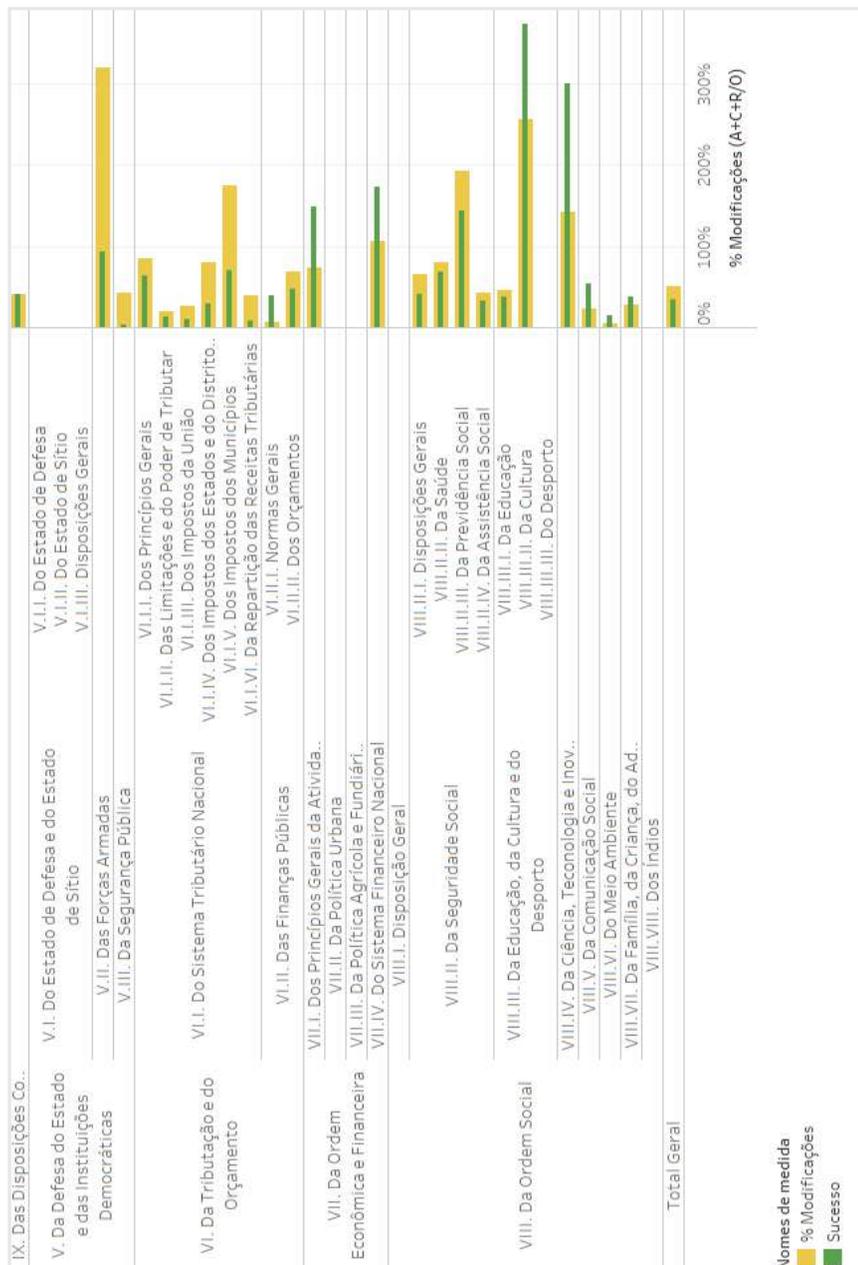


Tabela 26 - Sucesso versus % Modificações – Comparação entre o percentual de sucesso das modificações e o percentual de modificações

Título	Capítulo	Seção	Sucesso (A+C+R/PM)		
I. Dos Princípios Funda..	II. Dos Direitos e Deveres Individuai..	II.II. Dos Direitos Sociais	~2%		
		II.III. Da Nacionalidade	~8%		
		II.IV. Dos Direitos Políticos	~2%		
		II.V. Dos Partidos Políticos	~8%		
		III.I. Da Organização Político-Adminis..	III.II. Da União	~2%	
			III.III. Dos Estados Federados	~5%	
			III.IV. Dos Municípios	~25%	
		III. Da Organização do Estado	III.V. Do Distrito Federal e dos Territó..	III.VI. Da Intervenção	~5%
				III.VII. Da Administração Pública	~18%
				III.VIII. Disposições Gerais	~18%
III.VIII.I. Dos Servidores Públicos	~28%				
III.VIII.III. Dos Militares dos Estados, do Distrit..	~15%				
III.VIII.IV. Das Regiões	~15%				
IV. I. Do Poder Legislativo	IV.I.I. Do Congresso Nacional			~2%	
	IV.I.II. Das Atribuições do Congresso Nacional			~2%	
	IV.I.III. Da Câmara dos Deputados			~2%	
	IV.I.IV. Do Senado Federal			~2%	
IV. II. Do Poder Executivo	IV.I.IX. Da Fiscalização Contábil, Financeira e O..	~5%			
	IV.I.V. Dos Deputados e Senadores	~8%			
	IV.I.VI. Das Reuniões	~10%			
	IV.I.VII. Das Comissões	~10%			
	IV.I.VIII. Do Processo Legislativo	~10%			
	IV.II.I. Do Presidente e do Vice-Presidente da R..	~2%			
	IV.II.II. Das Atribuições do Presidente da Repú..	~2%			
	IV.II.III. Da Responsabilidade do Presidente da ..	~2%			
	IV.II.IV. Dos Ministros de Estados	~2%			
	IV.II.V. Do Conselho da República e do Conselh..	~2%			
IV. III. Do Poder Judiciário	IV.III.I. Disposições Gerais	~12%			
	IV.III.II. Do Supremo Tribunal Federal	~15%			
	IV.III.III. Do Superior Tribunal de Justiça	~5%			
	IV.III.IV. Dos Tribunais Regionais Federais e d..	~5%			
	IV.III.V. Do Tribunal Superior do Trabalho, dos ..	~15%			
	IV.III.VI. Dos Tribunais e Juizes Eleitorais	~15%			
	IV.III.VII. Dos Tribunais e Juizes Militares	~10%			
	IV.III.VIII. Dos Tribunais e Juizes dos Estados	~10%			
	IV.IV.I. Do Ministério Público	~5%			
	IV.IV.II. Da Advocacia Pública	~5%			
IV.IV.III. Da Advocacia	~5%				
IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	~20%				
IV. IV. Das Funções Essenciais à Justiça	IV.IV.I. Do Ministério Público	~5%			
	IV.IV.II. Da Advocacia Pública	~5%			
	IV.IV.III. Da Advocacia	~5%			
	IV.IV.IV. Da Defensoria Pública	~20%			



Autores

ALEXANDRE GUSTAVO MELO FRANCO DE MORAES BAHIA

Doutor, Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bolsista em Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (PQ2 - 2016-2019). Professor Adjunto do Departamento de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e do Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (IBMEC), BH.

ALFIER SALES

Graduando em Matemática Aplicada pela Fundação Getulio Vargas (FGV)/ Escola de Matemática Aplicada (EMAp). Pesquisador do projeto Congresso em Números.

ANA ALHADAS

Graduanda em Direito pela FGV Direito Rio. Pesquisadora do projeto Regulação em Números do Centro de Pesquisa em Direito e Economia (CPDE) da FGV Direito Rio.

ANA LUIZA BRITO

Graduanda em Direito pela FGV Direito Rio.

ARIÍNI BONFIM

Doutoranda em Direito e Mestra em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFF. Especialista em Ciências Criminais pela UFBA. Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

ARTHUR PRADO

Mestre em Direito pela FGV Direito SP.

BERNARDO KAUFMANN

Graduando em Direito pela FGV Direito Rio. Estagiário do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ).

BRENDA CUNHA

Doutoranda em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). Pesquisadora do projeto Congresso em Números.

CARLOS EMMANUEL JOPPERT RAGAZZO

Pós-Doutorado em Direito da Concorrência e Política Regulatória na University of California at Berkeley (UCB), EUA. Doutor em Direito da Cidade e Mestre em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Mestre em Direito da Concorrência e Regulação de Mercados (LL.M) pela New York University School of Law (NYU), EUA, Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC), RJ. Professor Adjunto e membro do corpo permanente do Mestrado da Escola de Direito da FGV.

CARLOS ROBERTO DE CASTRO JATAHY

Mestre em Direito Público e Professor Emérito da Fundação Escola do Ministério Público do Rio de Janeiro (FEMPERJ). Procurador de Justiça do MPRJ e Professor Assistente da FGV Direito Rio desde 2006, onde é líder da área Teoria da Justiça e membro do Comitê de Ética.

CAROLINA CYRILLO

Doutoranda em Direito Constitucional na Universidad de Buenos Aires (UBA). Doutoranda em Teorias Contemporâneas do Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD)/UFRJ. Mestre em Filosofia e Teoria do Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente é professora de Direito Constitucional e Administrativo da UFRJ. Docente de elementos de Direito Constitucional da UBA. Especialista em Processo Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Advogada e membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/RS.

CHRISTINE GENEVEVE SILVA ELCOCK BRADFORD

Pós-Graduanda no curso de Especialização em Direito para a Carreira da Magistratura pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Formada no curso de Educação Continuada de Planejamento Tributário e Processo Tributário Estratégico pela FGV Direito Rio. Bacharel em Direito pela FGV Direito Rio. Advogada.

CLARA LEITÃO

Graduanda em Direito pela FGV Direito Rio.

CLARISSA LEÃO

Graduanda em Direito pela FGV Direito Rio. Alumni do Departamento de Estados dos EUA pelo Programa Student Leaders e do Programa para Fortalecimento da Função Pública na América Latina da Fundação Botín. Estagiária de Administrativo Regulatório no escritório Souto Correa.

CRISTIANE BATISTA

Doutora e Mestre em Ciência Política pela Sociedade Brasileira de Instrução, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (SBI/IUPERJ). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Docente no Departamento de Estudos Políticos e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

DANIEL CAPECCHI NUNES

Doutorando em Direito Público pela UERJ. Professor Assistente em Direito na UFRJ.

DANIEL LUCAS MENDES OLIVEIRA

Graduando em Direito pela UFRJ.

DANIEL VARGAS

Doutor e Mestre em Direito pela Harvard Law School, EUA. Professor da FGV Direito Rio.

DIEGO WERNECK ARGUELHES

Doutor e Mestre em Direito (LL.M.) pela Universidade Yale, EUA, e Mestre em Direito Público pela UERJ. Professor Pesquisador da FGV Direito Rio.

EDUARDO DIAS GARCIA

Graduando em Direito pela FGV Direito Rio.

FÁBIO VASCONCELLOS

Doutor em Ciência Política pelo IESP. Coordenador Adjunto do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV Direito Rio.

FERNANDA ABREU

Graduanda em Direito pela FGV Direito Rio.

FERNANDA MARTINS

Mestranda em Direito da Regulação na FGV Direito Rio. Pesquisadora do CPDE.

FERNANDA PRATES

Pós-Doutoranda em Direito pela FGV Direito Rio, Pós-Doutora em Criminologia pela Universidade de Ottawa, Canadá. Doutora em Criminologia pela Universidade de Montreal, Canadá. Professora Substituta de Direito Penal e Criminologia da Faculdade Nacional de Direito (FND)/UFRJ.

FERNANDA SCOVINO

Graduanda em Matemática Aplicada pela FGV EMap. Diretora de criação do Laboratório de Inovação de Políticas Públicas (LAB). Pesquisadora do projeto Congresso em Números.

FERNANDO DE CASTRO FONTAINHA

Doutor em Science Politique pela Université de Montpellier (França), Mestre em Sociologia e Direito pela UFF. Professor do IESP-UERJ, bolsista de produtividade do CNPq, bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado (JCNE) da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

FERNANDO LEAL

Doutor em Direito pela Christian-Albrechts-Universität zu Kiel com apoio do Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (DAAD), Doutor e Mestre em Direito Público pela UERJ. Professor Pesquisador da FGV Direito Rio.

FLÁVIA BAHIA

Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional na PUC-RJ. Professora da FGV Direito Rio.

GABRIEL FREIRE

Graduando em Direito pela FGV Direito Rio.

GUILHERME FRANCE

Mestre em Direito Internacional pela UERJ e em História, Política e Bens Culturais pela FGV. Graduado em Direito pela UERJ e em Relações Internacionais pela PUC-RIO. Pesquisador do Centro de Justiça e Sociedade (CJUS) da FGV Direito Rio.

GUILHERME MAGALHÃES

Graduando em Direito pela FGV Direito Rio.

GUSTAVO FOSSATI

Doutor em Direito Tributário pela Universidade de Münster, Alemanha. Professor Adjunto e pesquisador da FGV Direito Rio. Advogado tributarista.

GUSTAVO KLOH MULLER NEVES

Doutor e Mestre em Direito Civil e Bacharel em Direito pela UERJ. Professor da pós-graduação lato sensu da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e professor da FGV Direito Rio. Sócio de Navarro, Botelho, Nahon & Kloh (NBNK) Advogados.

HELOISA ESTELLITA

Pós-Doutorado na Alemanha, na Ludwig-Maximilians-Universität de Munique e na Universidade de Augsburg, financiada pela Humboldt Research Fellowship em cooperação com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Doutora em Direito pela USP. Professora da FGV Direito SP.

ISABEL CRISTINA VELOSO DE OLIVEIRA

Doutora e Mestre em Ciência Política pelo IESP/UERJ, Bacharel em Relações Internacionais pela UFF, Especialista em Administração Pública pela UFF. Pesquisadora do Centro de Justiça e Sociedade da FGV Direito Rio.

IZABEL NUÑEZ

Doutora em Antropologia pela UFF. Mestre em Sociologia e Direito pela UFF. Bacharel em Direito pela PUC-RS. Pesquisadora de Pós-Doutorado (Programa Nacional de Pós-Doutorado - PNPd/CAPES) no Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA)/UFF, Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT-InEAC) e da FGV Direito Rio.

ISABELLA MARINS

Graduanda em Direito pela FGV Direito Rio.

JOÃO CARABETTA

Mestrando em Matemática Aplicada pela FGV EMap. Bacharel em Física pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador.

JOÃO MANOEL DE LIMA JUNIOR

Doutor em Direito de Empresa e Atividades Econômicas pela UERJ. Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela USP, com bolsa do International Fellowship Programs/Ford Foundation. Bacharel em Direito pelo IBMEC/RJ. Presidente da Comissão de Direito Empresarial do Instituto dos Advogados do Brasil (IAB) e membro da Comissão de Direito Empresarial da OAB/RJ. Professor da Graduação da FGV Direito Rio. Pesquisador do CPDE.

JOÃO PEDRO PACHECO CHAVES

Doutorando no IESP-UERJ. Bolsista do CNPq.

JOAQUIM FALCÃO

Membro da Academia Brasileira de Letras. Professor Titular de Direito Constitucional da FGV Direito Rio. Foi conselheiro do Conselho Nacional de Justiça. Autor de “O Supremo”, “Invasões urbanas”, “Mensalão - Diário de um julgamento” e outros.

LAIS AOKI DE ALMEIDA

Graduanda em Direito pela FGV Direito Rio. Estagiária da Procuradoria da República no Rio de Janeiro.

LARISSA CAMPOS

Graduanda em Direito pela FGV Direito Rio e, cursando a IE Business School em Madrid.

LEANDRO FRÓES

Graduando em Direito pela FGV Direito Rio.

LEONARDO COSTA

Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Harvard Law School, EUA, e pela USP. Pós-Graduado Lato Sensu em Contabilidade pela FGV-RJ. Bacharel em Direito e em Ciências Econômicas pela PUC-RJ. Professor na Graduação em Direito da FGV Direito Rio. Professor Convidado do Programa Jean Monet. Auditor Fiscal da Receita do Estado do Rio de Janeiro.

LUCAS DANIEL GERMANO DA SILVA

Graduando em Direito pela FGV Direito Rio.

LUCCA MACHADO

Graduando em Direito pela FGV Direito Rio.

LUIZ FERNANDO GOMES ESTEVES

Doutorando em Direito do Estado pela USP. Mestre em Direito Público pela UERJ. Professor Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) de Direito no Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), RJ.

LUIZ MATHEUS

Graduando em Direito pela FGV Direito Rio.

LUÍZA PAVAN FERRARO

Mestranda em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP, Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da USP. Pesquisadora do Supremo em Pauta da FGV Direito SP

MARIA LUIZA BELMIRO

Graduanda em Direito pela FGV Direito Rio. Assistente de pesquisa no CJUS da FGV Direito Rio.

MATHEUS CASTRO

Graduando em Ciência Política pela UNIRIO e Graduando em Direito pela FGV Direito Rio. Estagiário do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV Direito Rio, vinculado ao projeto Congresso em Números.

MICHAEL MOHALLEM

Doutorando e LL.M em Direito Público e Direitos Humanos pela University College London (UCL), especialista em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e graduado em Direito pela PUC-SP. Professor e Coordenador do Centro de Justiça e Sociedade da FGV Direito Rio.

MURILO ALLEVATO

Mestre em Direito Tributário Internacional pela Universidade de Viena, Áustria WU (Wirtschaftsuniversität Wien), Pós-Graduado e Bacharel em Direito pela FGV Direito Rio. Professor da Pós-Graduação da FGV Direito Rio. Advogado do Pinheiro Neto Advogados.

PABLO CERDEIRA

Professor da FGV Direito Rio e Coordenador do CTS da FGV Direito Rio. Bacharel em Direito pela USP.

PAULO AUGUSTO FRANCO

Doutor em Antropologia Cultural pela UFRJ. Pesquisador da FGV Direito Rio e Pesquisador Associado ao Núcleo de Pesquisas em Economia e Cultura (NuCEC) e ao Instituto de Economia Real (IER).

PAULO ROBERTO IOTTI VECCHIATTI

Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino. Especialista em Direito Constitucional pela PUC-SP. Especialista em Direito da Diversidade Sexual e de Gênero e em Direito Homoafetivo. Atua como Advogado e Professor Universitário. É Diretor-Presidente do Grupo de Advogados pela Diversidade Sexual e de Gênero (GADvS).

PEDRO FREITAS

Graduando em Direito pela FGV Direito Rio.

RAFAEL DOS REIS AGUIAR

Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em “Novos Direitos, Novos Sujeitos” da UFOP, com bolsa pela CAPES. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito Milton Campos. Cursa especialização na área de Direito Público (PUC-MG).

RÔMULO SAMPAIO

Doutor e Mestre (LL.M) em Direito Ambiental pela Pace University, EUA, Mestre e Bacharel em Direito pela PUC-PR. Professor de Direito Ambiental na Graduação e no Mestrado em Direito da FGV Direito Rio. Professor Visitante da Georgia State College of Law, Atlanta e da Pace University School of Law em Nova York. Advogado.

ROGERIO SGANZERLA

Doutorando em Sociologia e Direito pela UFF, Mestre em Direito e Licenciado em Filosofia pela UNIRIO. Bacharel em Direito pela FGV Direito Rio. Licenciando em Ciências Sociais pela UNIRIO. Coordenador do projeto Congresso em Números.

RUBENS GLEZER

Doutor em Teoria Geral e Filosofia do Direito pela Faculdade de Direito da USP, Visiting Researcher na New York University, Mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP, Bacharel em Direito pela PUC-SP. Professor da Graduação, Pós-Graduação e Mestrado Profissional da FGV Direito SP. Professor da Sociedade Brasileira de Direito Público. Coordenador do Supremo em Pauta da FGV Direito SP.

SÉRGIO GUERRA

Pós-Doutor (Visiting Researcher pela Yale Law School). Pós-Doutor em Administração Pública pela FGV/Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE). Doutor em Direito Econômico pela Universidade Gama Filho (UGF). Mestre em Direito pela Universidade Cândido Mendes (UCAM). Diretor e Professor Titular de Direito Administrativo da Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV. Embaixador no Brasil da Yale University. Editor da Revista de Direito Administrativo. Coordenador do Curso International Business Law, da Universidade da Califórnia, Irvine.

SILVANA BATINI CESAR GÓES

Doutora em Direito Público e Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-RJ. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Professora da FGV Direito Rio e Procuradora Regional da República.

SIDDHARTA LEGALE

Doutor em Direito Internacional pela UERJ. Mestre em Direito Constitucional e Bacharel pela UFF. Professor Adjunto de Direito Constitucional da FND-UFRJ. Coordenador do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos.

SOLANGE CUNHA

Mestre em Direito pela UNIRIO, Bacharel em Direito pela UFF, especialista em Direito Ambiental Brasileiro pela PUC-RJ. Pesquisadora na FGV Direito Rio. Advogada.

THIAGO BOTTINO DO AMARAL

Pós-Doutor em Direito pela Columbia Law School. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela PUC-RJ. Professor Adjunto e Coordenador de Graduação da FGV Direito Rio. Professor Adjunto da UNIRIO. Membro efetivo da Comissão Permanente de Direito Penal do IAB.

THOMAZ PEREIRA

Doutorando e Mestre em Direito (LL.M.) pela Universidade Yale, EUA, e Mestre em Direito Processual Civil pela USP e em Direito Empresarial pela PUC- SP. Professor Pesquisador da FGV Direito Rio.

VANICE VALLE

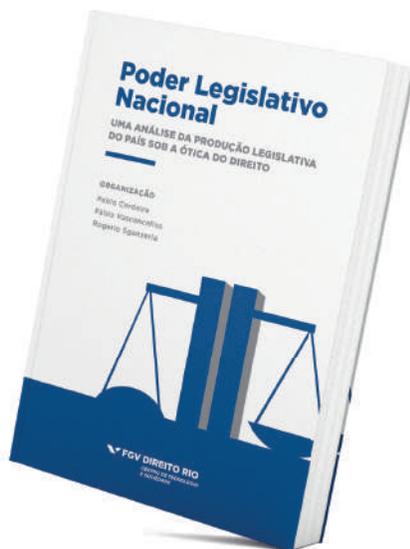
Pós-Doutora pela EBAPE/FGV. Doutora em Direito pela UGF. Professora Permanente do PPGD da Universidade Estácio de Sá (UNESA), RJ. Procuradora do Município do Rio de Janeiro. Visiting Fellow junto ao Human Rights Program da Harvard Law School.

VICTORIA REBELLO

Graduanda em Direito pela UFRJ.

Lista de Produções do Congresso em Números

2018 - Poder Legislativo Nacional: uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do Direito



Esta obra reúne estudos de pesquisadores da FGV Direito Rio que utilizaram os dados organizados e estruturados pela equipe do Congresso em Números. São contribuições que procuram discutir aspectos substantivos de normas aprovadas pelo Congresso Nacional ou mesmo fatores que impactam a produção de leis no país.

Este livro foi produzido pela FGV Direito Rio,
composto com a família tipográfica Gotham
e impresso em papel offset,
no ano de 2018.

O tamanho da nossa Constituição influencia a quantidade de reformas sobre ela? Há um limite para o reformismo constitucional nos títulos, capítulos e seções da Constituição? Até que ponto a modificação (alteração, criação ou revogação de dispositivos) de uma seção contraria o desejo e objetivo do Poder Constituinte Originário? Podemos dizer que o Poder Legislativo funciona como contenção às propostas de modificação da Constituição?

Essas questões serviram de referência para as investigações desta obra sobre as propostas de emenda à Constituição (PEC). Ao identificar cada dispositivo presente em cada uma das 5.142 PECs, conseguimos elaborar indicadores sobre modificação, sucesso e extensão da Constituição de 1988. Concluimos que, caso a Constituição tivesse apenas 1/3 do tamanho atual, ainda assim, persistiriam 51,36% das propostas de modificação e 62,58% das modificações. Além disso, também identificamos que apenas 2% das propostas apresentadas pela(o)s deputada(o)s e senadora(e)s foram aprovadas. Ainda assim, em trinta anos, houve uma expansão de 23,4% em relação ao texto original. Portanto, também concluimos que o próprio Poder Legislativo se contém na reforma da Constituição.

Esta obra é um convite a diversos questionamentos contemporâneos acerca da extensão da Constituição, o poder de reforma, seus limites e a capacidade do Poder Legislativo de autocontenção.

ISBN 978-85-9597-031-1



9 788595 970311 >