

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUIZ CARLOS WANDRATSCH II

JOGOS POLÍTICOS E MUDANÇAS NA CONSTITUIÇÃO: UMA ANÁLISE DAS
PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL LEVADAS À VOTAÇÃO ENTRE
1988 E 2023

CURITIBA

2024

LUIZ CARLOS WANDRATSCH II

JOGOS POLÍTICOS E MUDANÇAS NA CONSTITUIÇÃO: UMA ANÁLISE DAS
PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL LEVADAS À VOTAÇÃO ENTRE
1988 E 2023

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de Mestre em Direito do Estado,
Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de
Ciências Jurídicas da Universidade Federal do
Paraná..

Orientador: Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas
Tomio

CURITIBA

2024

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

Wandratsch II, Luiz Carlos

Jogos políticos e mudanças na constituição: uma análise das propostas de emenda constitucional levadas à votação entre 1988 e 2023 / Luiz Carlos Wandratsch II. – Curitiba, 2024.
1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito.

Orientador: Fabrício Ricardo de Limas Tomio.

1. Emendas constitucionais. 2. Processo legislativo.
3. Reforma constitucional. 4. Direito constitucional. 5. Separação de poderes. I. Tomio, Fabrício Ricardo de Limas. II. Título.
III. Universidade Federal do Paraná.

Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior – CRB-9/1626

ATA Nº527

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia vinte e nove de novembro de dois mil e vinte e quatro às 16:00 horas, na sala de Defesas - 317 - 3º andar, PPGD UFPR - Prédio Histórico da UFPR - Praça Santos Andrade, 50, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação do mestrando **LUIZ CARLOS WANDRATSCH II**, intitulada: **Jogos políticos e mudanças na Constituição: uma análise das propostas de Emenda Constitucional levadas à votação entre 1988 e 2023**, sob orientação do Prof. Dr. FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), RODRIGO LUÍS KANAYAMA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 29 de Novembro de 2024.

Assinatura Eletrônica

02/12/2024 15:17:01.0

FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

02/12/2024 10:55:46.0

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

03/12/2024 13:10:53.0

RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **LUIZ CARLOS WANDRATSCH II** intitulada: **Jogos políticos e mudanças na Constituição: uma análise das propostas de Emenda Constitucional levadas à votação entre 1988 e 2023**, sob orientação do Prof. Dr. FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 29 de Novembro de 2024.

Assinatura Eletrônica

02/12/2024 15:17:01.0

FABRICIO RICARDO DE LIMAS TOMIO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

02/12/2024 10:55:46.0

RODRIGO LUÍS KANAYAMA

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

03/12/2024 13:10:53.0

RODRIGO ROSSI HOROCHOVSKI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

*à solidão,
ao silêncio,
aos amados.*

AGRADECIMENTOS

Há muito a agradecer e muitos a agradecer. Estaria mentindo se dissesse que esse período foi um período fácil, mas também estaria sendo ingrato se não visse o quanto amadureci durante essa experiência.

Agradeço primeiramente ao meu orientador, Prof. Fabrício Tomio, pela compreensão, acolhimento e orientação mesmo nos momentos mais difíceis.

Agradeço aos meus amigos Pós-Coloniais, do Grupinho de Terça, dos corredores e tardes no prédio que há 10 anos considero minha casa. Sem vocês tudo seria mais cinza, mais triste, mais chato. Agradeço pelas conversas sobre a vida, futebol, política, e tudo mais que o mundo tem. O que aprendi com vocês não se aprende em sala de aula.

Falando nela, agradeço aos meus professores Heloisa Fernandes Câmara, Walter Guandalini Júnior, Rodrigo Luís Kanayama, Luís Fernando Lopes Pereira, André Peixoto de Souza, Rodrigo Xavier Leonardo e Priscila Caneparo dos Anjos pelas aulas, conversas e ensinamentos para além da academia.

Agradeço aos meus amigos de fora, especialmente à Luise, João, Caju, Josué, Tenusa, Harry, Dani, Max, Gian, Paizani, André(s), Bruno, Camila, Yan, Gabrielzinho, Mario, Gabriel, Naty, Thalita, Pati, Quim, Jô, Renata e Pri, por terem me suportado durante esses anos.

Agradeço à minha família por entenderem esse momento.

Agradeço à Rhay, por tudo.

Por fim agradeço à Universidade Federal do Paraná, em todas as suas facetas, por moldar a minha vida.

Tudo que eu não fui hoje é tudo que eu sou.

RESUMO

O presente trabalho analisa as propostas de emenda constitucional (PEC) votadas em pelo menos uma das casas legislativas entre 1988 e 2023, com o objetivo de examinar a atuação e interação dos atores relevantes ao processo de emendamento constitucional. A escolha do tema se justifica pelo trâmite diferenciado desse tipo de proposição legislativa, que possui características únicas, como maiorias qualificadas, necessidade de dois turnos de votação e tramitação exclusiva no Congresso, sem necessidade de sanção presidencial. Além disso, as PECs têm um impacto significativo no ordenamento jurídico, pois podem alterar questões fundamentais para a organização e funcionamento do Estado. Em especial, serão observados os comportamentos do Poder Legislativo e Poder Executivo de forma a entender se as ideias trazidas anteriormente como preponderância da Presidência sobre o Congresso, descrita durante os governos FHC, e a estabilização da reforma constitucional, descrita durante os primeiros governos petistas, permanecem as mesmas após as crises institucionais que marcaram os últimos governos. A premissa é entender como a relação de forças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo se manifesta através da propositura e aprovação das PECs, buscando compreender como essas propostas afetam o funcionamento do Estado. O estudo conclui que houve uma mudança radical na relação entre o Governo e o Congresso em matéria de reforma constitucional, com o papel do Poder Executivo diminuindo gradualmente desde os governos FHC até chegar na explosão de emendas constitucionais aprovadas durante o Governo Bolsonaro. Isso demonstra que, aos poucos, o Poder Legislativo assumiu um papel de protagonista na formulação de políticas públicas, especialmente através de mudanças na disposição de recursos do Poder Executivo com o orçamento impositivo e o teto de gastos. Por fim, são apresentadas hipóteses sobre como essa relação de forças se dará durante o terceiro mandato de Lula e como as propostas de emenda constitucional poderão funcionar como uma ferramenta dos legisladores nesse novo cenário.

Palavras-chave: processo legislativo; reforma constitucional; proposta de emenda constitucional; Direito Constitucional; relação entre poderes.

ABSTRACT

The present work analyzes the proposals to amend the Brazilian Constitution (PEC) put to the vote in at least one of the legislative houses between 1988 and 2023, with the aim of examining the actions and interactions of the relevant actors in the constitutional amendment process. The choice of the topic is justified by the particular procedure of this type of legislative proposal, which has unique characteristics, such as qualified majorities, the need for two rounds of voting, and special procedure in Congress, forgoing the need for presidential sanction. Additionally, PECs have a significant impact on the legal system, as they can alter fundamental topics concerning the organization and functioning of the State. In particular, the behaviors of different government branches will be observed to understand whether the ideas previously brought up, such as the predominance of the Executive branch over the Legislative branch described during the FHC governments and the stabilization of constitutional reform described during the early PT governments, remain the same after the institutional crises that marked the recent Brazilian presidencies. The premise is to understand how the balance of power between the Executive and Legislative branches manifests itself through the proposal and approval of these PECs, seeking to understand how these proposals affect the functioning of the State. The study concludes that there has been a radical change in the relationship between the Government and Congress in terms of constitutional reform, with the role of the Executive branch gradually diminishing from the FHC governments to the explosion of constitutional amendments approved by the Congress during Bolsonaro's presidency. This demonstrates that, gradually, the Legislative branch has assumed a leading role in formulating public policies, especially through changes in the allocation of Executive branch resources with the mandatory budget (*orçamento impositivo*) and the spending cap (*teto de gastos*). Finally, hypotheses are presented on how this new balance of power will unfold during Lula's third term and how these proposals may function as a tool for legislators in this new scenario.

Keywords: legislative process; constitutional reform; proposal to amend the Constitution; Constitutional Law; relationship between government branches.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - PROPOSTAS NÃO VOTADAS	15
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - STATUS DAS PROPOSTAS	35
GRÁFICO 2 - STATUS DAS PROPOSTAS EM TRÂMITE	36
GRÁFICO 3 - TEMA DAS PROPOSTAS LEVADAS À VOTAÇÃO	37
GRÁFICO 4 - TEMA DAS PROPOSTAS EM TRÂMITE.....	38
GRÁFICO 5 - TEMA DAS PROPOSTAS APROVADAS	38
GRÁFICO 6 - TEMPO MÉDIO DE APROVAÇÃO POR CATEGORIA.....	39
GRÁFICO 7 - EMENDAS QUE AFETAM A DISPOSIÇÃO DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO	39
GRÁFICO 8 - PROPOSTAS EM TRÂMITE QUE AFETAM A DISPOSIÇÃO DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO	40
GRÁFICO 9 - SUBCLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS QUE AFETAM A DISPOSIÇÃO DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO	41
GRÁFICO 10 - PORCENTAGEM DE EMENDAS POR PROPONENTE	42
GRÁFICO 11 – STATUS DAS PROPOSTAS APRESENTADAS PELO CONGRESSO NACIONAL	42
GRÁFICO 12 - STATUS DAS PROPOSTAS VOTADAS POR ANO DE APRESENTAÇÃO	43
GRÁFICO 13 - TEMA DAS PROPOSTAS APROVADAS DURANTE O GOVERNO FHC ...	44
GRÁFICO 14 - TEMA DAS PROPOSTAS APROVADAS DURANTE OS PRIMEIROS GOVERNOS PETISTAS	45
GRÁFICO 15 - PROPOSTAS APROVADAS POR GOVERNO	47
GRÁFICO 16 - TEMAS DAS PROPOSTAS APROVADAS POR GOVERNO	48
GRÁFICO 17 - PROPOSTAS APROVADAS QUE AFETAM A DISPOSIÇÃO DE RECURSOS DO EXECUTIVO POR GOVERNO	48
GRÁFICO 18 - PROPOSTAS APROVADAS DURANTE O GOVERNO BOLSONARO POR TEMA.....	49
GRÁFICO 20 - TEMAS DAS PROPOSTAS APROVADAS POR ANO	51

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. A CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL	21
2.1. Os debates na Assembleia Nacional Constituinte	21
2.2. O desenho institucional do emendamento e suas dimensões	23
3. ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL LEVADAS À VOTAÇÃO.....	32
3.1. Metodologia e critérios	32
3.2. Características gerais das PECs levadas à votação	34
3.3 As propostas e os poderes.....	43
4. CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS.....	60

1. INTRODUÇÃO

O desenho constitucional brasileiro é, sem sombra de dúvidas, um dos textos jurídicos mais interessantes já produzidos. Criado em um contexto de redemocratização após décadas sob um regime autoritário, temos na Constituição Federal de 1988 uma redação que reflete as diversas demandas e anseios sociais à época, fazendo-a, por muitas vezes, extensa ou contraditória. Temas que, sob um primeiro olhar, parecem não caber dentro de uma constituição, são consolidados em seus diversos dispositivos, lado a lado aos temas mais comumente vistos como necessários de constitucionalização.

Esse perfil único da redação e estrutura constitucional brasileira tem sido tema de constante debate no campo acadêmico, com análises feitas por nacionais e estrangeiros que abordam características diferentes da Carta de 1988. Dispositivos específicos, estudos comparativos e diversos outros temas servem de eixo para as pesquisas, dentre os quais o objeto do presente trabalho: o processo de emendamento constitucional no Brasil.

As centenas de dispositivos existentes na Constituição Federal de 1988 e nos Atos das Disposições Transitórias que a acompanha acabaram por cristalizar assuntos que só podem ser mudados por meio de emendas constitucionais, impulsionando um processo legislativo que, como tratado mais à frente, não apenas foi pensado diferente, mas desenvolveu propriedades ao longo do tempo que em muito se diferencia dos meios ordinários de mudança legislativa.

As tensões políticas ao longo dos mais de 30 anos após a promulgação também causaram mudanças no texto e processo de emendamento constitucional, com a atuação do Poder Legislativo e Poder Executivo se adaptando às novas realidades e relações entre os agentes envolvidos, com a evolução dos papéis de cada ente refletindo seu papel dentro do jogo político.

Nos tempos atuais também vemos um interesse mais popular em assuntos antes restritos aos meios acadêmicos. Uma pesquisa realizada pelo DataSenado do Senado Federal (2022) intitulada “Panorama Político 2022: Opiniões sobre sociedade

e democracia” mostrou que há uma falta de conhecimento do eleitor sobre o sistema político brasileiro, mesmo que haja um interesse por parte da população sobre o tema.

Assim, mesmo que não haja, necessariamente, uma educação política formal sobre como funciona o nosso desenho institucional, vemos cada vez mais o papel das redes sociais (MORAIS, 2021) para trazer debates outrora inacessíveis para as camadas mais populares, que passaram a se interessar por temas anteriormente restritos aos juristas e cientistas políticos.

A crise sanitária da COVID-2019 (FERRAZ, 2020); (CARVALHO et al., 2022), com os conflitos entre os três poderes (DOS SANTOS, 2023) e uma discussão sobre o papel dos entes federados durante a pandemia (GIL, 2021) trouxe questionamentos sobre o texto da Constituição Federal e a necessidade de manutenção ou reforma por meio de emendas constitucionais.

Assim o estudo das instituições sob esse novo contexto de interesse social, tanto as atuantes no processo legislativo constitucional quanto as por ele regidas, traz uma possibilidade interessante de análise, buscando entender a construção da sociedade pelos interesses existentes nos campos jurídicos, sociais e econômicos refletidos durante a atuação dos congressistas, aproximando o Direito da Ciência Política (ARAÚJO, 2014).

Essa análise multifacetada do processo de construção do Estado Brasileiro, vendo o que é jurídica e politicamente relevante, permite uma perspectiva mais ampla sobre as instituições, utilizando e misturando as bases científicas e metodológicas próprias dessas ciências, abrindo um caminho para que o estudo das leis e sua formação seja enxergado de uma forma diferenciada.

Como defende Limongi (2010), os estudos legislativos servem de introdução para o estudo do funcionamento da democracia brasileira, demonstrando a relação existente entre os poderes e a construção do desenho institucional através das leis e normas que, no Direito, avalia a conformidade das normas dentro do ordenamento, de acordo com os princípios e o desenho legal estabelecido na Constituição Federal

e nas leis infraconstitucionais, enquanto na Ciência Política é oferecida uma perspectiva mais focada no comportamento dos atores envolvidos, tais quais partidos políticos e parlamentares, e no exame das relações de poder existentes na negociação e representação dos interesses durante a elaboração das normas.

Através dessa perspectiva multifária, busca-se uma compreensão mais abrangente do processo legislativo, destacando várias facetas da sua complexidade e seu papel indispensável para a construção da sociedade brasileira, dentre os quais o tema da presente pesquisa: a análise da votação e aprovação de emendas constitucionais através das PECs (Propostas de Emenda Constitucional).

A questão vinda dessa análise é que se busca resposta neste trabalho é entender como essa alteração constitucional reflete interesses e momentos dos grupos e agentes responsáveis pelo emendamento, com foco especial nas relações entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo após a redemocratização.

O objeto da pesquisa se justifica pelas características únicas das PECs entre os tipos de proposições legislativas, já que é capaz de alterar os próprios fundamentos do Estado, além de possuir um rito próprio, bastante diverso das outras formas no que tange à natureza, ao meio de aprovação, à hierarquia e ao impacto (DA SILVA, 2011).

O recorte temporal abraça um período que vai desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até as propostas votadas em 2023, compreendendo 10¹ legislaturas e 12² chefes de Estado, possibilitando analisar as mudanças existentes no processo de emendamento ao longo dos anos em um Brasil cada vez mais diferente, nos quais os interesses e prioridades dos atores relevantes mudam conforme surgem novos contextos.

¹ Inclui-se aqui o período após a promulgação da Constituição Federal entre 1988-1990 como uma legislatura.

² Incluindo o terceiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Apesar de terem sido apresentadas milhares propostas de emenda constitucional entre a redemocratização e o final do ano de 2023, temos que a enorme maioria delas foram arquivadas ou tiveram sua tramitação encerrada antes mesmo de serem levadas à votação de uma das casas legislativas ou encontram-se aguardando ação das comissões ou da Mesa Diretora, conforme pode ser visto na tabela feita com base nos sistemas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, cabendo apontar que tanto as encerradas como aquelas em trâmite seguem em sua própria casa legislativa, pois o envio à outra casa se dá, salvo raras exceções, apenas após a votação na própria casa.

TABELA 1 - PROPOSTAS NÃO VOTADAS
(PECs arquivadas e em trâmite nas casas legislativas)

Casa	Encerradas	Em trâmite	Total	% Arquivadas
Câmara dos deputados	2886	804	3690	78.21%
Senado Federal	1767	221	1988	88.88%

Assim a opção por analisar apenas as propostas levadas à votação permite filtrar as PECs e focar o estudo para apenas àquelas que os presidentes consideram importantes o suficiente para o plenário das casas legislativas, focando em como se dá a relação dos atores por trás da modificação do texto constitucional, separando estas das diversas proposições arquivadas ou ainda em fase embrionária.

O exame das propostas sob esta ótica busca trazer uma nova perspectiva sobre a formação do nosso desenho institucional, analisando os fatores que levam à apreciação e à aprovação de uma PEC no Brasil, por meio de um levantamento empírico das propostas que receberam apreciação de ao menos uma das casas legislativas entre 1988 e 2023, focando na amplitude de temas no texto constitucional e os jogos de interesses nas modificações feitas por meio desta via.

Outra razão pela qual o estudo se justifica é a possibilidade de atualizar as pesquisas existentes sobre o tema, já que a literatura que trata especificamente do processo de emendamento constitucional no Brasil se deu primariamente durante os

anos 90 e início dos anos 2000, quando havia um consenso acerca de um executivo forte e capaz de aprovar os seus interesses sem grandes empecilhos, conforme vemos nos estudos sobre a aprovação das PEC 1/95³ (CLÈVE, 2001) e da PEC 33/95⁴ (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998).

Existem também obras que focam primariamente na reforma constitucional como forma de estabilidade (VIEIRA, 2018) ou não (BELLO, BERCOVICI e LIMA 2019), analisando o conteúdo das emendas já aprovadas (MAUÉS, 2020), muitas delas focando na descaracterização ou ideia de uma “constituente permanente” (POWER, 2000).

Ainda, a literatura sobre o assunto também possui um grande foco comparativo (MAUÉS, SANTOS, 2008) ou baseada em estudos focados em outros países (CONTIADES, FOTIADOU, 2013; 2017), nos quais a análise do processo de emendamento busca colocar o sistema brasileiro em confronto com seus equivalentes no exterior, encontrando semelhanças e diferenças entre eles em vez de focar nos fatores internos relevantes para a construção da nossa realidade, um problema comum no estudo de constituições ao redor do mundo (DIXON, 2011).

Esse foco nos estudos comparativos acaba por muitas vezes ignorar as peculiaridades do sistema político-jurídico brasileiro, que não são examinadas dentro do seu próprio contexto, mas sim em relação ao sistema de outros países, com contextos históricos e sociais diferentes dos que levaram à construção da nossa Constituição, criando uma lacuna epistemológica, onde os interesses dos atores e a tramitação das PECs se perdem em meio às emendas já promulgadas e a ideias que não necessariamente se aplicariam ao nosso sistema de emendamento constitucional.

Busca-se também ampliar a análise existente ao focar nas observações empíricas dos sistemas políticos, que frequentemente destacam uma complexidade

³ Posteriormente convertida na EC 16/97, que passou a permitir a reeleição dos chefes do poder executivo federal, estadual e municipal.

⁴ Posteriormente convertida na EC 20/98, que alterou dispositivos pertinentes à previdência e seguridade social.

institucional (MARCH; OLSEN, 2008) e revelam um enlaçamento sofisticado entre instituições, indivíduos e eventos que não necessariamente se conformam aos padrões normativos estabelecidos pelo ordenamento jurídico, permitindo estudar essas dinâmicas através de uma perspectiva política, levando em conta fatores além do processo legislativo previsto no ordenamento.

Além disso, as especificidades das PECs no sistema político-jurídico brasileiro criam relações entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário diferentes das vistas em outros tipos de propostas, mudando o jogo de forças entre os poderes no processo legislativo, bem como destaca particularidades existentes no desenho institucional no que tange às mudanças constitucionais.

Como colocado anteriormente, já existem estudos focados na proposição de emendas constitucionais, mas estes geralmente se restringiram a um grupo de emendas específicas ou um recorte temporal menor do que o presente trabalho, que pretende utilizar o levantamento empírico de uma grande gama de propostas a fim de verificar tendências e peculiaridades dentro deste agrupamento.

Levando tudo isso em conta, o foco da pesquisa não é, necessariamente, entender por qual motivo uma PEC se torna Emenda Constitucional, mas sim quais as características que as propostas consideradas mais importantes para os atores relevantes possuem e como o processo de emendamento seleciona as propostas para votação, analisando fatores relevantes como tempo de tramitação, iniciativa do projeto, os temas escolhidos e as peculiaridades dos governos e legislaturas abrangidas pelo recorte temporal.

Estes pontos serão utilizados para entender a arquitetura legal do processo de emendamento através das suas características jurídicas e políticas, pontuando como as previsões legais interagem com os fatores políticos existentes e observando que estes, por muitas vezes, se tornam mais relevantes ao processo do que a própria letra da lei.

Cabe apontar que o trabalho não irá focar na tramitação dentro das comissões, na alteração do texto-base ou na apresentação de emendas e substitutivos, salvo se resultar na devolução da proposta de uma Casa Legislativa para outra. Busca-se examinar as PECs em seu estado mais “pronto”, focando a análise a partir do momento em que a proposta é colocada em pauta para votação e seus desdobramentos posteriores.

Abrindo uma nova linha para a análise das práticas e instituições políticas dentro do processo de emendamento constitucional, a pesquisa também tem como objetivo trazer para o campo do Direito novas observações sobre o estudo do processo legislativo, considerando as ações tomadas dentro do Congresso Nacional para a seleção e votação de PECs, tentando compreender as dinâmicas existentes entre os poderes e dentro das casas legislativas.

Para tanto, busca-se responder alguns pontos sobre o processo de tramitação, votação e aprovação de propostas de emenda constitucional, sendo estes: 1) A possibilidade de verificar a existência de fatores comuns que levam os presidentes das casas legislativas a pautar a votação das propostas; 2) De qual forma o Poder Legislativo pode interferir no funcionamento do Poder Executivo através da aprovação de emendas constitucionais; 3) Quais as mudanças de comportamento do Poder Legislativo ao longo dos anos na propositura e votação das PECs e; 4) De que forma a amplitude de temas existentes na Constituição Federal de 1988 força os poderes a buscarem a modificação constitucional como via para garantir seus interesses.

O levantamento das propostas votadas entre 1988 e 2023, contextualizada através dos dados fornecidos pela pesquisa de atividade legislativa nos sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, servirá de base para a pesquisa e suas conclusões.

O trabalho será desenvolvido, inicialmente, através da contextualização das propostas de emenda constitucional a partir da redemocratização, explicando sua construção durante a Assembleia Nacional Constituinte, suas características jurídicas e políticas. Isso se dará por meio da análise dos dispositivos pertinentes na

Constituição de 1988, dos regimentos internos das casas legislativas e da jurisprudência relevante do Supremo Tribunal Federal, bem como do comportamento dos atores, das regras implícitas e das situações atípicas observadas durante o processo de emendamento.

A pesquisa feita tem como objetivos analisar as características gerais e os fatores entre as propostas levadas à votação, estudar a relação entre os poderes no trâmite das propostas de emenda constitucional, entender as mudanças no comportamento do Poder Legislativo ao longo dos anos no que diz respeito às PECs e verificar como a amplitude de temas abordados na Constituição Federal de 1988 afeta a necessidade de buscar alterações constitucionais.

De modo mais aprofundado será feita uma análise do impacto das crises políticas, mudanças institucionais e alterações específicas ocorridas ao longo dos mais de 30 anos da redemocratização alteraram a dinâmica dentro e entre os poderes da República, com especial foco nos momentos de grande polarização política e aumento do refino técnico dentro do Poder Legislativo.

Para atingir os objetivos do trabalho, primeiro será feita uma análise dos debates da assembleia constituinte que levaram à estrutura de emendamento atual, tanto durante o debate sobre o modelo a ser adotado, incluindo a discussão sobre quão rígida deveria ser a Constituição Federal e os limites do debate entre os constituintes, especialmente durante o trabalho da subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas na decisão de como seria o processo de alteração do texto após a promulgação.

Após isso será feito um estudo de como o processo de emendamento se consolidou após a redemocratização, nas suas dimensões política e jurídica, pontuando as previsões existentes no ordenamento constitucional e infraconstitucional, a atuação do Supremo Tribunal Federal como autoridade garantidora da Constituição e as questões da própria política ocorrida na tramitação durante o Congresso, demonstrando como as lacunas e mudanças no

comportamento dos legisladores construíram um processo para além do juridicamente previsto.

Em seguida virá a análise e a contextualização das 184 propostas levadas à votação em ao menos uma das casas legislativas até 2023, utilizando a classificação feita por Maués (2020) para os temas gerais, subclassificando-os quando preciso por meio de critérios próprios, em especial em relação à alteração da disposição de recursos do Poder Executivo, bem como o histórico e andamento atual das proposições.

Após isso será demonstrado como a evolução do processo de emendamento se deu ao longo dos governos e como essa mudança alterou as relações entre Congresso e Poder Executivo, focando especialmente na frequência de proposição e aprovação de emendas que aumentam os poderes do Poder Legislativo nos últimos anos.

Por fim, virão as conclusões tiradas da análise, respondendo os pontos apresentados anteriormente e trazendo inferências acerca dos resultados, expondo como o processo de proposição, votação e aprovação das PECs é usado nas relações entre os poderes, apresentando possibilidades de observação futuras.

2. A CONSTRUÇÃO DO PROCESSO DE EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL

2.1. Os debates na Assembleia Nacional Constituinte

Para entender a construção do desenho institucional do processo de emendamento é necessário entender o contexto em que se encontrava o país quando da escrita dos artigos que o regem, pois os constituintes, responsáveis pela elaboração do texto constitucional, não são necessariamente diferentes dos políticos, isentos de seus vícios, como semideuses legislando para bestas (ELSTER, 2009). A Constituição Federal de 1988, mesmo com os debates e a presença de diversos setores da sociedade civil, foi escrita por políticos eleitos e não-eleitos que possuíam interesses próprios e buscavam garantir suas ideias no processo constituinte.

Após 21 anos de regime autoritário e um aumento das tensões sociais, a estrutura política da Ditadura Militar viu que a manutenção do poder havia se tornado insustentável, provocando os militares a iniciar uma transição para um governo democrático. Em 1985 o Colégio Eleitoral elegeu Tancredo Neves como presidente e, através dessa eleição indireta, um civil voltava ao cargo de Chefe do Poder Executivo, iniciando os processos para a criação de uma nova Carta Magna que fosse mais democrática e inclusiva, simbolizando um novo início para a nação.

Por força da Emenda Constitucional nº 26/1985 foi instaurada a Assembleia Nacional Constituinte, que se reuniria durante os anos de 1987 e 1988 e contaria com 559 congressistas e diversos representantes da sociedade civil. Essa composição bastante heterogênea podia ser vista nos membros da Constituinte, vindos de setores que muitas vezes estavam em campos diametralmente opostos do espectro político, misturando comunistas, trabalhistas, progressistas, centristas, conservadores e até mesmo reacionários, cada um com suas próprias ideias de como deveria ser o Brasil do futuro.

Os trabalhos foram separados em comissões e subcomissões temáticas que abordavam os anseios e preocupações da época, sendo divididas em 8 grupos, cada um com 3 subgrupos que se reuniam durante 18 meses para unir em um único texto a base da Nova República. Levando em conta o histórico autoritário recente e não tão

recente do país, foi criada a Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições com o objetivo de abordar e estruturar os temas fundamentais para assegurar o funcionamento do regime democrático, o que foi essencial para fortalecer as bases do sistema político brasileiro.

Desde o início era sabido que os debates da Assembleia Nacional Constituinte não se encerrariam com a promulgação da Carta Magna, pois os acordos, debates e cessões de interesses para a conclusão dos trabalhos não impediriam que os grupos tentassem garantir seus interesses posteriormente. Por isso, dentro da Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições estava a Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, visando estabelecer as regras para defesa e mudança da nova Constituição Federal.

Presidida pelo político paranaense Nilton Friedrich (PMDB-PR), a maior parte das discussões da subcomissão visava criar um desenho institucional capaz de resistir a possíveis pressões autoritárias e tentativas de suprimir os direitos fundamentais e garantias previstas na nova constituição, estudando o histórico das antigas constituições brasileiras e exemplos ao redor do mundo, especialmente no que tange à reforma constitucional por meio de emendas.

O debate existente sobre quão rígida deveria ser a nova Constituição pode ser resumizado no discurso feito pelo então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Célso Borja, que disse aos membros da subcomissão durante a 7ª reunião ordinária:

(...) Há, portanto, modelos diferentes que estão ao nosso alcance, de submeter o processo de reforma da Constituição a trâmites mais ou menos flexíveis. A grande pergunta que se faz: será conveniente inflexibilizar, dificultar o processo de emenda ou de reforma da Constituição? Eu me permito deixar uma sugestão para reflexão dos representantes do povo brasileiro. Se, porventura, tivermos uma Constituição, como se chama uma Constituição regulamentar, isto é, extensa, longa, que dispõe, às vezes, até minudentemente a respeito de assuntos que a lei ordinária e até o regulamento poderiam disciplinar, e muito bem, se, porventura, se opta por esse tipo de Constituição, convém flexibilizar o processo da sua reforma ou da sua emenda, porque certamente, antes que se escoe o lapso de vida de

uma geração, já muitíssimos dispositivos se revelarão inconvenientes. Se, porventura, a Constituinte opta por uma Constituição sintética, uma Constituição que dispõe sobre os princípios, e entrega à iniciativa, à inteligência, ao patriotismo das gerações futuras dispor na lei ordinária sobre o que é mais conveniente para o País, aí convém que se dificulte o processo de reforma e de emenda da Constituição

Os interesses dos partidos de esquerda (PDT, PT, PSB, PCdoB e PCB) e do chamado "Centrão" (PFL e PDS) se chocaram, forçando acordos que se refletiram no texto final, com os últimos conseguindo diminuir o quórum para aprovação de emendas e os primeiros garantindo a inclusão de cláusulas pétreas imutáveis, o que para Maués (2020, p. 6) representou *"ao mesmo tempo, uma diminuição do grau de rigidez constitucional no que se refere aos aspectos processuais da reforma e um aumento dessa rigidez no que se refere aos aspectos substantivos"*.

Mesmo com esses embates entre grupos politicamente diversos, os acordos travados pelos membros da subcomissão garantiram que o processo de aprovação dos novos critérios de emenda fosse relativamente rápido se comparado com outras comissões de caráter mais ideológico, tendo sido aprovado na primeira fase da Assembleia Nacional Constituinte e permanecendo sem alterações até a promulgação.

2.2. O desenho institucional do emendamento e suas dimensões

Tendo em vista que as propostas de emenda constitucional visam modificar a Constituição Federal diretamente, seja acrescentando, retirando ou modificando dispositivos anteriores, é possível a existência de mudanças que refletem fundamentalmente na estrutura constitucional, com os efeitos se estendendo diretamente à organização do Estado e da sociedade como um todo.

Assim, podemos enxergar os impactos das PECs em duas dimensões distintas: 1) a dimensão legal, alterando o texto constitucional e provocando efeitos jurídicos e; 2) a dimensão política, cristalizando ideais e interesses dos atores políticos e da sociedade em geral.

Essa análise das duas dimensões do processo de emendamento constitucional no Brasil passa por entender, na primeira dimensão, a forma do processo de emendamento consolidado no ordenamento e suas interpretações por parte das cortes e, na segunda, os interesses e agendas dos atores atuantes no processo, observando as peculiaridades dos temas e as movimentações existentes durante a tramitação de PECs específicas.

Primeiramente, na dimensão legal, é preciso entender o processo de propositura e aprovação de uma PEC, da sua apresentação até a promulgação, pois este possui características únicas, permitindo uma participação e movimentação maior do Poder Legislativo se comparado aos outros tipos de propostas.

Os efeitos provocados por uma emenda também costumam ressoar de maneira mais ampla no ordenamento, pois a alteração do texto constitucional é capaz de impactar a hierarquia das normas e o próprio funcionamento do Estado, podendo trazer mudanças aos direitos e deveres fundamentais, à organização dos poderes e às normas básicas que regem o governo e a sociedade.

Esse aspecto legal é reflexo de um desenho institucional que se desenvolveu ao longo dos anos, iniciando com o texto base da Constituição Federal de 1988, no qual o processo de emendamento constitucional está previsto no art. 60, passando pela legislação complementar e pelo regimento interno das casas legislativas, bem como pela interpretação feita pelo Supremo Tribunal Federal na qualidade de autoridade garantidora da Constituição Federal.

O art. 60 da CF/88 (em seus incisos I, II e III) versa sobre os possíveis proponentes das propostas de emenda constitucional, sendo estes: I) um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, II) o Presidente da República e, III) mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Em seguida temos, no parágrafo primeiro, a proibição de emendamento durante a intervenção federal, o estado de defesa ou o estado de sítio, que servem como salvaguarda à estabilidade institucional da nação, em especial com a possibilidade do Poder Executivo, que possui maior concentração de poderes durante estas situações, alterar a Constituição Federal para aumentar seus poderes, algo que possui precedentes históricos no nosso país (LYNCH, 2012) e se mostrou pertinente quando da intervenção geral no Rio de Janeiro em 2018.

Já os parágrafos segundo e terceiro, bem como o quinto, versam sobre o processo de emendamento em si, dentro das casas legislativas, estabelecendo os critérios de votação e o meio da promulgação das possíveis emendas, dispondo que são necessários dois turnos de votação em cada uma das casas legislativas, com aprovação de ao menos 3/5 dos membros em cada uma das votações e a proibição de se votar matéria rejeitada na mesma sessão legislativa.

Por fim, o parágrafo quarto estabelece as “Cláusulas Pétreas”, ou seja, temas que não poderão ser alterados nem mesmo por meio de emenda constitucional, sendo estes: (I) a forma federativa do Estado; (II) o voto direto, secreto e universal; (III) a separação dos Poderes; (IV) e os direitos e garantias individuais.

Estes assuntos são considerados basilares para o Estado, garantindo sua estrutura e os princípios necessários para garantir a democracia, em especial o inciso IV, cujas abrangência e aplicação se discutem até hoje, incluindo, por exemplo, a possibilidade de estender-se a proteção também aos direitos sociais (SARLET, 2003).

Todavia, seja por acaso ou intenção, os dispositivos postos no art. 60 não foram suficientes para explicitar todo o caminho entre a proposição, votação e aprovação de uma PEC. Isto, aliado ao dispositivo do parágrafo único do art. 59 da Carta Magna, que prevê a possibilidade de lei complementar dispor sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, criou uma arquitetura para o Poder Legislativo da Nova República poder estabelecer, por meio de seus regimentos internos, o funcionamento de fato da tramitação das PECs, aumentando suas prerrogativas.

De maneira simplificada, tanto o regimento interno da Câmara dos Deputados, no Capítulo I do Título VI, quanto o regimento interno do Senado Federal, Capítulo I do Título IX, preveem a tramitação de uma Proposta de Emenda Constitucional de maneira semelhante.

Primeiro é preciso apresentar a proposta para o presidente da casa legislativa com a assinatura de no mínimo 171 deputados ou 27 senadores (1/3 do total), seguido de uma análise de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que, se aceita, gerará a criação de uma comissão especial, que pode alterar a proposta e possui um prazo de 40 sessões para votação. Segue-se a votação no plenário, onde também podem ser votados destaques que alteram a proposta original, que serão aprovados ou rejeitados, e o posterior envio à mesa diretora para a promulgação em caso de aprovação, arquivamento em caso de rejeição ou devolução em caso de modificação da proposta.

Ainda assim, como rege a *práxis* política, os regimentos internos e até mesmo os dispositivos do processo constitucional são, por natureza, dinâmicos (AMORIM, 2015), com o funcionamento das casas legislativas sendo baseados primariamente no consenso, onde a fiel aplicação das normas regimentais pode parecer até mesmo incomum, reservada apenas aos casos nos quais o simples jogo político não é suficiente.

Amorim (2015, p. 353) atribui ao ex-ministro do STF, Nelson Azevedo, a seguinte frase acerca da força normativa dos regimentos: “só existe Regimento Interno onde não existe consenso”, vendo os possíveis afastamentos de normas regimentais como “um adequado exercício da autonomia parlamentar conduzido por fatores políticos que lhe são inerentes”.

Com isso, as normas regimentais e os poderes do parlamento para decidir sobre a tramitação das PECs foram tomando novas formas, não raro priorizando as vontades imediatas do Poder Legislativo em detrimento da mudança constitucional

lenta, tida como característica fundamental do constitucionalismo (ELSTER, 2009, pp. 133-134).

Diversamente das medidas provisórias (MACHIARELLI, 2009) e propostas orçamentárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008) - nas quais o ator definidor da agenda é o Presidente da República - as PECs de iniciativa do Executivo são totalmente dependentes dos presidentes das casas legislativas.

Apesar da Presidência da República possuir saídas políticas para acelerar a votação de propostas do seu interesse através do seu poder político (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2007), não há como o Chefe de Estado dar-lhes qualquer tratamento especial de maneira regimental ou legal, de modo a garantir a votação e aprovação das propostas que lhe são mais caras.

Enquanto uma medida provisória, que já nasce com força de lei, faz com que as casas legislativas tenham que apreciá-la em até 60 dias, sob risco de permitir a prorrogação da medida, propostas do Executivo podem demorar anos até sua promulgação, como o caso da PEC 103/2011, que tratava da prorrogação da Zona Franca de Manaus, e seus 1274 dias de trâmite.

Isso abre a dimensão política do emendamento constitucional, por meio da qual os atores podem preencher as lacunas legais ou até mesmo subverter certos dispositivos para garantir seus fins políticos (ELSTER, 1994, p. 86). Seja usando o tempo, o poder de agenda ou através de acordos com outras partes relevantes, os presidentes das casas legislativas podem garantir seus interesses por meios fora dos legalmente previstos.

Tais características trazem, dentro do real desenho institucional, uma constituição rígida (LIJPHART, 2003), tendo em vista a necessidade de maioria qualificada e a existência de cláusulas pétreas, mas onde o dito "presidencialismo de

coalizão”⁵ (ABRANCES, 1988), adota o chamado modelo consensual⁶ (LIJPHART, 2003), com o poder legislativo e seus presidentes definindo como e se haverá mudanças constitucionais.

Esses políticos, que já possuem considerável poder e aprovação de seus pares, já que eleitos para a posição, acabam se tornando estabelecedores ou definidores de agenda (TSEBELIS, 2014), controlando também a atuação dos outros atores relevantes ao processo de emendamento.

Uma das estratégias possíveis é agendar uma sessão de votação para o mesmo horário em que a Comissão de Constituição e Justiça faria seus trabalhos, impedindo a votação de uma PEC que não agrade à presidência da casa, como fez por diversas vezes em 2019 o Presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM/AP), para barrar a votação na CCJ de uma PEC que permitiria a prisão em segunda instância.

A inexistência de um limite temporal para pautar uma proposta que já tenha passado pelas comissões é outro artifício que beneficia os presidentes, pois existem diversas PECs “engatilhadas”, prontas para serem pautadas a qualquer momento, que sinalizam a utilização do tempo como um recurso para implementar a própria agenda dos dirigentes das casas legislativas (DÖRING, 2005).

Conforme levantamento realizado pelo jornal O Tempo, em 2022, apenas a Câmara dos Deputados teria, à época, 145 propostas prontas para votação na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) ou no plenário. Essas dezenas de propostas perdidas no limbo legislativo podem ser resgatadas a qualquer hora, se provando uma arma importante dos presidentes das casas.

⁵ O termo “presidencialismo de coalizão” é aqui utilizado como uma forma de descrever o sistema onde o Presidente da República, mesmo após eleito pelo voto popular, precisa de apoio de outros partidos para implantar seu projeto de governo de forma efetiva. Para um debate maior sobre o tema ver COUTO et al., 2021.

⁶ Aqui entende-se o modelo consensual como o tipo de governo que busca maximizar a participação de diversos grupos na tomada de decisões ao contrário do modelo majoritário, onde a maioria simples possui poder decisório suficiente. Para um estudo sobre as diferenças no modelo ver LIJPHART, 2003.

Desse modo, a tramitação de uma proposta nas casas legislativas pode ocorrer de maneira morosa ou expedita, a depender das vontades daqueles que não apenas controlam a pauta das votações, mas também podem garantir um ambiente mais favorável aos seus próprios interesses, inclusive atrapalhando o funcionamento das comissões.

Quando o então presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB/AL), decidiu pautar os dois turnos necessários à aprovação da PEC 12/2006 no mesmo dia, suspendendo a previsão do art. 326 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), não houve oposição ou norma capaz de pará-lo. Nem mesmo a previsão do art. 60, § 2º da CF/88, que estabelece a necessidade de votação em dois turnos para a aprovação de emendas, conseguiu deter o ocorrido, com a chancela posterior do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.425/DF, na qual o Min. Rel. Luiz Fux entendeu que:

(...) A Constituição Federal de 1988 não fixou um intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação para fins de aprovação de emendas à Constituição (CF, art. 62, §2º), de sorte que 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. Inexistência de ofensa formal à Constituição brasileira.

Outro exemplo de manobra regimental foi a votação da PEC 171/1993, sobre a redução da maioria penal, em 2015. A proposta inicialmente foi pautada como uma demonstração de força do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB/RJ), sabendo que a aprovação do tema ia contra a vontade do Poder Executivo.

Como a proposta original não conseguiu os votos necessários para a aprovação, o presidente colocou na mesma madrugada um substitutivo em pauta, driblando a proibição constitucional de pautar uma matéria já rejeitada no mesmo ano

da primeira votação, inclusive com aprovação do STF. O Min. Rel. Gilmar Mendes definiu no MS 33.679/DF que:

(...) dessa forma, configurada a acessoriedade das emendas à proposta principal, resta evidente que a rejeição do substitutivo não impede o prosseguimento das votações, tampouco dá ensejo à aplicação do § 5º do art. 60 da CF. Cumpre ainda acrescentar que não há qualquer óbice constitucional ou regimental no sentido de que a matéria prevista no substitutivo rejeitado esteja contida ou se assemelhe à emenda colocada posteriormente em votação.

Todavia, a atuação tímida do STF no tocante ao processo de emendamento encontra sua exceção na distinção entre o poder constituinte originário e o poder constituinte reformador. A jurisprudência sedimentou essa diferença, dando à Suprema Corte o poder de declarar a inconstitucionalidade de uma emenda no todo ou em parte. Neste sentido temos a decisão do Min. Rel. Sydney Sanches na ADI 939/DF em 1993, na qual ficou definido que:

(...) Uma Emenda Constitucional, emanada, portanto, de Constituinte derivada, incidindo em violação à Constituição originária, pode ser declarada inconstitucional, pelo Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é de guarda da Constituição (art. 102, I, "a", da C.F.)

Posteriormente, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.356/DF em 2013, o Min. Rel. Ayres Britto confirmou e expandiu o entendimento anterior para explicitar a necessidade de obediência das emendas às cláusulas pétreas, nos seguintes termos:

(..) A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de “originário”) não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas.

Assim, abriu-se a possibilidade do STF aplicar o controle concentrado de constitucionalidade no que tange especificamente às emendas constitucionais, quando provocado por meio de uma ADI, que tem seus proponentes legitimados expostos no art. 103 da Constituição Federal.

De todo modo, mesmo que o Supremo Tribunal Federal possa produzir decisões em sede de controle de constitucionalidade com efeitos vinculantes à Administração Pública e aos demais órgãos do Poder Judiciário, na forma do art. 102, §2º e art. 103-A da Constituição Federal, tendo amplos poderes de definição e interpretação do texto constitucional, isso não evita a existência de embates com o Poder Legislativo nas decisões da corte, inclusive por meio da utilização de PECs para reverter e superar a jurisprudência do STF.

Conforme demonstrado por Hachem e Pethechust (2021), as emendas constitucionais podem ser utilizadas como mecanismo pelo Congresso Nacional para superar decisões que afetem temas caros aos legisladores, em clara afronta à Suprema Corte.

Um exemplo notável é o recente caso da ADI 4.983/CE, na qual o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional uma lei do Ceará que regulamentava a tradicional vaquejada como prática desportiva. Os ministros entenderam que o inciso VII do art. 225 da Constituição Federal proíbe práticas que submetam os animais à crueldade, resultando na proibição da vaquejada em todo o território nacional, conforme o julgamento ocorrido no dia 6 de outubro de 2016.

Como reação, no dia 19 de outubro do mesmo ano o Senado apresentou a PEC 50/2016, proposta antes mesmo da publicação do acórdão, estabelecendo que as práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis desde que sejam manifestações culturais. Em menos de um ano seria publicada a Emenda Constitucional 96/2017, a despeito do entendimento da Suprema Corte e da forte rejeição por parte da população, conforme pode ser visto na consulta pública do site do Senado.

Destarte, com o receio do Poder Judiciário em interferir nas questões do processo de emendamento e as possíveis reações do Congresso às decisões do Supremo Tribunal Federal, como pôde ser visto nos casos acima, o Poder Legislativo cada vez mais se engrandece frente às possibilidades de fazer valer seus interesses através da proposição de PECs.

Deste modo, podemos ver que a junção de fatores nas dimensões legal e política do processo de emendamento dão características únicas às Propostas de Emenda Constitucional frente às outras formas de alteração legislativa, justificando uma análise mais pormenorizada das PECs.

3. ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL LEVADAS À VOTAÇÃO

3.1. Metodologia e critérios

A busca e a seleção das PECs objeto de análise se deu através dos sistemas de consulta legislativa do Portal da Câmara dos Deputados⁷, do site do Senado Federal⁸ e do Portal do Congresso Nacional⁹. Os dados também foram cruzados e complementados com base nas tabelas obtidas como respostas aos contatos realizados com a Ouvidoria do Senado Federal e o Fale Conosco da Câmara dos Deputados, utilizando a numeração das propostas na Câmara para evitar confusão, tendo em vista que até 2018 as casas legislativas tinham numeração própria para as PECs, unificando-as apenas em 2019.

Das propostas apresentadas pelos congressistas, apenas 184 foram levadas à votação, das quais 134 encontram-se aprovadas (132 transformadas em norma jurídica, 1 aguardando publicação e 1 no aguardo da promulgação), 41 ainda estão tramitando na Câmara dos Deputados (15 aguardam a criação de comissão

⁷ **CÂMARA DOS DEPUTADOS**. Pesquisa Avançada de Proposições. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>. Acesso em: 25 jan. 2025.

⁸ **SENADO FEDERAL**. Atividade Legislativa - Matérias. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 25 jan. 2025.

⁹ **SENADO FEDERAL**. Busca no Congresso. Disponível em: <https://www6g.senado.leg.br/busca-congresso/>. Acesso em: 25 jan. 2025.

temporária pela Mesa, 4 aguardam a designação do relator, 3 aguardam apreciação pelo Senado Federal, 2 aguardam o despacho do Presidente da Câmara dos Deputados, 2 aguardam o parecer do relator, 6 estão prontas para pauta na comissão e 9 estão prontas para pauta no plenário) e 10 foram arquivadas (2 apensadas e 8 arquivadas).

Ainda, as PECs serão classificadas e analisadas de acordo com os seguintes critérios: 1) Proponente; 2) Divisão de Matérias; 3) Data da apresentação; 4) Data da última movimentação¹⁰; 5) Status da Proposta; 6) Chefe do Executivo quando da propositura; 7) Chefe do Executivo quando da Aprovação e; 8) Se afeta ou não a disposição de recursos do Poder Executivo (excluindo o DF).

Para fazer a divisão de matérias foi utilizada a classificação feita por Maués (2020), que as dividiu da seguinte forma: I) Direitos Fundamentais, quando tratarem da expansão dos direitos e garantias; II) Organização e Defesa do Estado, quando tratarem da administração pública, competências federativas e servidores públicos; III) Organização dos Poderes, quando tratarem de alterações nas competências, mudanças no sistema eleitoral e no funcionamento interno dos poderes; IV) Tributação e Orçamento, quando tratarem de tributos, disposições orçamentárias, financiamento das políticas sociais e controle dos gastos públicos; V) Ordem Econômica, quando tratarem da participação do Estado na economia, participação de empresas privadas na exploração de bens, participação de estrangeiros em atividades econômicas e organização da economia; VI) Ordem Social, quando dispuserem sobre planos nacionais de incentivo, direitos sociais, reforma agrária e relacionados.

Com base nas classificações e através do cruzamento e categorização das propostas, o presente trabalho busca analisar características políticas e jurídicas dessas PECs a fim de responder os questionamentos trazidos na introdução, oferecendo uma nova perspectiva sobre a tramitação e aprovação das propostas.

¹⁰ Até 16 de agosto de 2024.

Desta forma, será feita não apenas uma análise quantitativa das PECs, utilizando os dados estatísticos levantados e observando seus elementos gerais de modo a identificar meros padrões, mas também haverá uma análise qualitativa das propostas observando suas temáticas relevantes, mudanças no comportamento e contexto político quando da propositura, o impacto das decisões e características incomuns que se sobressaíam durante o estudo.

3.2. Características gerais das PECs levadas à votação

Conforme dito anteriormente, o trabalho analisará todas as 184 PECs levadas à votação até o fim do ano de 2023, verificando características gerais e algumas específicas das propostas de emenda à Constituição a fim de encontrar semelhanças, diferenças e casos excepcionais.

Ao analisarmos as características gerais das propostas, podemos verificar algumas tendências existentes entre elas, observando as diferentes posturas adotadas pelo Poder Executivo e o Congresso Nacional ao longo dos anos, bem como os impactos das emendas no sistema político-jurídico brasileiro sob a ótica do que fora considerado prioridade pelos proponentes.

Obviamente, dada a característica analítica (BARROSO, 2002, p. 17) da Constituição Federal de 1988, com seus 250 artigos no corpo do texto, 137 artigos nos Atos das Disposições Transitórias, diversos parágrafos, incisos e itens, há uma multiplicidade de temas cristalizados na Carta Magna pelos constituintes, indo de temas fundamentais à configuração do Estado até questões mais pontuais.

Enquanto temos propostas cujos efeitos reverberam por todo o sistema político-jurídico, como a PEC 472/1997 (EC 32), que alterou a edição de medidas provisórias e decretos presidenciais, ou as diversas reformas da previdência, trabalhistas ou tributárias, há também 5 propostas já votadas (e 3 transformadas em emenda) sobre funcionários dos antigos territórios de Rondônia, Amapá e Roraima, bem como uma emenda específica sobre a indenização aos seringueiros convocados para o esforço de guerra entre 1943 e 1946.

Essa disparidade entre os tipos de dispositivos previstos na Constituição Federal oferece uma enorme gama de assuntos que podem ser de interesse dos atores, fato que possibilita ver quais mudanças no texto constitucional foram tidas como necessárias pelo constituinte reformador, observando os temas, a atuação dos atores relevantes e os resultados dos jogos políticos que visam garantir interesses de um grupo tão heterogêneo.

Antes de focarmos em questões mais específicas, é bom olharmos o status das propostas pautadas. O primeiro ponto interessante é a tendência de que as PECs levadas à votação sejam aprovadas, um resultado que confirma o dito anteriormente sobre o poder de agenda (TSEBELIS, 2014) dos presidentes das casas legislativas. Como são eles que decidem quando pautar uma PEC, a tendência é que elas sejam colocadas para votação apenas quando for do interesse da Presidência ou da Mesa Diretora da casa legislativa.

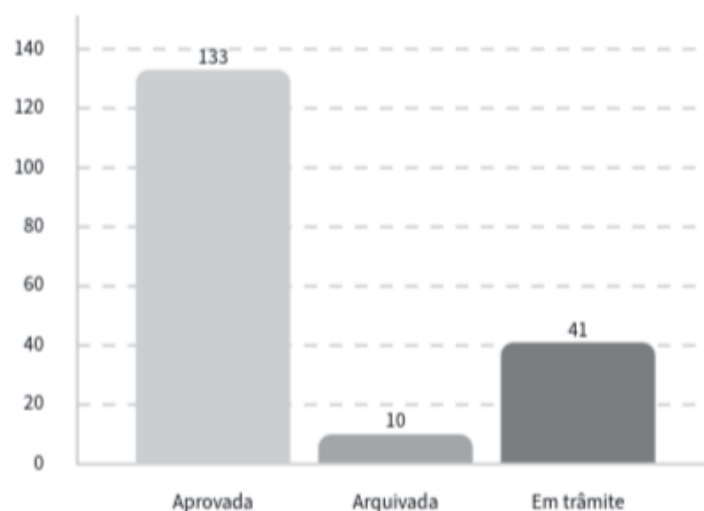
Ainda, é possível garantir que uma proposta falhe mesmo sem levá-la à votação, seja atrapalhando o funcionamento e postergando a criação das comissões ou arquivando-as ao término da Legislatura, se esta for a terceira sem apreciação definitiva, fazendo com que o arquivamento das propostas pautadas seja a clara exceção.

Assim, conforme podemos ver no gráfico 1, temos que a maioria das propostas se encontram aprovadas, obedecendo a lógica de que os presidentes das casas legislativas trazem para pauta apenas as propostas que os interessam, evitando possíveis desgastes com a rejeição, que ocorre em número muito menor.

GRÁFICO 1 - STATUS DAS PROPOSTAS¹¹

¹¹ Aqui e nos gráficos em diante conta-se a PEC 91/2019 (inicialmente PEC 11/2011 no Senado e PEC 70/2011 na Câmara) como aprovada, apesar de ainda não ter sido promulgada como Emenda Constitucional. A situação da proposta é completamente *sui generis*, pois já foi votada e aprovada nas duas casas legislativas, mas ainda aguarda promulgação. Mesmo tendo sido aprovada em julho de 2019, há uma briga entre as casas legislativas sobre o texto final da Emenda, que fora modificado pelo Senado Federal como “emenda de redação”, mas que a Câmara dos Deputados considera ter alterado significativamente o conteúdo da proposta. Para uma análise mais aprofundada sobre o tema ver: CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A PEC nº 91/2019 e o curioso caso da emenda que foi sem nunca ter sido. **Consultor Jurídico**, 20 de Setembro de 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/presidencialismo-do-desleixo/>>. Acesso em 16 ago. 2024.

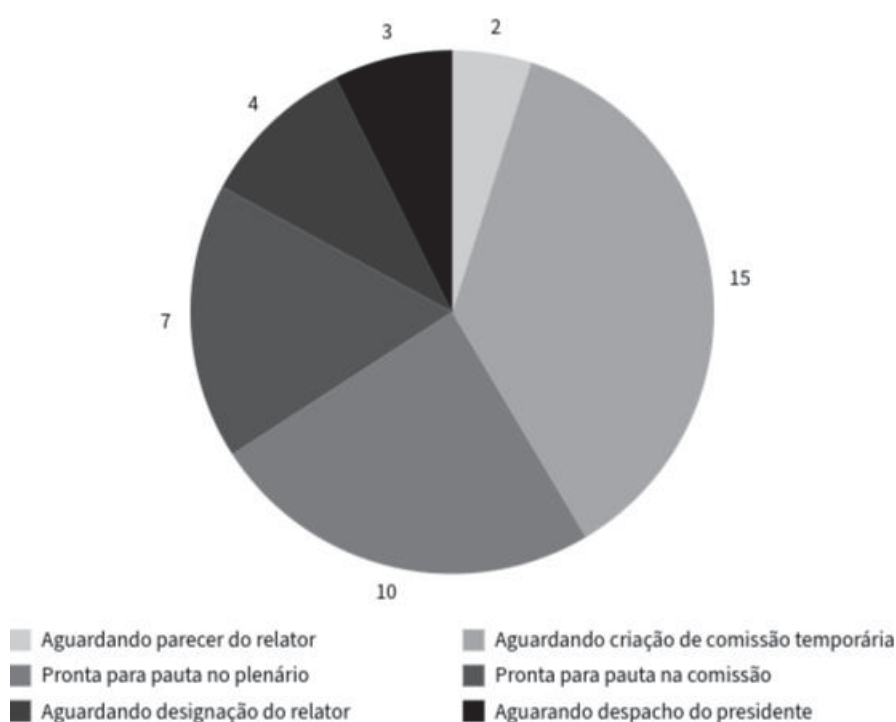
(PECs levadas à votação, 1988-2023)



Se observarmos apenas as propostas em trâmite, notamos que apenas por volta de ¼ das PECs já passaram por todo o processo e apenas aguardam a votação na outra casa legislativa, com todo o resto aguardando ação das comissões ou da Mesa Diretora, conforme gráfico 2:

GRÁFICO 2 - STATUS DAS PROPOSTAS EM TRÂMITE

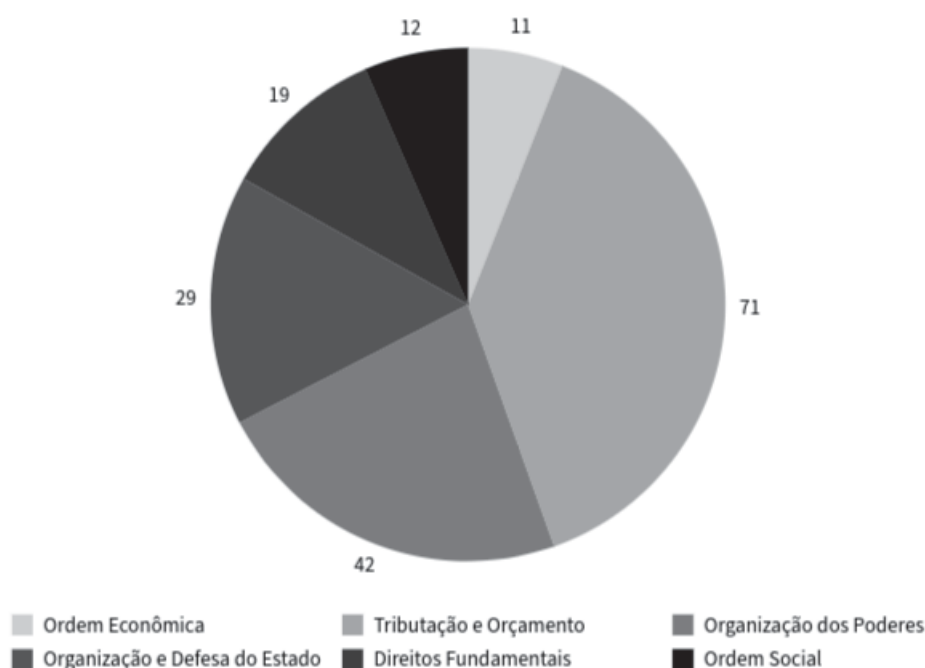
(PECs levadas à votação, 1988-2023)



Voltando para a totalidade das propostas, vemos que é possível dividir as PECs em temas para classificar quais seriam os assuntos de maior interesse dos proponentes. Uma análise sob esta perspectiva mostra uma pulverização que reflete os diversos interesses dos legisladores (gráfico 3), especialmente se levarmos em conta relativa permissividade nas regras de emendamento o da nossa Constituição (MELO, 2013):

GRÁFICO 3 - TEMA DAS PROPOSTAS LEVADAS À VOTAÇÃO

(PECs levadas à votação, 1988-2023)



A clara preferência por assuntos que implicam diretamente no funcionamento do Estado, em especial as questões envolvendo tributação e orçamento, também demonstra que, mesmo com dispositivos mais específicos, a mudança por meio de emendas foca nos pontos mais estruturais da nossa Constituição (MELO, 2013), especialmente ao compararmos as propostas em trâmite (gráfico 4), que possui uma divisão mais homogênea, com as propostas aprovadas (gráfico 5), que focam majoritariamente nesse tema:

GRÁFICO 4 - TEMA DAS PROPOSTAS EM TRÂMITE

(PECs levadas à votação, 1988-2023)

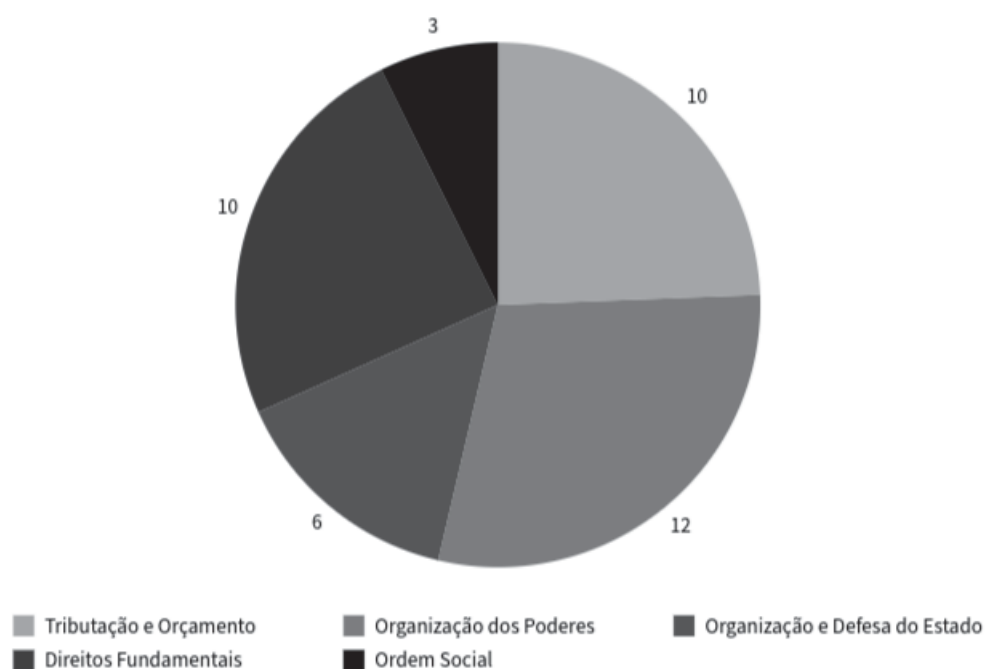
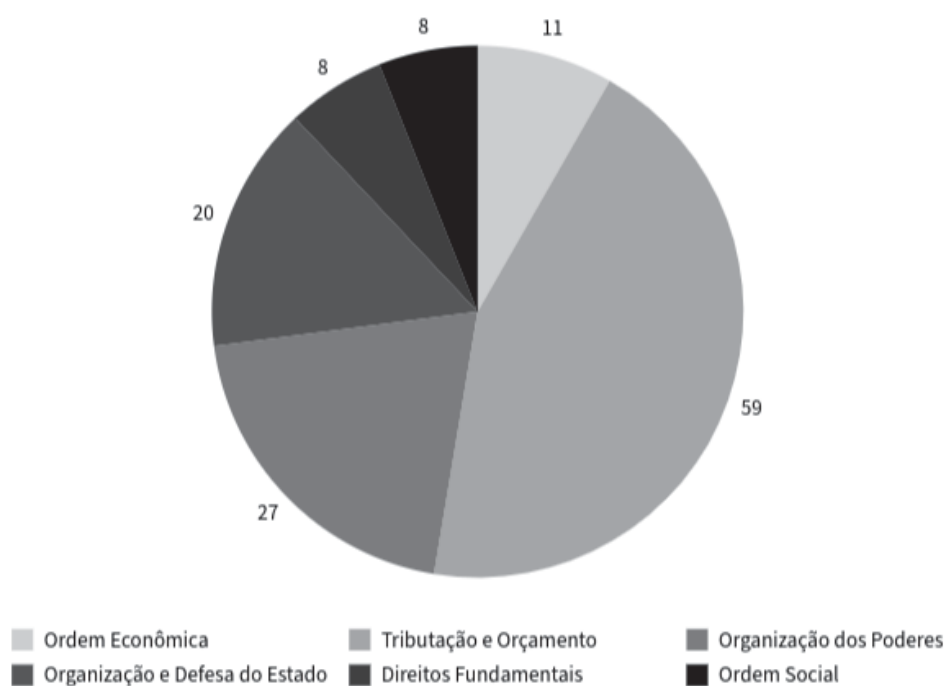


GRÁFICO 5 - TEMA DAS PROPOSTAS APROVADAS

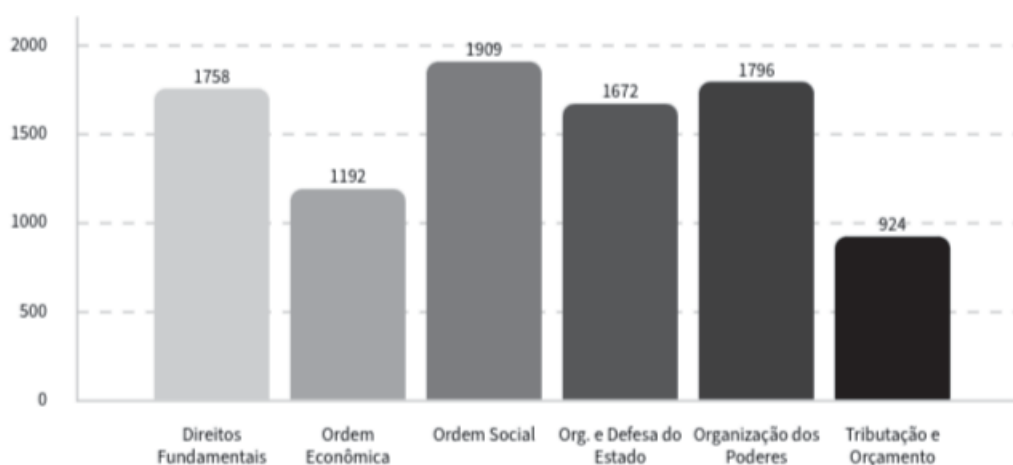
(PECs levadas à votação, 1988-2023)



Essa agilidade também se confirma ao vermos o tempo médio de aprovação por categoria (gráfico 6), com as propostas que versam sobre tributação e orçamento tendo um tempo médio de apenas 937 dias até a aprovação, menos da metade daquelas que tratam sobre ordem social (1910 dias) e mais de 200 dias do segundo tema mais rápido (ordem econômica, com 1192 dias):

GRÁFICO 6 - TEMPO MÉDIO DE APROVAÇÃO POR CATEGORIA

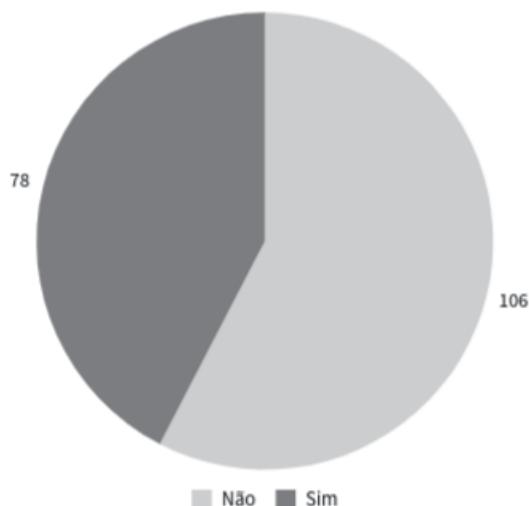
(PECs levadas à votação, 1988-2023)



Ainda, ao olharmos especificamente para as propostas que tratam da disposição de recursos do Poder Executivo, excluindo o DF (gráfico 7), como arrecadação, repasses e aumento de despesas, vemos que mais da metade das emendas aprovadas afetam o orçamento do Governo Federal, demonstrando uma preocupação clara dos proponentes com o assunto:

GRÁFICO 7 - EMENDAS QUE AFETAM A DISPOSIÇÃO DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO

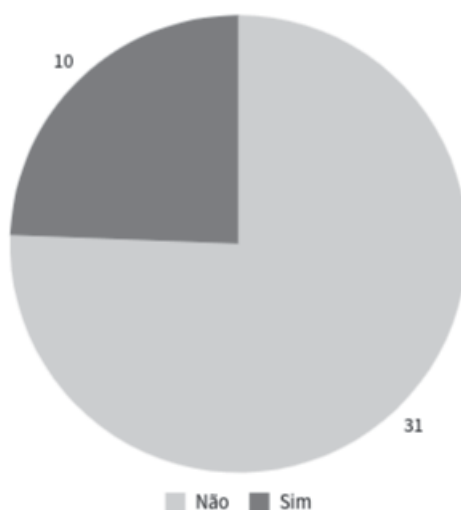
(PECs levadas à votação, 1988-2023)



A velocidade expedita da aprovação de emendas que versam sobre esse tema também não é proporcional ao número ofertado, com as propostas ainda em trâmite versando majoritariamente sobre assuntos que não envolvem os recursos do Executivo Federal (gráfico 8), demonstrando que a agilidade tem relação com a afetação de recursos:

GRÁFICO 8 - PROPOSTAS EM TRÂMITE QUE AFETAM A DISPOSIÇÃO DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO

(PECs levadas à votação, 1988-2023)

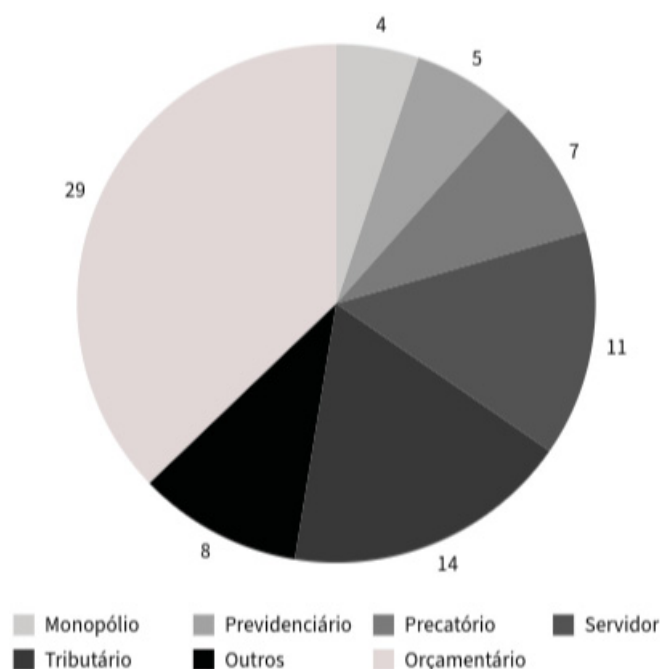


Destas propostas que afetam a disposição de recursos do Poder Executivo, temos uma preponderância de temas que envolvem o orçamento federal, a ordem

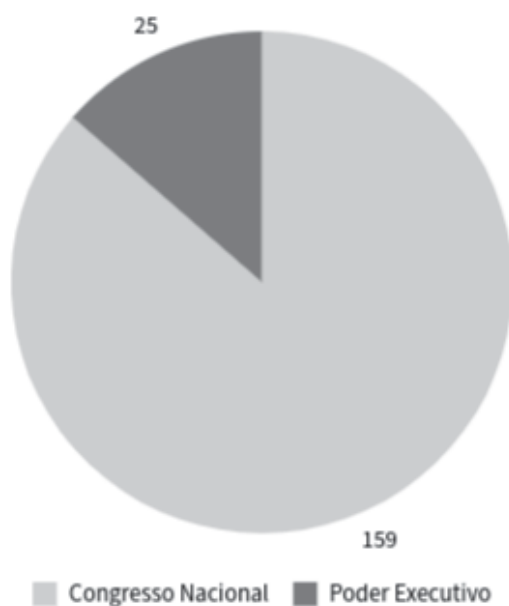
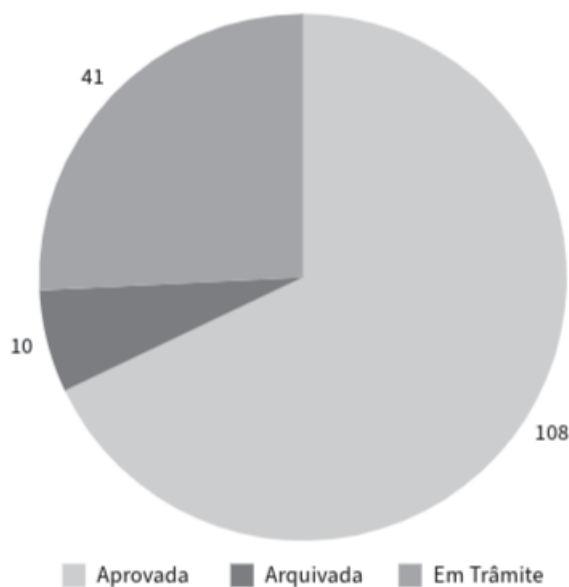
tributária e servidores públicos, correspondendo a quase 60% das PECs, seguidas de emendas sobre o pagamento de precatórios e à previdência social (gráfico 9):

GRÁFICO 9 - SUBCLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS QUE AFETAM A DISPOSIÇÃO DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO

(PECs levadas à votação, 1988-2023)



No que tange aos proponentes, temos que o Poder Executivo tende a propor menos PECs que o Congresso Nacional (gráfico 10), mas conseguiu aprovar todas as suas propostas, não havendo nenhuma em trâmite ou rejeitada durante o período pesquisado. Já as propostas dos congressistas, mesmo se votadas numa casa legislativa, não necessariamente refletem em aprovação ou aprovação expedita (gráfico 11), havendo diversas propostas arquivadas ou em trâmite:

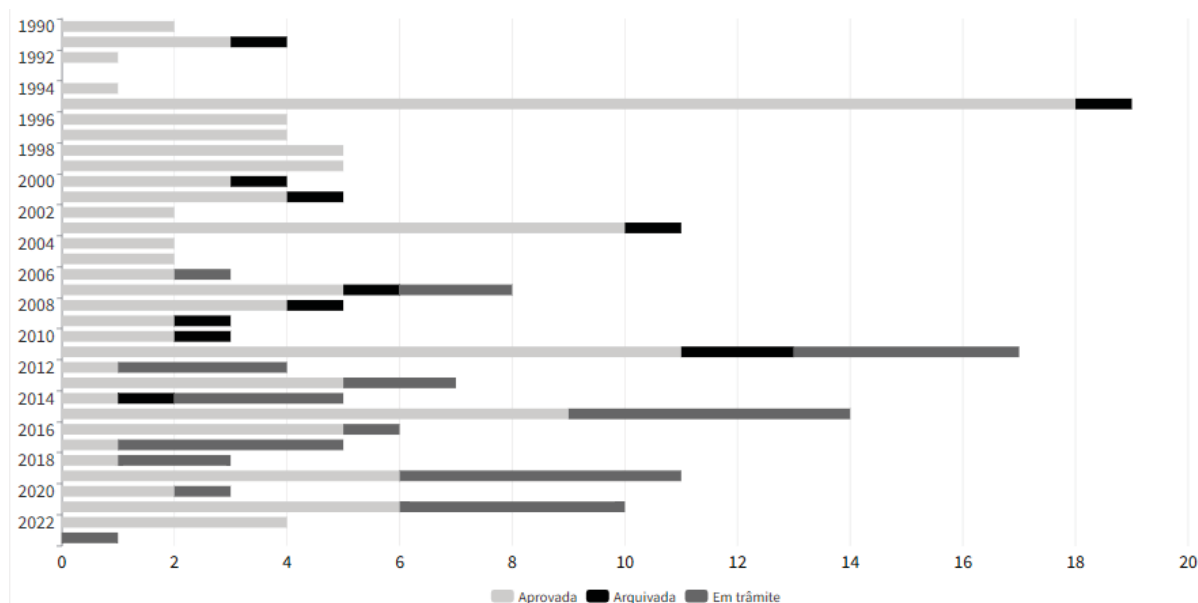
GRÁFICO 10 - PORCENTAGEM DE EMENDAS POR PROPONENTE*(PECs levadas à votação, 1988-2023)***GRÁFICO 11 – STATUS DAS PROPOSTAS APRESENTADAS PELO CONGRESSO NACIONAL***(PECs levadas à votação, 1988-2023)*

No que tange a aprovação das propostas, podemos também observar que há uma mudança de comportamento ao longo dos anos, com uma diferença significativa entre a quantidade de PECs apresentadas que foram votadas e sua situação atual

(gráfico 12), especialmente com o maior trabalho se dando no primeiro ano do novo Presidente:

GRÁFICO 12 - STATUS DAS PROPOSTAS VOTADAS POR ANO DE APRESENTAÇÃO

(PECs levadas à votação, 1988-2023)



Apresentadas as características gerais das propostas levadas à votação, notamos alguns pontos que podem ajudar no entendimento das tendências de proposição e aprovação das PECs selecionadas, com uma análise mais pormenorizada a ser feita em sequência.

3.3 As propostas e os poderes

Se no ponto anterior vimos as características gerais das propostas votadas, agora passamos para uma análise das tendências que podem apresentar questões sobre a relação entre as legislaturas e o Poder Executivo, tendo por base os dados levantados e a literatura existente como forma de os contextualizar.

Um grande foco dos estudos legislativos tem sido o papel do Poder Executivo como principal legislador do país, utilizando seus instrumentos para garantir a aprovação de questões caras ao seu plano de governo, mesmo no tangente às

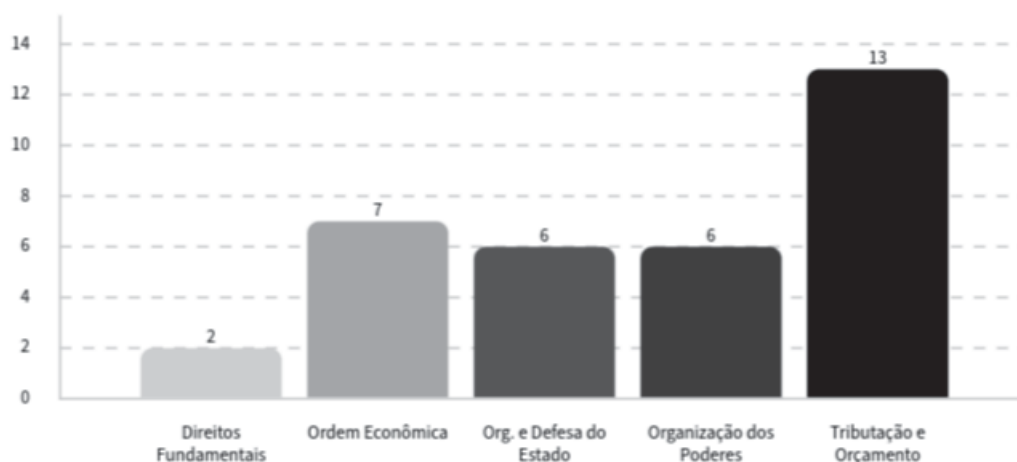
mudanças mais basilares, que requeiram uma emenda constitucional. Conforme argumentam Figueiredo e Limongi (2007, p. 181):

O sistema político brasileiro, portanto, funciona de maneira adequada quando se toma como parâmetro para este juízo outros sistemas políticos do mundo. Problemas de governabilidade, se o termo é entendido em sua acepção mais imediata e direta, por certo não há. O governo é capaz de aprovar leis e não encontra no Congresso Nacional um obstáculo às suas pretensões. Não há paralisia decisória. Mudanças em políticas públicas, vistas como impossíveis sob as instituições vigentes, muitas delas requerendo emendas constitucionais, foram aprovadas no Congresso.

E, de fato, ao analisarmos o primeiro presidente a governar por 4 anos desde a nova Constituição, Fernando Henrique Cardoso, verificamos que há sim uma alta taxa de dominância do Poder Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 1999), que utilizou de maneira efetiva a proposição de PECs para garantir as reformas neoliberais previstas no seu plano de governo no qual, em um período de 8 anos, foram aprovadas 35 emendas constitucionais, das quais 15 foram de iniciativa da presidência da República, tendo a enorme maioria versado sobre tributação e orçamento e impactado o orçamento do Executivo (gráfico 13).

GRÁFICO 13 - TEMA DAS PROPOSTAS APROVADAS DURANTE O GOVERNO FHC

(PECs levadas à votação, 1988-2023)

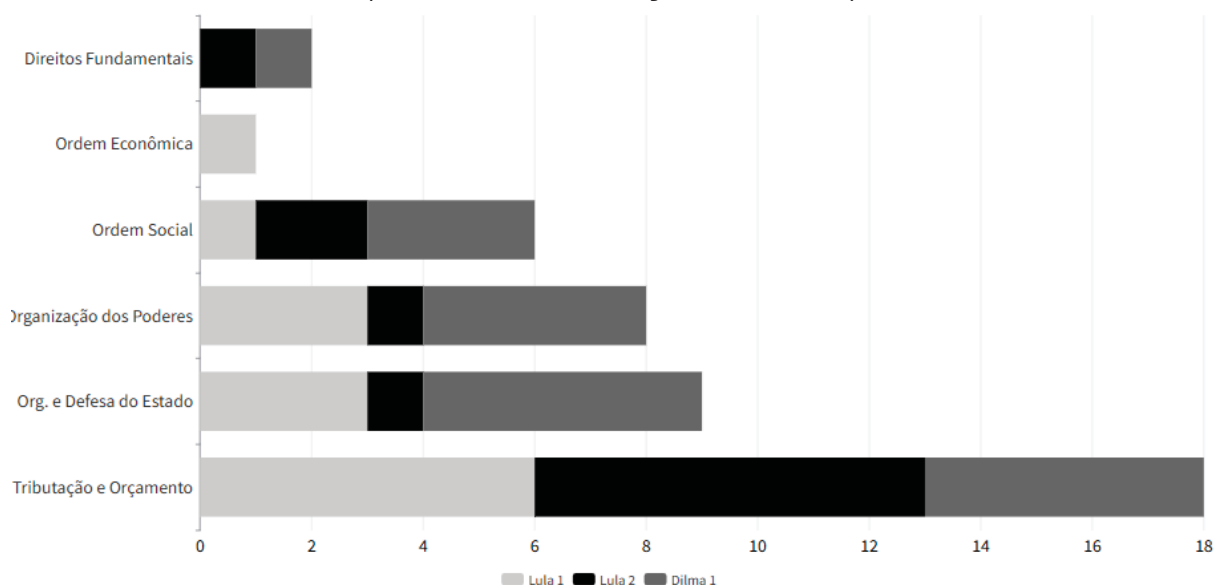


Se nesses primeiros governos “completos” desde a redemocratização vimos um Executivo bastante atuante na alteração constitucional, o baixo número de PECs de iniciativa da Presidência durante os dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva sinalizava uma estabilização da dita “longa Constituinte” (PRAÇA, 2014), com a tendência se confirmando no primeiro governo Dilma.

Esses primeiros governos petistas foram caracterizados por emendas que tratavam primariamente de “aspectos triviais da Constituição” (MELO, 2013, p. 200). Mesmo que tributação e orçamento ainda fossem os temas mais comuns, vemos que o aumento nas emendas foi proporcionalmente baixo (gráfico 14). FHC aprovou 35 emendas, sendo 14 sobre esses assuntos, e os governos petistas aprovaram 45, com 18 sobre o tema, mesmo havendo um mandato a mais:

GRÁFICO 14 - TEMA DAS PROPOSTAS APROVADAS DURANTE OS PRIMEIROS GOVERNOS PETISTAS

(PECs levadas à votação, 1988-2023)



Todavia, a partir do segundo mandato da presidenta Dilma começamos a ver a dita “crise da democracia representativa” (RODRIGUES, COSTA, 2021) ou o ruir do “presidencialismo de coalizão” (SOUZA, 2021), culminando em seu processo de impeachment. A fragilidade da presidência de Michel Temer, que a seguiu, inflou ainda mais os congressistas, que passaram a atuar cada vez mais como

protagonistas na agenda do governo e implementação de políticas públicas, em especial quando Jair Bolsonaro assumiu a Presidência da República em 2018.

Com um ambiente político altamente polarizado e a opção do Presidente Bolsonaro em não dialogar e ativamente antagonizar (CRUZ; SOUZA, 2023) o Poder Legislativo, passamos a ver uma inversão da relação previamente existente entre os poderes, fazendo do Congresso Nacional o principal ator nas mudanças constitucionais, em especial durante a crise causada pela pandemia de COVID-19 (OUVERNEY, FERNANDES; 2022).

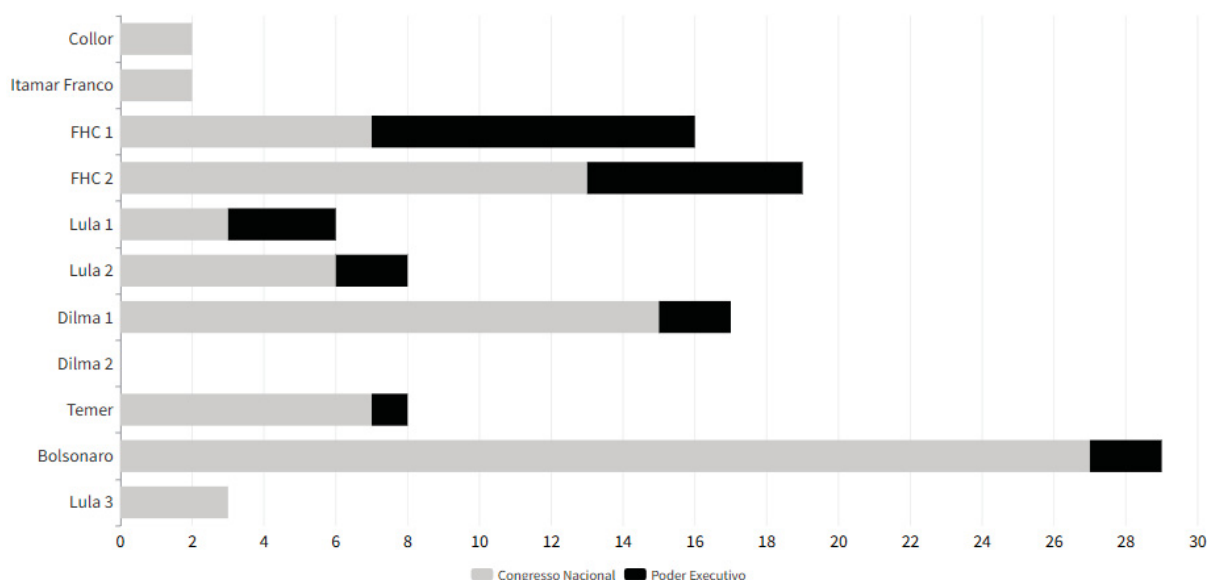
Um exemplo dessa inversão pode ser vista na dependência de alocação de recursos do orçamento de 2020, em que pela primeira vez tivemos um Legislativo com mais recursos para investimentos do que o Executivo (FERRO; PINTO, 2020), com Bolsonaro tendo apenas 17,4 bilhões frente os 46 bilhões dados aos congressistas por meio do “orçamento impositivo”.

Incapaz de efetivar suas promessas de campanha por via legislativa, como ocorria nos governos anteriores, o Poder Executivo editou 282 medidas provisórias¹² entre os anos de 2019 e 2022, demonstrando fraqueza diante do Congresso, resultado de um governo minoritário (ABRANCHES, 2019) e com fraca atuação legislativa, especialmente em relação às propostas de emenda constitucional, com um número altíssimo de propostas aprovadas durante o governo Bolsonaro, mas apenas duas de iniciativa do Executivo (gráfico 15):

¹² BRASIL. Presidência da República. **Medidas Provisórias de 2019 a 2022**. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 16 ago. 2024.

GRÁFICO 15 - PROPOSTAS APROVADAS POR GOVERNO

(PECs levadas à votação, 1988-2023)



Esse “presidencialismo do desleixo” (LIMONGI, 2019) também se reflete na distribuição por temas das emendas aprovadas no governo Bolsonaro, que trataram em sua enorme maioria de questões tributárias e orçamentárias, com foco na disposição de recursos do Poder Executivo. O Poder Legislativo esteve, de fato, no controle dos recursos do Governo Federal parâ a execução de políticas públicas e repasses, refletindo-se também na alta atividade legislativa constitucional.

Se contássemos as 18 emendas constitucionais aprovadas que versam sobre tributação e orçamento (gráfico 16) ou as 17 que afetam diretamente a disposição de recursos do Poder Executivo (gráfico 17) aprovadas no governo Bolsonaro, teríamos um número de emendas maior do que todas as 16 PECs aprovadas durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, demonstrando um grande salto em comparação aos governos anteriores:

GRÁFICO 16 - TEMAS DAS PROPOSTAS APROVADAS POR GOVERNO

(PECs levadas à votação, 1988-2023)

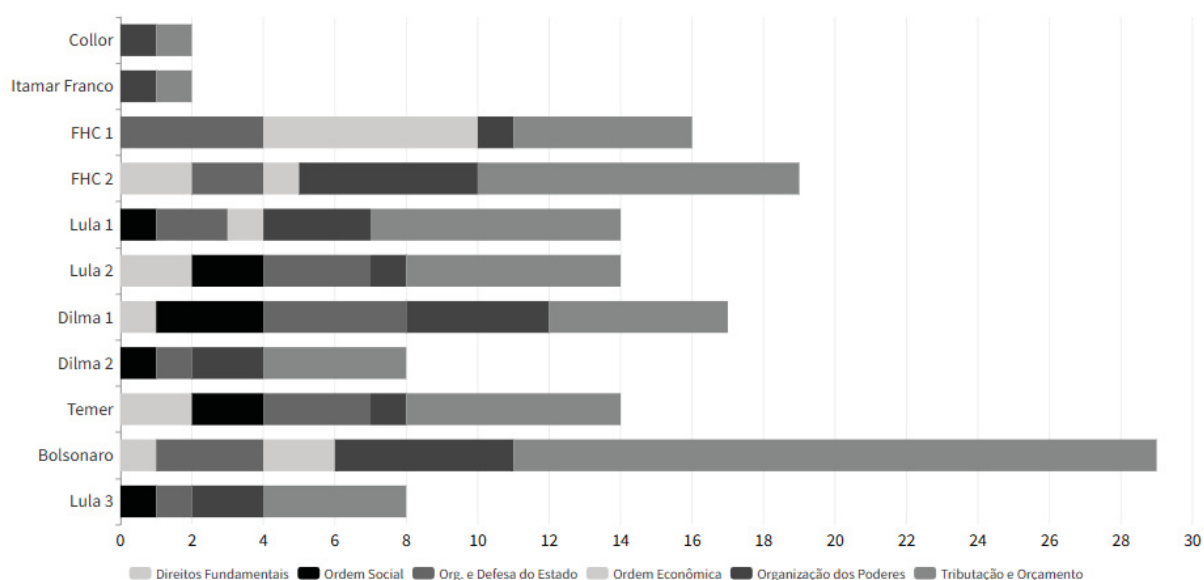
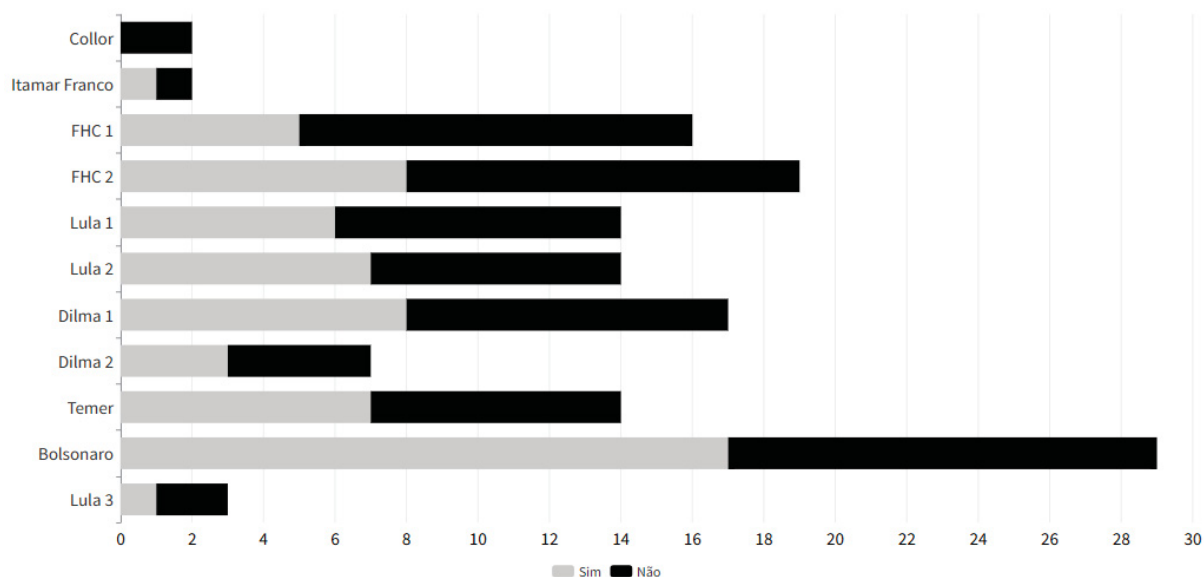


GRÁFICO 17 - PROPOSTAS APROVADAS QUE AFETAM A DISPOSIÇÃO DE RECURSOS DO EXECUTIVO POR GOVERNO

(PECs levadas à votação, 1988-2023)



Também é importante notar que as PECs aprovadas, em sua enorme maioria, não tratavam diretamente da pandemia de COVID-19 ou seus efeitos, com apenas 4 das 29 emendas aprovadas durante o governo Bolsonaro se referindo à crise sanitária

(ECs 106, 107, 109 e 119). Assim não podemos justificar esse aumento drástico do número de emendas devido às questões de saúde pública.

Ainda, metade das propostas aprovadas durante a presidência de Jair Bolsonaro ocorreram em seu último ano de mandato (gráfico 18), demonstrando que o Poder Legislativo não utilizou de emendas para agir durante a pandemia, mas sim utilizou a situação frágil do Governo Federal para garantir interesses orçamentários (gráfico 19), continuando a tendência dos anos anteriores de mudanças significativas da alteração de disposição dos recursos do Executivo, em especial com as emendas constitucionais 100, 102 e 105, que tratavam do orçamento impositivo por meio das emendas individuais:

GRÁFICO 18 - PROPOSTAS APROVADAS DURANTE O GOVERNO BOLSONARO POR TEMA

(PECs levadas à votação, 1988-2023)

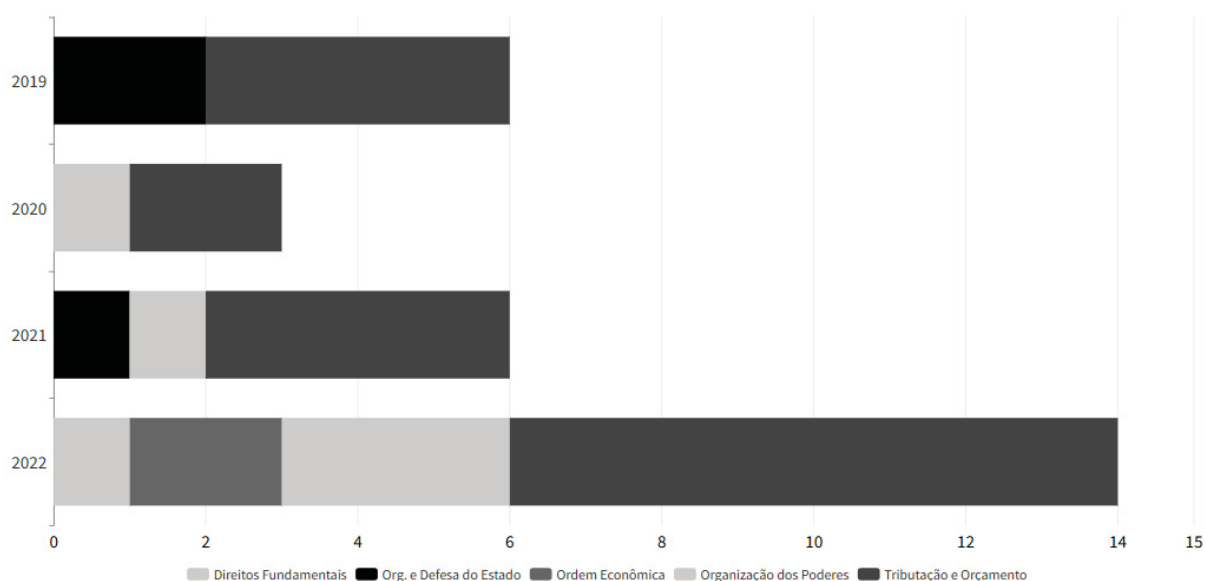
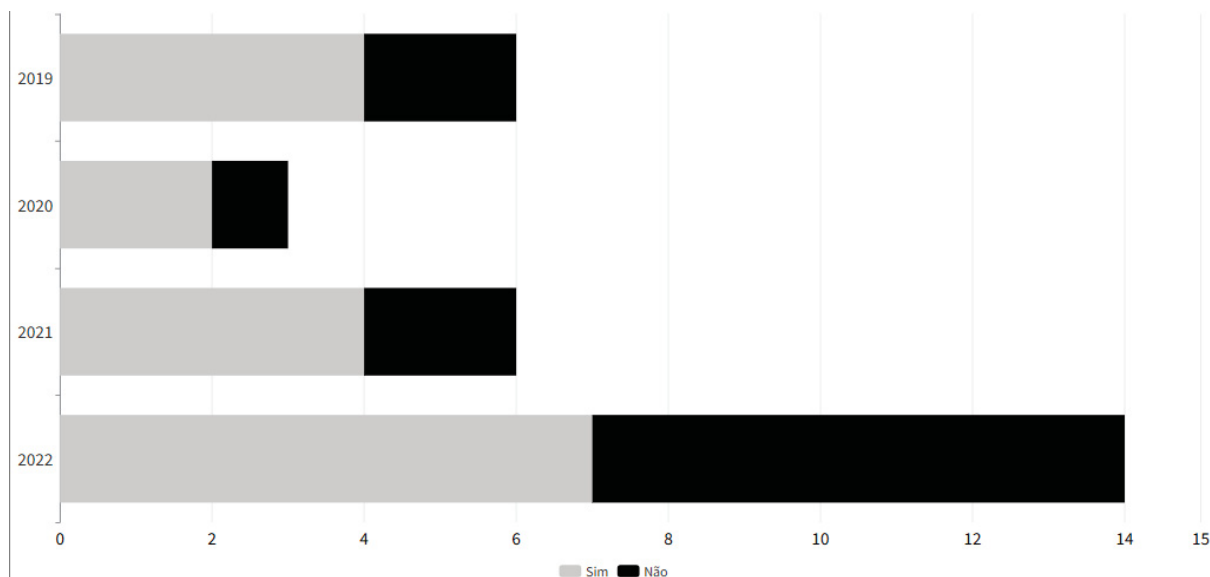


GRÁFICO 19 - PROPOSTAS APROVADAS QUE AFETAM A DISPOSIÇÃO DE RECURSOS DO EXECUTIVO DURANTE O GOVERNO BOLSONARO

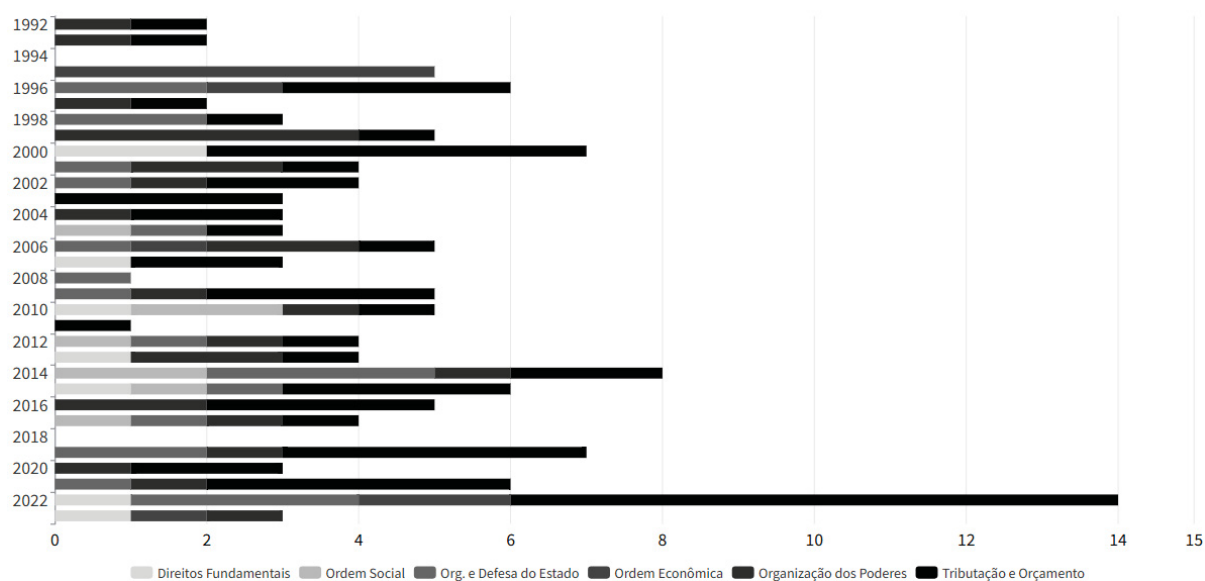
(PECs levadas à votação, 1988-2023)



A mudança é ainda mais estarrecedora se observarmos os temas aprovados por cada governo ao longo de seu mandato, com a presidência de Jair Bolsonaro tendo o maior número de emendas, mas nenhuma que verse sobre a ordem social ou a organização e defesa do Estado, além de apenas uma sobre direitos fundamentais e duas sobre a ordem econômica (Gráfico 20). Basicamente o Congresso Nacional apenas aprovou apenas propostas sobre a organização dos poderes e tributação e orçamento, temas mais caros aos congressistas.

GRÁFICO 19 - TEMAS DAS PROPOSTAS APROVADAS POR ANO

(PECs levadas à votação, 1988-2023)



A diferença drástica entre o número de emendas aprovadas em 2022 (14) com as aprovadas em 2023 (3) representam a maior queda do número de emendas entre um ano e outro, quebrando a tendência anterior onde o primeiro ano de um novo governo sempre representava um aumento ou pequena queda comparado ao mandatário anterior.

Sendo assim, apesar de uma drástica diminuição no número de aprovação de emendas se comparado ao último ano do governo Bolsonaro, ainda é cedo para analisar a relação do terceiro governo Lula com o Congresso e como o Poder Legislativo atuará nas futuras mudanças constitucionais. Os dados levantados mostram uma evolução significativa no papel dos congressistas durante os últimos anos, saindo de uma timidez em matéria de alteração constitucional para o protagonismo, que talvez tenha sido momentaneamente recuado.

4. CONCLUSÃO

Encerrados os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte com a promulgação da Constituição Federal de 1988, muito se debateu sobre a solidez das instituições e ideias previstas no seu texto final. Nossa Carta Magna gerou espanto pelo tamanho e escopo dos dispositivos existentes, maior do que a enorme maioria das constituições à época.

No plano doméstico existiam dúvidas se seria possível construir um Estado que refletisse os anseios da sociedade colocados na Carta Magna (BERCOVICI, 1989). Ainda que o sentimento geral fosse de otimismo (SOUZA, LAMOUNIER, 1989; DE ABREU DALLARI, 1993), o impeachment do primeiro presidente eleito pelo voto popular, Fernando Collor, levantou dúvidas sobre a solidez da jovem república (NOBRE, 1992) .

Já o olhar vindo de fora, dos ditos países desenvolvidos, via com ceticismo a efetividade do texto constitucional brasileiro, apontando muitas vezes clichês quando se fala de países do sul global como “altos índices de corrupção” (SARTORI, 1994) ou “medidas populistas” colocadas nos artigos da Constituição que não teriam efetividade prática (ROETT, 1989).

Os dados levantados e analisados neste trabalho ajudam a apresentar como o texto constitucional resistiu e se modificou ao longo dos anos, mostrando o papel dos atores políticos na alteração dos dispositivos da Carta Magna e observando seus comportamentos e interesses durante os diversos governos que seguiram à promulgação da Constituição Federal de 1988.

A característica analítica da nossa Constituição Federal de fato apresenta uma gama de temas que exigem uma mudança no texto constitucional para sua execução, mas ao analisarmos as propostas em bloco podemos perceber que a enorme maioria foca em temas de tributação e orçamento ou que afetem a disposição de recursos do Poder Executivo, com a preocupação sendo menos em questões sobre direitos e garantias e mais sobre disposição de recursos públicos e organização do Estado, fato

observado em todos os governos desde a redemocratização, conforme os gráficos 17 e 18 demonstraram.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência em 1995, surfando no enorme sucesso que foi o Plano Real, o Poder Executivo se mostrou fortalecido, com a formação de uma coalizão amplamente majoritária (IANONI, 2009), capaz de aprovar os projetos do governo inclusive por meio de PECs, iniciando uma grande reforma constitucional marcada pela predominância do poder Executivo, que conseguiu transformar suas propostas em emendas ainda durante o mandato do então presidente.

Esse fenômeno foi tema de interesse para os pesquisadores na virada do milênio, que observaram nessa preponderância de aprovação de leis, inclusive as emendas constitucionais nos governos de FHC (PEREIRA, 2000; PEREIRA, MUELLER, 2000), uma continuação da tradição brasileira de um Poder Legislativo submisso ao Poder Executivo, que poderia controlar a agenda do Congresso para garantir a efetivação do seu plano de governo e alterar a Constituição Federal em temas que lhe fossem caros, como as PECs que promoviam as reformas neoliberais de desestatização (PECs 3, 4, 5, 6 e 7 de 1995) e a PEC da Reeleição (PEC 1/1995, proposta pelo Deputado Mendonça Filho - PFL/PE e com assinaturas de outros parlamentares que compunham a base do então presidente).

Ainda assim, mesmo com esse protagonismo do Executivo na alteração constitucional, a chegada do novo milênio trouxe consigo os primeiros sinais de que o Poder Legislativo não se manteria coadjuvante por todo o sempre. Com a PEC 472/1997 se tornando a Emenda Constitucional nº 32, foram diminuídos os poderes do Executivo no controle da agenda do Congresso Nacional, com a emenda sendo vista como uma retomada de poderes naturais dos congressistas (VIEIRA, 2004), mesmo que sua eficácia em devolver a preponderância das funções legislativas ao Congresso tenha sido questionada inicialmente (OLIVEIRA, 2009).

Os dois primeiros governos do Presidente Lula mantiveram uma estabilidade na dominância do Executivo, mas durante o seu segundo mandato já pudemos ver

uma inflexão no papel do Poder Legislativo, por meio de projetos de leis ordinárias e complementares que passaram a ter maior aprovação se vindas do Congresso do que quando propostas pela Presidência (ALMEIDA, 2014).

Entretanto, esse papel de maior destaque dos congressistas no processo de emendamento constitucional não se apresentou de maneira tão clara. Apesar de o maior número de emendas aprovadas ter vindo do Poder Legislativo, as propostas não necessariamente tratavam de assuntos estruturais ou visavam alterar a disposição de recursos do Poder Executivo de maneira significativa, como demonstram os gráficos 15 e 18.

Esse período de estabilidade durante os governos petistas, incluindo o primeiro mandato da Presidenta Dilma, chegou a ser considerado um sinal do fim da “longa constituinte” (PRAÇA, 2014), com o processo de emendamento constitucional diminuindo se comparado aos anos anteriores, especialmente no que tange ao impacto das propostas aprovadas (MELO, 2013).

Todavia, essa estabilidade observada pela doutrina, tanto em quantidade de propostas quanto no papel do Congresso nas mudanças constitucionais, passa a mudar durante do segundo mandato de Dilma Rousseff, quando vemos que o Poder Legislativo se insuflou e passou a buscar reformas no funcionamento do Estado que garantissem mais poder aos congressistas.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015 (PEC 358/2013), que criou o orçamento impositivo, e da Emenda Constitucional nº 88/2015 (PEC 457/2005), que aumentou o limite de idade para aposentadoria compulsória dos ministros do Supremo Tribunal Federal, marcaram duas grandes derrotas ao Poder Executivo, que se viu obrigado a dispor seus recursos para que os parlamentares realizassem políticas públicas de interesse próprio e também perdeu a chance de nomear 5 ministros até o fim do seu mandato em 2018.

A PEC do Orçamento Impositivo, em especial, refletiu uma vontade dos legisladores em se tornarem protagonistas na implementação de políticas públicas no

país, impondo a vontade do Congresso. Nesse sentido, o discurso do deputado Danilo Forte (PMDB-CE) em 06 de maio de 2014, enquanto a proposta ainda estava em trâmite:

O orçamento impositivo precisa de ajustes, como as leis precisam ser ajustadas a cada momento em que há uma evolução na sociedade, a cada momento em que há uma mudança de postura de governo, a cada momento em que há uma nova relação construída entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. O que nós fazemos aqui hoje é exatamente isto: nós, pela primeira vez, conseguimos impor uma vontade própria do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. E este Poder Executivo precisa se adaptar à nova legislação para atender a essas demandas.

Esses embates entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo culminaram no impeachment da Presidenta em 2016, que foi sucedida pelo seu vice, Michel Temer, que teve um governo marcado pela aprovação de emendas de interesse do Poder Legislativo, mesmo quando apresentadas pela Presidência da República, como a PEC 241/2016 (EC 95), que instituiu o teto de gastos, e também marcada por conflitos com o Poder Judiciário, como a promulgação da EC 96 (PEC da Vaquejada), em clara resposta à decisão do STF sobre a crueldade animal existente em certos festivais culturais no país.

Esse desejo do Poder Legislativo de se tornar protagonista na implementação de políticas públicas se consolidou de vez durante o governo Bolsonaro, uma presidência marcada pela falta de diálogo com o Congresso, falta de vontade em governar e um desejo de minar o poder do Estado como um todo para garantir interesses próprios do seu clã e seguidores ideológicos (LIMONGI, 2019).

A mistura da antipolítica do Poder Executivo com a maior confiança dos Congressistas em definir a agenda do Estado resultou numa explosão de emendas constitucionais, tanto em números gerais como se tratando especialmente das que deram mais poderes e protagonismo aos legisladores. A primeira proposta aprovada no Governo Bolsonaro foi um novo orçamento impositivo (PEC 34/2019), com outras medidas de interesse do Congresso em seguida, como a cessão onerosa dos lucros

com a exploração do pré-sal (PEC 98/2019), a Reforma da Previdência (PEC 6/2019) e mais uma mudança no orçamento impositivo (PEC 48/2019), todas com tramitação e promulgação em menos de um ano.

A chegada da pandemia de COVID-19 e o negacionismo do governo, que forçou os congressistas e os entes federados a atuarem por conta própria, fez com que o Poder Legislativo atuasse para diminuir os impactos da crise sanitária, primariamente, por projetos de lei, mas também trouxe repercussões no âmbito constitucional na forma da PEC 10/2020 (EC 106/2020), que instituiu o orçamento extraordinário em função da pandemia, e a PEC do Fundeb (PEC 15/2015, EC 108/2020) que aumentou a participação da União nos recursos destinados ao fundo.

Aliás, as preocupações orçamentárias das propostas de emenda foram a regra durante os quatro anos do Governo Bolsonaro, com 18 das 29 emendas promulgadas tratando sobre tributação e orçamento e 17 alterando a disposição de recursos do Poder Executivo, conforme gráficos 19 e 20. Em comparação, somados os 14 anos de governos petistas, tivemos 21 emendas sobre tributação e orçamento e 24 propostas que alteravam a disposição de recursos do Poder Executivo, como pôde ser visto nos gráficos 14, 17 e 18.

Esse fortalecimento do Poder Legislativo, que vem se desenhando desde a virada dos anos 2000, e tem por característica não apenas o aumento na força política dos congressistas, mas também na melhora da técnica legislativa (SANTOS, 2011), vem alterando os parâmetros da relação Executivo-Legislativo significativamente, em especial nos últimos anos (REY, 2023), e com isso também vieram as mudanças na propositura e aprovação de emendas constitucionais, em especial por conta do desenho institucional que dá às PECs suas características únicas.

Como as propostas de emenda constitucional são um recurso legislativo que pode alterar as questões basilares da organização do Estado e seu trâmite é feito inteiramente nas casas legislativas, o Congresso veio aprendendo a utilizá-las de maneira mais eficiente para os seus próprios interesses. Mesmo que haja a exigência de maiorias qualificadas e dois turnos de votação para a aprovação de uma emenda,

a atuação legislativa durante o mandato de Jair Bolsonaro demonstrou que, quando o Poder Executivo opta por não dialogar e escutar as demandas do Poder Legislativo ou não se preocupa em atuar como protagonista na elaboração e implantação de políticas públicas, o Congresso Nacional pode preencher esse vácuo e se unir em torno dos seus próprios interesses para aprovar um enorme número de emendas constitucionais, ainda mais se verificarmos que 41 PECs já foram votadas por uma das casas legislativas e aguardam apenas o andamento na outra para se transformarem em emendas constitucionais.

Embora as propostas ainda em trâmite estejam divididas de forma parecida nos temas de tributação e orçamento, organização dos poderes e direitos fundamentais, o estudo demonstrou que é possível verificar um grande interesse do Poder Legislativo em aprovar propostas sobre o primeiro desses temas, bem como as PECs que impactam diretamente os recursos do Poder Executivo, com os últimos 10 anos sendo particularmente ativos no que tange repasses do Governo Federal para os estados e municípios na forma de transferências diretas ou por meio de emendas parlamentares. Ainda, há grande preponderância de as emendas constitucionais aprovadas versarem sobre recursos financeiros e demorarem menos para serem votadas, não raro aprovadas no mesmo ano de sua propositura.

Quanto aos proponentes, mesmo que o Executivo tenha conseguido converter todas as suas propostas em emendas constitucionais, a enorme maioria dessa atuação se deu durante os dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com apenas 10 PECs de iniciativa do Executivo nos 21 anos seguintes e somente 4 nos últimos 10 anos, mostrando que o interesse nas reformas constitucionais pelo Poder Executivo diminuiu consideravelmente desde os anos 90, mesmo que o número total de PECs apresentadas tenha se mantido relativamente estável ao longo do tempo, conforme gráfico 16.

Assim podemos concluir que existem, sim, fatores comuns entre as PECs levadas à votação no plenário das casas legislativas, mas estes fatores foram evoluindo ao longo dos anos. Se os governos FHC foram marcados por uma grande dominância do Poder Executivo na proposição e aprovação de propostas de emendas

constitucionais, os primeiros governos petistas marcaram uma estabilização nas mudanças constitucionais. Em seguida, a crise no segundo governo da Presidenta Dilma mostrou uma aceleração no processo de emendamento, predominantemente por meio de propostas do interesse do Poder Legislativo, e o Governo Bolsonaro deixou “passar a boiada” nas mudanças à Constituição Federal, com 29 propostas aprovadas em apenas um mandato de 4 anos.

Esse resultado confirma a suposição sobre o futuro das reformas constitucionais feita por Maués (2020) ao estudar o período entre 1988 e 2017. Nessa obra, o autor previa um novo período de instabilidade constitucional após a crise política e econômica que levou ao impeachment de Dilma Rousseff, em especial na disposição de gastos do Poder Executivo. Essa situação se agravou durante os anos do Governo Bolsonaro, com um montante significativo dos recursos do Governo Federal sendo dispostos ao Poder Legislativo por meio do orçamento impositivo (ECs 100/2019, 102/2019 e 105/2019).

Mesmo após o governo Bolsonaro, vemos que há uma grande vontade do Poder Legislativo de manter o seu papel de protagonista. Logo nos primeiros meses do terceiro governo de Lula já tivemos a manifestação do Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), de que “*o mundo de 2002 não é o mundo de 2023*” e que antes “*não havia um Congresso com tanto protagonismo*” (FOLHAPRESS, 2024).

O novo governo também possui o complicador de não ter sido eleito com uma base majoritária, encontrando uma direita fortalecida e um centro “tradicional” menos competitivo (MELO, 2024), o que dificulta a implementação de suas políticas, especialmente se levarmos em conta a diminuição dos seus instrumentos de barganha com a imposição das emendas de relator por meio do orçamento impositivo.

Como demonstrado por meio dos dados trazidos, há uma grande tendência do Poder Legislativo continuar buscando seus interesses em face do Poder Executivo, tendo nas propostas de emenda constitucional uma possibilidade de fazer valer suas vontades e alterar de maneira drástica o funcionamento do Estado.

Ainda assim, durante o ano de 2023 foram aprovadas apenas 3 propostas, todas sobre temas sem grande relevância para o desenho institucional como um todo, sendo estas as emendas constitucionais 129, que versa sobre a extensão da permissão lotérica; 130, permitindo a permuta de entre juízes dos Tribunais de Justiça; e 131, que versa sobre questões de perda e aquisição de nacionalidade. Tem-se, em resumo, um cenário muito diferente do primeiro ano do governo anterior, que contou com a expansão do orçamento impositivo e a Reforma da Previdência.

Talvez o tato político de Lula, que já teve a experiência de governar com um Legislativo ideologicamente distante, mesmo que talvez não tão hostil quanto o atual, seja capaz de retomar um equilíbrio entre os poderes no que tange à reforma constitucional, dirimindo os embates que se acentuaram durante os últimos três chefes do Poder Executivo.

Como disse em sua mensagem presidencial, lida na sessão de abertura do ano legislativo de 2023, o novo governo quer “(...) *deixar mais uma vez escrito na história desse País que é somente a partir do diálogo, da boa política e da busca pelos consensos que poderemos avançar no processo de reconstrução do Brasil*” (BRASIL, 2023). Resta saber se irá conseguir.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados**, n. 31, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo sob Bolsonaro é disfuncional, diz Sérgio Abranches. **Folha de São Paulo**, São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/06/presidencialismo-sob-bolsonaro-e-disfuncional-diz-sergio-abranches.shtml>>. Acesso em: 30 set. 2024.

ALMEIDA, Acir. Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da covid-19. Rio de Janeiro, Ipea - Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, **Nota Técnica**, n. 34, 2020.

ALMEIDA, Acir. A produção legislativa no pós-1988: tendências recentes e desafios. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro et al (org.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. v. II, p. 247-260.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. O caráter dinâmico dos regimentos internos das casas legislativas. **Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 208, p. 341-357, out/dez 2015. Brasília: Senado Federal.

ANDRADE, Marcella Coelho. Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988: alguns comentários sobre os desafios e avanços. **Ciências Sociais Online**, Juiz de Fora, n.29. 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17574/19302>>. Acesso em: 30 set. 2024.

BARROSO, Luis Roberto. Doze anos da Constituição Brasileira de 1988. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, n. 4, p. 11-42, 2000.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. O Fim das Ilusões Constitucionais de 1988? / The end of 1988 constitutional illusions?. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 10, n. 3, p. 1769–1811, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/37470>. Acesso em: 30 set. 2024.

BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 36, n. 142, p. 35-51, 1999.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas. 7ª Reunião Ordinária. **Anais**, p 42. Disponível em: https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/4c_Subcomissao_De_Garantia_Da_Constituicao,_Reformas_E_Emendas.pdf. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, p.178. Ano LXIX, nº 64, quarta-feira, 07 de maio de 2014. Brasília. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/montaPdf.asp?narquivo=DCD0020140507000640000.PDF&npagina=178>. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Medidas Provisórias de 2019 a 2022**. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/porta-legal/legislacao-1/medidas-provisorias/2019-a-2022>. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional - 2023**. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/mensagem-presidencial-ao-congresso-nacional-2023/mcn-2023-digital-web-arte-final.pdf>. Acesso em 30 set. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Consulta pública. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127262>. Acesso em 30 set. 2024.

BRASIL. Senado Federal. Davi Alcolumbre diz que Senado deve aguardar votação sobre segunda instância na Câmara. **Agência Senado**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/10/davi-alcolumbre-diz-que-senado-deve-aguardar-votacao-sobre-segunda-instancia-na-camara>. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.425/DF. Autos 9930706-44.2010.1.00.0000. Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 14/03/2013, Data de Publicação: **DJe-251** 19/12/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939/DF. Autos 0001623-17.1993.0.01.0000. Relator: Min. Sydney Sanches, Data de Julgamento: 15/12/1993, Data de Publicação: **DJ 18/03/1994**.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.697/DF. Autos 0004496-61.2015.1.00.0000. Relator: Min. Gilmar Mendes, Data de Julgamento: 15/02/2017, Data de Publicação: **DJe-033** 20/02/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.356/DF. Autos 0004089-80.2000.1.00.0000. Relator: Min. Ayres Britto, Data de Julgamento: 25/11/2010, Data de Publicação: **DJe-094** 19/05/2011.

CARVALHO, Eleonora de Magalhães et al., 2022. Vacinas e redes sociais: o debate em torno das vacinas no Instagram e Facebook durante a pandemia de COVID-19 (2020-2021). **Cadernos de Saúde Pública**. Vol. 38, no 11, p. e00054722. DOI <https://doi.org/10.1590/0102-311XPT054722>.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A PEC nº 91/2019 e o curioso caso da emenda que foi sem nunca ter sido. **Consultor Jurídico**, 20 de setembro de 2022. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/presidencialismo-do-desleixo/>. Acesso em 30 set. 2024.

CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene. Models of constitutional change. In: CONTIADES, Xenophon (ed.). **Engineering constitutional change: a comparative perspective on Europe, Canada and the USA**. London and New York: Routledge, 2013. p. 417-468.

CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene. The emergence of comparative constitutional amendment as a new discipline. Towards a paradigm shift. In: ALBERT, Richard; CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene (ed.). **The foundations and traditions of constitutional amendment**. Oxford and Portland: Hart, 2017. p. 369-388.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, p. 41-62, 2006.

COUTO, Lucas; SOARES, Andéliton; LIVRAMENTO, Bernardo. Presidencialismo de coalizão: conceito e aplicação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2021.

CRUZ, Sandra; SOUZA, Lucas Vieira de. Presidencialismo de coalizão no Governo Bolsonaro. **Boletim do Tempo Presente**, [S. l.], v. 12, n. 03, p. 35–48, 2023. Disponível em: <https://ufs.emnuvens.com.br/tempopresente/article/view/19009>. Acesso em: 30 set. 2024.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: RT, 2011.

DE ABREU DALLARI, Dalmo. Os direitos fundamentais na Constituição brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 88, p. 421-437, 1993.

DIXON, Rosalind. Constitutional amendment rules: a comparative perspective. **Comparative constitutional law**, p. 96-111, 2011.

DOS SANTOS, Tibério Celso Gomes. O desequilíbrio institucional entre os Poderes Republicanos: elementos estruturais, circunstanciais e o fenômeno da judicialização da política. **Revista de Ciências do Estado**, v. 8, n. 1, p. 1-23, 2023.

ELSTER, Jon. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ELSTER, Jon. **Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

FERRAZ, Luiz Marcelo Robalinho. Saúde e política na crise da Covid-19: apontamentos sobre a pandemia na imprensa brasileira. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, v. 14, n. 2, 2020.

FERRO, Mauricio. PINTO, Paulo Silva. Congresso e governo fazem acordo para derrubar veto ao orçamento impositivo. **Poder 360**, 11 fev. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/congresso-e-governo-fazem-acordo-para-derrubar-veto-ao-orcamento-impositivo/>. Acesso em: 30 set 2024.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C.; ALCÁNTARA, M. (org.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 147-198.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. **Tempo social**, v. 11, p. 49-62, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. FGV Editora, 2008.

FOLHAPRESS. Congresso conquista protagonismo e governo Lula precisa se adaptar, diz Lira. **Jornal de Brasília**, Brasília, 24 mai. 2023. Política & Poder, Disponível em: <https://jornaldebrasilia.com.br/noticias/politica-e-poder/congresso-conquista-protagonismo-e-governo-lula-precisa-se-adaptar-diz-lira/>. Acesso em: 30 set. 2024.

GIL, Arílson Garcia. Princípio federativo e conflitos de competências constitucionais: uma análise sob o enfoque da gestão de crise da saúde pública na pandemia de covid-19. **Revista de Ciências do Estado**. Belo Horizonte: v. 6, n. 1, 2021, p. 4.

GRAGANI, Juliana. Bolsonaro diz que ‘não assistirá passivamente’ a Moraes e que ‘ordens absurdas não se cumprem’. **BBC News Brasil**, 17 jun. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53071440>. Acesso em: 30 set. 2024.

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

LIMONGI, Fernando. Estudos Legislativos. In: Carlos Benedito Martins; Renato Lessa. (Org.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. 1 ed. São Paulo: Anpocs, 2010, v. 1, p. 163-190.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo do desleixo. **Piauí**, ed. 158, Novembro 2019. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/presidencialismo-do-desleixo/>. Acesso em 30 set. 2024.

LOPES, Anne Caroline Ataíde de Araújo. Estranhamento Da Ciência Política Nos Cursos De Direito. Apresentação de Trabalho, **IX Encontro Da Associação Brasileira De Ciência Política**. Brasília: [s.n.]. 2014.

LYNCH, Christian Edward Cyril. O caminho para Washington passa por Buenos Aires: a recepção do conceito argentino do estado de sítio e seu papel na construção da

República brasileira (1890-1898). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, p. 149-169, 2012.

MACHIAVELLI, Fernanda. **Medidas Provisórias: Os Efeitos Não Antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo**. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARCH, James Gardner; OLSEN, Johan Peder. NEO-INSTITUCIONALISMO: FATORES ORGANIZACIONAIS NA VIDA POLÍTICA. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, Nov. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16n31/v16n31a10.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2024.

MAUÉS, Antonio Moreira; SANTOS, Élide Lauris dos. Estabilidade constitucional e acordos constitucionais: os processos constituintes de Brasil (1987-1988) e Espanha (1977-1978). **Revista Direito GV**, v. 4, n. 2, p. 349-387, jul./dez. 2008.

MAUÉS, Antonio Moreira. 30 Anos de Constituição, 30 Anos de Reforma Constitucional. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 1, jan./abr. 2020.

MAZZOCO, Heitor. Câmara dos Deputados tem 145 PECs prontas para votação. **O Tempo**, 09 jan. 2022. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/congresso/camara-dos-deputados-tem-145-pecs-prontas-para-votacao-1.2592744>. Acesso em: 30 set. 2024.

MELO, Marcus André. Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à "megapolítica". **Novos estudos CEBRAP**, p. 187-206, 2013.

MENDES, Pedro Ranieri Ximenes; ACHA, Fernanda Rosa; RESGALA JÚNIOR, Renato Marcelo. O Direito Constitucional à Informação, à Liberdade de Imprensa e à Livre Expressão e a Divulgação de Fake News: Aspectos Jurídicos e Sociais da

Disseminação de Notícias Falsas e a Atuação do Poder Judiciário. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 9, n. 10, p. 702-721, 2023.

MORAIS, Jennifer Azambuja de; BERNARDI, Ana Julia Bonzanini. Socialização política e as redes familiares e sociais: o papel da Internet na cultura política dos jovens no Sul do Brasil. **Análise Social**, v. 239, n. 2, p. 364-368, 2021.

NOBRE, Marcos. **Pensando o impeachment**. Novos Estudos, n. 34, 1992.

OLIVEIRA, Fernanda Machiaveli Morão de. **Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

OUVERNEY, Assis Luiz Mafort; FERNANDES, Fernando Manuel Bessa. Legislativo e Executivo na pandemia de Covid-19: a emergência de uma conjuntura crítica federativa?. **SAÚDE EM DEBATE**, v. 46, p. 33-47, 2022.

PEREIRA, Carlos. **“What are the conditions for the presidential success in the legislative arena? The Brazilian electoral connection.”** Ph.D. Thesis, The New School University, New York, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, p. 45-67, 2000.

POWER, Timothy. Institutions in democratic Brazil: Politics as a permanent constitutional convention. In: KINGSTONE, Peter and POWER Timothy Eds. **Democratic Brazil: Actors institutions and processes**. Pittsburg. University of Pittsburg Press, pp. 77-98. 2000.

PRAÇA, Sérgio. O fim da 'longa Constituinte'? Emendas constitucionais nos governos petistas, 2003-2011. In: Humberto Dantas; José Roberto de Toledo; Marco Antonio

Carvalho Teixeira. (Org.). **Análise política e jornalismo de dados: ensaios a partir do Basômetro**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014, v. , p. 143-159.

RANULFO MELO, Carlos. DEMOCRACIA, DIREITA E “LULA 3”: a eleição de 2022 e seus desdobramentos. **Caderno CRH**, [S. l.], v. 37, p. e024002, 2024. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/55270>>. Acesso em: 1 out. 2024.

REY, Beatriz. O Congresso e o balanço de poder no Brasil. **Journal of Democracy (em português)**, v. 12, n. 2, pp. 1-27.

RODRIGUES, S. A.; COSTA, C. de S. Uma análise das competências do poder judiciário, sob a égide de uma democracia representativa no Brasil / An analysis of the competences of the judiciary power, under the auspices of a representative democracy in Brazil. **Brazilian Journal of Development**, [S. l.], v. 7, n. 3, p. 23509–23525, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n3-183. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/26023>. Acesso em: 30 set. 2024.

ROETT, Riordan. Brazil's transition to democracy. **Current History**, v. 88, n. 536, p. 117-151, 1989.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Editora Appris, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos fundamentais sociais como “cláusulas pétreas”. **Cadernos de direito**, v. 3, n. 5, p. 78-97, 2003.

SARTORI, Giovanni. Constitutional Engineering. **Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes**, p. 197-204, 1994.

SENADO FEDERAL. Instituto de Pesquisa DataSenado. **Panorama Político 2022: o cidadão e o Senado Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/602874>. Acesso em: 30 set. 2024.

SINGER, André. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. **A feitura da nova constituição: um reexame da cultura política brasileira. Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n.2, p.17-38, 1989.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

SOUZA, Renan Albernaz de. **O processo de impeachment visto a partir do presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2014.

VIEIRA, José Roberto. BOCAGE E AS MEDIDAS PROVISÓRIAS: A EMENDA PIOR DO QUE O SONETO. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, 2004.

VIEIRA, OSCAR VILHENA. Resiliência Constitucional. In: CALIXTO, Angela Jank. (Org.). **30 anos de Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988 - Homenagem à Professora Anna Candida da Cunha Ferraz**. 1ed. Curitiba: Juruá Editora, 2018, v. 1, p. 381-387.