

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

GUILHERME BAENA FERNANDES DE GODOY

A CONSTITUIÇÃO CATEDRAL

UMA ANÁLISE DAS SUCESSIVAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO E A
PRESERVAÇÃO DO SEU NÚCLEO ESSENCIAL

Brasília

2023

GUILHERME BAENA FERNANDES DE GODOY

A CONSTITUIÇÃO CATEDRAL

UMA ANÁLISE DAS SUCESSIVAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO E A
PRESERVAÇÃO DO SEU NÚCLEO ESSENCIAL

Defesa de Dissertação de Mestrado, desenvolvida sob a orientação da professora doutora Laila Galvão, apresentada para obtenção de título de mestre em Direito.

26 de junho de 2023

BANCA EXAMINADORA

Orientadora Profª. Dra. Laila Maia Galvão
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Avaliador Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

Avaliador Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho
Universidade de São Paulo – USP

Ficha Catalográfica

G589 Godoy, Guilherme Baena Fernandes de

A Constituição Catedral: Uma análise das sucessivas emendas à Constituição e a preservação do seu núcleo essencial. / Guilherme Baena Fernandes de Godoy. – Brasília: IDP, 2023.

180 p.
Inclui bibliografia.

Orientadora: Laila Maia Galvão.
Dissertação (mestrado) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Brasília, 2023.

1. Constituição Federal 2. Emendas. 3. Análise de dados. 4. História constitucional. 5. Direito constitucional comparado. I. Título.

“As cadeias encheram-se, houve silêncio, reformou-se a constituição, a coisa sagrada em que ninguém tinha tido a coragem de tocar.”

— Graciliano Ramos, *Pequena história da República*

Sumário

Introdução	7
A problemática das emendas em excesso	7
Estrutura do trabalho	8
1 Constituições, emendas, histórias & percepções: exposição do tema	10
1.1 Constituição perene ou inconstante?	10
1.2 Da natureza das emendas	15
1.3 Emendas no Brasil	25
1.4 Constituição histórica do Brasil	46
2 Metodologia adotada	54
3 A Constituição e suas emendas: análise das reformas e seus efeitos	62
3.1 A estabilidade da Constituição Federal no seu aspecto quantitativo	62
3.2 As mudanças feitas pelas emendas	72
3.3 A essência da Constituição	89
Conclusão	97
Trocaram nossa Constituição?	97
A Constituição Catedral	99
A Lista de emendas e respectivas alterações	109
B Lista de artigos e respectivas emendas	112
C Lista de artigos do ADCT e respectivas emendas	115
D Índice e taxa de cristalização dos artigos	117
E Dados seccionais	121
F Índice de cristalização seccional	123
G Visão geral das modificações da Constituição	125
H Tabela da constituição histórica	129
I Dados de tramitação das PECs	131
J Análise e classificação das emendas à Constituição	133

RESUMO

Até a publicação deste trabalho, 128 emendas à Constituição foram promulgadas pelo Congresso Nacional. No entanto, esse número não explica de que forma essas alterações impactaram a nossa Lei Maior. O presente trabalho analisa as mudanças que foram realizadas pelas emendas na Constituição Federal, em seu aspecto quantitativo e qualitativo, a fim de entender se, apesar do alto número de emendas, é possível reconhecer uma essência da constituição que está ainda preservada. Na primeira parte do trabalho, é feito um levantamento histórico sobre o instituto das emendas, em especial com o seu surgimento nos EUA, e o uso delas pelo constitucionalismo brasileiro em todas as constituições do país, culminando no desenvolvimento do que chamamos de constituição histórica do Brasil. Em seguida, é feita uma análise dos dados levantados durante a pesquisa (quais artigos foram modificados pelas emendas, quais emendas recaíram nos artigos, entre outros dados), utilizando-se duas metodologias desenvolvidas pelo autor para classificar a mudança operada pelas emendas, chamadas índice de cristalização e taxa de cristalização; foi feita também uma análise qualitativa das emendas, utilizando-se o método do professor Richard Albert de classificação da mudança promovida pelas emendas à constituição, bem como um levantamento do que pode ser entendido como a essência da constituição. Por fim, conclui-se que a Constituição Federal está preservada na sua essência, visto que a grande maioria das emendas apenas corrigiu ou aperfeiçoou o texto original, e um pequeno quantitativo desfez partes do projeto do constituinte de 1988. Contudo, seria desejável uma desconstitucionalização de diversos pontos para que se diminua a frequência do emendamento.

Palavras-chave: Constituição Federal; emendas; análise de dados; história constitucional; direito constitucional comparado.

ABSTRACT

Up until the publication of this work, 128 amendments to the Constitution were promulgated by the National Congress. Nevertheless, this number does not explain how these modifications impacted our Fundamental Law. The foregoing work analyzes the changes that were made by the amendments to the Federal Constitution, in its quantitative and qualitative aspects, so as to understand if, in spite of the high number of amendments, it is possible to recognize an essence of the constitution that is still preserved. In the first part of the work, an historic survey of the institution of amendment is presented, specially its development in the US, and their use by the Brazilian constitutionalism in all of the country's constitutions, culminating in the development of what we call the Brazilian historic constitution. Next, we analyze the data gathered during the research (which articles were amended the most, which amendments changed which articles, among other data), using two methodologies developed by the author to classify the changes made by the amendments, called crystallization index and crystallization ratio; a qualitative analysis of the amendments is made, using the method of Professor Richard Albert for classifying the change an amendment does to the constitution. Finally, we conclude that the Federal Constitution is preserved in its essence, given that the majority of the amendments just corrected or perfected the original text, while a small amount of the amendments undid parts of the founding project of 1988. However, it would be desirable to deconstitutionalize various parts of the Charter of 88 so as to diminish the frequency of amendment.

Keywords: Federal Constitution; amendments; data analysis; constitutional history; comparative constitutional law.

Introdução

A problemática das emendas em excesso

Muito se diz que a Constituição Federal de 1988 já foi diversas vezes alterada desde sua promulgação. Embora isso possa ser verdade do ponto de vista numérico — ou seja, do quantitativo de emendas —, nem sempre o impacto das mudanças na estrutura principal do texto constitucional é abordado. Essa observação não é trivial, visto que a aparente excessiva mutabilidade da Constituição Federal gera questionamentos em relação à sua eficácia, estabilidade e até mesmo legitimidade (não raras vezes com atores políticos desejando uma nova constituição).

Assim, parece ser importante que a análise das emendas à Constituição Federal não se limite apenas à questão da quantidade, mas também da qualidade dessas mudanças. Ora, uma constituição tem como propósito ser a fundação do Estado, o ponto de apoio; temas que ultrapassem essa função não impactam a arquitetura estatal, não interferem no seu funcionamento. **Após tantas emendas aprovadas, a estrutura essencial da República inaugurada em 1988 foi substancialmente alterada?**

A análise que será feita nesse trabalho não se limita somente à organização dos Poderes ou forma de governo, mas olha todo o texto constitucional em busca dos elementos que parecem requerer atenção constante do legislador ordinário. Seria essa atuação legislativa intensa uma maneira de o Congresso Nacional tentar responder às necessidades de mudança da sociedade brasileira?

Por isso a investigação deve ser detalhada, e será feita aqui com levantamento de dados que vão além do simples aspecto numérico ordinal das emendas. Quais artigos foram mais modificados, quais temas foram recorrentes nas emendas, quais delas se limitaram a pequenas ou supérfluas modificações, e quais promoveram as maiores alterações,

ou mesmo quais partes do texto se estabilizaram ao longo desses mais de trinta anos são questões fundamentais para que seja possível entender o escopo das mudanças por que passou a Constituição Federal.

Estrutura do trabalho

O trabalho é dividido da seguinte forma: no primeiro capítulo, é feita a contextualização do tema no país, demonstrando-se como a problemática do excesso de emendas tem sido discutida; procede-se a uma análise histórica do instituto das emendas, seu surgimento e amadurecimento nos Estados Unidos e como se desenvolveram naquela nação; com isso, passa-se à história do poder de emendamento no Brasil, percorrendo-se todas as constituições que tivemos, com seus ritos e modificações mais relevantes; conclui-se com a explicação do que entendemos ser uma “constituição histórica” nacional, ou seja, a herança institucional que uma Carta legou à seguinte, sucessivamente através das gerações, amadurecendo o conceito de constituição no país.

No capítulo 2, é explicada a metodologia adotada no trabalho para o levantamento e interpretação dos dados, que serão expostos de modo resumido ao longo do texto, mas que podem ser encontrados na íntegra nos apêndices.

No capítulo 3 são apresentados os dados de duas formas: a) uma análise quantitativa das emendas que recaíram sobre o texto constitucional, visando entender se o número de emendas é capaz, por si só, de explicar como foi afetada a Carta de 88, e b) uma análise qualitativa das emendas, em que se adotou a classificação do professor e pesquisador Richard Albert, dividindo-as em corretivas, elaborativas e desmembramentos. Com esses agrupamentos, foi possível entender de que forma as emendas alteraram a Constituição Federal, e compreender melhor tais mudanças. Esses dados são confrontados com outros produzidos em pesquisas semelhantes, que reforçam o argumento defendido aqui. Por último, também foi feita uma reflexão do que se entende por essência da constituição, na tentativa de se aproximar de um conceito.

Com isso, concluímos que a Constituição de 1988 não foi alterada na sua essência, visto que a grande maioria das emendas tiveram mais o intuito de corrigir diversos tipos de erros, imprecisões ou defeitos, enquanto que outra parte significativa das mudanças visou

reforçar ou avançar o projeto constituinte originário, e apenas um diminuto quantitativo de reformas realmente alterou a intenção original da Carta, redirecionando o viés ideológico inicial.

Capítulo 1

Constituições, emendas, histórias & percepções: exposição do tema

1.1 Constituição perene ou inconstante?

Desde que foi promulgada, a Constituição Federal foi alvo de inúmeras críticas acerca da extensão do seu texto (VIEIRA; BARBOSA, 2018) e, posteriormente, com o percebido excesso de emendas¹. Três décadas após sua edição, coleciona mais de uma centena delas, sendo certo que seu texto ganhou um tamanho ainda maior (ARANTES; COUTO, 2019). No entanto, as críticas parecem sempre focar na dimensão numérica das emendas, e não no conteúdo ou nos efeitos práticos desse processo.

Ao completar trinta anos em 2018, por exemplo, vários debates foram feitos acerca da quantidade de vezes em que a Constituição Federal foi emendada, o que demonstraria uma falha fundamental da sua redação original, quando não uma falência de propósito do texto constitucional (VIEIRA; BARBOSA, 2018). No entanto, sem uma análise pormenorizada do que ocorreu nos últimos anos, não é possível determinar o real problema para além da quantidade de vezes em que houve emendamento. Se não é possível dizer que todas as emendas têm o mesmo peso (e certamente não têm), então a busca por dados poderá mostrar um outro cenário.

A polêmica das constantes mudanças da Constituição Federal parece ser o tema do dia há anos, seja na academia, seja em debates eleitorais, seja na imprensa; recorrentemente, há quem defenda uma nova Carta Magna. No entanto, é necessário aprofundar o assunto, pois de que forma se pode dizer que a Constituição Federal foi muito alterada

¹Na imprensa o tema foi bem debatido, ver, por exemplo, CALGARO, 2018; MONNERAT; SARTORI; MORAES, 2018; PEREZ, 2020; RODRIGUES; KRÜGUER, 2018; RONCAGLIA, 2008; VENTURINI, 2018.

sem que se saiba a qualidade dessas mudanças? Igualmente, uma nova constituição de nada adiantará se forem repetidos os mesmos supostos erros na nova Carta, ou seja, se não forem identificados os possíveis pontos fracos da atual. Afinal, não nos servirá uma nova constituição que seja bem menor se, passados muitos anos, a ela forem acrescentados inúmeros outros artigos.

Como ponto principal de qualquer sistema jurídico, as constituições são feitas para durar um longo tempo, possivelmente séculos². Ainda assim, um bom constituinte originário entende que tal obra não pode ficar congelada no tempo, e que sua adaptabilidade é condição necessária para sua permanência (MAUÉS, 2020, p. 2). Isso se verifica nas principais constituições do mundo, ora sendo alteradas por meio de emenda, ora por meio de interpretação judicial (LUTZ, 1994, p. 355). No Brasil, o fenômeno do emendamento parece ser singular, visto que no ano de 2023 já se contabilizam 128 emendas, além das 6 emendas de revisão. A Constituição da República acaba, então, por não ser promulgada com um texto definitivo, mas é construída ao longo dos anos por várias legislaturas diferentes, algo que nos remete às catedrais europeias, cujas construções levam séculos e são obra de muitas gerações, num lento e contínuo processo de aprimoramento e refazimento.

No entanto, o caso brasileiro está longe de ser o único. A Constituição do México, de 1917, é considerada a mais emendada do mundo, contabilizando 737 reformas até o ano de 2020. No cenário mexicano, esse fenômeno decorre da interação entre Judiciário e Legislativo, de maneira que, conforme a diversidade e o número de decisões vinculantes da Suprema Corte aumentam, mais emendas são aprovadas. Dessa forma, a atuação do órgão de cúpula do Judiciário mexicano não apenas aplica a constituição, mas também acaba fazendo uma revisão dela (POZAS-LOYO; SAAVEDRA-HERRERA; POU-GIMÉNEZ, 2022, p. 1). Portanto, não é pelo fato de uma constituição ser antiga que necessariamente ela terá poucas emendas, ou que seu texto se encontra estável o suficiente para que o emendamento seja baixo.

²Na contramão dessa noção, Thomas Jefferson dizia que as constituições deveriam ter uma vida máxima de 19 anos, após o que, seriam substituídas por uma nova (ELKINS; GINSBURG; MELTON, 2009, p. 1). Ele defendia essa substituição constante da constituição com base na ideia do que “os mortos não devem governar os vivos” (carta a James Madison, 6 de setembro de 1789), e criticava os que a viam “como a arca da aliança, sagrada demais para ser tocada” (carta a Samuel Kercheval, 12 de julho de 1816). Ia além, alegando que a geração fundadora não deveria ser vista como detentora de uma sabedoria sobrehumana, visto que as gerações posteriores eram tão preparadas quanto a anterior, e ainda contavam com a experiência do tempo (*idem*).

Também nos EUA se observa o mesmo. Muitas vezes as pessoas têm a impressão de que, por contar oficialmente apenas 27 emendas em 234 anos, ela foi pouco alterada, e que a prática americana é de não se mexer no texto constitucional. Na verdade, a dificuldade de emendamento formal imposta pelo art. V daquela constituição é tão grande que outros caminhos tiveram de ser utilizados para que a sociedade não se desencontrasse da norma fundamental. Por conta disso, diversas mudanças foram feitas fora do rito de emenda e sem alteração do texto, por meio de leis e decisões judiciais³ (STRAUSS, 2000, pp. 1469–1473).

Outro aspecto que ocorre nos EUA é que a Constituição Federal é tão sucinta que se assemelha mais com um tratado internacional do que com um texto fundamental do país. Se por um lado a Carta estadunidense é lacônica, por outro são as constituições estaduais que se aproximam da regra mais usual de textos maiores e muitas vezes emendados. Apenas a título de exemplo, utilizando-se a notação [nº de const. que o estado teve/idade da const. atual/nº de emendas da const. atual]: Alabama (6/90/726), Arizona (1/79/109), Califórnia (2/112/471), Maryland (4/124/200), Massachusetts (1/211/116), Nova York

³Strauss entende, por exemplo, que muitas das emendas são “irrelevantes”: *Notwithstanding all the attention that constitutional amendments receive, however, our constitutional order would look little different if a formal amendment process did not exist. At least since the first few decades of the Republic, constitutional amendments have not been an important means by which the Constitution, in practice, has changed. Many changes have come about without amendments. In some instances, even though amendments were rejected, the law changed in the way the failed amendments sought. Several amendments that were thought to be important in fact had little effect until society changed by other means. Other amendments did little more than ratify changes that had already come about in other ways.* [“A despeito de toda a atenção que as emendas à constituição recebem, contudo, nossa ordem constitucional iria parecer muito pouco diferente se um processo formal de emendamento não existisse. Pelo menos desde as primeiras décadas da República, emendas à constituição não foram maneiras importantes por meio da qual a Constituição, na prática, mudava. Muitas das mudanças ocorreram sem emendas. Em alguns casos, mesmo quando emendas eram rejeitadas, a lei mudava da maneira pretendida pelas emendas que falharam. Diversas emendas que se pensava serem importantes de fato tiveram pouco efeito até que a sociedade mudasse por outros modos. Outras emendas fizeram pouco mais do que ratificar mudanças que já haviam ocorrido de outras formas”] (STRAUSS, 2000, p. 1457). Ainda sobre isso, Young: *My argument here accepts that the constitution has changed, but not because the canonical Constitution has been amended in some mysterious non-Article V way. Rather, it has changed because most of the Constitution — that is, the constitutive rules that make up our polity — never required an Article V amendment to be altered in the first place. The overwhelming majority of changes in our constitutional structure since the Founding have resulted from changes and additions to the extracanonical norms by which we implement, specify, and supplement the canonical document.* [“Meu argumento aqui aceita que a constituição mudou, mas não porque a Constituição canônica foi emendada de uma forma misteriosa fora do Artigo V. Ao contrário, ela mudou porque a maior parte da Constituição — isto é, as regras constitutivas que compõem nossa sociedade política —, de fato, nunca necessitou de uma emenda do Artigo V para que mudasse. A grande maioria das mudanças em nossa estrutura constitucional desde a Fundação resultaram de alterações e adições nas normas extracanônicas por meio das quais nós implementamos, especificamos e suplementamos o documento canônico.”] (YOUNG, 2007, pp. 458–459).

(4/96/207), Carolina do Sul (7/95/463), e Texas (5/115/326)⁴ (LUTZ, 1994, p. 367).

A primeira questão que deve ser compreendida é a razão do texto constitucional brasileiro ser tão grande. A atual Constituição Federal foi fruto de um compromisso de forças políticas antagônicas, de maneira que muitos interesses corporativistas e sociais⁵ acabaram sendo inseridos no texto a fim de que tivessem proteção constitucional, visto que havia um sentimento de grande desconfiança em relação às forças políticas futuras (VIEIRA; BARBOSA, 2018, pp. 135–136). Dessa percepção de que o texto final deveria conter o máximo de garantias resultou a maior constituição que o país já teve.

Tome-se o art. 5º, por exemplo. Nele estão previstos os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos, com extensão de setenta e oito incisos. Visou-se proteger uma ampla gama de direitos, uma espécie de “super” *bill of rights*, traduzindo bem o clima pós-regime militar. O tamanho alongado do artigo 5º é representativo do sentimento que havia na Assembleia Constituinte de inserir no texto magno tantas proteções quanto fosse possível, evitando-se um novo episódio de ruptura institucional e de violação de direitos básicos.

O que ocorre no art. 5º não é fenômeno isolado, no entanto. Por todo o texto constitucional encontram-se artigos extensos e detalhistas, justamente por conta do ambiente de desconfiança política. Com as emendas à Constituição Federal não é diferente.

A primeira emenda à constituição foi em 1992. Desde então, o texto foi alterado em todos os anos — com exceção do ano de 2018, por conta da intervenção federal no Rio de Janeiro —. A aparente necessidade de o Congresso Nacional voltar constantemente ao processo constituinte parece estar ligada à inscrição de políticas públicas na Constituição Federal, para além da tradicional estruturação do Estado (ARANTES; COUTO, 2019). Como políticas públicas variam de governo para governo, então naturalmente a carta política brasileira precisaria ser recorrentemente emendada.

Esse processo de emendamento, inclusive, não apenas alterou o texto original,

⁴Dados do ano de 1994 (LUTZ, 1994). Para esse ano, somadas, as constituições estaduais americanas foram emendadas 5.845 vezes.

⁵Paixão relata o caráter aberto da ANC: “Assim, o texto começou a ser produzido num contexto de uma Assembleia descentralizada e aberta, considerando o grande número de audiências públicas realizadas em cada subcomissão, com o comparecimento maciço dos setores interessados na redação do texto. Isso transcende, inclusive, a dimensão da mera defesa de pautas corporativas (que também ocorreram), na medida em que as subcomissões temáticas abriam suas portas para interlocutores diversos, e possibilitavam também o encontro de tendências opostas, que se confrontavam no debate.” (PAIXÃO, 2011, pp. 164–165).

mas também significou um aumento substancial de tamanho; segundo Arantes e Couto, a Constituição Federal estava 44% maior em 2018 do que em 1988 (ARANTES; COUTO, 2019). Dito de outra forma, os legisladores nacionais parecem persistir em desconfiar das forças políticas e continuam a entrincheirar garantias e objetivos no Texto Magno, algo que contraria a noção de que uma constituição originalmente menor não sofreria desse mesmo excesso de emendas.

Aliás, e é bom que se diga, um texto menor e principiológico — como defendido por alguns — não necessariamente levaria a um resultado melhor. Ginsburg *et al* apontam justamente o contrário: constituições mais detalhadas e que contemplam interesses mais amplos tendem a durar mais do que constituições menores e generalistas (ELKINS; GINSBURG; MELTON, 2009, p. 8). Nesse sentido, a constituição brasileira contou com ampla participação popular na primeira fase de sua confecção (VIEIRA, 2018, pp. 135–149), algo que alguns entendem ser essencial quando do exercício do poder constituinte originário (ROZNAI, 2017, pp. 24–25).

Outra característica particular do processo constituinte derivado no Brasil é a judicialização das emendas. Apesar de não ser recorrente, a análise das emendas pelo Supremo Tribunal Federal – STF é relativamente esperada após a promulgação, o que de fato ocorreu em 35 emendas até 2018 (OLIVEIRA; ARGUELHES, 2021, p. 3). A grande maioria dessas se refere a emendas consideradas de políticas públicas, o que reforça o argumento de que a Constituição não teve seu núcleo essencial significativamente alterado.

Enquanto que Arantes e Couto classificam as emendas nos tipos *polity* (referentes às estruturas do Estado) e *policy* (referentes a políticas públicas), Maués as separa pelo título alterado na Constituição Federal. Com sua divisão, o título mais emendado é o da Tributação e Orçamento, objeto de 41 emendas (MAUÉS, 2020, p. 21). No entanto, essas classificações não respondem algumas questões, como: 1) quais dos dispositivos alterados se consolidaram ao longo do tempo — ou seja, tiveram seu texto estabilizado após algumas mudanças e não foram objeto de novas emendas —, e 2) quais emendas menos acarretaram mudanças na estrutura do texto, bem como quais impactaram mais. Isso, porque grande quantidade de emendas que alteram características laterais da Constituição Federal mostram mais uma pré-disposição política em aparentar a realização de mudanças do que querer, de fato, implementá-las, por exemplo.

Por isso, a proposta que aqui se delineia é ir mais a fundo na produção de dados, buscar uma análise histórica mais detalhada das emendas e encontrar uma definição de qual seriam os pontos do texto constitucional que se tornaram essenciais para o funcionamento do país. Parece paradoxal que uma das constituições mais longevas do período republicano seja constantemente emendada, mas talvez essa seja parte de sua força, que pode ser um sinal de que as mudanças sociais pelas quais o Brasil passou desde a redemocratização necessitam de atenção renovada periodicamente.

1.2 Da natureza das emendas

O poder de emenda às constituições tem sido objeto de dedicação de juristas desde que as primeiras constituições codificadas foram promulgadas. De fato, a Constituição dos Estados Unidos da América – EUA surge exatamente em um contexto de revisão dos Artigos da Confederação, que exigiam a aprovação unânime do Congresso para que pudessem ser emendados (OSTROM; ALLEN, 2008, p. 7). Essa foi uma das principais inovações dos Artigos da Confederação, que derivou da tradição colonial de convenções, a qual entendia ser necessário haver um mecanismo para corrigir eventuais falhas apontadas nos textos legais (OSTROM; ALLEN, 2008, p. 7). O que hoje pode parecer trivial, na verdade, traça sua origem à lógica americana de que documentos constitucionais devem poder ser revisados, não havendo essa noção antes dos Artigos da Confederação (ainda que, nestes, de forma primitiva) e da própria constituição americana (da maneira que se conhece hoje)⁶. Apenas a título de exemplo, os Instrumentos de Governo de Cromwell de 1653 não continham previsão de revisão (KLEIN, 1978, p. 209, n. 28).

A razão de haver uma possibilidade de emenda ao texto constitucional era baseada na ideia de soberania popular. Nessa concepção, os instrumentos constitucionais eram fruto da vontade do povo e por ele poderiam ser reescritos quando assim quisesse. Daí decorre que as constituições estaduais americanas, a exemplo dos Artigos da Confederação, deveriam ser escritas por uma convenção eleita para esse fim, sendo o documento gerado posteriormente ratificado pelo povo (LUTZ, 1994, pp. 355–356). Essa mesma noção de poder popular é traduzida na França pelo abade Sieyès, em sua obra *O Que é o Terceiro*

⁶Igualmente, diversos estados inseriram mecanismos de emendamento em suas constituições (LUTZ, 1994, p. 356).

Estado, escrita pouco antes da Revolução Francesa. Nela, defendia haver um Poder Constituinte (*pouvoir constituant*) ilimitado e soberano, decorrente da vontade popular, e um Poder Constituído (*pouvoirs constitués*), cuja capacidade de agir é limitada pelo constituinte. Este poder deve ser exercido por uma assembleia escolhida popularmente, em que representantes extraordinários agem em nome da Nação (KLEIN, 1978, pp. 210–211).

Além do princípio da soberania popular, o poder de emendamento era embasado em três princípios centrais do pensamento americano dos anos de 1770: a natureza humana imperfeita porém educável, a eficácia do processo deliberativo e a distinção entre legislação ordinária e matérias constitucionais (LUTZ, 1994, p. 356).

O primeiro princípio se baseia na ideia de falibilidade das pessoas; por isso, o governo popular deve refletir essa característica da natureza humana. Entendia-se que cada instituição governamental tem um aspecto de experimentação e que, portanto, elas poderiam ser aperfeiçoadas quando isso se mostrasse necessário, devendo a constituição conter mecanismos para que o povo pudesse efetuar tais mudanças. Já o segundo princípio é o da necessidade de um processo deliberativo, de forma que decisões coletivas sejam feitas com eficiência. Deste princípio advém o entendimento de que quanto mais essencial a matéria a ser analisada, maior a deliberação que deve ocorrer antes dessa decisão. Por último, o terceiro princípio informa que temas constitucionais são mais importantes do que a legislação ordinária e, por isso, não só o processo de deliberação daquele tipo legislativo deve ser mais demorado, mas também a forma de aprovação das emendas à constituição deve prever um regime mais complexo (LUTZ, 1994, pp. 356–357).

O processo de emenda de uma constituição surge e se justifica, então, pela necessidade de serem feitos ajustes ao texto constitucional para que ele legitimamente corresponda às expectativas da população. Uma constituição nada mais é do que um contrato — como diziam os adeptos da teoria contratualista⁷ — entre os membros de determinada comunidade nacional, cujo fim visa a que se organize o exercício do poder, limitando-o e orientando-o como deve agir para alcançar os objetivos propostos na lei fundamental. Dessa forma, a constituição é, a um só tempo, o início (ou a fundação) da ordem jurídica e também seu ponto final (ou teto), de onde as leis começam e ao mesmo tempo o limite de onde elas não podem passar.

⁷Sobre as teorias contratualistas, ver LASKAR, 2013.

No entanto, a questão do poder de emenda das constituições não é tão simples quanto o poder de alteração das leis. Isso porque o poder que edita a lei é o mesmo que a modifica ou extingue, sendo autorizado, para tanto, pela constituição. Contudo, o poder que edita a constituição não é o mesmo que realiza uma emenda, e este fato traz implicações de ordem prática. De forma análoga, é como se o poder que edita uma portaria quisesse modificar uma lei. Isso não é possível porque não se trata do mesmo poder, havendo uma clara hierarquia entre ambos. Este fenômeno não passou despercebido no primeiro Congresso dos EUA quando, num debate acerca das dez emendas que viriam a compor a chamada *bill of rights*, indagou-se se elas fariam parte do corpo da constituição ou se, pelo contrário, iriam somente ser apensadas ao final do texto, não se incorporando ao documento (KLEIN, 1978, p. 209). Enquanto o secretário de Estado, James Madison, defendia que as emendas deveriam se mesclar ao texto original da constituição, o deputado Sherman entendia que elas iriam compor a ordem constitucional mas não o texto da constituição em si:

Nós não devemos entrelaçar nossas propostas com a obra em si, porque isso será destruidor para todo o material (...). Tentaria qualquer legislatura introduzir em norma pretérita uma emenda subsequente, e deixá-las assim ligadas? Quando uma alteração é feita em uma lei, isto ocorre de forma suplementar: a lei reformadora sempre revogando a anterior em tudo que lhe se difere (...). A Constituição é a lei do povo, e deve permanecer íntegra. Mas as emendas serão a Lei dos Governos Estaduais. Repise-se, toda autoridade que possuímos é derivada daquele instrumento; se desejamos destruir o todo, e estabelecer uma nova Constituição, removeremos a fundação na qual pretendemos construir.⁸ (KLEIN, 1978, pp. 209–210) (tradução livre)

Em outras palavras, como poderia o poder que emenda a constituição modificar a base que o sustentava? A posição de Sherman prevaleceu, de maneira que as emendas são apensadas ao final do texto original, mas o entendimento que se estabeleceu nos EUA foi o de que elas pertencem ao corpo da constituição (CONGRESSIONAL RESEARCH

⁸... *We ought not to interweave our propositions into the work itself, because it will be destructive of the whole fabric ... [W]ould any legislature endeavor to introduce into a former act a subsequent amendment, and let them stand so connected? When an alteration is made in an act it is done by way of supplement, the latter act always repealing the former in every specified case of difference... The Constitution is the act of the people, and ought to remain entire. But the amendments will be the Act of the State Governments. Again, all the authority we possess is derived from that instrument; if we mean to destroy the whole, and establish a new Constitution, we remove the basis on which we mean to build.*

SERVICE, 2017, p. 999; KLEIN, 1978, p. 210). Esse debate pode parecer estranho atualmente, mas é bem elucidativo de como os conceitos do poder de emenda ainda não estavam bem formados no começo do constitucionalismo americano, e como as teorias sobre emendamento ainda estavam cruas. A própria noção de emendas inconstitucionais não é pacífica na doutrina americana, visto que não há limitação expressa de emendamento (ou seja, cláusulas pétreas)⁹, entendendo alguns, contudo, que há limitações implícitas que impedem que uma emenda desfigure o sistema constitucional e seus fins, enquanto outros entendem mesmo ser o poder de emenda ilimitado (ROZNAI, 2013, pp. 670–672).

Igualmente importante é compreender a própria utilização do termo “emenda”, inscrito na Constituição dos EUA, e qual teria sido o propósito de se escolher esse termo. No caso *Rhode Island v. Palmer*, argumentou-se que o intuito dos fundadores ao utilizar o termo “emenda” era o mesmo consagrado na *common law*, ou seja, o de que emendar significa apenas a correção de erros na constituição, e não alterações substantivas ao texto original, que poderiam subverter a intenção dos Pais Fundadores; essa argumentação não foi acolhida pela Suprema Corte dos EUA (CORWIN; RAMSEY, 1951, pp. 187–188). Tal entendimento, no entanto, foi incorporado em outros países, como França e Alemanha.

Como dito anteriormente, Sieyès foi quem inaugurou na França a noção de poder constituinte e poder constituído, diferenciando-os pelo titular que exerce o poder. Enquanto que somente o “povo” (por meio de representantes especiais) poderia formar uma nova constituição, estaria a assembleia nacional autorizada apenas a emendar o texto escrito pelo soberano, e portanto esse poder seria limitado por natureza. Essa distinção leva ao surgimento da teoria francesa do “poder constituinte originário” e do “poder constituinte derivado”, que se espalha pelo continente europeu (KLEIN, 1978, pp. 210–211), sendo também utilizada no Brasil. Ainda que não houvesse a noção de cláusulas pétreas, entendiam que não era possível alterar a forma de governo (*frame of government*) que o povo estabeleceu. Na Alemanha, autores como Carl Schmitt também distinguiam entre o poder de fazer uma constituição e o poder de emendá-la (KLEIN, 1978, p. 212).

⁹As únicas limitações que havia era a de que não poderia ser o tráfico de escravos ser abolido antes de 1808, bem como não poderia a regra de impostos diretos ser modificada antes daquela data (artigo 5º, em referência ao artigo 1º, seção 9, cláusulas 1 e 4). Também não é possível uma emenda que reduza a representação de qualquer estado no Senado sem o seu consentimento (artigo 5º, em relação ao artigo 1º, seção 3, cláusula 1); essa última limitação ainda continua em vigor.

Com o fim do chamado Estado Liberal do século XIX e o surgimento do Estado Social no início do séc. XX, a separação entre poder constituinte originário e derivado vai sendo enfraquecida, ao passo que a noção de supremacia parlamentar vai ganhando força, até se tornar pensamento corrente na Europa, especialmente na França e na Alemanha dos anos de 1920 a 1930. Nessa quadra da história, as sucessivas crises econômicas por que passava o mundo — em especial após a Crise de 1929 — foram colocando cada vez mais pressão no Estado Social, que, para poder fazer frente às crescentes demandas populares, terminou por sucessivamente alocar competências ainda maiores ao Poder Executivo. Essa prática de extrema delegação de poderes do Legislativo ao Executivo habilitou o surgimento da ditadura nazista na Alemanha, em claro processo de abandono dos ideais constitucionais do séc. XIX de separação de poderes (LINDSETH, 2004, pp. 1347–1348).

Assim, é possível observar que o poder constituinte originário se confundiu com a própria legislatura, apesar de ser ela mesma uma estrutura constituída. Isso porque a delegação de poderes sem qualquer restrição ao Executivo claramente viola a noção da separação de poderes, numa aparente percepção de que o parlamento, ao falar em nome do povo, estaria legitimando democraticamente essa transferência de competências. Foi, talvez, um excesso de democracia que acabou por afundá-la, demonstrando — a princípio — a necessidade de distinguir-se o poder de legislar do poder constituinte.

No pós-guerra ocorreram discussões de como poderia ser evitada uma nova degeneração ao autoritarismo na Alemanha. Os arquitetos da Lei Básica de 1949 definiram um conjunto de direitos fundamentais, bem como as principais responsabilidades do Legislativo que não poderiam ser delegadas sob qualquer hipótese. Igualmente, estabeleceram um órgão externo ao parlamento que teria o poder de freiar o Legislativo em caso de descumprimento dessas regras constitucionais, o Tribunal Federal Constitucional (LINDSETH, 2004, p. 1349). No artigo 79, parágrafo 3º da Lei Básica, inseriu-se previsão de que os artigos 1º a 20 são cláusulas pétreas, inabólveis até mesmo pelo poder de emenda do parlamento, estabelecendo-se assim o fim da supremacia parlamentar e inaugurando-se a supremacia da constituição.

Vê-se até aqui que a natureza do poder de emenda nasceu dentro de um debate de como deve ser exercido o poder constituinte, se deveria haver uma simetria entre a forma de se escrever uma constituição e a maneira de alterá-la. Enquanto há uma corrente que

entende que o poder de emenda serve apenas para meras correções de rumo — vedada a alteração substancial do texto original (*frame of government*) — outra corrente sustenta que não há limitação alguma para que se altere a constituição, sendo o Poder Legislativo livre para proceder às mudanças que julgar necessárias. Como forma de se evitar que a constituição seja pouco a pouco completamente alterada, e até mesmo subvertida em seu sentido original, alguns países recorreram à ideia de cláusulas pétreas, de forma a deixar claro que o poder constituinte derivado não tem competência para mudanças substanciais, e que, portanto, é de fato limitado e exercido em condição de delegação do poder constituinte originário.

A natureza das emendas deve ser bem definida, pois a análise do que consiste essa mudança, ainda mais em países que adotam a revisão judicial, é totalmente dependente do sentido que se dá ao escopo do poder de mudança. Poderia um parlamento escrever uma nova constituição apenas por emendas? Se isso for possível, então não parece haver qualquer supremacia constitucional, e sim um código de leis que têm forma constitucional. Nos parece que não faz sentido que seja assim. Como dito anteriormente, a constituição é a própria origem do sistema jurídico, é o seu começo, e o Poder Legislativo é criação sua, com delimitações claras de como esse poder deve ser exercido. Já o poder constituinte não encontra limites nem fórmulas, pode ser realizado por uma ditadura ou por uma assembleia eleita para tanto. É um poder exercido não com base no Direito (porque criador deste), mas em bases filosóficas e sociais. Já o poder de emenda encontra-se na fronteira do Direito, mas ainda dentro dele.

Talvez porque essas distinções ainda fossem muito recentes, os Pais Fundadores preferiram adotar quatro fórmulas para poder se emendar a Constituição do EUA. São elas¹⁰:

- Congresso propõe uma mudança constitucional pelo quórum de dois terços, e a proposta se torna válida quando é ratificada por pelo menos três quartos dos estados, por meio de seus respectivos legislativos;
- Congresso propõe uma mudança constitucional pelo quórum de dois terços, e a proposta se torna válida quando ratificada por convenções estaduais, em pelo menos

¹⁰Artigo 5º da Constituição dos EUA.

três quartos dos estados;

- dois terços dos estados enviam uma petição ao Congresso para que este convoque uma convenção constitucional que irá propor uma mudança constitucional, e a proposta da convenção se torna válida quando ratificada por pelo menos três quartos dos estados, por meio dos respectivos legislativos; ou
- dois terços dos estados enviam uma petição ao Congresso para que este convoque uma convenção constitucional que irá propor uma mudança constitucional, e a proposta se torna válida quando ratificada por convenções estaduais, em pelo menos três quartos dos estados.

Esse processo complexo está na raiz do porque terem havido apenas 27 emendas à Constituição dos EUA. Importante notar que um dos métodos de emendamento da Constituição americana é extremamente parecido com o utilizado para a criação da própria Constituição. A Convenção da Filadélfia de 1787 utilizou, para a entrada em vigor da nova constituição, a fórmula da ratificação por convenções estaduais em pelo menos nove estados¹¹. Este método é em tudo igual à última fórmula da lista acima, com uma exceção, a ratificação deveria ser feita por nove estados, um a menos do que a previsão do artigo 5º de três quartos, o que — pelo número de estados à época — daria dez estados (três quartos de treze estados).

Era a natureza do poder de emenda que estava no cerne das discussões sobre a ratificação da Constituição americana, e o que explica porque há essas quatro formas de emendamento. Os federalistas entendiam que era necessário um governo nacional mais forte, que tivesse a capacidade de enfrentar os problemas do país com melhor condição legislativa e executiva, em especial para tratar a questão de créditos e contratos (HOLTON, 2008). No entanto, o artigo 13 dos Artigos da Confederação estipulava que qualquer emenda àquela constituição deveria ser aprovada pela unanimidade dos legislativos estaduais. Para que pudessem propor uma nova constituição, os federalistas teriam que submeter o novo texto para a aprovação pelas assembleias, e eles sabiam que não teriam o apoio necessário, já que o novo texto previa a perda de poder dos estados (ACKERMAN; KATYAL, 1995, pp. 478–480, 516, 546, 562).

¹¹Artigo 7º da Constituição dos EUA.

Em um primeiro momento, os federalistas solicitaram que uma convenção fosse convocada para ocorrer na Filadélfia, a fim de se discutirem emendas ao texto dos Artigos da Confederação, o que veio a ser aprovado pelo Congresso Continental. A resolução congressual expressamente declarava que a Convenção deveria **rever** os Artigos da Confederação, enviar as sugestões ao **Congresso**, e posteriormente às **legislaturas estaduais** para ratificação, de forma que a constituição federal (no caso, os Artigos da Confederação) se adequasse às necessidades do governo e da União¹². No entanto, isso não foi feito pela Convenção, e esse ponto é importante para nossa análise.

O artigo 7º da nova constituição proposta previa que ela entraria em vigor assim que ratificada por **convenções estaduais** (e não legislaturas), e sem que o texto fosse analisado pelo Congresso. Ora, isso não apenas divergia da resolução congressual aprovada, mas era claramente ilegal, e portanto inconstitucional. Como, então, pode um novo regime ser aprovado em tão flagrante violação das regras em vigor? Ackerman demonstra que os fundadores não recorreram a argumentos legalistas para defenderem o novo texto constitucional, mas se socorreram da retórica revolucionária para justificar que o “povo”, quando assim quisesse, poderia abandonar um regime que entendesse pior, e adotar um melhor, tal como fez ao se desvincular do Reino Unido (ACKERMAN; KATYAL, 1995, pp. 478, 488–489, 506–507, 530–531, 562).

Para justificar que o método de adoção da nova constituição não era ilegal, mas sim legítimo, defendiam que convenções estaduais deveriam ratificar ou não o novo texto — e não os legislativos estaduais, submetidos que estavam às constituições estaduais —, uma vez que o poder pertencia ao povo (alinhados, assim, com a doutrina americana da supremacia do poder popular). Era um recurso que tinha precedentes históricos. O uso da instituição “convenção” não apenas para trazer uma nova constituição à antiga ordem,

¹²*Resolved that in the opinion of Congress it is expedient that on the second Monday in May next a Convention of delegates who shall have been appointed by the several states be held at Philadelphia for the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation and reporting to Congress and the several legislatures such alterations and provisions therein as shall when agreed to in Congress and confirmed by the states render the federal constitution adequate to the exigencies of Government & the preservation of the Union* [“Resolvido que, na opinião do Congresso, é necessário que na segunda Segunda-feira de Maio próximo uma Convenção de delegados nomeada pelos vários estados será realizada na Filadélfia para o único e expresso propósito de revisar os Artigos da Confederação e reportar ao Congresso e às várias legislaturas tais alterações e provisões sugeridas que irão, quando aprovadas pelo Congresso e confirmadas pelos estados, tornar a constituição federal adequada às demandas do Governo & a preservação da União.”] <https://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/a7s1.html>

mas também para que emendas fossem feitas na nova constituição, tem uma origem histórica. No passado, quando não foi possível realizar uma sessão do parlamento, os ingleses utilizaram uma convenção para permitir que um legislativo paralelo pudesse funcionar. Assim, os federalistas fizeram o mesmo, e para poderem quebrar a antiga ordem sem que uma revolução fosse necessária, os fundadores recorreram ao mecanismo da “convenção” como uma ponte para o novo regime constitucional (ACKERMAN; KATYAL, 1995, pp. 559–561):

Esse grande precedente municiou os Federalistas com uma linguagem que os permitiu apresentar sua iniciativa ilegal de modo que beirasse a uma revolução total. Assim como no caso inglês, a quebra dos Federalistas com as regras legais não marcou uma absoluta e completa rejeição do passado institucional. As convenções federalistas de 1787-88, tal como a Convenção Inglesa um século antes, fizeram um esforço genuíno para ligar seus *pedigrees* com os elementos institucionais da constituição preexistente.¹³ (ACKERMAN; KATYAL, 1995, p. 560) (tradução livre)

Dessa forma, os fundadores não quebraram totalmente com o ambiente constitucional, ou melhor, com a cultura constitucional. Foi uma revolução, mas uma revolução controlada. Ao passar de um regime para o outro, houve uma continuidade, com o devido cuidado de manter o antigo Congresso em funcionamento até que a transição se completasse — após a eleição do novo Congresso — já sob a nova ordem constitucional (ACKERMAN; KATYAL, 1995, pp. 515, 521–522, 556–557). Provavelmente, para evitar que apenas um estado ou elites estaduais obstruíssem qualquer futura e necessária reforma constitucional (mesmo que isso significasse uma nova constituição), a nova Carta previu quatro métodos de emendamento, inclusive um que é idêntico à fórmula utilizada para ratificar a Constituição dos EUA. Isso poderia indicar que os fundadores não distinguiram com muito rigor o exercício do poder de emenda com o do poder de fundação, visto existirem ambos os poderes no artigo de emendamento da constituição (artigo 5º). Essa é a teoria esposada pelo professor Richard Albert.

¹³*This great precedent provided the Federalists with a language that permitted them to present their rule-breaking initiative in a way that allowed them to fall short of total revolution. As in the English case, the Federalist break with the legal rules did not mark an utter and complete repudiation of the institutional past. The Federalist conventions of 1787-88, like the English Convention a century earlier, had made a credible effort to link their pedigree with institutional elements of the preexisting constitution.*

Albert diferencia as emendas do que convencionou chamar de desmembramento constitucional (*constitutional dismemberment*) (ALBERT, 2018). Uma emenda, segundo ele, pode ser elaborativa ou corretiva; esta deve ser utilizada para aprimorar o texto em seus fundamentos, promovendo correções com esse fim. Já a emenda elaborativa realiza uma mudança maior do que uma simples correção, continuando o processo de feitura da própria constituição e expandindo suas intenções originais, ao passo que o desmembramento promove uma reforma mais radical:

Um desmembramento constitucional altera um direito fundamental, uma estrutura de sustentação, ou uma característica nuclear da identidade de uma constituição. É uma mudança constitucional entendida pelos atores políticos e pelo povo como sendo inconsistente com a constituição à época em que a mudança é feita. Em resumo grosseiro, o propósito e o efeito de um desmembramento constitucional são o mesmo: desfazer a constituição.¹⁴ (ALBERT, 2018, p. 4) (tradução livre)

Nesse sentido, uma alteração feita por emenda (ou emendas) — ainda que permanecendo a mesma constituição — será um desmembramento quando reorientar um subsistema constitucional, em oposição ao que imaginou o constituinte. Isso, segundo Albert, não é necessariamente bom nem ruim, dependerá do que se está mudando. O exemplo que o autor utiliza é o das emendas da Reconstrução após a Guerra Civil americana. As emendas 13, 14, e 15 removeram o sistema escravagista previsto na constituição, em clara oposição ao que quiseram os fundadores — inclusive, porque proibiram qualquer emenda que encerrasse o tráfico de escravos para os EUA antes do ano de 1808 —. Com essas reformas, o texto passou a dispor que não poderia haver discriminação racial, e extinguiu a cláusula de três quintos, a de escravos fugitivos e a de tributação proporcional (ALBERT, 2018, p. 4). O desmembramento foi claramente positivo, e manteve a mesma constituição, agora reorientada.

A teoria do professor Albert é uma das que será utilizada nessa pesquisa para que se compreenda melhor o fenômeno do emendamento no Brasil, e de que forma esse poder constituinte vem sendo exercido no país. Ao classificá-las de uma maneira que olha para o

¹⁴*A constitutional dismemberment alters a fundamental right, a load-bearing structure, or a core feature of the identity of a constitution. It is a constitutional change understood by political actors and the people to be inconsistent with the constitution at the time the change is made. To use a rough shorthand, the purpose and effect of a constitutional dismemberment are the same: to unmake a constitution.*

efeito que causam no texto constitucional, a teoria poderá ser um instrumento valioso em observar que nem todas as emendas são iguais no Brasil, e distingui-las poderá demonstrar o quanto preservada está a Constituição Federal de 1988.

Por tudo posto até aqui, é possível entender que a natureza e o poder de emenda não são algo trivial como às vezes pode parecer, ainda mais quando, no Brasil, esse mesmo poder é tão utilizado a ponto de se tornar mundano (e porque não mesmo, banal). Antes pelo contrário, o poder de emenda carrega em si uma série de questões históricas que são fundamentais para que se possa compreender seu exercício. Longe de ser um processo legislativo simples, é na verdade uma atuação bem peculiar, pois tem a capacidade de alterar até mesmo o sentido original de uma constituição, como teorizado pelo professor Albert. Por ter sido a primeira prática do moderno sistema constitucional, estudar o mecanismo estadunidense é essencial para que se compreenda as raízes do poder de emenda, e como ele se relaciona com o poder constituinte originário. Sendo um fóssil vivo, a Constituição dos EUA e suas práticas legislativas ajudam a entender qual eram os motivos que levaram os fundadores a adotar tal sistema de alteração do texto constitucional.

1.3 Emendas no Brasil

O poder de emenda no Brasil foi realizado basicamente da mesma forma desde que a República foi proclamada, como se verá adiante. Ao contrário dos EUA, não chegou a ocorrer no Brasil uma grande discussão de qual a extensão do poder de emenda, vez que, ao se adotar a Constituição de 1891, o processo legislativo americano de emendamento já estava amadurecido, contando mais de cem anos de experiência.

Por outro lado, a Constituição de 1824 — a de mais longa duração do Brasil — foi excepcional não apenas na sua longevidade, mas também em sua prática de emendas, ou melhor dizendo, na quase inexistência delas durante a vigência do regime imperial. Oficialmente, a Constituição de 1824 contou com apenas uma emenda, o chamado Ato Adicional de 1834, que promoveu algumas mudanças no texto. Mas o regime constitucional do Império foi sendo alterado, na prática, de forma substancial ao longo de seus 65 anos (NOGUEIRA, 2012, pp. 12–13). Octaciano Nogueira nota que a imensa plasticidade da constituição imperial foi um dos principais elementos que conferiram a ela sua

durabilidade¹⁵, mesmo porque não contava com qualquer cláusula pétrea que limitasse o constituinte derivado, conforme o texto magno:

Art. 178. É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e attribuições respectivas dos Poderes Politicos, e aos Direitos Politicos, e individuaes dos Cidadãos. Tudo, o que não é Constitucional, pôde ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinarias.

As formalidades referidas são o processo legislativo para emendar a constituição, que foi único na nossa história política, conforme se observa:

Art. 173. A Assembléa Geral no principio das suas Sessões examinará, se a Constituição Política do Estado tem sido exactamente observada, para prover, como fôr justo.

Art. 174. Se passados quatro annos, depois de jurada a Constituição do Brazil, se conhecer, que algum dos seus artigos merece reforma, se fará a proposição por escripto, a qual deve ter origem na Camara dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte delles.

Art. 175. A proposição será lida por tres vezes com intervallos de seis dias de uma á outra leitura; e depois da terceira, deliberará a Camara dos Deputados, se poderá ser admittida á discussão, seguindo-se tudo o mais, que é preciso para formação de uma Lei.

Art. 176. Admittida a discussão, e vencida a necessidade da reforma do Artigo Constitucional, se expedirá Lei, que será sanccionada, e promulgada pelo Imperador em fórma ordinaria; e na qual se ordenará aos Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, que nas Procuções lhes confirmam especial faculdade para a pretendida alteração, ou reforma.

Art. 177. Na seguinte Legislatura, e na primeira Sessão será a materia proposta, e discutida, e o que se vencer, prevalecerá para a mudança, ou addição á Lei fundamental; e juntando-se á Constituição será solemnemente promulgada.

De forma resumida:

- excetuado os primeiros quatro anos da Constituição de 1824, em qualquer legislatura poderia ser apresentada uma proposta de emenda à Constituição na Câmara dos Deputados, subscrita por pelo menos um terço deles;
- a proposta seria lida uma vez a cada seis dias, quando então poderia ser discutida e votada, tal como qualquer outro projeto de lei;

¹⁵O próprio Nogueira, ao citar Afonso Celso, comenta que a República poderia ter sido implementada com a Constituição de 1824, bastando para isso uma emenda (NOGUEIRA, 2012, p. 11).

- a lei ordinária aprovada iria ser sancionada pelo Imperador, dispondo em seu texto que os eleitores, ao escolherem os candidatos da eleição seguinte, estariam também autorizando que se procedesse à mudança constitucional disposta na mesma lei, ou seja, nela já continham os artigos da constituição que poderiam ser modificados futuramente;
- na primeira sessão da legislatura seguinte seria a matéria discutida e votada em rito ordinário, sendo aprovada uma lei declarando quais mudanças foram feitas na constituição.

Esse rito foi seguido na única emenda da constituição imperial, em que se aprovou primeiramente a lei de 12 de outubro de 1832, conforme:

A Regencia, em Nome do Imperador do Senhor D. Pedro II, Faz saber a todos os Subditos do Imperio que a Assembléa Geral Legislativa Decretou, e Ella Sancionou a Lei seguinte:

Artigo unico. Os Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura lhes conferirão nas procurações especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição, que se seguem:

O Artigo quarenta e nove, a fim de poder o Senado reunir-se independente da Camara dos Deputados, quando se converter em Tribunal de Justiça.

O Artigo setenta e dous na parte, que exceptua de ter Conselho Geral a Provincia, onde estiver collocada a Capital do Imperio.

Os artigos setenta e tres, setenta e quatro, setenta e seis, setenta e sete, oitenta, oitenta e tres paragrapho terceiro, oitenta e quatro, oitenta e cinco, oitenta e seis, oitenta e sete, oitenta e oito, e oitenta e nove para o fim de serem os Conselhos Geraes convertidos em Assembléas Legislativas Provinciaes.

O artigo cento e um paragrapho quarto, sobre a approvação das Resoluções dos Conselhos Provinciaes pelo Poder Moderador.

O artigo cento e vinte tres, para o fim de que a Regencia Permanente seja de um só membro, e quanto á fórma de sua eleição.

Os artigos cento e trinta e sete, cento e trinta e oito, cento e trinta e nove, cento e quarenta, cento e quarenta e um, cento e quarenta e dous, cento e quarenta e tres, e cento e quarenta e quatro, para o fim de ser supprimido o Conselho de Estado.

Os artigos cento e setenta, e cento e setenta e um em relação á reforma, que se fizer no artigo oitenta e tres paragrapho terceiro.

Manda por tanto a todas as Autoridades, a quem o conhecimento, e a execução da referida Lei pertencer, que a cumpram, e façam cumprir, e guardar tão inteiramente como nella se contém.

O Secretario de Estado dos Negocios do Imperio a faça imprimir, publicar, e correr.

Dada no Palacio do Rio de Janeiro aos doze dias do mez de Outubro de mil oitocentos trinta e dous, undecimo da Independencia e do Imperio.

Fruto dessa lei foi a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, que veio a ser conhecida como Ato Adicional de 1834, promovendo as autorizadas reformas. É de se notar que a prática constitucional da época não mudava de fato o que estava escrito na constituição, apenas acrescentava o novo Ato, algo parecido com o que ocorria nos EUA, de se apensar ao final da constituição as emendas aprovadas, sem misturá-las ao texto original. Esse sistema também limitava bastante o poder de emenda do parlamento, visto que estariam os deputados adstritos a apenas poder mudar o que constava na lei das proclamações, não podendo revisar artigos fora desta.

Apesar de ser a única emenda formalmente aprovada no período, Nogueira afirma que o sistema constitucional do Império foi substancialmente alterado durante as seis décadas de sua existência, já que a constituição era fortemente complementada pela legislação ordinária. Igualmente, a prática política foi levando o Império para um regime parlamentarista, ainda que não houvesse qualquer previsão nesse sentido na Constituição do Império (NOGUEIRA, 2012, p. 13). Era a plasticidade da Carta de 1824 em plena atuação.

A ausência de um regime político na constituição imperial permitiu que o país fosse amadurecendo um parlamentarismo de prática, mesmo que não de direito, com a criação do cargo de presidente do Conselho de Ministros, por decreto do Executivo. Por lei foi instituído o voto direto (lei Saraiva) e aboliu-se a escravidão, sem que fosse necessário emendar o texto magno (importante diferença ao regime estadunidense, que nesse particular — poderia-se dizer — era menos civilizado, pois constitucionalizou o sistema escravocrata naquele país). Foram importantes mudanças legislativas e políticas, sem que se alterasse a Constituição. Ao ser revogada, em 1889, era a segunda constituição escrita mais antiga do mundo, depois da dos EUA (NOGUEIRA, 2012, p. 10).

A Constituição da República de 1891, apesar de não ter durado tanto quanto a imperial, contou longos (para os padrões brasileiros) 40 anos de vida, tendo igualmente sido emendada apenas uma vez. O processo de emendamento da Carta de 1891 inaugurou o método que seria adotado, com pequenas modificações, ao longo de toda a vida republi-

cana do país. Assim lia o art. 90:

Art 90 - A Constituição poderá ser reformada, por iniciativa do Congresso Nacional ou das Assembléias dos Estados.

§ 1º - Considerar-se-á proposta a reforma, quando, sendo apresentada por uma quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, for aceita em três discussões, por dois terços dos votos em uma e em outra Câmara, ou quando for solicitada por dois terços dos Estados, no decurso de um ano, representado cada Estado pela maioria de votos de sua Assembléia.

§ 2º - Essa proposta dar-se-á por aprovada, se no ano seguinte o for, mediante três discussões, por maioria de dois terços dos votos nas duas Câmaras do Congresso.

§ 3º - A proposta aprovada publicar-se-á com as assinaturas dos Presidentes e Secretários das duas Câmaras, incorporar-se-á à Constituição, como parte integrante dela.

§ 4º - Não poderão ser admitidos como objeto de deliberação, no Congresso, projetos tendentes a abolir a forma republicano-federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado.

Em síntese:

- a proposta deveria ser
 - ou apresentada por:
 - * pelo menos um quarto dos deputados; ou
 - * pelo menos um quarto dos senadores; e
 - * aprovada em três turnos de discussão e votação, pelo voto de pelo menos dois terços, em ambas as Casas, assim:
 - 1ª discussão e votação por dois terços dos votos na Câmara dos Deputados;
 - 2ª discussão e votação por dois terços dos votos na Câmara dos Deputados;
 - 3ª discussão e votação por dois terços dos votos na Câmara dos Deputados;
 - 1ª discussão e votação por dois terços dos votos no Senado Federal;
 - 2ª discussão e votação por dois terços dos votos no Senado Federal;

- 3ª discussão e votação por dois terços dos votos no Senado Federal;
- ou solicitada por dois terços dos estados, cada um se manifestando pela maioria simples das respectivas assembleias, dentro de um ano contado da primeira manifestação estadual;
- aprovada a proposta por um dos dois métodos acima, seria ela submetida às Casas do Congresso Nacional no ano seguinte, pelo mesmo método de discussão e aprovação referido anteriormente (1ª discussão e votação por dois terços na Câmara dos Deputados, 2ª discussão e votação, etc).

Ve-se que o sistema adotado criou as bases do que se utiliza até hoje, discussão em turnos por quórum qualificado (na época, dois terços), mas com um importante detalhe, o interstício de um ano. Essa talvez seja uma das causas de ter a Constituição de 1891 recebido apenas uma emenda, visto que era bem mais demorado para que se pudesse reformar o texto constitucional.

Outro aspecto do novo regime de emendamento é a previsão expressa de que o texto reformado iria ser integrado (incorporado) à constituição, deixando para trás o sistema de pensamento (da constituição imperial e da estadunidense) e adotando-se o sistema integrativo (CUNHA, 2023, p. 77).

Por fim, passou-se a utilizar pela primeira vez o instituto das cláusulas pétreas, conforme se observa no § 4º do artigo 90, proibindo-se reformas que alterem a República, a Federação e a igualdade de representação no Senado Federal (este último claramente inspirado na Constituição dos EUA¹⁶).

A única emenda que sofreu a Primeira Republicana data do dia 3 de setembro de 1926, em que se alteraram os artigos 6º, 34, 37, 59, 60 e 72. Foram modificações que tratavam da intervenção da União nos Estados, das competências do Congresso Nacional, do poder de veto do Presidente da República (que agora poderia vetar partes do projeto¹⁷), das competências da Justiça, da limitação do *habeas corpus* apenas para infrações à liberdade de locomoção (encerrando a doutrina brasileira do *habeas corpus* (CASTRO; SANTOS,

¹⁶Art. 1º, seção 3, cláusula 1, da constituição estadunidense.

¹⁷Inclusive palavras, como por exemplo um “não”, alterando-se substantivamente o sentido do projeto, algo evidentemente problemático no processo legislativo.

2021, p. 129)), e que detalharam alguns direitos fundamentais, bem como explicitaram que não poderia haver isenções ao pagamento de impostos por conta da irredutibilidade de vencimentos.

Emendas a uma constituição são feitas, via de regra, para atualizá-las e dar-lhes sobrevida, a fim de que continuem a reger a nação dentro das expectativas populares. Não foi o que aconteceu com a emenda única da Constituição de 1891. Se o clima político do Brasil já vinha se deteriorando com a redação original (CASTRO; SANTOS, 2021, p. 122), foi com a emenda de 1926 que o sistema foi levado ao limite, com o aumento significativo dos poderes presidenciais para intervir nos estados, ao mesmo tempo em que passava a ter o poder de veto parcial, podendo verdadeiramente inverter o sentido das legislações aprovadas pelo Congresso Nacional. A isso soma-se a diminuição do poder da Justiça, e o cenário que culminaria na chamada Revolução de 30 apenas quatro anos depois estava montado. O presságio da reforma de 1926 já não era positivo, diga-se de passagem, visto que a referida reforma foi aprovada sob a ordem de um estado de sítio (HAMBLOCH, 2000, p. 89)¹⁸.

Daqui em diante, todas as constituições passadas tiveram vida curta, a de maior duração sendo a democrática de 1946 (21 anos). O que é digno de nota é que a constituição de 1934 inaugurou um aspecto do constitucionalismo brasileiro, o de inserir em seu texto a dimensão social em suas considerações legais. Assim, desde essa época o tamanho das constituições passou a aumentar de forma visível, e a tradição iniciada em 34 foi reforçada de maneira especial na Constituição de 1988. Foi a partir da Constituição de 1934 que se viu no texto constitucional matéria de direito civil de família (indissolubilidade do casamento), direito administrativo (em especial, funcionários públicos) e princípios da ordem econômica (função social da propriedade), para citar alguns. Também foi a primeira a prever em seu texto a Justiça Eleitoral, no art. 82. Igualmente, suprimiu-se a figura do Vice-Presidente da República, e passou-se à competência do presidente da Câmara dos Deputados a promulgação das leis quando não o fizesse o Presidente da República.

Chama a atenção o método inaugurado para que se possa emendar o texto magno de 34, previsto em seu art. 178 e parágrafos, que pode ser resumido da seguinte forma:

¹⁸Como nos lembra o próprio Hambloch, todos os presidentes da 1ª República (ou República Velha), à exceção de Campos Sales, se utilizaram do estado de sítio em seus governos (HAMBLOCH, 2000, p. 108).

- a constituição pode ser alterada por emenda ou por revisão;
- emenda poderá promover alterações que não modifiquem a estrutura política do Estado (arts. 1º a 14, e 17 a 21), ou a organização e competência dos Poderes (capítulos II, III e IV, do Título I; o capítulo V do Título I; os Título II e III; e os arts. 175, 177, 178, e 181);
- a revisão poderá alterar aquilo que não se permite modificar por emenda.

O processo legislativo ocorria da seguinte forma, no rito de emenda:

- iniciativa:
 - um quarto dos deputados ou dos senadores;
 - mais da metade das assembleias estaduais, manifestando-se elas pela sua maioria simples, dentro de um período de dois anos;
- deliberação, em que pode ser aprovada por duas fórmulas, alternativamente:
 - ou pela maioria absoluta de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos de discussão e votação¹⁹, em dois anos seguidos, assim:
 - * 1º ano:
 - 1ª discussão e votação de maioria absoluta na Câmara dos Deputados;
 - 2ª discussão e votação de maioria absoluta na Câmara dos Deputados;
 - 1ª discussão e votação de maioria absoluta no Senado Federal;
 - 2ª discussão e votação de maioria absoluta no Senado Federal;
 - * 2º ano:
 - 1ª discussão e votação de maioria absoluta na Câmara dos Deputados;
 - 2ª discussão e votação de maioria absoluta na Câmara dos Deputados;

¹⁹Tanto a Constituição de 1934 quanto o Regimento Interno do Senado Federal de 1935 não utilizavam o termo “turno” como se faz atualmente, que engloba a discussão e a votação. Assim, ao se referir a duas discussões, ou três discussões, está implícito que após cada discussão haverá uma votação. Essa era a praxe tanto no regimento de 1935 quanto no de 1893, e pode ser observado — por exemplo — nos parágrafos 7º e 8º do artigo 131 do Regimento Interno do Senado Federal de 1935, quanto nos artigos 125, 127 e 132 do Regimento Interno do Senado Federal de 1893. Vide: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/174424> e <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/179465>.

- 1ª discussão e votação de maioria absoluta no Senado Federal;
- 2ª discussão e votação de maioria absoluta no Senado Federal;
- ou, se em qualquer momento do rito acima, se verificar a aprovação por dois terços em uma Casa, o projeto será imediatamente submetido à apreciação da outra e, se esta aprovar igualmente pelo quórum de dois terços, a emenda à constituição será promulgada.

E da seguinte forma, no rito de revisão:

- iniciativa:
 - dois quintos dos deputados ou dos senadores; ou
 - dois terços das assembleias estaduais, manifestando-se elas pela maioria absoluta;
- deliberação:
 - aprovada a proposta por maioria simples tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, será elaborado um anteprojeto da revisão conforme aprovado pelo Congresso Nacional;
 - na legislatura seguinte, o projeto de revisão será submetido a três turnos de discussão e votação numa e noutra Casa, em dois anos seguidos (no 1º ano realizam-se três discussões e três votações na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, repetindo-se o mesmo no 2º ano).

De acordo com parágrafo 3º do artigo 178, as modificações feitas por revisão seriam incorporadas ao texto da constituição (mesclando-se a ele, portanto), enquanto que aquelas feitas por emenda seriam anexadas ao fim do texto constitucional, seguindo a fórmula americana de emendamento.

Apesar de ter durado apenas 3 anos, a Constituição de 1934 chegou a sofrer uma emenda, veiculada pelo Decreto Legislativo nº 6 de 1935, que apensou três modificações ao final do texto constitucional, sob a denominação de “emendas”, conforme:

Nós, Presidentes e Secretarios da Camara dos Deputados e Senado Federal promulgamos e mandamos publicar, na forma do § 3º do art. 178 da Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil, as emendas ns. 1, 2 e 3 a essa Constituição:

EMENDA N. 1 “A Camara dos Deputados, com a collaboração do Senado Federal, poderá autorizar o Presidente da Republica a declarar a commoção intestina grave, com finalidades subversivas das instituições politicas e sociaes, equiparada ao estado de guerra, em qualquer parte do territorio nacional, observando-se o disposto no artigo 175, n. 1, §§ 7º, 12 e 13, e devendo o decreto de declaração de equiparação indicar as garantias constitucionaes que não ficarão suspensas.”

EMENDA N. 2 “Perderá patente e posto, por decreto do Poder Executivo, sem prejuizo de outras penalidades e resalvados os effeitos da decisão judicial, que no caso couber, o official da activa, da reserva ou reformado, que praticar acto ou participar de movimento subversivo das instituições politicas e sociaes.”

EMENDA N. 3 “O funcionario civil, activo ou inactivo, que praticar acto ou participar de movimento subversivo das instituições politicas e sociaes, será demittido, por decreto de Poder Executivo, sem prejuizo de outras penalidades e resalvados os effeitos da decisão judicial que no caso couber.”

Assim, a lógica do sistema de emendas da Constituição de 34 retomava o procedimento adotado na Constituição Imperial, colocando as modificações e adições ao final do texto, sem alterar a redação original. Já se fossem revisões, a sistemática era a mesma da Constituição de 1891, procedendo-se às modificações no próprio corpo do texto, de maneira que a redação original se perderia.

Repetindo a cláusula pétrea inaugurada na constituição de 1891, também a de 1934 previa em seu mesmo art. 178, § 5º, que não seriam admitidas emendas ou revisões tendentes a abolir a forma republicana e federativa. Por outro lado, e provavelmente em reação à forma como foi aprovada a emenda de 1926 à constituição de 1891, o § 4º do art. 178 proibia que se emendasse a constituição enquanto estivesse em vigor o estado de sítio.

Interessante notar que o Senado Federal havia sido removido do Poder Legislativo na constituição de 1934 e, tal como o Ministério Público hoje na constituição de 1988, não pertencencia formalmente a qualquer dos Três Poderes. Assim, a Constituição de 1934 — em seu Capítulo V, da Coordenação dos Poderes — previa que cabia ao Senado Federal “promover a coordenação dos poderes federaes entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, collaborar na feitura de leis e praticar os demais

actos da sua competência.” Veja-se que a constituição utilizava o termo “colaborar” com a Câmara dos Deputados na feitura das leis, já que não pertencia o Senado Federal ao Poder Legislativo, mas, curiosamente, participava do processo legislativo na edição das leis.

Muitas das competências que foram atribuídas ao Senado Federal em 1934 se mantiveram ao longo das constituições seguintes, inclusive na Constituição Federal de 1988.

Em novembro 1937, Getúlio Vargas dá um golpe de Estado, outorgando uma nova constituição ao país e abreviando a apenas três anos a vida da Constituição Federal de 1934. O novo regime constitucional foi fortemente inspirado pelo momento histórico que vivia o mundo e, em especial, a Europa. A ascensão do autoritarismo e de ideologias extremadas influenciou Francisco Campos, principal autor da Constituição Federal de 1937, que foi apelidada de “a polaca”, por se parecer com a autoritária constituição polonesa de 1935. Campos eventualmente defendeu sua obra, dizendo que estava apenas antecipando o sistema jurídico ao que fatalmente iria ocorrer²⁰.

O regime de 37 suprimiu a Justiça Eleitoral, alterou o nome do Senado Federal para Conselho Federal, instituiu o Conselho da Economia Nacional (órgão normativo e consultivo das relações de trabalho e sindicais), criou os decreto-lei e concentrou muito mais poder nas mãos do Presidente da República:

Art 73 - o Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do País.

Ao mesmo tempo, a Carta de Novembro manteve boa parte da estrutura da Constituição Federal de 1934, nomeadamente os artigos e capítulos sobre ordem econômica, família, educação, servidores públicos, etc. (MACEDO; GALVÃO, 2019, p. 195).

A Constituição Federal de 1937 foi a primeira a prever que o Presidente da República poderia iniciar o processo legislativo para emenda à constituição.

O rito para se emendar o texto constitucional estava previsto no art. 174, que utili-

²⁰Disse Francisco Campos que “aconselham aos homens responsáveis pela situação que, ao invés de esperar o impacto daquelas forças e daquelas circunstâncias sobre a nossa organização política, se antecipem ao choque promovendo, desde já, a atualização de nossas instituições no sentido indicado pelos acontecimentos mundiais. Nisto consiste a sabedoria política.” (PORTO, 2012, p. 16).

zava o termo “lei constitucional” para se referir ao instrumento legislativo que veiculava reforma constitucional, com a seguinte redação:

Art. 174 - A Constituição pode ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente da República ou da Câmara dos Deputados.

Com essa redação volta-se ao sistema imperial de somente a Câmara dos Deputados poder iniciar o processo de emendamento (e suprimiu-se a possibilidade de as assembleias estaduais proporem emendas), mas com a novidade de que também o Presidente da República o poderia. Resumidamente:

- se de iniciativa do Presidente da República:
 - a votação do projeto seria feita em globo, sem possibilidade de apresentação de emendas por parte dos parlamentares²¹, devendo ser aprovado pela maioria simples da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal;
- se de iniciativa da Câmara dos Deputados:
 - deveria ser aprovado pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal;
 - após a aprovação pelas Casas, seria enviado ao Presidente da República para que fosse “sancionado”²²;
 - se recusasse o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados, o Presidente da República iria remetê-lo de volta ao Legislativo, para que fosse submetido a nova votação por maioria absoluta em ambas as Casa, mas que somente poderiam fazê-lo na legislatura seguinte;
 - * se essa recusa presidencial ocorresse na primeira legislatura, o projeto seria votado nela mesma e não na seguinte, mas nesse caso deveria contar dois terços dos votos de cada Casa para ser aprovado;

²¹Se quisessem modificar o projeto, os parlamentares deveriam solicitar ao Presidente da República que alterasse o projeto, segundo o § 1º do art. 174.

²²O texto da constituição não utiliza o termo “sanção”, que é aqui utilizado apenas para fins didáticos.

- caso o Legislativo rejeitasse projeto de iniciativa do Presidente da República, ou se o projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados recusado pelo Presidente da República fosse aprovado na legislatura seguinte, o Presidente da República poderia convocar um plebiscito²³.

Apesar de a Constituição Federal de 37 ter previsto um rito de emendamento, ele nunca foi formalmente utilizado. Ao contrário, todas as reformas por que passou a Carta de 37 se deram por leis constitucionais expedidas somente pelo Presidente da República e a seu exclusivo juízo. Foram editadas 21 leis constitucionais. Na verdade, era verdadeiro uso arbitrário e abusivo do poder de editar decretos-lei, previsto no art. 180:

Art 180 - Enquanto não se reunir o Parlamento nacional, o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

As matérias de competência da União estavam previstas no art 15, e não havia qualquer menção à possibilidade de alteração da Constituição nesse artigo. Todas as leis constitucionais desse período embasavam-se no art. 180, a fim de dar ares de legalidade a algo que evidentemente era inconstitucional²⁴. Aliás, havia mesmo o debate se se podia falar em constituição vigente, visto que o art. 187 exigia — para a efetividade da Carta de 37 — que um plebiscito fosse realizado, mas nunca chegou a ocorrer. Com isso, a doutrina de então e mesmo a de hoje falam que a Constituição Federal de 1937 não existiu, era apenas uma ficção (SIQUEIRA; AMÂNCIO; MARQUES, 2020, pp. 534–539)²⁵.

As leis constitucionais por vezes alteraram a Constituição, e por vezes apenas regulavam matérias de forma autônoma. Das 21 leis constitucionais, doze foram de reforma do texto magno, três modificaram a constituição pelo método do apensamento (estilo americano de emenda), e seis foram esparsas, ou seja, não emendaram a constituição, agindo

²³O autor da Constituição Federal de 1937, Francisco Campos, não diferenciava plebiscito de referendo, daí porque a utilização do termo plebiscito, mesmo que fosse para submeter ao voto popular projeto legislativo (PORTO, 2012, p. 12).

²⁴Professores da então Faculdade Nacional de Direito, no Rio de Janeiro, emitiram um parecer no jornal Correio da Manhã, em 3 de março de 1945, duramente criticando — entre outras — exatamente a abusividade e inconstitucionalidade das leis constitucionais. A íntegra do parecer pode ser encontrada no Volume V da série Constituições Brasileiras, “1937”, editada pelo Senado Federal.

²⁵Siqueira *et al* demonstram que essa percepção comum da constituição de 1937 como não sendo existente não encontrava sentido na prática, e sob o regime da Carta “Polaca” muitas fundamentações jurídicas, legais e jurisprudenciais se apoiaram no texto constitucional, e até a vivência no cotidiano era por ela influenciada, conforme relatos da imprensa da época (SIQUEIRA; AMÂNCIO; MARQUES, 2020, pp. 539–551).

como verdadeiras leis autônomas. Ficam assim distribuídas as leis com seus números de ordem:

- reforma: as de nº 1, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18;
- apensamento: as de nº 2, 4, 14;
- esparsa: as de nº 8²⁶, 13 (convocando a constituinte e devolvendo o nome de Senado Federal à instituição), 15, 19, 20, 21.

Como é possível observar, foi a partir do momento em que o emendamento da constituição se tornou mais fácil que o número de emendas ao longo da vida da lei fundamental aumentou significativamente em relação aos períodos anteriores.

Com a deposição de Vargas em outubro de 1945 e a convocação de uma Assembleia Constituinte pela Lei Constitucional nº 13 de novembro de 1945, foi elaborada uma nova Constituição ao país em setembro de 1946. A CF de 1946, apesar de não ter sido elaborada com base em um anteprojeto (BALEEIRO; SOBRINHO, 2012, p. 9), era bem parecida com a de 1934, e retomou algumas das disposições da 1891. Assim, no regime de 46 retornou-se o Vice-Presidente da República como substituto do Presidente da República e como presidente do Senado Federal. É a primeira Carta constitucional a fazer menção expressa a partidos políticos, e foi emendada 27 vezes.

Do ponto de vista legislativo, foi com a emenda nº 4 de 1961 (instituindo o regime parlamentar de governo²⁷) que foi criada a figura da lei complementar²⁸, em seu art. 22, bem como a figura da lei delegada, no parágrafo único do mesmo artigo²⁹. Com a revogação da emenda nº 4 e a volta ao sistema presidencialista por força da emenda nº 6 de 1963,

²⁶Essa lei era quase uma lei de interpretação, conforme se viu na lei nº 105 de 12 de maio de 1840, interpretando alguns dos artigos do Ato Adicional de 1834, em que se previa expressamente essa possibilidade em seu art. 25.

²⁷Sobre os antecedentes históricos em que já se debatia a forma parlamentar de governo, ver PAIXÃO; BARBOSA, 2013.

²⁸Em uma busca na base de dados LexML, foram encontradas duas leis complementares anteriores a 1961, ambas do Estado do Amazonas. São elas as leis complementares nº 4 de 1947 e nº 25 de 1949, que versam sobre abertura de crédito suplementar. Nada indica que elas tivessem qualquer função semelhante à das leis complementares que surgiram em 1961, mas somente uma pesquisa histórica mais detida poderia responder a essa questão.

²⁹“Art. 22. Poder-se-á complementar a organização do sistema parlamentar de governo ora instituído, mediante leis votadas, nas duas Casas do Congresso Nacional, pela maioria absoluta dos seus membros.

Parágrafo único. A legislação delegada poderá ser admitida por lei votada na forma deste artigo.”

desapareceu formalmente a base constitucional dessas espécies normativas, e só com a emenda nº 17 de 1965 que foi retomado o instituto das leis complementares ao constitucionalismo brasileiro, apesar de que a constituição de 46 continuava não detalhando qual seria o rito de aprovação e nem qual o propósito dessa espécie normativa. As leis delegadas não retornaram ao texto constitucional depois da revogação da emenda nº 4, somente reaparecendo com a Constituição Federal de 1967.

Também foi com a emenda nº 17 que abriu-se a possibilidade de se delegar a comissões especiais do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados a capacidade de apreciar e aprovar projetos de lei, que seriam tidos como aprovados pela respectiva Casa, ao que hoje se chama de processo terminativo ou conclusivo (nos regimentos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, respectivamente).

O rito de emenda também era algo de misto entre 1934 e 1891, prevendo a volta da iniciativa das assembleias estaduais de proporem emendas à Constituição Federal, bem como suprimindo a possibilidade de o Presidente da República iniciar o processo legislativo de emendamento. Resumidamente, de acordo com o art. 217:

- iniciativa de:
 - pelo menos um quarto dos deputados ou dos senadores;
 - mais da metade das assembleias estaduais, cada uma pela maioria simples de seus membros, no prazo de até dois anos, contados da manifestação pela primeira assembleia;
- será aprovado se, alternativamente:
 - ou contar pelo menos os votos da maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em dois turnos de discussão e votação, em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas, assim:
 - * em uma sessão legislativa ordinária:
 - 1º turno de discussão e votação na Câmara dos Deputados;
 - 2º turno de discussão e votação na Câmara dos Deputados;
 - * na sessão legislativa ordinária seguinte:

- 1º turno de discussão e votação no Senado Federal;
 - 2º turno de discussão e votação no Senado Federal; ou
- ou contar pelo menos dois terços dos votos, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, em dois turnos de discussão e votação, quando então não será necessário aguardar o interstício de uma sessão legislativa ordinária (aprovado por dois terços em uma Casa, será imediatamente submetido à apreciação da outra).

Tal como em outras constituições republicanas, haviam as cláusulas pétreas da federação e da república. Igualmente, não seria possível emendar a constituição na vigência do estado de sítio.

O parágrafo 4º do art. 217 dizia que a emenda aprovada pelo Congresso Nacional seria “anexada” ao texto da constituição, o que poderia dar a entender que o método de incorporação era o do apensamento, mas diversas emendas aprovadas nesse período utilizaram o método integrativo, mesclando-se as modificações ao texto original.

A Constituição Federal de 1946 seria interrompida, efetivamente, em 1964, com o golpe militar realizado por meio de atos institucionais³⁰, que não tinham qualquer previsão legal ou constitucional para que fossem editados. O regime instalado, desejando mais capacidade administrativa, outorga uma nova constituição em 1967, que concentrou ainda mais poderes na União, permitindo até mesmo intervenção federal nos estados que não seguissem os programas econômicos e financeiros do governo federal (art. 10, V, «c»). Igualmente, retirou-se do STF e ficaram submetidos à Justiça Militar os governadores e secretários de estado acusados de crimes contra a “segurança nacional”. Foi recriada a Justiça Federal, apesar de não serem previstos tribunais federais (à exceção dos dois tribunais federais de recursos), que existiam nos regimes de 91 e 34.

A centralização podia ser observada até mesmo na alteração do título “Da Organização Federal” para “Da Organização Nacional”, como ocorreu em 1937 (CAVALCANTI; BRITO; BALEEIRO, 2012, pp. 18–19). A concentração de poderes no Presidente da República foi significativa, que não só teria a capacidade de iniciativa privativa de algu-

³⁰O primeiro Ato Institucional foi o de 9 de abril de 1964, e a ele se seguiram 17 atos institucionais. Inclusive, três emendas à Constituição Federal de 1946 não se fundaram somente em seu art. 217, que previa o rito de emendamento, mas também no art. 3º daquele primeiro Ato Institucional.

mas leis (como já ocorria), mas também previu-se que os projetos de lei do Executivo — quando assim solicitado — deveriam ser apreciados em até no máximo quarenta e cinco dias, findos os quais importaria a aprovação dos respectivos projetos, se não fossem deliberados pelo Congresso Nacional. Além disso, manteve-se a possibilidade de delegação legislativa para o Executivo, bem como recriou-se o decreto-lei, que permitia que o Presidente da República expedisse decretos com força de lei, desde que versassem sobre segurança nacional ou finanças públicas, devendo serem aprovados pelo Congresso Nacional em até 60 dias (vedada a possibilidade de emendas parlamentares); se não fossem deliberados nesse ínterim, seriam tido por aprovados.

Por fim, é a primeira Constituição Federal a dedicar um capítulo aos partidos políticos. O DF perde sua representação no Congresso Nacional pela primeira vez na história do país, adotando-se o sistema americano de não permitir que o distrito que contém a sede do poder da União tenha representação democrática no parlamento federal³¹.

O processo legislativo para emendas previsto na Carta de 67 é, talvez, um dos mais simples que já tivemos, prevendo o art. 50 que a constituição poderia ser emendada por iniciativa:

- de um quarto dos senadores ou dos deputados;
- do Presidente da República;
- de mais da metade das assembleias dos estados, manifestando-se cada uma pela maioria absoluta.

Havia previsão expressa de que a proposta dos estados seria apresentada ao Senado Federal.

Recebida a proposta na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, ela deveria ser apreciada em até 60 dias, em dois turnos de discussão e votação, sendo aprovada pelo voto da maioria absoluta dos membros de ambas as Casas. Uma vez aprovada a emenda, ela seria publicada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Não havia qualquer menção ao modo de incorporação das emendas, e entre as 27 emendas aprovadas nesse período, algumas foram integradas ao texto (por exemplo, emendas nº 3,

³¹Artigo 1º, sessão 8, Constituição dos EUA.

4, 6, 10), enquanto outras foram avulsas (por exemplo, emendas nº 2, 12). Já outras foram mistas (por exemplo, emendas nº 5, 9 e 26, esta última convocando a Assembleia Nacional Constituinte 1987). Três das emendas foram realizadas por meio de poderes conferidos por ato institucional, as de nº 1, 7 e 8.

Aqui cabe uma observação acerca da Emenda nº 1 de 1969. Editada com base no artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de dezembro de 1968³², efetivamente outorgada pela junta militar que governava o país no lugar do então presidente Costa e Silva — afastado por motivos de saúde (CUNHA, 2023, p. 85) —, essa emenda era na verdade nova constituição disfarçada de emenda, eis que alterou substancial parte do texto original. De fato, nos considerando da emenda há uma ressalva de quais artigos não foram alterados e — em verdade, algo cômico — passa a enumerar um a um, por extenso, os 691 dispositivos não alcançados pela reforma³³.

Com a nova redação, o rito para aprovação de emendas foi ligeiramente alterado, mantendo-se os mesmos legitimados para a iniciativa, rito de apreciação e promulgação, mas alterando-se o quórum para iniciativa parlamentar de um quarto para um terço dos senadores ou deputados, bem como o quórum de aprovação passando a ser de dois terços, e não mais de maioria absoluta.

Tanto na antiga redação quanto na nova se previam cláusulas pétreas da federação e da república, bem como não se permitia emendar a constituição enquanto vigorasse estado de sítio.

Conforme foi dito, com o advento da emenda nº 26 de novembro de 1985, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte para elaborar uma nova Constituição Federal³⁴. Na verdade, esse processo começou com a Mensagem nº 48/1985, do então presi-

³²Foram editados 17 atos institucionais no total, entre 1964 e 1969. O primeiro deles teve seu preâmbulo redigido por Francisco Campos, mesmo autor da Constituição Federal de 1937 (PAIXÃO, 2011, p. 158).

³³É de se perguntar porque se optou por elencar de forma escrita os dispositivos não alterados, ainda mais se considerando tão extenso rol, quando a prática legislativa é justamente de fazer o contrário, elencar apenas os que foram alterados, subentendendo-se que permanecem iguais os que não foram mencionados.

³⁴O longo caminho que levou à Constituinte pode ser traçado nos movimentos de julho de 1971, com a chamada “Carta de Recife”, lançada pelo MDB. A partir de 1977, a ideia de convocação de uma constituinte exclusiva vai ganhando mais força, ainda que sob forte resistência dos militares no governo. Percalços, como o Pacote de Abril, jogaram o processo de abertura mais para frente no tempo, mas também intensificaram o sentimento popular de ser feita uma nova constituição. Essa história é contada, em detalhes, na obra de Leonardo Barbosa (2009). Também sobre esse período anterior à formulação da CF de 1988, ver PAIXÃO,

dente José Sarney, encaminhando a PEC nº 43/1985, que veio a se transformar na emenda nº 26. Na mensagem, o presidente solicitava que o Congresso Nacional aprovasse a PEC, pois entendia que o momento histórico demandava que se deixasse para trás o período autoritário vivido e que se caminhasse para um Estado Democrático. Após a aprovação da PEC, o Decreto 91.450/1985 instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, a chamada Comissão Afonso Arinos, que se incumbiu de elaborar o anteprojeto da constituição. Integrada por 50 juristas, foi presidida por Afonso Arinos de Melo Franco³⁵, mas cujo trabalho não serviu de base para a Carta de 1988³⁶, e esta acabou sendo “construída de baixo para cima” (PAIXÃO, 2011, p. 164).

O começo dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte – ANC se deu com a aprovação das normas preliminares de funcionamento, por meio da Resolução nº 1 de 1987, que dispunha sobre o calendário de tramitação do projeto do Regimento Interno da ANC, uso da palavra, a Mesa, etc. Uma vez aprovado, o regimento interno foi veiculado pela Resolução nº 2 de 1987, quando então se iniciaram formalmente os trabalhos da constituinte³⁷.

Talvez o aspecto que mais diferenciou a elaboração da nova constituição em relação às demais foi o grau de participação popular. Foi criado um sistema por meio do qual se permitiu que sugestões fossem enviadas à ANC para serem analisadas e possivelmente incorporadas ao texto final. Para que o trabalho pudesse ser melhor operacionalizado, o Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal – PRODASEN instituiu o Sistema de Apoio Informático à Constituinte – SAIC, que estabeleceu um banco de dados com todas as sugestões recebidas, totalizando 72.719 manifestações populares (MONCLAIRE et al., 1991, p. 5).

A ANC funcionou de 1987 a 1988, quando, em 5 de outubro de este, foi promulgada a nova Constituição Federal, apelidada de Constituição Cidadã. Não nos deteremos numa análise mais aprofundada do texto final, visto que ele será abordado nesse trabalho

2011, p. 155, e PAIXÃO; CARVALHO, 2021.

³⁵Informações disponíveis no Portal da Constituição Cidadã. https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada. Acesso em 20 de abril de 2023.

³⁶Arantes e Couto informam que esse projeto da Comissão Afonso Arinos foi descartado pelo presidente Sarney (ARANTES; COUTO, 2006, p. 60)

³⁷Informações disponíveis no Portal da Constituição Cidadã. https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada. Acesso em 20 de abril de 2023.

mais à frente, mas bastante dizer que a constituição seguiu muito do que já havia sido feito em outras, dedicando capítulos para a ordem social, econômica, etc., além dos tradicionais capítulos que descrevem a forma de estado e de governo, o exercício dos poderes, e assim por diante.

Apesar de seguir as tradições, várias também foram as inovações dessa constituição, como por exemplo a maior participação do povo por meio da iniciativa popular de leis, o plebiscito e o referendo; a autonomia do Ministério Público; o processo trifásico do orçamento público, a elevação dos municípios à posição de entes federados; a autonomia do Distrito Federal; a criação do STJ, entre várias outras.

No âmbito dos Três Poderes, o Executivo continuou com a possibilidade de emanar atos com força de lei, não mais chamados decreto-lei, mas sim medidas provisórias. Uma vez editadas, devem ser imediatamente submetidas ao Congresso Nacional, e se não forem apreciadas em 60 dias, prorrogáveis por mais 60, perderão a eficácia (ao contrário do que ocorria com os decreto-lei). Assim, o Legislativo permanecia com a primazia da capacidade de legislar. Mas talvez o Poder que mais tenha sido reformado seja o Judiciário. Ao STF competiu a capacidade de declarar inconstitucional leis e emendas à Constituição Federal, declarar o legislador em mora ao não editar leis para o exercício de direitos (podendo, até mesmo, emanar ato injuntivo temporário enquanto não o fizer o Congresso Nacional), entre outros.

De forma inédita, os direitos e garantias individuais foram escritos logo no início da Carta, e não mais ao final, como foi feito nas demais constituições. O art. 5º enumera, em seus 79 incisos, uma ampla coletânea de direitos, muitos dos quais já existiam em constituições passadas, mas inovou ao prever remédios para que fossem buscados no Judiciário esses direitos. Assim, o legislador inscreveu no Texto Magno o clássico *habeas corpus*, o mandado de segurança, e os novos *habeas data* e mandado de injunção, além da ação popular (ampliada para alcançar a moralidade administrativa e proteção ao meio ambiente (TÁCITO, 2012, p. 22)).

No rito das emendas, não houve qualquer modificação significativa (nem mesmo a possibilidade de propostas populares de emenda à constituição foi adicionada), mantendo-se basicamente o mesmo rito da Constituição Federal de 67:

- iniciativa:
 - um terço dos senadores ou dos deputados;
 - Presidente da República;
 - mais da metade das assembleias estaduais, manifestando-se cada uma pela sua maioria simples;
- aprovação: pelo voto de três quintos dos senadores e dos deputados, e dois turnos de discussão e votação.

A Constituição Federal de 88 não previu qualquer método de incorporação das emendas ao texto, mas nesses mais de 30 anos quase todos os tipos já foram utilizados.

Houve modificação substancial, isso sim, no alcance das cláusulas pétreas. O parágrafo 4º do art. 60 prevê que não serão admitidas — nem mesmo para discussão — propostas que tendem à abolição:

- da forma federativa de Estado;
- do voto direto, secreto, universal e periódico³⁸;
- da separação dos Poderes;
- dos direitos e garantias individuais.

Contudo, a República, que desde de 1891 sempre foi cláusula pétrea, não mais consta da proibição. A razão mais provável é a de que foi previsto, no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, um plebiscito para que fosse escolhida a forma de governo (se república ou monarquia) e o sistema de governo (se presidencialista ou parlamentarista). Apesar de previsto para ocorrer no dia 7 de setembro de 1993, foi de fato realizado em 21 de abril do mesmo ano³⁹, em que o resultado de votos favoráveis foi de⁴⁰:

³⁸O voto obrigatório não é cláusula pétrea.

³⁹Alteração promovida pela Emenda nº 2 de agosto de 1992.

⁴⁰Disponível em: https://www.justicaeleitoral.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfs/web/viewer.html?file=https://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993/@/@/download/file/plebiscito-de-1993.pdf. Acesso em 20 de abril de 2023.

- 66% para república;
- 10% para monarquia;
- 55,6% para presidencialismo;
- 24,9% para parlamentarismo.

Dentre as limitações ao poder de emenda, para além da proibição de se emendar a constituição sob a vigência de estado de sítio, agora também é vedada a reforma quando estiver em vigor o estado de defesa e a intervenção federal.

Em 2004, a emenda nº 45 criou mais uma espécie de emenda. Os tratados e convenções internacionais que sejam aprovados no Congresso Nacional pelo mesmo rito das emendas à constituição (dois turnos, por três quintos dos votos em cada Casa) serão equivalentes às emendas aprovadas pelo rito comum. Até 2022 foram aprovados os seguintes tratados com equivalência de emenda⁴¹:

- Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007;
- Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, concluído no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), celebrado em Marraqueche, em 27 de junho de 2013;
- Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada na Guatemala, por ocasião da 43ª Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 5 de junho de 2013.

1.4 Constituição histórica do Brasil

Um aspecto que pode ser algumas vezes esquecido na discussão acerca da Constituição Federal de 1988 é a sua genealogia, ou seja, o processo histórico por que pas-

⁴¹Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/quadro_DEC.htm. Acesso em 23 de abril de 2023.

sou o constitucionalismo brasileiro que culminou na CF de 88⁴². No capítulo anterior, procurou-se mostrar não apenas a evolução (ou involução) do processo legislativo que regia a revisão e modificação das constituições do país, mas também demonstrar ao leitor que diversos institutos legais surgiram em determinados momentos e continuaram a fazer parte da identidade constitucional brasileira, por assim dizer.

À possível exceção da mudança do Império para a República, não houve um momento de ruptura total de um regime para outro, do ponto de vista da redação das constituições, e é possível observar que uma constrói em cima do que a anterior havia estabelecido, mesmo em períodos autoritários (o que não quer dizer que a constituição de então fosse respeitada ou que tivesse validade prática frente ao regime). Isso mostra como a resiliência do projeto constitucional é maior do que se poderia supor em um primeiro momento, dado que o Brasil já teve tantas constituições. Daí porque falamos em “constituição histórica”. Na figura 1.1 é possível observar como os diversos elementos que compõe a Constituição Federal de 1988 foram surgindo ao longo das décadas, alguns desde o Império.

Por ter inaugurado o regime republicano, é natural que na constituição de 1891 tenham surgindo alguns institutos constitucionais até hoje presentes no país, como a presidência da República, a federação, etc. Mas chama a atenção como a Constituição Federal de 1934 — em que pese ter durado apenas três anos — foi responsável por introduzir diversos dos componentes que não só foram replicados em constituições posteriores, mas que existem até hoje. A constitucionalização da Justiça Eleitoral, do Ministério Público, da Ordem Social e da Ordem Econômica, do mandado de segurança, do estado de sítio como fator que impede a alteração da constituição, e, especialmente, das várias competências federativas do Senado Federal (que à época ganharam o nome de “coordenação dos poderes”), são peças elementares da Lei Maior até hoje.

A interrupção da constituição de 1934 pelo regime de 1937 não foi suficiente para se desistir das conquistas da CF de 1934, tanto assim que é quase possível falar em revigoração desse regime com a Constituição de 1946.

O controle concentrado feito pelo STF, que é constitucionalizado pela primeira vez em 1946, permanece em todas as constituições que se seguiram, o que, repita-se, não é dizer que esse mesmo poder pode ser exercido tal qual o é atualmente. Aqui o foco é em

⁴²Ver BARBOSA, 2009.

Instituto	Constituição Imperial	CF de 1891	CF de 1934	CF de 1937	CF de 1946	EC nº 4 de 1961	EC nº 6 de 1963	CF de 1967	EC nº 1 de 1969	CF de 1988
Poder Moderador										
Poder Executivo										
nomear autoridades										
saída do país requer autorização										
Presidente do Conselho ("primeiro-ministro")										
Presidente da República										
decreto-lei/medida provisória										
poder de apresentar PEC										
Vice-Presidente da República										
exerce presidência do Senado Federal										
Poder Legislativo										
Câmara dos Deputados										
tomada de contas do Presidente da República										
autorização para <i>impeachment</i>										
Senado				*						
aprovação de autoridades										
autorização de empréstimos externos										
responsabilidade/ <i>impeachment</i>										
suspensão de lei inconstitucional										
fixar montantes globais da dívida consolidada										
Poder Judiciário										
Supremo Tribunal de Justiça/Federal										
controle concentrado										
controle difuso										
julgar crimes de autoridades										
julgar conflitos federativos										
causas entre Estados estrangeiros e o Brasil										
Tribunais e juízes Federais										
STJ										
TSE										
Ministério Público (seção ou título)										
Procurador-Geral da República										
TCU										
Leis complementares										
Leis delegadas										
Ordem social (seção ou título)										
Previdência social										
Família, educação, cultura										
Defesa e proteção da saúde										
Indígenas										
Ordem econômica (seção ou título)										
Partidos políticos										
Funcionalismo público										
Intervenção federal										
Estado de sítio (ou equivalente)										
fator impeditivo de emenda da CF										
Estado de defesa										
Garantias individuais										
<i>habeas corpus</i>										
mandado de segurança										
mandado de injunção										
<i>habeas data</i>										
Cláusulas pétreas										
república										
federação										
garantias individuais										
voto										

Figura 1.1: O Senado mudou brevemente de nome em 1937, passando a se chamar Conselho Federal. A tabela acima também se encontra no apêndice H.

como essas ideias constitucionais mantiveram-se presente. É nesse aspecto que a Carta de 37 chama tanto a atenção, pois nela desapareceram algumas disposições de 34, mas não teve o condão de abortar o que se entendeu ser parte natural do que deve existir numa constituição no Brasil, tanto assim que permaneceram no regime constitucional nacional nos anos seguintes.

Igualmente, as leis complementares — tão utilizadas pela Constituição Federal de 88 para regular assuntos considerados mais sensíveis em que se busca uma maior estabilidade política — surgem quase que por acaso com a Emenda nº 4 de 1961 (juntamente com as leis delegadas) e continuam a serem previstas nas constituições seguintes. É possível, assim, observar que houve uma construção do que se entende, na cultura constitucional brasileira, como sendo elemento essencial das constituições.

O caso do Vice-Presidente da República é interessante, visto que vez ele aparecia no Texto Maior, vez era retirado. No entanto, só em 1967 é que foi abolida a prática de fazer do Vice-Presidente da República também o presidente do Senado Federal, mera imitação da sistemática ainda em vigor nos EUA. Mesmo depois dessa abolição entre nós, ainda persiste um “órgão vestigial” legislativo, herança de longa prática constitucional. Trata-se da competência do 1º vice-presidente do Senado Federal de promulgar leis quando não o fizer o presidente do Senado Federal. Segundo a atual constituição:

Art. 66, § 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Esse dispositivo traça sua genealogia diretamente do art. 38 da Constituição Federal de 1891:

Art 38 - Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República nos casos dos §§ 2º e 3º do art. 37, o Presidente do Senado ou Vice-Presidente, se o primeiro não o fizer em igual prazo, a promulgará, usando da seguinte fórmula: “F ...Presidente (Vice-Presidente do Senado, faça saber aos que a presente virem que o Congresso Nacional decreta (ou promulga) a seguinte lei (ou resolução).”

O presidente do Senado Federal em 1891 era o Vice-Presidente da República, eleito juntamente com Presidente da República. Provavelmente para evitar-se que houvesse um

conluio⁴³ entre ambos para que a lei não fosse promulgada, a constituição previu que deveria o Vice-presidente do Senado Federal (que era eleito pelos pares, e portanto, membro da Casa) promulgá-la, como forma de garantir a autoridade do Congresso Nacional. O Vice-Presidente da República exerceu a função de presidente do Senado Federal até a Constituição de 1967, mas a disposição acerca do presidente e do vice-presidente do Senado Federal continuou, idêntica ao que dispunha a constituição de 1946:

- Constituição Federal de 1946 (Vice-Presidente da República é presidente do Senado Federal):
 - Art. 70, § 4º - Se a lei não for promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 2º e 3º, o Presidente do Senado a promulgará; e, se este o não fizer em igual prazo, fã-lo-á o Vice-Presidente do Senado;
- Constituição Federal de 1967 (Vice-Presidente da República não mais preside o Senado Federal):
 - Art. 62, § 4º - Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 2.º e 3º, o Presidente do Senado Federal a promulgará; e, se este não o fizer em Igual prazo, fã-lo-á o Vice-Presidente do Senado Federal.

Assim, o que poderia parecer um disposição talvez estranha a de incumbir ao vice-presidente do Senado Federal a promulgação de lei tem sua explicação como vestígio histórico.

O fenômeno da transposição de dispositivos de uma constituição para outra é comum, e apenas para citar mais um exemplo, o *habeas corpus* teve seu tratamento em todas

⁴³O desconforto de se ter o presidente do Senado Federal como membro externo da Casa foi sentido no Congresso Constituinte em 1890. O deputado Serpa Júnior discursou: “Que quer dizer um senado presidido pelo vice-presidente da República, que póde não ser membro dessa camara? Essa disposição do projeto só tem em seo apoio um argumento: ser a reprodução do que preceituam as constituições da Confederação Norte Americana e da República Argentina. (...) O senado, como corporação electiva que é, deve ter o direito de eleger, dentre os seos membros, o seo presidente. (...) E mais ainda: o presidente de uma camara, em certas ocasiões, precisa, para manter a ordem, de muita energia e de muita prudencia. E que desgosto não experimentarão os membros do senado quando tiverem de ser chamados á ordem por cidadão illustre, é verdade, mas estranho á corporação?” (CAVALCANTI, 1902, p. 96)

as constituições republicanas⁴⁴ com a mesma redação:

- CF de 1891: art. 72, § 22. Dar-se-ha o habeas-corpus sempre que alguém sofrer ou se achar em imminente perigo de sofrer violencia por meio de prisão ou constrangimento ilegal em sua liberdade de locomoção;
- CF de 1934: art. 113, 23) Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer, ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões, disciplinares não cabe o habeas corpus;
- CF de 1937: art. 122, 16) dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar na iminência de sofrer violência ou coação ilegal, na sua liberdade de ir e vir, salvo nos casos de punição disciplinar;
- CF de 1946: art. 141, § 23 - Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares, não cabe o habeas corpus;
- CF de 1967: art. 150, § 20 - Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares não caberá habeas Corpus;
- EC nº 1/69: art. 153, § 20. Dar-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares não caberá habeas corpus;
- CF de 1988: art. 5º, LXVIII - conceder-se-á “habeas-corpus” sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder.

⁴⁴Havia possibilidade de *habeas corpus* ao tempo do Império, mas que era previsto no Código de Processo Criminal do Império (lei nº 29 de novembro de 1832), que lia em seu art. 340: “Todo o cidadão que entender, que elle ou outrem soffre uma prisão ou constrangimento ilegal, em sua liberdade, tem direito de pedir uma ordem de - Habeas-Corpus - em seu favor.”.

Outros elementos constitucionais históricos que podem ser mencionados são o bicameralismo, o federalismo, o poder de iniciativa do Presidente da República para emendas à constituição (a partir de 1937), a tripartição de poderes, o STF como órgão de cúpula do Judiciário, entre outros. Pode até parecer trivial mencionar esses elementos, mas eles são parte indissociável da cultura política do país. Deve ser deixado claro que muitos dos elementos repetidos em constituições diferentes não significam que tiveram, ao tempo em que foram inscritos nas respectivas constituições, a efetividade que se esperava, ou seja, não é porque havia *habeas corpus* em todas as Cartas nacionais que ele tinha o mesmo efeito em todas elas. Exemplo disso foi a doutrina brasileira do *habeas corpus*⁴⁵, e a suspensão do referido remédio constitucional ao tempo da ditadura, por força do Ato Institucional nº 5⁴⁶.

Nesse sentido, Lynch e Mendonça (2017) escrevem que:

Todas, ou quase todas, as instituições políticas e os institutos jurídicos previstos em nossas constituições - com a provável exceção da constituição de 1937 - existiram: imperador, câmaras, conselhos, presidência da República, governos provinciais, governos estaduais, estado de sítio, *habeas corpus*, polícia, juízes e tribunais, liberdade de locomoção, direito de propriedade, liberdade de imprensa etc. Ninguém ousaria, é claro, afirmar que, por exemplo, o acesso à justiça fosse generalizado ou equivalente aos padrões de hoje. Mas o exame da efetividade no passado não pode ser orientado pelos critérios das democracias contemporâneas; deve se guiar pelos critérios das sociedades oligárquicas da América Latina daquele tempo. Assim, a experiência e a observação indicam que não há ordem constitucional inefetiva; existem dispositivos constitucionais mais ou menos efetivos. Além disso, se nossas constituições não foram todas inefetivas, nem igualmente inefetivas, também é equivocado supor uma situação de completa efetividade constitucional.

O que se verifica é a existência de graus diversos de efetividade, tanto no Brasil quanto no exterior – ao contrário do que Faoro dava a entender, o fenômeno da inefetividade não era nem é privativo da América Ibérica. Na década de 1950, o próprio Karl Loewenstein lamentava a inefetividade de que padecia o constitucionalismo na França, na Itália, na Bélgica, na Alemanha e nos Estados Unidos. Na França, a proibição da delegação legislativa pela Constituição de 1946 era ignorada; na Itália, o governo continuava a aplicar disposições declaradas nulas pelo Tribunal Constitucional, e não cumpria determinação constitucional de dividir seu território em regiões; na Bélgica, a proibição

⁴⁵ Quanto a esse tema, ver MELLO, 2021; SARMENTO; BORGES; GOMES, 2015; SOUZA, 2008b; TRAVASSOS, 2019.

⁴⁶ “Art. 10 - Fica suspensa a garantia de *habeas corpus*, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular.”

da participação do país em organismos internacionais não a impedia de integrar a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas; embora imposta pela constituição, jamais se procedera à regulamentação do art. 48 da Constituição de Weimar; já na vigência da Lei Fundamental de 1949, era igualmente inconstitucional a adesão da Alemanha à Comunidade Europeia de Defesa, o que implicava o estabelecimento de um novo exército (Loewenstein, 1960, pp. 224-226). Nem é preciso ir tão longe: Afonso Arinos, em 1960, afirmava que a primeira emenda da constituição norte-americana era letra morta para os afro-americanos (Franco, 1960, p. 238), em época em que a luta pelos direitos civis ainda não havia produzido seus frutos. (LYNCH; MENDONÇA, 2017, pp. 996–997)

Em resumo, observa-se na tabela da figura 1.1 que há muita fragmentação nas colunas iniciais, ao passo que nas colunas finais há uma clara homogeneização das linhas, a demonstrar que ao acréscimo de institutos nas constituições não se seguiu à retirada deles nas posteriores, pelo contrário. É a isso que se chama aqui de “constituição histórica”, como se fosse um só texto modificado ao longo de mais de dois séculos, incorporando novos elementos aos poucos.

A Constituição Federal de 1988 foi fruto não apenas do trabalho da ANC, mas também de uma longa linhagem que pode ser traçada desde a primeira metade do séc. XIX. Não foi tanto que a constituição atual inovou totalmente em relação ao que veio antes (há, na verdade, mais um aprimoramento constitucional), mas que o pós-88 conseguiu efetivar com mais sucesso ideias que já vinham sendo testadas há algumas décadas⁴⁷

Assim, o primeiro argumento que se delineia nesse trabalho para demonstrar que a Constituição Federal de 1988 ainda está preservada, mesmo após tantas emendas, é o de que ela ainda mantém tantos elementos constitucionais que vieram antes, práticas e sistemas previstos em constituições anteriores e que estão preservados no texto atual. A “constituição histórica” encontra na CF de 88 sua expressão mais completa.

⁴⁷“Muitos dos constituintes de 1823/24, 1890/91 e 1933/34 sabiam que certos dispositivos normativos, então consagrados, seriam de difícil efetividade no curto prazo. Apostavam no futuro. Em longo prazo, a intuição se revelou verdadeira. Esta foi a tendência de nossa história constitucional: maiores níveis de efetividade à medida que o país atingia patamares superiores de desenvolvimento, depois de 1934 e, principalmente, da década de 1970, de acelerada modernização e urbanização. O constitucionalismo da efetividade não trabalhou no vácuo; encontrou terreno histórico propício para frutificar.” (LYNCH; MENDONÇA, 2017, p. 1000).

Capítulo 2

Metodologia adotada

Para além da bibliografia consultada, esse trabalho essencialmente focou em levantar dados observados de fontes primárias, nomeadamente, a Constituição Federal de 1988. Com isso, foram produzidos infográficos e tabelas que nortearão todo o embasamento para que se responda a pergunta de pesquisa, qual seja, saber se mesmo após 128 emendas, a constituição permanece essencialmente a mesma.

A íntegra de todas as tabelas está nos apêndices, enquanto que ao longo do texto os dados serão apresentados de forma resumida.

Conforme mencionado na introdução, são utilizadas três linhas argumentativas no trabalho: a constituição histórica (explicada no capítulo anterior), o índice e taxa de cristalização, e a classificação das emendas de acordo com a qualidade da mudança que realizaram.

O índice e a taxa de cristalização visam indicar o quanto determinado trecho da Constituição Federal está estabilizado no tempo. Para melhor compreender esse ponto, uma analogia pode ser didática. Se, ao invés de 128 emendas espalhadas pelo texto constitucional, tivéssemos todas elas concentradas em um único artigo, ficaria claro que ele é problemático. Talvez deveria até mesmo ser retirado do texto, haja vista que o restante dos artigos não apresentam qualquer modificação, e portanto, estão estabilizados (ou seja, não há controvérsia política que leve à alteração desses artigos).

Agora imagine que as mais de cem emendas não recaem em um artigo, mas em três, ou quatro. Novamente, esses artigos mais modificados apresentam baixa estabilidade, enquanto que o restante do articulado permanece intacto, com estabilidade máxima. Nesses exemplos, fica claro que o alto número de emendas, por si só, não é um problema, mas

sim que existem artigos problemáticos, enquanto que a quase totalidade da Constituição Federal permanece íntegra.

Assim, é necessário entender melhor como as 128 emendas recaem sobre o texto da CF, para que se possa medir a estabilidade do texto. Há muita alteração em diversos pontos ou elas se concentram em apenas alguns artigos? De forma geral, o quão estável é a Carta de 88? Para medir-se essa estabilidade, foram pensadas duas medidas: índice de cristalização e taxa de cristalização.

O termo “cristalização”¹ visa a indicar o quanto um determinado artigo ou trecho da Constituição Federal está estabilizado; quanto mais modificações o artigo sofreu nos últimos anos, menos estável ele é (menos cristalizado, portanto). Com isso, será feita uma análise apenas quantitativa das mudanças no Texto Magno, algo possivelmente criticável. Afinal, a quantidade de mudanças não pode medir a qualidade delas, o que é verdade. Porém, como alguns argumentos para sustentar que a Constituição Federal perdeu sua adequação justamente pela quantidade de alterações, a métrica objetiva endereçar esse problema específico (a análise qualitativa será feita pela classificação das emendas).

São utilizadas duas medidas: índice e taxa de cristalização. O índice é feito com um cálculo simples: idade da constituição [34 anos] menos o número de emendas que o artigo recebeu. Para o ano de 2023, o índice será máximo quando o resultado for 34. Quanto mais emendas contar o artigo, menor será o índice de cristalização, o que indica uma baixa estabilidade dele. No entanto, o índice tem como valor máximo um número variável, visto que será sempre a idade da Constituição Federal. Isso significa que não será possível uma comparação direta de índices em anos diferentes. Para se corrigir essa distorção, procede-se a uma normalização² da medição, por meio da taxa de cristalização. Ela é calculada subtraindo-se 1 da razão (divisão) entre o número de mudanças e a idade do artigo, chegando-se a um percentual de alterações, que é multiplicado por 10, resultando na taxa. A fórmula pode ser expressa assim:

¹Na definição do Dicionário Houaiss (2009), são dois verbetes que nos interessam para o termo: “estado do que se cristalizou, se estratificou, se imobilizou; fixação” e “estado do que se realizou, materializou; concretização”. A escolha do termo, portanto, se deveu ao sentido de algo que vem se tornando definitivo, um consenso entre os atores políticos de que o artigo está adequado e não precisa mudar.

²Normalização é uma técnica de processamento de dados e da estatística utilizada quando se quer colocar um conjunto de dados com valores variáveis dentro de uma mesma escala, que pode ser [-1,1] ou [0,0,1,0], etc. (HAN; KAMBER; PEI, 2012, pp. 113–114). Nessa pesquisa, utilizamos a normalização do tipo Min-Max.

$$(1 - (\text{n}^\circ \text{ de emendas} \div \text{idade do artigo})) \times 10$$

A taxa é máxima quando for igual a 10 (cor verde claro) e mínima quando for 0 (cor vermelha). A legenda e gradação das cores podem ser encontradas nos respectivos apêndices (ver abaixo). Assim, por exemplo:

- art. 5º, duas emendas (nº 45/04 e 115/22):
 - índice: $34 - 2 = 32$
 - taxa: $(1 - (2 \div 34)) \times 10 = 9,4$

Além de permitir a normalização da medida, a taxa também permite calcular melhor a cristalização de artigos que foram criados depois de 1988. Como o índice tem como valor máximo a idade da Constituição Federal, os artigos mais novos ficariam com uma cristalização distorcida, já que eles mesmos não contam 34 anos; a distorção é menor em artigos posteriores a 88 mas que já são antigos (com 10 ou 20 anos de idade), e por isso eles foram incluídos na medição do índice de cristalização. Mas artigos com um ou dois anos de idade, por exemplo, ficaram de fora, visto que a medição pela taxa se mostra mais adequada.

Essa metodologia foi utilizada para gerar as tabelas nos apêndices D e F.

Já a análise qualitativa das emendas foi feita da seguinte forma. Primeiro, foi gerada uma tabela com os títulos da Constituição Federal (Título I – Dos Princípios Fundamentais, Título II, etc.), e para cada título foi levantado o número de artigos que o compõe, quantos desses artigos foram modificados, qual o percentual que isso representa, e o número de emendas que cada título sofreu. Na tabela, o mesmo foi feito com cada capítulo que compõe os títulos, as seções que compõem os capítulos, etc. Com isso, é possível saber quais títulos foram os mais emendados, e assim analisar as emendas de cada um.

O método de classificação das emendas é o já mencionado no item 1.2, elaborado pelo professor e pesquisador Richard Albert, em seu trabalho *Constitutional amendment and dismemberment* (ALBERT, 2018). Para lembrar, nele Albert classifica as emendas à constituição em três tipos: emenda corretiva, emenda elaborativa e desmembramento.

Emendas à constituição vêm em dois tipos: elas podem ser ou corretivas ou elaborativas. Devidamente definida, uma emenda à constituição é uma correção feita para melhor atingir o propósito da constituição existente. A 12ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos, por exemplo, é corretamente identificada como emenda. (...) A 12ª Emenda foi planejada para reduzir a possibilidade de um empate requerendo que os eleitores diferenciasssem suas escolhas para presidente e vice-presidente. **Ela corrigiu um defeito técnico na Constituição original.**

Uma emenda à constituição pode também ser elaborativa. Uma elaboração é uma mudança maior do que uma emenda **na medida em que ela faz mais do que apenas reparar uma falha ou um erro** na constituição. Tal como uma correção, uma elaboração continua o projeto de feitura da constituição em linha com o atual desenho constitucional. Ao invés de reparar um erro na constituição, no entanto, **uma elaboração promove o sentido da constituição tal como ela é atualmente compreendida.** Por exemplo, a 19ª Emenda é melhor entendida como uma emenda elaborativa. (...) A 19ª Emenda proíbe a discriminação de gênero em votações, uma expansão da franquia que não era corretiva no sentido de consertar um defeito de intenção na Constituição, que, contudo, era consistente com uma mera leitura dos direitos de igualdade bem como a configuração existente da Constituição.³ (ALBERT, 2018, p. 3) (tradução livre; destacamos)

E conforme já foi exposto, sobre o desmembramento:

Um desmembramento constitucional, em contraste, é incompatível com a estrutura existente de uma constituição porque ele pretende atingir um propósito conflituoso. Ele busca deliberadamente desmontar uma ou mais partes elementares de uma constituição. Um desmembramento constitucional altera um direito fundamental, uma estrutura de sustentação, ou uma característica nuclear da identidade de uma constituição. **É uma mudança constitucional entendida pelos atores políticos e pelo povo como sendo inconsistente com a constituição à época**

³ *Constitutional amendments come in two types: they can either be corrective or elaborative. Properly defined, a constitutional amendment is a correction made to better achieve the purpose of the existing constitution. The Twelfth Amendment to the United States Constitution, for example, is properly identified as an amendment. (...) The Twelfth Amendment was designed to reduce the possibility of a tie by requiring electors to differentiate their selections for president and vice-president. It corrected a technical flaw in the original Constitution.*

A constitutional amendment can also be elaborative. An elaboration is a larger change than an amendment insofar as it does more than simply repair a fault or correct an error in the constitution. Like a correction, an elaboration continues the constitution-making project in line with the current design of the constitution. Instead of repairing an error in the constitution, however, an elaboration advances the meaning of the constitution as it is presently understood. For example, the Nineteenth Amendment is best understood as an elaborative amendment. (...) The Nineteenth Amendment prohibits gender discrimination in voting, an expansion of the franchise that was not corrective in the sense of fixing a design flaw in the Constitution but was nonetheless consistent with a plain reading of equality rights as well as the existing framework of the Constitution.

em que a mudança é feita. Em resumo grosseiro, o propósito e o efeito de um desmembramento constitucional são o mesmo: desfazer a constituição.⁴ (ALBERT, 2018, p. 4) (tradução livre; destacamos)

Com isso, essas três classificações foram utilizadas para a análise de cada uma das emendas dos títulos da Constituição Federal. As emendas classificadas, com as devidas justificativas, podem ser encontradas no apêndice J. Nele, elas estão ordenadas da seguinte forma: número da emenda com ano (epígrafe), ementa (se houver), tipo (segundo classificação de Albert) e justificativa para a classificação aqui adotada.

A classificação das emendas foi feita segundo a alteração que promoveram, com base na leitura de seu texto, em consultas à justificativa parlamentar apresentada na PEC de origem, e também nos pareceres dos relatores durante a tramitação nas comissões das Casas do Congresso Nacional. Buscou-se, assim, entender exatamente qual era a intenção da proposta e porque ela foi apresentada e aprovada, e quais efeitos se buscava com ela.

A partir da classificação das emendas por título, uma tabela resumo foi gerada (também no apêndice E), por ordem do título mais emendado até o que foi menos, com os respectivos quantitativos (numérico e percentual) de emendas corretivas, elaborativas e desmembramentos.

O apêndice A apresenta uma tabela em que foram ordenadas as emendas de forma cronológica, com todos os artigos que cada emenda alterou. Estes são classificados por cores, indicando o seguinte:

- verde: artigo acrescentado;
- amarelo: artigo com mera modificação textual;
- laranja: modificação sem alteração de texto, ou seja, a emenda é completamente autônoma, promovendo uma modificação constitucional sem que o texto da Constituição Federal fosse alterado;

⁴*A constitutional dismemberment, in contrast, is incompatible with the existing framework of a constitution because it seeks to achieve a conflicting purpose. It seeks deliberately to disassemble one or more of a constitution's elemental parts. A constitutional dismemberment alters a fundamental right, a load-bearing structure, or a core feature of the identity of a constitution. It is a constitutional change understood by political actors and the people to be inconsistent with the constitution at the time the change is made. To use a rough shorthand, the purpose and effect of a constitutional dismemberment are the same: to unmake a constitution.*

- ciano claro: artigo que teve seu texto original aumentado, ou seja, ganhou parágrafos, incisos e/ou alíneas;
- rosa: o contrário do anterior, ou seja, artigo que perdeu parágrafos, incisos e/ou alíneas;
- vermelho: artigo revogado.

O apêndice B apresenta uma tabela inversa da anterior, como seja, são enumerados os artigos em ordem crescente, com todas as emendas que recaíram sobre eles. O esquema de cores segue a mesma lógica do apêndice A.

O apêndice C apresenta uma tabela com os artigos do ADCT em ordem crescente, com as respectivas emendas que os reformaram ou criaram. Utilizou-se o mesmo esquema de cores das anteriores.

O apêndice G mostra a visão geral das modificações na Constituição Federal, apresentando os artigos modificados (e respectivas emendas) e artigos não modificados. A tabela utilizou um “mapa de calor” para que fique visualmente claro os pontos mais alterados do Texto Magno e os que ainda estão intocados.

O apêndice F apresenta uma tabela em que os títulos, capítulos e seções da Constituição Federal estão ordenados pela forma que aparecem no texto, com as respectivas emendas ordenadas cronologicamente, em que cada coluna é um ano (de 1989 até 2022). A última coluna contém o índice de cristalização de cada parte da constituição, de maneira que é possível visualizar quais delas são as mais estabilizadas e quais sofreram mais modificações.

O apêndice I mostra uma tabela em que as PECs originárias das emendas são ordenadas cronologicamente, e classificadas da seguinte forma:

- número e ano da emenda;
- histórico legislativo, assim disposto:
 - número da PEC no Senado Federal, número da PEC na Câmara dos Deputados;

- cor: branco, de iniciativa do Presidente da República; azul, de iniciativa do Senado Federal; verde, de iniciativa da Câmara dos Deputados;
- por quanto tempo, em anos, a PEC tramitou no Congresso Nacional.

Em seguida, cada coluna representa um ano (de 1989 até 2022), com uma linha vermelha indicando o começo da tramitação, e o término, quando foi promulgada.

Ao final, há quatro tabelas menores em que se resumem algumas informações. Em todas elas as colunas são as mesmas: número de emendas de iniciativa de cada Poder que foram aprovadas, percentual de aprovação de cada Poder, e tempo médio para aprovação.

A primeira tabela mostra os números totais, enquanto as outras três mostram os números em cada década de existência da Constituição Federal. Abaixo dessas tabelas há dois gráficos, um que mostra a evolução do número de PECs apresentadas, bem como as que foram aprovadas, em cada ano; e outro em que se observa a taxa de emendamento da CF ao longo de sua vida até 2023.

Finalmente, no apêndice H está a tabela que mostra quando diversos institutos constitucionais surgiram na história do país, ilustrando a “constituição histórica”⁵. Na primeira coluna consta o nome do instituto, e as demais colunas representam as várias constituições brasileiras, bem como a emenda nº 4 de 1961 (que instituiu o regime parlamentar), a emenda nº 6 de 1963 (que aboliu o parlamentarismo e fez retornar o presidencialismo) e a emenda nº 1 de 1969 (que alterou a Constituição Federal de 1967, e é considerada por alguns como sendo verdadeira constituição autônoma).

A linha em vermelho indica qual constituição inaugurou o instituto referido⁶, e — se for o caso — quando este deixou de figurar em textos constitucionais.

Todas as tabelas e gráficos dos apêndices foram elaborados pelo autor com informações disponíveis nas seguintes bases de dados públicas:

- LeXML: <https://www.lexml.gov.br/>;
- Planalto:

⁵Ver o item 1.4.

⁶Não é dizer que o instituto surgiu naquele momento na história do Brasil, apenas que ele foi constitucionalizado pela primeira vez naquele ponto.

- Constituição Federal: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm;
- constituições anteriores: <https://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>;
- emendas: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm;
- emendas anteriores: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antior1988/_EMCs_CF1967.htm;
- Congresso Nacional: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras>;
- Senado Federal e Câmara dos Deputados.

Capítulo 3

A Constituição e suas emendas: análise das reformas e seus efeitos

3.1 A estabilidade da Constituição Federal no seu aspecto quantitativo

A segunda questão que deve ser elucidada é quanto ao efeito prático do grande número de emendas sobre a estabilidade do texto constitucional. Conforme dito anteriormente, é argumento recorrente o de que nossa constituição se mostrou fraca ou que falhou enquanto tal justamente porque já contabilizou (ao tempo que esse trabalho foi escrito) 128 emendas.

Um grande número de emendas não deve necessariamente ser associado a qualquer problema de funcionamento político do país¹. A Suíça alterou sua constituição praticamente todos os anos desde a entrada em vigor, em 1999, e já conta 41 emendas desde então²; a constituição alemã já foi emendada mais de 60 vezes desde 1949³; a constituição da Áustria já foi emendada 123 vezes desde 1920⁴ (juristas austríacos, no entanto, admitem que esse número pode ser muito maior, chegando a centenas de vezes as mudanças, levando a doutrina local a falar em “constituição estilhaçada” e “falida” (STELZER, 2013, p. 9)).

Igualmente, já se levantou aqui o importante argumento de que o simples quantitativo numérico não indica necessariamente nem que a qualidade das várias mudanças foi

¹“As sociedades contemporâneas são complexas, portanto a demanda por decisões é muito maior hoje do que ao tempo em que a constituição foi inventada como forma. É claro que, do ponto de vista do processo legislativo, é possível criticar as opções explicitadas pelo constituinte derivado, mas a quantidade de emendas não deve ser vista, por si só, como um problema intrínseco ou um sinal de preocupação.” (PAIXÃO, 2011, p. 166).

²Fonte: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/it/history>

³Fonte: <https://www.bmi.bund.de/EN/topics/constitution/constitutional-issues/constitutional-issues.html>

⁴Fonte: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.html

significativa, nem que a constituição brasileira foi totalmente reescrita em decorrência de terem sido muitas as emendas. Aliás, claro exemplo disso é justamente a Emenda nº 1 de 1969, que, apesar de ser uma única emenda, foi responsável pela quase total reescrita da Constituição Federal de 1967.

Dito isto, analisemos as emendas em seu aspecto quantitativo. Para que seja identificada a estabilidade de um artigo, foi observada quantas vezes ele foi emendado. Naturalmente, um artigo que é recorrentemente alterado apresenta baixa estabilidade, já que sucessivas reformas indicam que, ao menos do ponto de vista político, ele não parece estar adequado. Novamente, se o problema da constituição é sua alta taxa de mudança, então o mesmo vale para os artigos que a compõem.

Com isso, foi pensada a tabela do apêndice D, cuja metodologia foi explicada no capítulo 2, e cujos dados são resumidos na figura 3.1.

Art.	Índice	Taxa	Art.	Índice	Taxa	Art.	Índice	Taxa	Art.	Índice	Taxa	Art.	Índice	Taxa	Art.	Índice	Taxa	Art.	Índice	Taxa	Art.	Índice	Taxa
1	34	10,0	34	32	9,4	68	34	10,0	102	30	8,8	132	33	9,7	163-A	0	10,0	188	34	10,0	219-A	0	10,0
2	34	10,0	35	33	9,7	69	34	10,0	103	31	9,4	133	34	10,0	164	34	10,0	189	34	10,0	219-B	0	10,0
3	34	10,0	36	33	9,7	70	33	9,7	103-A	33	10,0	134	31	9,1	164-A	0	10,0	190	34	10,0	220	34	10,0
4	34	10,0	37	25	7,4	71	34	10,0	103-B	31	8,9	135	33	9,7	165	30	8,8	191	34	10,0	221	34	10,0
5	32	9,4	38	32	9,4	72	34	10,0	104	31	9,4	136	34	10,0	166	31	9,1	192	32	9,4	222	33	9,7
6	30	8,8	39	32	9,4	73	32	9,4	105	30	8,8	137	34	10,0	166-A	0	10,0	193	33	9,7	223	34	10,0
7	30	8,8	40	28	8,2	74	34	10,0	106	34	10,0	138	34	10,0	167	25	7,4	194	32	9,4	224	34	10,0
8	34	10,0	41	33	9,7	75	34	10,0	107	32	9,4	139	34	10,0	167-A	0	10,0	195	30	8,8	225	32	9,4
9	34	10,0	42	29	8,5	76	34	10,0	108	34	10,0	140	34	10,0	167-B	0	10,0	196	34	10,0	226	33	9,7
10	34	10,0	43	34	10,0	77	33	9,7	109	32	9,4	141	34	10,0	167-C	0	10,0	197	34	10,0	227	33	9,7
11	34	10,0	44	34	10,0	78	34	10,0	110	34	10,0	142	30	8,8	167-D	0	10,0	198	28	8,2	228	34	10,0
12	31	9,1	45	34	10,0	79	34	10,0	111	32	9,4	143	34	10,0	167-E	0	10,0	199	34	10,0	229	34	10,0
13	34	10,0	46	34	10,0	80	34	10,0	111-A	32	8,9	144	31	9,1	167-F	0	10,0	200	33	9,7	230	34	10,0
14	32	9,4	47	34	10,0	81	34	10,0	112	32	9,4	145	34	10,0	167-G	0	10,0	201	30	8,8	231	34	10,0
15	34	10,0	48	30	8,8	82	32	9,4	113	33	9,7	146	33	9,7	168	32	9,4	202	32	9,4	232	34	10,0
16	33	9,7	49	32	9,4	83	34	10,0	114	32	9,4	146-A	33	10,0	169	32	9,4	203	33	9,7	233	33	9,7
17	31	9,1	50	33	9,7	84	31	9,1	115	31	9,1	147	34	10,0	170	32	9,4	204	33	9,7	234	34	10,0
18	33	9,7	51	33	9,7	85	34	10,0	116	33	9,7	148	34	10,0	171	33	9,7	205	34	10,0	235	34	10,0
19	34	10,0	52	30	8,8	86	34	10,0	117	33	9,7	149	30	8,8	172	34	10,0	206	31	9,1	236	34	10,0
20	32	9,4	53	33	9,7	87	34	10,0	118	34	10,0	149-A	34	10,0	173	33	9,7	207	33	9,7	237	34	10,0
21	27	7,9	54	34	10,0	88	33	9,7	119	34	10,0	150	31	9,1	174	34	10,0	208	31	9,1	238	34	10,0
22	30	8,8	55	32	9,4	89	34	10,0	120	34	10,0	151	34	10,0	175	34	10,0	209	34	10,0	239	33	9,7
23	32	9,4	56	34	10,0	90	34	10,0	121	34	10,0	152	34	10,0	176	33	9,7	210	34	10,0	240	34	10,0
24	33	9,7	57	32	9,4	91	33	9,7	122	34	10,0	153	32	9,4	177	31	9,1	211	30	8,8	241	33	9,7
25	33	9,7	58	34	10,0	92	32	9,4	123	33	9,7	154	34	10,0	178	33	9,7	212	30	8,8	242	34	10,0
26	34	10,0	59	34	10,0	93	30	8,8	124	34	10,0	155	29	8,5	179	34	10,0	212-A	0	10,0	243	33	9,7
27	32	9,4	60	34	10,0	94	34	10,0	125	33	9,7	156	30	8,8	180	34	10,0	213	33	9,7	244	34	10,0
28	32	9,4	61	32	9,4	95	32	9,4	126	33	9,7	157	34	10,0	181	34	10,0	214	33	9,7	245	34	10,0
29	29	8,5	62	33	9,7	96	32	9,4	127	32	9,4	158	32	9,4	182	34	10,0	215	33	9,7	245	34	10,0
29-A	32	9,1	63	34	10,0	97	34	10,0	128	32	9,4	159	29	8,5	183	34	10,0	216	33	9,7	246	33	9,6
30	33	9,7	64	33	9,7	98	32	9,4	129	33	9,7	160	31	9,1	184	34	10,0	216-A	0	10,0	247	34	10,0
31	34	10,0	65	34	10,0	99	33	9,7	130	34	10,0	161	34	10,0	185	34	10,0	217	34	10,0	248	34	10,0
32	33	9,7	66	32	9,4	100	27	7,9	130-A	33	9,5	162	34	10,0	186	34	10,0	218	33	9,7	249	34	10,0
33	34	10,0	67	34	10,0	101	33	9,7	131	34	10,0	163	32	9,4	187	34	10,0	219	33	9,7	250	34	10,0
Índice	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25	<25												
Taxa	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0												

Figura 3.1: Versão resumida do apêndice D. Abaixo da tabela, a legenda das cores.

Como é possível observar, a grande maioria dos artigos da Constituição Federal se mostram com altos índice e taxa de cristalização (predomínio de cor verde). Dado que a maior parte dos artigos foi emendada poucas vezes, o alto número de emendas acaba se diluindo pelo texto, que conta, ele mesmo, com muito mais artigos do que existem de emendas. Há pontos de concentração, que podem indicar algum tipo de problema, mas o restante dos artigos sofreu poucas emendas ao longo da vida.

Observando apenas o índice de cristalização, mais artigos aparecem nas cores amarela ou vermelha, pois a escala dessa medida é relativa ao tempo de vida da Constituição Federal, e tem como menor valor a menor cristalização aferida em todos os artigos. Isso permite que se tenha uma classificação relativa, ou seja, que se possa entender como se apresenta a estabilidade dos artigos, uns em relação aos outros.

Nesse aspecto, chama a atenção os artigos 21, 29, 37, 40, 42, 100, 155, 159, 167 e 198, que tratam dos seguintes assuntos:

- art. 21 (7 emendas): competências da União;
- art. 29 (5 emendas): disposição sobre eleição de prefeito e vice, número de vereadores nas câmaras municipais, remuneração de vereadores;
- art. 37 (9 emendas): disposições gerais da Administração Pública;
- art. 40 (6 emendas): previdência social dos servidores públicos;
- art. 42 (5 emendas): militares dos estados, DF e territórios;
- art. 100 (7 emendas): precatórios;
- art. 155 (5 emendas): impostos de estados e DF;
- art. 159 (5 emendas): repartição de receitas tributárias;
- art. 167 (9 emendas): vedações nas leis orçamentárias;
- art. 198 (6 emendas): diretrizes do SUS, regras de investimento mínimo na saúde pública, piso salarial para profissionais de saúde.

A baixa estabilidade desses artigos indica que, possivelmente, a matéria por eles tratada poderia ser objeto de lei ordinária, ou pelo menos lei complementar (exceto as competências da União, que devem estar na Constituição Federal por ser questão federativa). Isso porque são matérias claramente revisitadas com frequência pelo Parlamento, o que a boa prática legislativa indica ser melhor deixado para leis (como é o caso, por exemplo, das leis orçamentárias).

Mas sozinhos esses artigos respondem por poucas emendas, como pode ser observado na tabela 3.1. Vê-se que quarenta por cento da Constituição Federal, próximo da metade, está intacto. De resto, quase trinta por cento foi modificado uma vez, e metade disso foi modificado até duas vezes. Logo, 113 artigos foram modificados até no máximo duas vezes, o que representa 47,7% dos artigos da constituição (ou seja, a quase outra metade do todo).

Tabela 3.1:

Não modificados	116 artigos	42,8%
Modificados até 1x	72 artigos	26,6%
Modificados até 2x	41 artigos	15,1%
Modificados até 3x	15 artigos	5,5%
Modificados até 4x	16 artigos	5,9%
Modificados até 5x	4 artigos	1,5%
Modificados até 6x	2 artigos	0,7%
Modificados até 7x	2 artigos	0,7%
Modificados até 8x	0 artigos	0%
Modificados até 9x	2 artigos	0,7%

Esses dados corroboram o que está na figura 3.1, qual seja, grande parte dos artigos da Constituição Federal está estabilizada, ou por não ter sido reformada, ou por ter sido modificada muito poucas vezes. Os artigos com baixa estabilização (problemáticos, por assim dizer) representam apenas 3,6% do total (10 artigos), quantitativo ínfimo frente aos 271 artigos na Constituição Federal.

De fato, o apêndice D demonstra que há uma dispersão grande de emendas ao longo da tabela, indicando que elas estão bem distribuídas pelo texto constitucional. E não só poucos artigos modificaram de maneira extensa a Constituição Federal, mas isso ocorreu também em poucos anos. Ao final do apêndice D há os totais de modificações que ocorreram a cada ano, sobressaindo-se, por exemplo, os anos de 1998 (51 modifi-

cações), 2003 (25 modificações), 2004 (30 modificações), 2019 (25 modificações), 2021 (23 modificações), e 2022 (21 modificações). Em especial, 1998 foi o ano da reforma administrativa realizada pela Emenda nº 19/98, enquanto que 2004 foi o ano da reforma judiciária realizada pela Emenda nº 45/04. Por outro lado, em 6 anos não houve qualquer modificação, e em 17 anos houve 5 modificações ou menos, por exemplo. Com uma média de 9,6 modificações por ano em 34 anos, 22 anos (65%) estão abaixo dessa média.

Com os dados do apêndice D é possível elaborar a tabela 3.2 com os índices de cristalização e seus percentuais.

Tabela 3.2:

Índice	Percentual
34	44,6%
33	20,7%
32	14,4%
31	5,5%
30	5,9%
29	1,5%
28	0,7%
27	0,7%
26	0,0%
25	0,7%
<25	0,0%

Esses resultados reforçam o que foi demonstrado na tabela 3.1, um pouco mais de quarenta por cento da constituição tem cristalização (ou seja, estabilização) máxima. Apesar da proximidade desses dados, é importante estabelecer a diferença entre mera modificação e a cristalização. Naquela, mede-se apenas o valor absoluto de mudanças, enquanto que nesta se leva em conta a idade do dispositivo junto com as mudanças. Um artigo que tenha sido emendado 9 vezes em nove anos terá uma cristalização muito baixa; um artigo emendado 9 vezes em cem anos terá uma cristalização extremamente alta.

Pode-se agrupar os artigos e seus índices em três categorias (alta, média e baixa cristalização), em que os três maiores índices são considerados alta cristalização, os três seguintes são considerados média cristalização e os demais baixa cristalização⁵. Esse agrupamento foi feito na tabela 3.3.

⁵ Assim, artigos com índice 34, 33 e 32 são agrupados em alta cristalização (índices altos), artigos com índice 31, 30 e 29 são agrupados em média cristalização (índices médios) e artigos com índice 28, 27, 26, 25 ou menores são agrupados em baixa cristalização (índices baixos).

Tabela 3.3:

Grupo	Percentual
Índices altos	79,7%
Índices médios	12,9%
Índices baixos	2,2%

Dessa forma, é possível concluir que a maior parte do texto constitucional encontra-se com alta cristalização, e apenas 2,2% dos artigos têm baixa cristalização.

Um problema que o índice apresenta é a sua variabilidade, visto que seu valor máximo e mínimo flutuam em decorrência do ano em que se faz a medição. Como a cada ano a idade da Constituição Federal aumenta, o valor máximo do índice também irá aumentar. Por outro lado, o valor mínimo é sempre o menor aferido em toda a série analisada em determinado ano, e por isso também pode flutuar durante o levantamento dos dados. Assim, torna-se difícil ou até impossível comparar a cristalização em anos diferentes. Acrescente-se a isso a opção, neste estudo, de não ser medida a cristalização dos artigos que tenham menos de dez anos, já que eles são muito mais novos do que os artigos com 34 anos. Dessa forma, tentou-se evitar uma distorção da aferição total de cristalização feita nas tabelas 3.2 e 3.3.

Para contornar esses problemas, foi utilizada a taxa de cristalização. Como ela trabalha com valores máximo e mínimo fixos (escala de 0 a 10), não há óbice a que seja feita uma comparação entre anos diferentes. Igualmente, artigos que ficaram de fora do índice de cristalização são incluídos na taxa, já que ela integra ao seu cálculo a idade do artigo específico. Os resultados apenas da taxa são recuperados na figura 3.2.

Por ter um caráter absoluto (em contraposição ao caráter relativo do índice), os valores da taxa mostram uma constituição ainda mais cristalizada, com nenhum valor abaixo de 6 (tabela 3.4).

Nessa métrica é possível, também, se incluir os artigos mais novos e que ficaram de fora do índice. Assim, o percentual de dispositivos com valor máximo aumentou, chegando a 50,6% da Constituição Federal. Isso ocorre porque todos os artigos novos “nascem” com taxa máxima. Como todo ato legislativo que não é temporário tem presunção de definitividade, atribui-se ao artigos novos a cristalização máxima, que diminui conforme eles são emendados. O mesmo vale para a própria constituição que, ao ser promulgada,

Art.	Taxa	Art.	Taxa	Art.	Taxa	Art.	Taxa	Art.	Taxa	Art.	Taxa	Art.	Taxa	Art.	Taxa
1	10,0	34	9,4	68	10,0	102	8,8	132	9,7	163-A	10,0	188	10,0	219-A	10,0
2	10,0	35	9,7	69	10,0	103	9,4	133	10,0	164	10,0	189	10,0	219-B	10,0
3	10,0	36	9,7	70	9,7	103-A	10,0	134	9,1	164-A	10,0	190	10,0	220	10,0
4	10,0	37	7,4	71	10,0	103-B	8,9	135	9,7	165	8,8	191	10,0	221	10,0
5	9,4	38	9,4	72	10,0	104	9,4	136	10,0	166	9,1	192	9,4	222	9,7
6	8,8	39	9,4	73	9,4	105	8,8	137	10,0	166-A	10,0	193	9,7	223	10,0
7	8,8	40	8,2	74	10,0	106	10,0	138	10,0	167	7,4	194	9,4	224	10,0
8	10,0	41	9,7	75	10,0	107	9,4	139	10,0	167-A	10,0	195	8,8	225	9,4
9	10,0	42	8,5	76	10,0	108	10,0	140	10,0	167-B	10,0	196	10,0	226	9,7
10	10,0	43	10,0	77	9,7	109	9,4	141	10,0	167-C	10,0	197	10,0	227	9,7
11	10,0	44	10,0	78	10,0	110	10,0	142	8,8	167-D	10,0	198	8,2	228	10,0
12	9,1	45	10,0	79	10,0	111	9,4	143	10,0	167-E	10,0	199	10,0	229	10,0
13	10,0	46	10,0	80	10,0	111-A	8,9	144	9,1	167-F	10,0	200	9,7	230	10,0
14	9,4	47	10,0	81	10,0	112	9,4	145	10,0	167-G	10,0	201	8,8	231	10,0
15	10,0	48	8,8	82	9,4	113	9,7	146	9,7	168	9,4	202	9,4	232	10,0
16	9,7	49	9,4	83	10,0	114	9,4	146-A	10,0	169	9,4	203	9,7	233	9,7
17	9,1	50	9,7	84	9,1	115	9,1	147	10,0	170	9,4	204	9,7	234	10,0
18	9,7	51	9,7	85	10,0	116	9,7	148	10,0	171	9,7	205	10,0	235	10,0
19	10,0	52	8,8	86	10,0	117	9,7	149	8,8	172	10,0	206	9,1	236	10,0
20	9,4	53	9,7	87	10,0	118	10,0	149-A	10,0	173	9,7	207	9,7	237	10,0
21	7,9	54	10,0	88	9,7	119	10,0	150	9,1	174	10,0	208	9,1	238	10,0
22	8,8	55	9,4	89	10,0	120	10,0	151	10,0	175	10,0	209	10,0	239	9,7
23	9,4	56	10,0	90	10,0	121	10,0	152	10,0	176	9,7	210	10,0	240	10,0
24	9,7	57	9,4	91	9,7	122	10,0	153	9,4	177	9,1	211	8,8	241	9,7
25	9,7	58	10,0	92	9,4	123	9,7	154	10,0	178	9,7	212	8,8	242	10,0
26	10,0	59	10,0	93	8,8	124	10,0	155	8,5	179	10,0	212-A	10,0	243	9,7
27	9,4	60	10,0	94	10,0	125	9,7	156	8,8	180	10,0	213	9,7	244	10,0
28	9,4	61	9,4	95	9,4	126	9,7	157	10,0	181	10,0	214	9,7	245	10,0
29	8,5	62	9,7	96	9,4	127	9,4	158	9,4	182	10,0	215	9,7	245	10,0
29-A	9,1	63	10,0	97	10,0	128	9,4	159	8,5	183	10,0	216	9,7	246	9,6
30	9,7	64	9,7	98	9,4	129	9,7	160	9,1	184	10,0	216-A	10,0	247	10,0
31	10,0	65	10,0	99	9,7	130	10,0	161	10,0	185	10,0	217	10,0	248	10,0
32	9,7	66	9,4	100	7,9	130-A	9,5	162	10,0	186	10,0	218	9,7	249	10,0
33	10,0	67	10,0	101	9,7	131	10,0	163	9,4	187	10,0	219	9,7	250	10,0

Figura 3.2: Artigos apenas com as taxas. Cristalização ainda maior.

Tabela 3.4:

Taxa	Percentual
10	50,6%
9,9 a 9	39,1%
8,9 a 8	8,9%
7,9 a 7	1,5%
6,9 a 6	0%
5,9 a 5	0%
4,9 a 4	0%
3,9 a 3	0%
2,9 a 2	0%
1,9 a 1	0%
0,9 a 0	0%

“nasce” inalterada. Somente quando ela sofre a primeira emenda é que sua cristalização (estabilidade) diminui.

Com esses resultados, reforça-se a conclusão de que parte significativa do texto constitucional está cristalizada, e que um quantitativo menor é que se mostra mais fugaz.

Uma análise da cristalização das seções da Constituição Federal também foi feita e está no apêndice F. Nela, as várias partes do texto foram classificadas com índices de cristalização que demonstram quais são os agrupamentos mais alterados. Como a organização em títulos, capítulos, etc. é feita de maneira concêntrica (uns dentro dos outros), todas as emendas que recaem nos capítulos de um título, por exemplo, recaem sobre este também. Isso aumenta a quantidade de emendas que determinada parte da constituição recebe. O que é interessante na tabela do apêndice F é perceber exatamente qual parte de um título é mais responsável pela sua cristalização, e que isso pode ser visto de forma temática (se o ponto instável trata da presidência, do orçamento, da União, dos direitos fundamentais, etc.).

Por exemplo, o título da organização dos Poderes apresenta o menor índice de cristalização, mas, ao se olhar dentro dele, os capítulos menos estabilizados são o Poder Legislativo e o Poder Judiciário; por sua vez, ao se olhar dentro desses capítulos, suas seções se mostram com alta cristalização no caso do Legislativo — demonstrando que as emendas estão dispersas —, e, no Judiciário, as disposições gerais é que têm sido mais “problemáticas”.

Ainda no exemplo, o título da tributação e orçamento tem dois capítulos com baixa

cristalização. No entanto, o capítulo do sistema tributário nacional tem suas partes constituintes estabilizadas, com boas taxas de cristalização (a menos estável é a da repartição de receitas), a demonstrar que são temas com poucas mudanças. Já no outro capítulo, das finanças públicas, a seção dos orçamentos é nitidamente pouco cristalizada, tendo sofrido recorrentes alterações.

Apesar de ser uma análise de cristalização, os resultados do apêndice F não devem ser lidos no sentido de demonstrar uma baixa estabilidade de todo o texto constitucional por conta da instabilidade medida nos títulos, justamente pelo aspecto da concentricidade. A utilidade dessa análise está em permitir mais facilmente se identificar quais temas são objeto das emendas.

Por outro lado, chama a atenção de como a quantidade das emendas tem aumentado. Com isso, a taxa de emendamento⁶ da Constituição Federal também aumentou nas últimas três décadas, conforme se observa na figura 3.3.

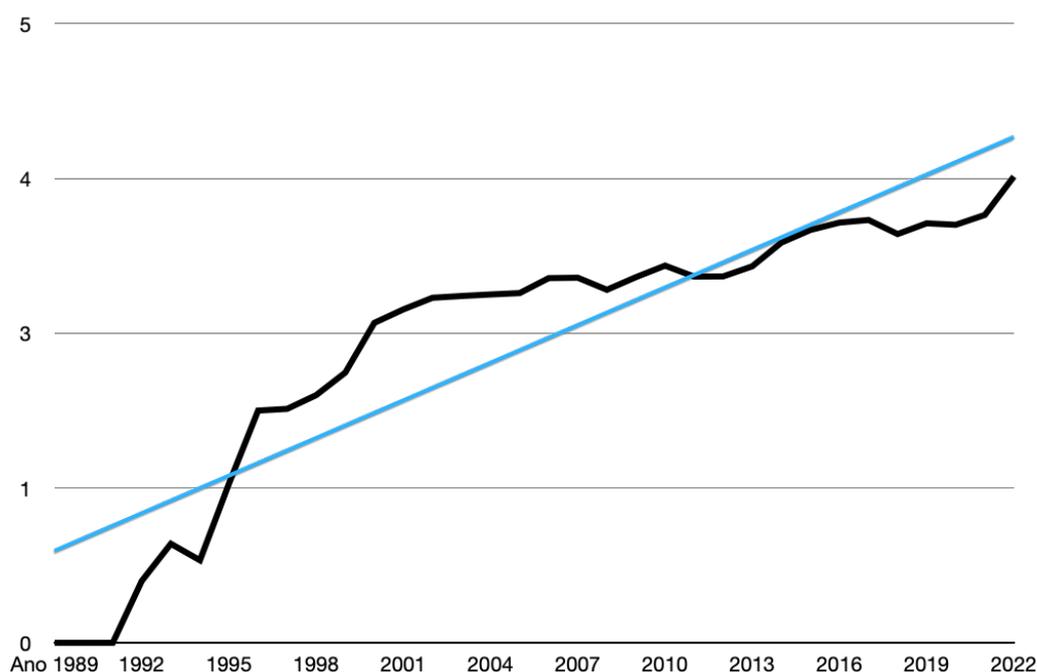


Figura 3.3: Taxa de emendamento. Em azul, linha de tendência.

Em 2023, a Carta de 88 atingiu o índice de 3,76, o mais alto da série histórica. Lutz (1994) comparou alguns países e suas taxas de emendamento, que, apesar de provavelmente estarem defasadas (o estudo é de 1994), pode ser visualizada na tabela 3.5.

⁶Calculada dividindo-se o número total de emendas pela idade da Constituição Federal.

Tabela 3.5: Taxas para o ano de 1994. Fonte: LUTZ, 1994, p. 369.

País	Taxa
Austrália	0,9
Dinamarca	0,17
Áustria	6,3
França	0,19
Alemanha	2,91
Islândia	0,21
Índia	7,29
Japão	0
Nova Zelândia	13,42
Portugal	6,67
Suécia	4,72
Estados Unidos	0,13
Reino Unido*	7,5+
média mundial	2,54

A taxa do Reino Unido ainda era uma estimativa no trabalho. Ainda assim, observa-se como o Brasil está bem acima de alguns países e da média mundial, porém abaixo de outros que se poderiam considerar democracias consolidadas, como Nova Zelândia e Suécia⁷. Lutz ainda desenvolveu uma metodologia para se identificar o quão difícil é se emendar uma constituição (LUTZ, 1994, p. 368). Por esse índice, a Constituição Federal pode ser classificada com 1,75 (pelo rito iniciado em uma das Casas) ou 1,5 (pelo rito iniciado pelo Presidente da República). Por essa medida, o Brasil fica bem abaixo de EUA (5,1), Austrália (4,65), Dinamarca (2,75) e Japão (3,1), porém acima de Nova Zelândia (0,5), Suécia (1,4), Portugal (0,8) e Áustria (0,8) (LUTZ, 1994, p. 369).

Com isso, pode-se afirmar que não será a facilidade ou dificuldade de se emendar uma constituição que determinará o quão adequada é, ou se ela desenvolve o papel que se espera de uma Carta nacional. Antes pelo contrário, o alto ou baixo grau de emendamento deve estar adequado às necessidades de efetiva reforma para cada país⁸

⁷Conforme medido no Índice de Democracia da revista *The Economist*, Nova Zelândia com índice 9,61 (2ª posição) e Suécia com 9,39 (4ª posição) (EIU, 2023, p. 7).

⁸Lord Bryce foi um dos primeiros, se não o primeiro, a classificar as constituições em rígidas e flexíveis, em seu clássico trabalho *Studies in History and Jurisprudence, Volume I* (1901). Nele, o autor diferencia constituições fáceis de serem alteradas, como a do Reino Unido e da Roma Antiga, daquelas que são mais difíceis, como a dos EUA. Um trecho de seu trabalho que nos interessa é (tradução livre): “uma explicação para esse aparente paradoxo é (ainda que por vezes negligenciado) suficientemente óbvio. A estabilidade de qualquer constituição depende não tanto de sua forma quanto das forças sociais e econômicas que estão por trás dela e lhe dão suporte” (*One explanation of this apparent paradox is (though sometimes neglected) obvious enough. The stability of any constitution depends not so much on its form as on the social and*

A segunda conclusão que pode ser feita, portanto, é a de que mesmo após tantas emendas, a Constituição Federal se mantém estabilizada, ou seja, o alto número de emendas não significa que o Texto Magno sofreu excessivas modificações que afetassem sua consistência. Há um diminuto grupo de artigos que são reformados constantemente, e que talvez fossem melhor localizados em lei ordinária ou complementar. Mas a grande maioria dos artigos da Constituição Federal foram pouco revisados pelo constituinte derivado, sendo que quase metade deles nem sequer foi alterada. A constituição brasileira é fácil de ser emendada, e a alta taxa de emendamento demonstra isso, mas não é possível julgar a adequação de uma constituição apenas por esses fatores, que devem levar em conta a qualidade da mudança, como será visto a seguir.

3.2 As mudanças feitas pelas emendas

Feita a análise quantitativa das emendas, visando responder a indagação sobre o efeito numérico delas, passa-se agora à análise qualitativa, ou seja, o aspecto material das mudanças.

Um estudo da qualidade da reforma na constituição certamente tem um aspecto mais subjetivo, mas nem por isso impreciso. A doutrina se dedica a analisar como as diferentes reformas feitas ao longo dos últimos anos impactaram a economia, a vida civil, o gasto público e mesmo como o STF interpreta a constituição. Até uma única emenda pode ser objeto de diferentes estudos divergentes entre si, o que demonstra que não é possível classificar o impacto de diferentes emendas de uma única forma.

A metodologia que se utiliza nesse trabalho é a elaborada pelo pesquisador e professor Richard Albert, que classifica as emendas em corretivas, elaborativas e desmembramentos (ALBERT, 2018). A escolha dessa metodologia se deu por questões de ordem prática (são muitas as emendas a serem analisadas) e porque entendemos ser essa classificação didática para os fins desse trabalho. A metodologia de Albert permite mais facilmente se distinguir como uma determinada emenda afetou a constituição. Uma emenda corretiva pode ser entendida como uma manutenção no texto, a troca de um elemento que não está funcionando (ou que deixou de funcionar) por outro que mantenha a intenção ori-

economic forces that stand behind and support it). Ainda sobre isso, ver também EDWARD, 1994.

ginal. Já a emenda elaborativa pode ser compreendida como um *upgrade*, ou seja, não é apenas a mera substituição de uma peça quebrada por uma nova, mas por uma melhor. Isso pode significar novas competências para órgãos terem ainda mais capacidade de realizar seu objetivo constitucional, ou o reforço de direitos fundamentais por meio de aumento de garantias, por exemplo.

O desmembramento, por sua vez, é uma alteração que muda o sentido original a que se deu a um artigo, ou à constituição como um todo. É alterar o objetivo da Carta, em alguma medida. O exemplo que Albert utilizada é o das emendas da reconstrução nos EUA, de números 13, 14, e 15 (ALBERT, 2018). Elas removeram todo o arcabouço constitucional do sistema escravocrata original, colocado lá pelo constituinte originário. Ao se proceder com essa reforma, mudou-se o sentido que havia na constituição quanto à visão escravocrata, mudança essa significativa em relação ao que queriam os autores da constituição estadunidense. Apesar de serem emendas, o impacto delas foi muito maior do que meras correções, já que elas não avançaram ou aumentaram o sistema escravocrata, pelo contrário. O que houve foi uma inversão de sentido.

Procurou-se fazer a mesma classificação nas emendas que alteraram a Constituição Federal. A oração restritiva aqui utilizada não é por acaso, pois nem todas as emendas editadas modificaram o texto da Carta de 1988, algumas reformaram apenas o ADCT, e há inclusive aquelas são completamente autônomas, verdadeiras leis constitucionais⁹.

Para se identificar quais as emendas que alteraram apenas a Constituição Federal, foi feito um levantamento cuja íntegra está no apêndice E. De posse dessas informações, foi feita a classificação de todas as emendas que recaíram no texto constitucional, e que pode ser encontrada no apêndice J. O confronto de todas essas informações está resumida na figura 3.4.

Percebe-se que foram 99 emendas que alteraram a Constituição Federal, menos do que às vezes se imagina ao ver o número de 128 emendas totais. Mas o que chama a atenção são os títulos mais emendados, Da Organização dos Poderes e Da Organização do Estado. A primeira impressão poderia ser justamente a de se achar que um dos aspectos mais estruturais da constituição — a organização do Estado e a distribuição de Poderes — foi totalmente alterado. Mas o resultado é, na verdade, contraintuitivo. Pela tabela

⁹E reformadas, inclusive, por outras emendas, tal como o são as leis ordinárias.

Trecho da Constituição Federal	nº de artigos	art. modificados	nº de emendas		emendas corretivas		emendas elaborativas		desmembra.		
Título IV – Da Organização dos Poderes	96	53	55%	32	32%	23	72%	8	25%	1	3%
Título III – Da Organização do Estado	27	22	81%	31	31%	26	84%	5	16%	0	0%
Título VI – Da Tributação e do Orçamento	37	27	73%	28	28%	20	71%	7	25%	0	0%
Título VIII – Da Ordem Social	44	28	64%	25	25%	19	76%	5	20%	1	4%
Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais	13	7	54%	19	19%	10	53%	8	42%	1	5%
Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira	23	7	30%	9	9%	6	67%	1	11%	2	22%
Título IX – Das Disposições Constitucionais Gerais	18	9	50%	8	8%	3	38%	4	50%	1	13%
Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	9	2	22%	7	7%	5	71%	2	29%	0	0%
Título I – Dos Princípios Fundamentais	4	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Totais	271	155	57%	99	100%	71	72%	25	25%	3	3%

Figura 3.4: Ordem do maior número de emendas para o menor.

da figura 3.4, é possível observar que a maior parte das emendas nesses títulos são corretivas (72% para Organização dos Poderes, 84% para Organização do Estado), ou seja, são emendas que não alteraram o caráter dessas organizações da República brasileira. De fato, isso é observável na prática: ainda vige o presidencialismo, o Congresso Nacional ainda é bicameral, o Judiciário ainda tem a mesma competência e independência, o Ministério Público *idem*, os órgãos de controle não foram abolidos, ainda vivemos sob o regime federativo, em suma, o Estado concebido em 1988 é essencialmente o mesmo. E isso é corroborado pelos números.

Aliás, as emendas corretivas são a visível maioria em todos os títulos, com exceção do Título IX – Das Disposições Constitucionais Gerais. Quando se olha para a constituição, 72% das suas emendas são corretivas. Exemplos desse tipo são a Emenda nº 4 de 1993 (corrigiu a redação da constituição para deixar claro que a lei que altera o processo eleitoral não se aplica ao ano da eleição), Emenda nº 34 de 2001 (corrigiu o termo “médico” para “profissionais de saúde”, eliminando distorção), e a Emenda nº 54 (corrigiu falha da Emenda de Revisão nº 3, passando a permitir que brasileiros nascidos no exterior possam ser registrados em repartição consular).

A Emenda nº 40 de 2003 é um clássico exemplo do tipo corretivo. Primeiro, por-

que ela corrigiu claro erro da redação original da Constituição Federal, já que no capítulo das finanças públicas havia o inciso V do art. 163 que falava em “lei complementar disporá sobre fiscalização das instituições financeiras”, que não é tema desse capítulo. Na justificação da proposta de emenda à Constituição Federal, o relator da matéria na Câmara dos Deputados explica o que houve:

Na Justificação, o Senador José Serra, primeiro signatário da PEC, menciona ter sido o Relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças na Assembléia Nacional Constituinte e que o objetivo inicial do art. 163 era o de prescrever um código de finanças públicas. Assim, a redação do inciso V era “fiscalização financeira” e se referia evidentemente à fiscalização financeira da administração pública. Entretanto, por alguma razão, durante os trabalhos da Comissão de Sistematização, o texto do inciso V foi modificado para “fiscalização das instituições financeiras”, redação esta que distorceu o sentido do inciso, porquanto “tratava de norma dirigida à fiscalização da Administração Pública e não à fiscalização das instituições financeiras”. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001)

Com a mudança, o inciso V do art. 163 passou a ler “fiscalização financeira da administração pública direta e indireta”, o que está de acordo com a intenção original da ANC e com a temática do capítulo em que se insere.

A Emenda nº 40 também revogou todos os incisos do art. 192 da Constituição Federal, que trata do Sistema Financeiro Nacional. A redação original dispunha que lei complementar iria tratar de todos os temas previstos nos incisos do art. 192, de variadas áreas do sistema financeiro. Apesar disso, a referida lei complementar não foi editada por dificuldades políticas:

A tarefa não tem sido fácil. Além das resistências políticas relacionadas à vigência do limite da taxa de juros reais previsto no § 3º, a abrangência dos temas enumerados no artigo, a complexidade e interação dos mercados financeiros e a manifestação do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a regulamentação se faça por uma única lei complementar têm inviabilizado o consenso imprescindível para a construção da nova ordem financeira do País. Prova eloqüente da dificuldade de regulamentação é a sucessão de comissões especiais instituídas a cada legislatura para este fim desde 1991, portanto há mais de dez anos, sem a aprovação de nenhum projeto ou apresentação de substitutivo (...).

A simplificação do texto do art. 192, mediante a revogação dos incisos e parágrafos, e a disposição explícita de que a regulamentação

poderá ser feita em leis complementares vêm operar no sentido da facilitação da tarefa de regulamentar, porquanto a partir de então a regulamentação poderá ser realizada de forma fracionada, no conteúdo e no tempo, podendo abordar separadamente a disciplina dos diversos mercados que compõem o sistema financeiro. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001)

Assim, além da desconstitucionalização do tema, a redação passou a ser “leis complementares”, o que corrigiu uma falha que inviabilizava a regulamentação do sistema financeiro. A emenda, além de ajustar uma impropriedade técnica da redação, consertou uma falha que dificultava o processo político-legislativo de criação de leis que embasam a infraestrutura financeira do país.

Já as emendas elaborativas, que avançam o projeto original constituinte, vêm logo em seguida em termos percentuais. Para os dois títulos mais alterados, elas representam 25% e 16% das emendas, respectivamente. Isso indica que a intenção por trás dessas reformas foi mais a de reforçar e melhorar o que já havia, e não desfazer. A Emenda nº 23 de 1999 é bem representativa do tipo elaborativo. Com ela foi criado o Ministério da Defesa e os Comandos da Marinha, Aeronáutica e do Exército, extinguindo-se os ministérios militares. Não é que o formato antigo da administração da defesa nacional necessariamente não pudesse continuar como antes, mas que a criação do novo ministério, e a subordinação dos comandos militares a ele, aumentou o controle civil sobre a atividade militar, além deixar essa atuação — essencialmente técnica e de alta especialização — fora do campo político. Aliada ao contexto histórico da Constituição Federal, escrita logo após o regime militar e em resposta a ele, a Emenda nº 23 avança o projeto constituinte de controle e responsabilização da atividade militar.

Ainda são exemplos desse tipo a Emenda nº 35 de 2001 (permitiu que a prisão de parlamentar possa ser feita sem permissão prévia da Casa legislativa que integra, bem como determinou voto aberto nas votações para suspensão de processo contra parlamentar, reforçando-se assim a separação de poderes e a transparência democrática), a Emenda nº 45 de 2004 (ampla reforma do Judiciário, entre outras coisas criou o CNJ e o CNMP, reforçando-se a transparência e a eficiência da administração dos serviços judiciários; criou a súmula vinculante, aumentando a capacidade do STF de resolver conflitos; e equiparou os tratados internacionais sobre direitos humanos aprovados por dois terços dos parlamentares, em dois turnos, a emendas à Constituição Federal, reforçando a proteção

aos direitos humanos no país), a Emenda nº 48 (criou o Plano Nacional de Cultura, ampliando o sistema de cultura previsto na constituição, continuando o processo constituinte de valorização da cultura nacional) e a Emenda nº 72 de 2013 (igualou em direitos os trabalhadores domésticos e as demais classes, corrigindo não apenas uma distorção, mas efetivando e avançando a intenção do constituinte de igualdade entre os trabalhadores).

Por último, os desmembramentos são a minoria das emendas, representando apenas 3% delas. À exceção do Título VII (ordem econômica) e do Título IX (disposições constitucionais gerais), todos os demais têm quantitativo de desmembramentos abaixo de 4%, sendo que quatro desses títulos sequer contam emenda desse tipo.

Somente três emendas foram classificadas como desmembramentos¹⁰, são elas a Emenda nº 6 de 1995 (fim da reserva de mercado para empresas brasileiras de capital nacional), a Emenda nº 13 de 1996 (fim do monopólio da União no mercado de resseguros), e a Emenda nº 114 de 2021 (alteração das regras de pagamento de precatórios a fim de abrir espaço fiscal somente para o ano eleitoral de 2022).

O exemplo da Emenda nº 6 é bem oportuno como desmembramento. Antes da reforma, a Constituição Federal definia empresa brasileira de capital nacional como sendo aquela “cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades”. Combinado com o inciso IX do art. 170, havia uma proteção constitucional

¹⁰Aqui vale uma observação sobre a Emenda nº 95 de 2016. Ela é considerada um desmembramento pelo próprio Richard Albert, que dedica uma grande porção de seu texto explicando o porquê. Em resumo, “The impact of this Public Spending Cap Amendment on the next generation’s enjoyment of social rights in Brazil, combined with how directly it undermines the Constitution’s founding and continuing commitment to social rights, suggests that it may be more than a simple amendment. Its purpose and effect suggest that it should instead be called a constitutional dismemberment” [tradução livre: “O impacto desta Emenda do Teto de Gastos no gozo de direitos sociais no Brasil pela próxima geração, combinado com o quanto diretamente enfraquece o compromisso fundacional e continuado da Constituição com os direitos sociais, sugere que ela pode ser mais do que uma simples emenda. O seu propósito e efeito sugerem que deveria na verdade ser chamada de desmembramento da constituição.”] (ALBERT, 2018, pp. 40–42). Também Maués, apesar de não considerar como desmembramento especificamente, entende que a referida emenda causaria impactos dignos de se considerá-la como tal, já que “a priorização absoluta da redução do déficit público, por meio da contenção de gastos, tende a impedir a continuidade da expansão das políticas sociais” (MAUÉS, 2020, p. 26). Apesar desses argumentos, deixamos a Emenda nº 95 de fora do levantamento porque, em 2023, ela se encontra em vias de ser substituída por novo regime fiscal, a ser implementado por lei complementar, conforme ordem da Emenda nº 126 de 2022. Assim, se houve um desmembramento, ele está em processo de reversão.

às empresas de capital nacional em detrimento das multinacionais com sede no país. O constituinte originário estabeleceu um sistema de protecionismo, previsto no art. 171, parágrafos 1º e 2º:

Art. 171, § 1º - A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

§ 2º - Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Com a Emenda nº 6, o artigo 171 foi inteiramente revogado, e o inciso IX do art. 170 foi alterado de “tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte” para “tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País”. Com isso, não há mais proteção especial para empresas nacionais mesmo que a maior parte do capital votante esteja no país, fazendo com que essas empresas concorram em pé de igualdade com empresas multinacionais sediadas no Brasil (que também são empresas brasileiras, mas apenas sucursais). Essa mudança reverte o sentido original do constituinte, que previu uma economia mais nacionalista na Constituição Federal, e que passou a ser mais aberta e liberalizada. Como desmembramentos não são bons ou ruins em si mesmos, a qualificação da reforma da Emenda nº 6 como positiva ou negativa para o país não será tratada aqui.

Enquanto que a maioria das reformas basicamente promoveu correções no texto constitucional, é digno de nota que houve um significativo aumento do tamanho da Constituição Federal. Os apêndices A e B deixam isso claro (o apêndice C mostra que o mesmo ocorreu no ADCT).

Como é possível observar na figura 3.5, que apresenta uma versão simplificada do apêndice A, houve anos em que a quantidade de mudanças aumentou, enquanto em outros as reformas foram bem menores. Mas o que chama a atenção nesse gráfico é o predomínio das cores amarelo, verde e ciano. Isso significa que vários artigos sofreram apenas modificações de texto (amarelo), mas um quantitativo grande tanto aumentou (ciano), quanto foi



Figura 3.5: eixo x são as emendas em ordem cronológica, eixo y a quantidade de artigos alterados. Em relação ao apêndice A, a tabela aqui está deitada.

adicionado (verde), enquanto que poucos são os artigos que diminuíram (rosa) ou foram revogados (vermelho). A Constituição Federal aumenta mais do que ela é reduzida de tamanho. Esse achado vai ao encontro do trabalho de Arantes e Couto (2019).

Na figura 3.6 está uma visão geral das mudanças na Constituição Federal (a versão completa está no apêndice G). Ao lado desta tabela, uma coluna em escala de cinza mostra os pontos em que há mais alterações, utilizando-se um mapa de calor. Quanto mais claro, menor a quantidade de alterações; quanto mais escuro (vermelho sendo o máximo), maior a quantidade de mudanças. Imediatamente ficam evidentes dois pontos em vermelho, que são o artigo 37 (Administração Pública) e o 167 (orçamentos). Enquanto em todo o texto há uma grande quantidade de mudanças em verde e ciano — demonstrando um aumento nos artigos —, na região do art. 37 há mais mudanças amarelas, ou seja, na parte superior da constituição há mais alterações de texto. Já na região do art. 167 há um predomínio de mudanças verde e ciano, o que indica que mais artigos foram adicionados e aumentados do que meramente modificados.

A figura 3.7 mostra que a parte da Constituição Federal em que se trata das competências da União, estados e DF, da Administração Pública e das atribuições do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal foi mais alterada do que aumentada.

Por outro lado, a figura 3.8 — em que estão as limitações do poder de tributar,



Figura 3.6: De cima para a baixo estão os artigos em ordem crescente (a 1ª linha é o art. 1º, a última é o art. 250), da esquerda para a direita as modificações ao longo dos anos (a 1ª coluna foram as primeiras emendas, 2ª coluna as segundas emendas, etc.)



Figura 3.7: Predomínio de alterações amarelas.

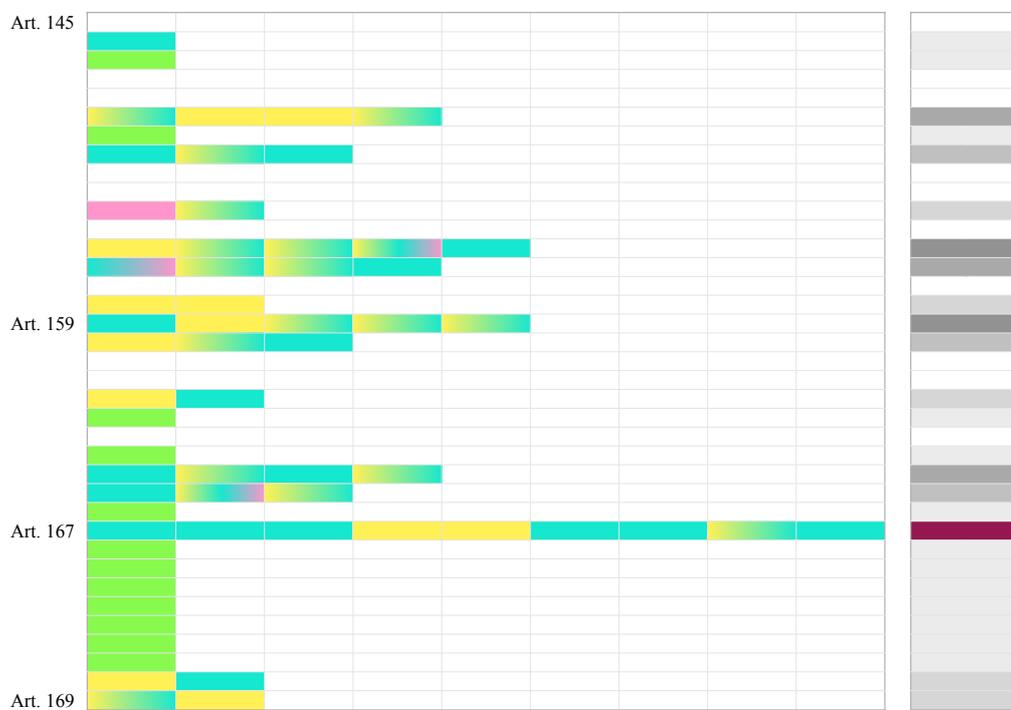


Figura 3.8: Predomínio de alterações verde e ciano.

impostos da União, estados, DF e municípios, repartição de receitas tributárias, orçamentos, saúde, previdência e assistência social — mostra um predomínio de modificações em verde e ciano.

Uma conclusão possível é a de, no caso da figura 3.7, as modificações tenham sido mais no sentido de se dar apenas nova redação àqueles artigos, enquanto que no caso da figura 3.8, o acréscimo de artigos, parágrafos, etc. tenha se dado pela criação de novas regras tributárias — principalmente de repartição de receitas —, bem como de mais regras que regem o processo orçamentário.

Interessante também observar como o Poder Judiciário foi reformado, conforme a figura 3.9. Dois pontos chamam a atenção, as sucessivas mudanças do regime de precatórios (que, no mapa de calor, tem a cor mais escura) e a concentração de mudanças na parte do STF (muitos amarelo, verde e ciano) e da Justiça do Trabalho (rosa e vermelho).



Figura 3.9: A maior linha é referente ao art. 100, dos precatórios.

Por fim, cabe uma análise de como o processo legislativo das emendas foi se alterando nas últimas três décadas. O levantamento pode ser encontrado no apêndice I, a tabela abaixo resumindo os dados:

	Emendas		Percentual de aprovação		Tempo médio de tramitação	
Poder Executivo	26		20,8%		1,73	
Senado Federal	49	102	39,2%	81,6%	5,31	5,31
Câmara dos Deputados	53		42,4%		5,32	

Há um claro predomínio de emendas aprovadas de iniciativa do Congresso Nacional (81,6%) frente às de iniciativa do Presidente da República (20,8%)¹¹. Ou seja, mesmo com a capacidade de iniciar o processo legislativo de emendamento¹², o Poder Executivo não tem tido um protagonismo em matéria de reforma da constituição nos últimos anos, como teve nos anos 90 e início dos 2000. Inclusive, as propostas de iniciativa do Presidente da República que foram aprovadas são ainda menor nas décadas seguintes, como pode ser observado nas figuras 3.10, 3.11 e 3.12.

	Emendas		Percentual de aprovação		Tempo médio de tramitação	
Poder Executivo	15		42,9%		1,88	
Senado Federal	10	20	28,6%	57,1%	3,91	3,95
Câmara dos Deputados	10		28,6%		3,64	

Figura 3.10: Primeira década.

Se por um lado o número de emendas do Poder Executivo caiu de forma significativa, o de emendas do Legislativo só fez crescer, chegando a 95% das aprovadas na última década (figura 3.12). No entanto, o tempo médio de tramitação das PECs do Presidente da República é bem menor do que a média de tramitação das PECs iniciadas no parlamento. Dentro do Congresso Nacional há sempre um ligeiro predomínio da Câmara dos Deputados em aprovar emendas, mas de forma geral ambas as Casas têm uma taxa de sucesso

¹¹Observação importante é a de que, em alguns casos, a PEC tem origem no governo mas é formalmente apresentada por parlamentares. Isso ocorreu, por exemplo, com a PEC nº 186/19, que se transformou na Emenda nº 109/21 (sobre isso, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/11/05/senado-recebe-novo-pacote-de-reformas-do-governo> e <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-186-2019>). Mesmo assim, optamos por utilizar a classificação oficial que consta nos sistemas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, visto que, mesmo tendo sido escrita pelo governo, a PEC seguiu o trâmite constitucional de apresentação parlamentar (um terço dos membros de uma das Casas), tornando-se, dessa forma, efetivamente de iniciativa legislativa. Ou seja, por razões provavelmente políticas, preferiu-se que determinada PEC escrita pelo governo fosse de iniciativa parlamentar.

¹²Poder, que, relembre-se, os presidentes só passaram a ter em 1937 e de 1967 em diante.

	Emendas		Percentual de aprovação		Tempo médio de tramitação	
Poder Executivo	8		24,2%		1	
Senado Federal	12	25	36,4%	75,8%	4,92	5,77
Câmara dos Deputados	13		39,4%		6,14	

Figura 3.11: Segunda década.

	Emendas		Percentual de aprovação		Tempo médio de tramitação	
Poder Executivo	3		5,0%		1,33	
Senado Federal	27	57	45,0%	95,0%	5,67	5,42
Câmara dos Deputados	30		50,0%		5,20	

Figura 3.12: Terceira década.

muito próxima¹³.

Isso demonstra que o perfil das mudanças realizadas na Constituição Federal durante esses anos todos é bem mais definido pela composição de forças no Congresso Nacional do que por projetos de governos diferentes. A atuação de governos estaduais (especialmente no Senado Federal), lobbies de grupos econômicos e categorias profissionais, e as diversas pressões que a sociedade exerce no parlamento podem explicar porque há um claro predomínio da atuação legislativa reformadora, tema que merece estudo próprio.

Tabela 3.6: Fonte: SOUZA, 2008a, p. 802

Tema	Percentual
Política Fiscal	35%
Modelo Econômico	13%
Sistema Político-Eleitoral	11%
Judiciário, Legislativo e Legislação	11%
Relação Executivo-Legislativo	6%
Política Social	6%
Administração Pública	9%
Outros	9%

Os resultados dessa seção vão ao encontro de outras pesquisas. Na metodologia adotada por Celina Souza, as emendas (até o ano de 2007) foram agrupadas em objetivos

¹³Talvez seja resultado do bicameralismo puro no processo legislativo de emendamento.

a que visavam: Redesenho do sistema tributário: ajuste fiscal/redução de despesa (federal, estadual, municipal); Redesenho do sistema tributário: aumento de receita (federal, estadual, municipal); Redesenho do modelo econômico (quebra do monopólio da União e dos Estados/abertura para o capital privado); Redesenho dos sistemas eleitoral e político; Redesenho do Judiciário (federal, estadual), do Legislativo federal e de instrumentos legais; Redesenho da relação Executivo-Legislativo; Transformação de direitos em políticas; Redesenho da administração pública; Desenho da política cultural; Ampliação de direitos sociais; Correção de equívocos/“áreas cinzentas” (SOUZA, 2008a, pp. 800–802). Desse agrupamento a autora chegou aos resultados da tabela 3.6.

Esses dados confirmam o que encontramos em nossa pesquisa, a de que a maior parte das reformas visou corrigir temas que poderiam estar localizados em lei, não na Constituição Federal. A autora conclui, então, que:

Conclui-se que a Constituição de 1988 resultou do momento político marcado pelo objetivo de tornar crível e de legitimar o novo sistema democrático, dado que foi desenhada antes do fim da transição. Não por acaso, das 62 emendas, apenas duas mudaram as regras iniciais aplicáveis ao sistema político. (...) Todavia, e diferentemente do que ocorreu com as regras do sistema democrático e do sistema político, várias políticas públicas aprovadas por emenda constitucional têm uma marca pouco estudada: elas são datadas, isto é, requerem novas emendas constitucionais e o retorno ao Congresso para sua continuidade. (...) A alta taxa de “emendamento” da Constituição de 1988 em relação à de outros países, no entanto, não confirma vários temores de parte da literatura. O primeiro seria o de que mudanças constantes nas regras do jogo trazem incertezas aos atores econômicos. Na verdade, as mudanças no modelo econômico abriram mais oportunidades para os investidores, tanto nacionais quanto estrangeiros. O segundo é o de que mudanças poderiam fortalecer o Executivo e prorrogar indefinidamente o mandato de seus dirigentes. (...) Ademais, as conquistas democráticas e os direitos individuais, coletivos e sociais não foram limitados, sendo que as emendas foram as que tornaram efetivos alguns direitos sociais. O terceiro seria o de que a Constituição brasileira, por sua extensão e conteúdo (constitucionalização de políticas e direitos), impediria a governabilidade. Não só isso não ocorreu, como as regras constitucionais permitiram a adaptação do país a uma nova agenda doméstica e internacional. (SOUZA, 2008a, pp. 816–817)

Já Antônio Maués, também agrupando as emendas por matéria (até o ano de 2017), chegou a resultados parecidos com os de Souza (tabela 3.7).

Tabela 3.7: Fonte: MAUÉS, 2020, p. 21

Tema	n° de emendas
Tributação e orçamento	41
Organização dos poderes	19
Organização do Estado	17
Ordem econômica	8
Ordem social	8
Direitos fundamentais	6

Nesse outro agrupamento também as matérias de tributação e orçamento aparecem com prevalência, seguida da organização do Estado e dos Poderes, reforçando o raciocínio de que os frequentes retornos do Congresso Nacional à Carta de 88 visam à correção de erros ou ao redirecionamento de política fiscal e orçamentária.

Com base nessa classificação, podemos observar o domínio significativo das emendas constitucionais sobre tributação e orçamento, em contraste com a relativa estabilidade das demais áreas da Constituição. Mesmo em duas matérias nas quais o número de emendas se destaca — organização e defesa do Estado e organização dos poderes —, várias das emendas aprovadas tiveram como objeto temas de alcance limitado, cujo impacto sobre a ordem constitucional é bastante reduzido. (MAUÉS, 2020, p. 21)

E conclui:

A análise da prática desse modelo demonstrou que os conflitos distributivos da sociedade brasileira respondem por boa parte das emendas constitucionais aprovadas. Esses conflitos se expressam na ordem constitucional por meio das emendas que tratam sobre controle dos gastos públicos e financiamento das políticas sociais (...). (MAUÉS, 2020, p. 27)

Já Arantes e Couto (2006), em trabalho que agrupou as emendas em dois tipos (*polity* e *policy*¹⁴), chegaram a conclusões muito elucidativas para a compreensão do fenômeno de emendamento no Brasil. O agrupamento nos dois tipos foi feito em cada um dos nove títulos da Constituição Federal, chegando aos resultados da tabela 3.8¹⁵.

¹⁴Na definição dos autores: “a *polity* corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; (...) a *policy* diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes” (ARANTES; COUTO, 2006, p. 47).

¹⁵Os valores são aproximados na tabela porque, no trabalho original, os dados estão dispostos no gráfico 2 da pág. 57, de forma também aproximada.

Tabela 3.8: Fonte: ARANTES; COUTO, 2006, p. 57

Título	artigos <i>policy</i> (%)	artigos <i>polity</i> (%)
Princípios fundamentais	0	100
Def. do Estado e Inst. Dem.	~0,5	~95
Organização dos Poderes	~10	~90
Organização do Estado	~27	~73
Dir. e Gar. Fundamentais	~38	~62
Tributação e Orçamento	~39	~61
Ordem Social	~60	~40
Ordem Econ. e Fin.	~70	~30
Disposições Const. Gerais	~70	~30

Os títulos com o maior número de dispositivos do tipo *policy* (ou seja, políticas públicas) são o Título IX – Das Disposições Constitucionais Gerais e o Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira. O cruzamento desses dados com os da nossa pesquisa permitem duas conclusões: a) o título das Disposições Constitucionais Gerais tem 50% de emendas elaborativas (o mais alto percentual desse tipo) e 70% de dispositivos do tipo *policy*, o que significa que o maior número de emendas se deu, provavelmente, porque nele se concentraram mais emendas visando a aprofundar e avançar as políticas públicas ali existentes; e b) ocorre o contrário no título da Ordem Econômica e Financeira, ou seja, em que pese nele também se concentrarem 70% de dispositivos *policy*, apenas 11% das emendas foram elaborativas, enquanto que 67% foram corretivas, a indicar que houve mais necessidade de se corrigirem as várias políticas públicas ali constitucionalizadas do que aprofundá-las, o que pode estar ligado às diversas reformas econômicas feitas.

Fato é que a Constituição Federal concentra muitos artigos de política pública, o que faz com que tanto o governo do dia quanto o Congresso Nacional tenham que, de tempos em tempos, visitar a Carta:

A agenda política e governamental brasileira segue sendo uma agenda constituinte, não porque sucessivos presidentes quiseram mutilar os princípios fundamentais ou por outra razão exógena, mas porque a própria Carta os obrigou a alterar a Constituição para implementar as políticas públicas. (ARANTES; COUTO, 2006, p. 58)

Digno de nota é a atuação do STF no processo de emendamento. Oliveira e Arguelles (2021) fizeram um levantamento de ADIs ajuizadas e julgamentos por parte do Supremo, para poder entender como o tribunal interfere na mudança constitucional inici-

ada pelo Congresso Nacional. Eles analisaram 105 emendas, das quais 35 foram objeto de ADI, com o maior número de ADIs por emenda sendo da Emenda nº 41 de 2003 (reforma da previdência, contando 25 ADIs), a nº 45 de 2004 (reforma do Judiciário, contando 16 ADIs) e a nº 20 de 1998 (reforma da previdência, contando 13 ADIs). Juntas, respondem por 44% das ações (OLIVEIRA; ARGUELHES, 2021, p. 4). Ao classificarem que tipos de dispositivos foram questionados utilizando a metodologia de Arantes e Couto (2006), chegaram ao quantitativo de que 78% das ações questionaram aspectos apenas de *policy*, enquanto que só 17% apenas aspectos de *polity*, e 5% ações que questionavam ambos os aspectos (OLIVEIRA; ARGUELHES, 2021, p. 7). Quanto ao resultado dessas ações, “o STF não conheceu ou julgou prejudicados 30% dos pedidos, e indeferiu, no mérito, outros 11%. O tribunal julgou procedente, no todo ou em parte, 9% dos pedidos, e concedeu liminar a outros 11%”, de forma que o STF interferiu em 42,8% da 35 emendas levadas à ADIs. Os maiores autores de ação foram associações de magistrados e em seguida partidos políticos derrotados no processo legislativo (OLIVEIRA; ARGUELHES, 2021, pp. 8–9), concluindo os autores que:

Os dados descritivos aqui apresentados mostram que, no Brasil, a contestação a emendas constitucionais pela via judicial é um fenômeno frequente, que faz parte do processo político nacional – tanto quanto a própria adoção de emendas à Constituição. (...) Em particular, as associações de magistrados se constituíram como os principais “clientes” da jurisdição em controle abstrato do STF no questionamento de ECs, buscando sistematicamente defender seus interesses corporativos. (...) A ameaça de intervenção judicial na produção de emendas tem se concretizado com frequência suficiente para ser considerada parte da política constitucional brasileira. (OLIVEIRA; ARGUELHES, 2021, pp. 15–16)

A alta quantidade de políticas públicas inscritas no texto constitucional acaba por convidar uma maior participação do Judiciário no processo de emendamento, ao considerá-las, por vezes, inconstitucionais¹⁶.

Com isso chega-se à terceira e última conclusão desse estudo, qual seja, a de que a Constituição Federal não foi significativamente alterada em relação ao texto de 1988, visto que 72% das reformas realizadas foram de caráter corretivo, e 25% de caráter elaborativo,

¹⁶Sobre isso, ver TULIS (1988), ROZNAI (2013), e NOVELLI (1995). Sobre o debate entre Legislativo e Judiciário, ver HACHEM; PETHECHUST (2021).

mudanças estas que mantêm a orientação original dos constituintes. Apesar disso, é visível o aumento do texto constitucional em toda a sua extensão, que, ligada à prevalência da atuação legislativa nas reformas das últimas duas décadas, indica que provavelmente é o jogo da atuação político-partidária que tem sido responsável por esse aumento. Some-se a isso, o grande quantitativo de dispositivos que dispõe sobre políticas públicas torna necessário que o processo constituinte derivado seja recorrentemente necessário, e que a atuação do Judiciário é relativamente esperada.

3.3 A essência da Constituição

Definir o que vem a ser a “essência” de uma constituição certamente não convidará o consenso fácil. Ao longo da história, muitas foram as matérias inscritas nas constituições, como será discutido a seguir. Cada uma dessas visões está ligada ao momento em que foram escritas, e devem ser lidas com os respectivos contextos em mente.

É possível traçar as linhas gerais do que comumente se inscreve no texto constitucional. Via de regra, uma constituição deve conter uma carta de direitos, a organização e relação dos poderes do governo, e os valores e compromissos a que ela visa (GAVISON, 2002, p. 89)¹⁷. Esses três componentes são absolutamente idiosincráticos, e cada país adota o que entende ser necessário. A Constituição Federal da Suíça menciona educação musical¹⁸ e proteção à região alpina¹⁹, por exemplo; a Constituição do Japão faz uma renúncia expressa e perpétua ao direito de guerra²⁰; a Constituição de Liechtenstein contém

¹⁷Para outra definição do que é uma constituição, ver, por exemplo, Murphy, “Narrowly construed, a constitution refers to a nation’s arrangement of public offices and powers as well as the rights of individuals and groups. More broadly, as Aristotle came to use the word, a constitution signifies a way of political life, what modern theorists are apt to call a ‘constitutional order’, which can vary from that of Mao’s China or Stalin’s Soviet Union, at one extreme, to such rather benign systems as those of Australia, Canada, the Federal Republic of Germany, and the United States” [“Numa interpretação reducionista, a constituição se refere ao arranjo dos cargos públicos e poderes de uma nação bem como aos direitos dos indivíduos e dos grupos. De forma mais genérica, como Aristóteles veio a usar a palavra, uma constituição significa uma forma de vida política, o que teóricos modernos adequadamente chamam de ‘ordem constitucional’, que pode variar daquela da China de Mao ou da União Soviética de Stálin, num extremo, para sistemas razoavelmente benignos como os da Austrália, do Canadá, da República Federal da Alemanha e dos EUA.”] [(MURPHY, 2000, p. 2), e Vieira, “A constituição é uma norma superior, que aspira habilitar a competição política, regular o exercício do poder, assegurar o estado de direito e as regras básicas de justiça que devem pautar a relação entre as pessoas e entre a população e o Estado” ((FINER; BOGDANOR; RUDDEN, 1995) *apud* (VIEIRA, 2018, p. 69)).

¹⁸Art. 67a da Constituição Federal da Confederação Suíça.

¹⁹Art. 84 da Constituição Federal da Confederação Suíça.

²⁰Art. 9º da Constituição do Japão.

uma provisão para que iniciativa popular possa abolir a monarquia²¹; a Constituição Federal da Áustria define a língua nacional de sinais como sendo independente²², bem como dedica um parágrafo inteiro para descrever o brasão de armas do país²³; a Constituição de Singapura prevê em seu texto a possibilidade de renúncia da soberania nacional para outro país por meio de referendo²⁴.

Esses e muitos outros exemplos podem parecer estranhos e fora do que se espera encontrar numa Carta Magna, mas demonstram que as constituições estão ligadas à história e cultura de um país, e por isso comparações devem ser feitas com o devido cuidado. Na verdade, nem mesmo há a necessidade de que um país adote uma constituição, pois elas “não são exigidas pela lógica ou pela teoria jurídica”, nem “pela experiência universal humana ou política”, tampouco “ditadas pela democracia ou pela ideia de governo limitado e direitos humanos” (GAVISON, 2002, p. 90)²⁵. Uma ditadura pode lançar mão de uma constituição escrita sem que ela tenha qualquer valor prático, bem como democracias consolidadas podem prescindir de uma constituição codificada e considerada lei maior, como

²¹ Art. 113 da Constituição do Principado de Liechtenstein.

²² Parágrafo 3º do art. 8º da Constituição Federal da Áustria.

²³ Parágrafo 2º do art. 8a da Constituição Federal da Áustria.

²⁴ Art. 6º da Constituição da República de Singapura.

²⁵ Também Lutz: “A fundamental fact about constitutional design is that there is no optimal model, no clear set of rules for matching a people and their situation with a set of institutions, and no inherently stable or superior constitutional system. We do know a great deal more about institutional design than Aristotle did, and even a good deal more than we did half a century ago. The empirical knowledge we now possess, however, tends to be piecemeal, theoretically unfocused, and sometimes contradictory. That is, under conditions of liberty, people across cultures seem to arrive at constitutional solutions that display a shared underlying logic despite an astonishingly wide array of institutional arrangements. Institutional diversity reflects a logic of accommodation to the history, culture, circumstances, and hopes of the various peoples living in constitutional democracies. The underlying logic running through constitutional design, on the other hand, reveals the operation of a human nature that is collectively rational in terms of maximizing popular sovereignty.” [tradução livre: “Um fato fundamental sobre desenho constitucional é que não há um modelo melhor, nem um conjunto claro de regras unindo um povo e sua situação a um conjunto de instituições, nem um sistema constitucional inerentemente estável e superior. Nós sabemos muito mais sobre desenho institucional do que Aristóteles, e razoavelmente mais do que sabíamos meio século atrás. O conhecimento empírico que possuímos, no entanto, tende a ser gradativo, sem foco teórico, e às vezes contraditório. Isto é, sob condições de liberdade, povos de diferentes culturas parecem chegar a soluções constitucionais que mostram uma lógica subjacente compartilhada, a despeito de um conjunto surpreendentemente amplo de arranjos institucionais. Diversidade institucional reflete a lógica da acomodação à história, à cultura, às circunstâncias e aos desejos de vários povos vivendo em uma democracia constitucional. A lógica básica permeando um desenho constitucional, por outro lado, revela a operação da natureza humana que é coletivamente racional em termos de maximizar a soberania popular.”] (LUTZ, 2006, p. IX XI).

é o caso de Reino Unido²⁶, Nova Zelândia²⁷, Suécia²⁸, e Israel²⁹, por exemplo. Nesses países há um conjunto de leis que regem o governo e enumeram direitos.

Se isso tudo é verdade, então qual o sentido de uma constituição? O que ela representa? Lassalle, em sua conhecida conferência de 1863³⁰, definia constituição como os “fatores reais de poder” (LASSALLE, 1933, p. 29), ou seja, os elementos fáticos que exercem o poder dentro de uma comunidade política, sejam eles quem forem:

Vejam como mesmo naquele tempo já falavam de uma Constituição e lhe reconheciam tal virtude, que nem o próprio rei podia mexer nela; tal como agora. Aquilo que a nobreza francesa chamava de constituição, ou seja a norma pela qual o povo — os deserdados da fortuna — era obrigado a suportar o peso de todos os impostos e prestações que

²⁶“But the UK does have a constitution, to be found in leading statutes, conventions, judicial decisions, and treaties. Examples of constitutional statutes include the Bill of Rights 1689, Acts of Union 1707 and 1800, Act of Settlement 1701, Parliament Acts 1911 and 1949, Human Rights Act 1998, Scotland Act, Northern Ireland Act and Government of Wales Act 1998.” [tradução livre: “Porém o Reino Unido tem uma constituição, a ser encontrada em importantes estatutos, convenções, decisões judiciais e tratados. Exemplos de estatutos constitucionais são a Declaração de Direitos de 1689, os Atos de União de 1707 e 1800, o Ato de Estabelecimento de 1707, os Atos do Parlamento de 1911 e 1949, o Ato dos Direitos Humanos de 1998, o Ato da Irlanda do Norte e o Ato do Governo de Gales de 1998.”]. Disponível em: <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/explainers/what-uk-constitution>. Acesso em 27 de maio de 2023.

²⁷“New Zealand’s constitution is not found in one document. Instead, it has a number of sources, including crucial pieces of legislation, several legal documents, common law derived from court decisions as well as established constitutional practices known as conventions. Increasingly, New Zealand’s constitution reflects the Treaty of Waitangi as a founding document of government in New Zealand.” [tradução livre: “A constituição da Nova Zelândia não é encontrada em um único documento. Ao contrário, ela tem várias fontes, incluindo peças cruciais de legislação, diversos documentos legais, o direito consuetudinário derivado de decisões judiciais, bem como práticas constitucionais estabelecidas, conhecidas como convenções. Cada vez mais, a constituição da Nova Zelândia registra o Tratado de Waitangi como um documento de governo fundacional na Nova Zelândia.”]. Disponível em: <https://gg.govt.nz/office-governor-general/roles-and-functions-governor-general/constitutional-role/constitution/constitution>. Acesso em 27 de maio de 2023.

²⁸“The Constitution consists of four fundamental laws: the Instrument of Government, the Act of Succession, the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression. The Riksdag Act is not one of the fundamental laws but occupies a position between a fundamental law and an ordinary law.” [tradução livre: “A Constituição consiste de quatro leis fundamentais: o Instrumento de Governo, a Lei de Sucessão, a Lei de Liberdade de Imprensa e a Lei Fundamental da Liberdade de Expressão. A Lei do Riksdag não é uma das leis fundamentais, mas ocupa uma posição entre uma lei fundamental e uma lei ordinária.”]. Disponível em: <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/#item81275>. Acesso em 27 de maio de 2023.

²⁹“Israel has no written constitution. Various attempts to draft the formal document since 1948 have fallen short of the mark, and instead Israel has evolved a system of basic laws and rights, which enjoy semi-constitutional status. This provisional solution is increasingly inadequate for Israel’s needs, and the necessity for completing this historic task has never been more urgent.” [tradução livre: “Israel não tem uma constituição escrita. Várias tentativas de escrever o documento formal desde 1948 chegaram perto, e ao invés disso Israel desenvolveu um sistema de leis e direitos básicos, que gozam de um status semi-constitucional. Essa solução provisória tem se mostrado cada vez mais inadequada para as exigências de Israel, e a necessidade de completar essa tarefa histórica nunca foi mais urgente.”]. Disponível em: https://knesset.gov.il/constitution/ConstOpening_eng.htm. Acesso em 27 de maio de 2023.

³⁰LASSALLE, 2007

quisessem lhe impor, não estava, é certo, escrito em nenhum papel ou documento especial, documento este onde em resumo constassem os direitos do país e os do Governo; era pois a expressão simples e clara dos fatores reais do poder que vigoravam na França medieval. (LASSALLE, 1933, p. 39)

Ou, como explica Suzanna Sherry, constituição eram apenas as normas por meio das quais um povo se constituía em nação (SHERRY, 1987, p. 1130). A utilidade de uma constituição, então, não decorre de ser necessária para que o poder possa ser exercido, mas sim para que se estabilizem as relações entre as instituições e que os poderes, quaisquer que sejam, possam ser melhor reconhecidos pela sociedade que vive sob eles. É dizer, a constituição serve como um guia para que o povo saiba quem pode fazer o quê, e como. Ou isso, ou a constituição será apenas uma “folha de papel” (LASSALLE, 1933, p. 49). Assim, o constitucionalismo se torna “não uma questão de se, mas de como se entende que ‘o povo’ possa participar no governo, e especificamente se poderiam fazer as próprias leis” (GREWAL; PURDY, 2018, p. 669).

Então, como poderíamos definir a essência da constituição, e mais especificamente, a Constituição Federal brasileira? Ora, já se falou que o intuito de uma Lei Maior nacional é o de se estabelecerem direitos dos cidadãos, bem como formar um governo que siga as leis criadas pelo povo (ou seus representantes) para o bem comum³¹. Não é possível que se proceda hoje como no tempo da Grécia antiga, em que a cidadania se encontrava em praça pública para decidir as leis da cidade-estado, já que as pessoas estão dispersas por um vasto território e ocupadas com ofícios os mais diversos e complexos. Aliás, esse não é um problema de hoje, foi identificado exatamente assim na Europa medieval e pré-moderna (GREWAL; PURDY, 2018, p. 669).

Para que se possa viabilizar uma democracia nesses termos, criou-se uma distinção entre o soberano (povo) e o governo (administração) (GREWAL; PURDY, 2018, p. 683). Este age em nome daquele, e apenas nos termos em que se estabeleceu na constituição (a ordem original do mandato popular). Como “o povo” é uma entidade dispersa e múltipla, não é possível que as pessoas ordenem o governo todo o dia, ele vai atuando normalmente até que, em determinados momentos, o povo é chamado a se manifestar. Isso pode ser

³¹Há também a função de permitir que a “sociedade seja capaz de coordenar politicamente conflitos e divergências, tendo como baliza os procedimentos democráticos e os princípios jurídicos por ela assegurados” (VIEIRA, 2018, p. 69).

durante as eleições, ou durante a feitura de uma nova constituição, por exemplo. Quando “o povo” volta a se dispersar, o governo volta a agir em caráter representativo, seguindo as novas diretrizes traçadas democraticamente. Esse foi a metáfora utilizada por Hobbes para descrever como uma democracia moderna poderia funcionar:

Thomas Hobbes argumentou em *Do Cidadão* que, quando um soberano está dormindo, seus ministros não lhe tomam a soberania. Suas competências são apenas de cumprir as ordens que ele emanou antes de cochilar — competências que incluiriam expedir comandos em seu nome em matérias cotidianas, em linha com comandos passados. Por decorrência, num regime democrático, pode-se dizer que o povo soberano age por meio de iniciativa plebiscitária, e posteriormente “vai dormir”, deixando o “governo” (que incluiria, nos Estados Unidos, a Suprema Corte) administrar sua lei fundamental.³² (GREWAL; PURDY, 2018, p. 668) (tradução livre)

Essa é, portanto, não apenas uma forma como se pode entender a constituição, mas também entender qual a sua essência: possibilitar que “o povo” estabeleça um pacto (um “contrato”) em que se firmem direitos e obrigações, criando um governo que levará a cabo a manutenção de tais direitos. “Governo” aqui deve ser entendido *lato sensu*, significando também o parlamento, os juízes, as agências reguladoras, o Ministério Público, etc.

No caso brasileiro, a essência da Constituição Federal pode ser entendida como tudo aquilo que viabiliza o exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres estabelecidos no pacto fundamental de 1988. Assim, são exemplos dessa essência os artigos 1º ao 11, os Três Poderes nacionais encarregados de manter a República e os direitos civis (são os principais meios de acesso do povo ao exercício do poder), o art. 12 (que estabelece quem é cidadão) o art. 14 (descreve como a soberania popular será realizada), e a organização do Estado (União, estados, DF e municípios, que são as pessoas jurídicas responsáveis pelos serviços públicos). Essa não é, obviamente, uma lista exaustiva do que pode ser considerado a essência da Constituição Federal, mas dá uma dimensão bem completa do que ela é.

³²Thomas Hobbes argued in *On the Citizen* that, when a sovereign is asleep, his ministers do not take over his sovereignty. Their role is simply to carry out orders he issued before nodding off — a role that would include issuing commands in his name on quotidian matters in line with past commands. By implication, in a democratic regime, the sovereign people can be said to act through plebiscitary initiative and then “go to sleep”, leaving the “government” (which would include, in the United States, the Supreme Court) to administer its fundamental law.

A Carta de 88 contém tudo isso, mas também muito mais. Esse é o ponto da questão que aqui defendemos, ou seja, além de tratar dos temas comumente constitucionais de forma bem detalhada, a Constituição Federal também trata de assuntos que poderiam tranquilamente estar contidos em lei, ordinária ou complementar. Além da característica de já ser um texto detalhista desde a promulgação — em decorrência de diversos entrenchamentos³³ —, também vimos que ele vem crescendo consideravelmente de tamanho. É natural, assim, que haja um grande número de emendas, pois as chances de que alguma parte da Constituição Federal tenha que ser corrigida aumenta. Junte-se a isso a constitucionalização de políticas públicas (ARANTES; COUTO, 2006, p. 43), e provavelmente é impossível que a constituição brasileira não seja emendada de tempos em tempos.

Uma solução viável seria a desconstitucionalização de diversos temas atualmente presentes no texto da Carta brasileira, e há precedente para isso. O art. 192 (tratado no item 3.2) demonstra que é possível a remoção de regulações que originalmente estavam na Constituição Federal mas que, por se entender que engessavam o processo político-legislativo, foram destinadas à legislação comum. O mesmo pode ocorrer com provável novo regime fiscal que visa a substituir o teto de gastos instituído pela Emenda nº 95 de 2016; de acordo com o art. 6º da Emenda nº 126 de 2022, o novo regime deverá ser regulado por lei complementar.

Esses dois exemplos mostram que é plenamente viável o deslocamento de regras da Constituição Federal para a lei, especialmente a complementar³⁴. Pontos relevantes para uma tal mudança são trechos do capítulo da Administração Pública e sua seção dos servidores públicos, alguns trechos do Poder Judiciário (com ênfase nas regras de pagamento de precatórios), sistema tributário nacional (deixando na constituição regras básicas apenas), e orçamento (também, apenas com regras básicas). Não somente seria uma medida salutar essa desconstitucionalização, mas qualquer receio de que isso poderia enfraquecer de alguma forma a proteção desses temas nos parece fora de propósito. Todo o sistema de regulação da Administração Pública é feito de forma esparça, em diversas leis administrativas não codificadas, de que são exemplo:

³³A respeito disso, ver VIEIRA, 2018.

³⁴O nome dessa espécie normativa indica justamente sua função, desde sua origem na Emenda nº 4 de 1961, qual seja, a de complementar a Constituição Federal.

- lei nº 8.112/90 (regime jurídico único dos servidores federais);
- lei nº 8.429/92 (improbidade administrativa federal);
- lei nº 8.745/93 (contratação temporária);
- lei nº 9.784/99 (processo administrativo federal);
- lei nº 14.133/21 (licitação e contratos administrativos);
- lei nº 13.303/16 (responsabilidade das Estatais).

Há ainda outras leis e diversos decretos que regulam a matéria, e nos parece que seria forçoso dizer que não há a necessária estabilidade jurídica apenas porque estão em lei. É bem o contrário.

Digno de nota também é a proteção ao consumidor (lei nº 8.078/90), legislação civil (lei nº 10.406/02), legislação de trânsito (lei nº 9.503/97), trabalhista (decreto-lei nº 5.452/43), processual civil (lei nº 13.105/15) e o sistema de regulação digital (lei nº 12.965/14 e nº 13.709/18), para citar exemplos de leis cotidianamente utilizadas. Não apenas elas têm previsão constitucional, mas toda ou quase toda a regulação é feita em lei ordinária, sem que haja uma perda de proteção legal ou que isso signifique uma vulnerabilidade política maior.

Aliás, exemplo melhor talvez não haja que as próprias leis orçamentárias em si, todas essenciais ao funcionamento do país, e todas leis ordinárias.

E o que poderíamos classificar de essência da constituição brasileira? Nos parece que a melhor resposta é justamente o que propomos chamar de constituição histórica, visto que ali está um longo processo de construção do que o país identifica como elementos essenciais de uma constituição. Esse olhar histórico demonstra que a Constituição Federal de 1988 não foi um “raio em céu azul”, como diz o ditado popular, mas resultado concreto de uma consolidada prática constituinte que tem profundas raízes. Já se fala mesmo em “interconstitucionalismo” (MAZZONE; TECIMER, 2022, p. 333), que é a prática de interpretar um texto constitucional olhando para a sua genealogia, a fim de se compreender o significado atual das suas disposições. Dessa forma, uma constituição pode ser entendida como um documento numa série de Cartas (MAZZONE; TECIMER, 2022, p. 339).

E não é apenas a Carta Magna brasileira que repete dispositivos de constituições passadas, quase como um eco do direito pretérito, mas há constituições que fazem menção expressa a ele. A constituição francesa, em seu preâmbulo, menciona que o povo francês “proclama uma associação aos Direitos do Homem e aos princípios da soberania como definidos na Declaração de 1789, confirmada e complementada pelo preâmbulo da Constituição de 1946”. Igualmente, a Lei Básica da Alemanha contém remissão expressa à constituição de Weimar:

Art. 140. As disposições dos Artigos 136, 137, 138, 139 e 141 da Constituição Alemã de 11 de agosto de 1919 são parte integrante desta Lei Básica.

Observa-se, então, que reconhecer o aspecto histórico da Lei Maior é essencial para a compreensão do seu sentido³⁵. No caso brasileiro, o reconhecimento de que a essência da constituição está na sua história nos permitirá reformar a Carta de 88, retirando-se o excesso de disposições desnecessárias para realocá-las na legislação infraconstitucional. Durante a ANC e no pós-88 acabamos por criar uma prática de excessiva constitucionalização, talvez por receio de que se entrincheirar regras na Lei Fundamental iria protegê-las melhor dos humores da política, ou que políticas públicas seriam melhor guardadas ali (ARANTES; COUTO, 2006; VIEIRA, 2018). O tempo parece nos ter mostrado que esse não é o caso. Não apenas é irreal achar que é possível constitucionalizar de tudo, mas também não é necessário³⁶. Até direitos fundamentais não estão todos descritos na Constituição Federal, ela mesma reconhecendo isso no parágrafo 2º do seu art. 5º³⁷.

³⁵“A key lesson of interconstitutionalism is that past constitutions linger. When it comes to constitution-making, there are no blank slates.” [tradução livre: “Uma importante lição do interconstitucionalismo é que constituições passadas permanecem. Em se tratando da feitura de constituições, não há páginas em branco.”]. (MAZZONE; TECIMER, 2022, p. 348).

³⁶Sobre esse tema, ver SHERRY, 1987.

³⁷É possível, de certa forma, traçar genealogia desse parágrafo ao texto da Emenda nº 9 da Constituição dos EUA.

Conclusão

Trocaram nossa Constituição?

Quando fizemos a transição do Império para a República, a bandeira nacional sofreu modificações em seu desenho. O losango amarelo que era inscrito em um retângulo verde passa a ser colocado num campo verde (as pontas do losango não mais tocam as extremidades da bandeira), e as Armas do Império são substituídas pela esfera celeste republicana. São mudanças pequenas, que mantiveram a identidade (a essência, por assim dizer) do pavilhão nacional, deixando claro a mudança do regime, não do país.

O mesmo, no entanto, não ocorreu com a nossa constituição. A Carta Imperial foi abolida, e em seu lugar promulgada uma nova Carta, fortemente inspirada na congênere estadunidense, que teve como efeito a ruptura das práticas políticas e jurídicas. O problema é que a troca da constituição antiga não representou de fato uma mudança do corpo político do país, afinal a classe política era a mesma, a elite econômica e os influenciadores do poder eram os mesmos. Mudou-se a constituição de papel, não a constituição de fato.

Como mencionado no início desse trabalho, poderia ter sido emendada a Carta do Império para que ela fosse transformada numa Lei republicana, com poucas modificações que a adaptassem ao regime nascente, sem contudo realizar uma [tentativa] de quebra total com o passado monárquico. Talvez assim as diversas crises por que passou a 1ª República tivessem sido evitadas. A Constituição não seguiu o exemplo da bandeira.

Possivelmente foi nesse momento que surgiu uma prática, quase uma norma, de se tentar abortar o velho regime, não mais desejado no país, por um novo (e melhor) através do instrumento da constituição. Claro que não apenas o Brasil fez isso e, como vimos, Alemanha e França também experimentaram diversas Cartas nacionais diferentes.

Mas especificamente falando do caso brasileiro, é curioso observar que a praxe tenha sido sempre a de tentar resolver os problemas políticos por meio de novas constituições. Aqui vale um exercício contrafactual; é possível imaginar que o Congresso Constituinte de 1890 poderia ter apenas emendado a antiga constituição — como já foi dito. Mas, ainda que se insistisse numa nova Carta para o país no final do séc. XIX, haveria de ser feita também outra em 1934? Não houve uma ruptura constitucional significativa entre estes dois regimes, posto que ainda éramos uma república, ainda presidencialistas, ainda federalistas. Mas vá lá, pode-se alegar que o regime de 34 inaugurou toda uma prática nacional de preocupação constitucional com o social, a família, a ordem econômica. De resto, ficou tudo muito parecido na escrita do texto.

Que necessidade havia, então, de se promulgar uma nova carta em 1946? O poder constituinte originário, plenipotenciário que é, poderia perfeitamente ter se utilizado do clássico fenômeno legislativo da reconstituição — autorizada quando feita de forma expressa — para reabilitar a Constituição Federal de 1934, alegando, por exemplo, que ela havia sido indevidamente revogada pelo governo Vargas.

O caso da Constituição de 1967 é ainda mais curioso. A ditadura militar se avocou o poder de emendar a constituição de forma unilateral, e a seu exclusivo juízo, por meio dos atos institucionais. Qual a necessidade de uma Lei Fundamental que substituísse a de 46, se podiam remodelá-la como quisessem? Certamente fizeram isso em 1969, ainda que com a constituição de 67.

Esse exercício serve para mostrar que o Brasil sempre preferiu inaugurar uma nova constituição quando queria alterar a circunstância e o exercício do poder. É inegável que toda nova Carta tem um significado simbólico, traz consigo a celebração de um novo tempo, de uma nova tentativa de fazer o país avançar. Mas o que esse trabalho também tentou demonstrar é que, mais do que novas constituições, o país esteve sempre na verdade construindo a “mesma” constituição — com incrementos e reformas —, a que chamamos de constituição histórica. Tal como as centenárias catedrais europeias, que começam pequenas e vão sendo ampliadas, reformadas e melhoradas por um longo processo intergeracional — trabalho que não se mede em dias ou anos, mas em décadas ou mesmo séculos —, nosso constituicionalismo fez o mesmo, construindo a nova constituição em cima da obra que veio antes. É a nossa Constituição Catedral.

A Constituição Catedral

Não apenas a constituição histórica é uma catedral, mas também a Constituição Federal de 1988. Como vimos, o grande quantitativo de emendas demonstra que o processo constituinte é quase perene no país. E seguindo a tradição constituinte, os legisladores que reformam a Carta de 88 nunca (ou quase nunca) quebram com o que veio antes, construindo em cima daquilo que já existe. A demonstração que foi feita nesse trabalho mostrou que significativa porção das emendas realizadas até aqui foram corretivas, algumas elaboraram o projeto original, e apenas poucas tiveram o condão de reordenar a direção proposta inicialmente em 1988.

A catedralidade da Constituição da República fica assim muito evidente. Ela foi, e continua sendo, feita por muitas gerações de parlamentares. E tal como as catedrais religiosas, a Carta Federal vai também aumentando de tamanho, ganhando acessórios, trechos cheios de detalhes. Mas apesar dessas reformas, ela não perdeu sua essência e função original, ainda tem os mesmos alicerces, as mesmas estruturas que sustentam todo o ordenamento jurídico nacional.

Aliás, em que pese as 128 emendas, a Constituição Federal exerce o papel histórico dado às Leis Fundamentais, como foi exposto aqui. Delimitar direitos civis, estruturar o governo e fundamentar as relações políticas de um país são as razões que normalmente indicam a feitura de uma constituição. Pode-se dizer que um povo, ocupando um território, resolve estabelecer os direitos e deveres que terão na comunidade política a ser formada, instituindo um governo para efetivá-los. Hobbes falava no “soberano que ia dormir” enquanto o governo agia por mandato. Numa leitura moderna, poderíamos dizer que o governo fica em piloto-automático até que setores da sociedade resolvam mudar o curso traçado.

A Constituição de 88 sofreu apenas mudanças corretivas na sua essência, porém ainda é a mesma. Não foi o escopo desse trabalho dizer se é bom ou ruim que tenhamos tido 128 emendas desde a promulgação, algo que deve ser tema de discussão em outras pesquisas e mesmo na sociedade. Mas procuramos demonstrar que, a despeito das emendas, a Carta de 88 ainda é, na sua essência, a mesma. Ao invés de se utilizar do expediente que tantas vezes vimos na nossa história, não é necessária uma nova constituição, mas sim

aproveitar o ímpeto reformador que já existe para desconstitucionalizar diversos temas e colocá-los na legislação infraconstitucional. A experiência do art. 192, bem como de diversas leis federais que regem o país há muito tempo, demonstram que é perfeitamente possível deixar para leis ordinárias e complementares o trabalho de regular a sociedade, ainda mais quando se trata de veicular políticas públicas que, como vimos, compõem um quantitativo significativo dos artigos. Temas de *policy* em leis ordinárias são a prática em diversos países democráticos, e é algo que irá viabilizar melhor a política vencedora nas urnas, seja ela de qual viés ideológico for. Ao contrário das catedrais, a nossa Constituição Catedral pode ser reduzida.

Referências

ACKERMAN, Bruce; KATYAL, Neal. Our unconventional founding. **The university of chicago law review**, [S. l.], v. 62, n. 2, p. 475–573, 1995. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/532/ourunconventionalfounding.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

ALBERT, Richard. Constitutional amendment and dismemberment. **Yale journal of international law**, [S. l.], v. 43, n. 1, p. 1–84, 2018. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/6721/RichardAlbertConstitution.pdf?sequence=2>.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio. Constituição, governo e democracia no brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, [S. l.], v. 21, n. 61, p. 41–62, 2006. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/S0102-69092006000200003>.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: FILHO, N. M.; SOUZA, A. P. (eds.). **A carta: para entender a constituição brasileira**. São Paulo: Todavia, 2019.

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **1946**. 3ª. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. v. V

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Mudança constitucional, autoritarismo e democracia no brasil pós-1964**. 2009. Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4075/1/2009_LeonardoAugustodeAndradeBarbosa.pdf.

BRYCE, James. Flexible and rigid constitutions. In: **Studies in history and jurisprudence**, vol. 1. Nova York: Oxford University Press, 1901. p. 124–215. Disponível em: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/2003/Bryce_1370.01_Bk.pdf.

CALGARO, Fernanda. Constituição 30 anos: alterado 105 vezes, texto ainda tem 119 dispositivos para regulamentar. **Portal g1**, [S. l.], 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/09/22/constituicao-30-anos-alterado-105-vezes-texto-ainda-tem-119-dispositivos-para-regulamentar.ghtml>.

CASTRO, Tatiana de Souza; SANTOS, Gabriel Faustino dos. A revisão constitucional de 1926 e a tutela dos direitos individuais: Um ensaio sobre os efeitos da limitação do habeas corpus na prática jurisprudencial do stf. **Revista história do direito**, [S. l.], v.

2, n. 3, p. 118–142, 2021. DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5380/hd.v2i3.83092>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83092>.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição federal brasileira - comentários**. Rio de Janeiro: Typographia da Companhia Litho-Typographia, 1902.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **1967**. 3ª. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. v. VI

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **Constitution of the united states of america: Analysis and interpretation, s. doc. no. 112-9 (2012 & supp. 2017)**. [s.l.] : US Government Printing Office, 2017. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-CONAN-2017/pdf/GPO-CONAN-2017.pdf>.

CORWIN, Edward S.; RAMSEY, Mary Louise. Constitutional law of constitutional amendment. **Notre dame law review**, [S. l.], v. 26, n. 2, p. 185–213, 1951. Disponível em: <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol26/iss2/1/>.

CUNHA, Bruno. The codification of constitutional amendments in brazil: Beyond the appendative and integrative models. In: ALBERT, Richard (ed.). **The architecture of constitutional amendments: History, law, politics**. 1º. ed. [s.l.] : Hart Publishing, 2023. p. 75–88.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição nº 53-a/1999, que altera o inciso v do art. 163 e o art. 192 da constituição federal, e o caput do art. 52 do ato das disposições constitucionais transitórias**. BrasíliaBRASIL. Câmara dos Deputados, , 2001. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=9310.

EDWARD, David. The community's constitution – rigid or flexible? the contemporary relevance of the constitutional thinking of james bryce. [S. l.], 1994. Disponível em: <https://www.law.du.edu/documents/judge-david-edward-oral-history/1994-the-communitys-constitution.pdf>.

EIU. Democracy index 2022 - frontline democracy and the battle for ukraine. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/DI-final-version-report.pdf>.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The endurance of national constitutions**. [s.l.] : Cambridge University Press, 2009. DOI: 10.1017/cbo9780511817595. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/cbo9780511817595.004>.

FINER, Samuel Edward; BOGDANOR, Vernon; RUDDEN, Bernard. **Comparing constitutions**. Oxford: Claredon, 1995. p. 1

GAVISON, Ruth. What belongs in a constitution? *In*: VOIGT, Stefan; WAGENER, Hans-Jürgen (eds.). **Constitutions, markets and law**. [s.l.] : Edward Elgar Publishing, 2002. p. 1–26. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.4337/9781035304653.00008>.

GREWAL, David Singh; PURDY, Jedediah. The original theory of constitutionalism. **The yale law journal**, [S. l.], v. 127, n. 3, p. 664–704, 2018. Disponível em: https://www.yalelawjournal.org/pdf/GrewalPurdy_y8gt1cch.pdf.

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**, [S. l.], v. 8, p. 209–236, 2021.

HAMBLOCH, Ernest. **Sua majestade o presidente do brasil: um estudo do brasil constitucional (1889-1934)**. 1º. ed. Brasília: Senado Federal, 2000.

HAN, Jiawei; KAMBER, Micheline; PEI, Jian. **Data mining : concepts and techniques**. 3ª. ed. [s.l.] : Morgan Kaufmann, 2012.

HOLTON, Woody. **Unruly americans and the origins of the constitution**. [s.l.] : Hill and Wang, 2008.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário houaiss da lingua portuguesa**. 1ª. ed. [s.l.] : Objetiva, 2009.

KLEIN, Claude. Is there a need for an amending power theory? **Israel law review**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 203–214, 1978.

LASKAR, Manzoor Elahi. Summary of social contract theory by hobbes, locke and rousseau. [S. l.], 2013. DOI: <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2410525>. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2410525>.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma constituição**. São Paulo: Edições e Publicações “Brasil”, 1933. Disponível em: <https://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/constituicao1.pdf>.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 7ª. ed. Rio de Janeiro: Editora

Lumen Juris, 2007. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6273810/mod_resource/content/0/A%20Ess%C3%Aancia%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20by%20Ferdinand%20Lassalle%20%28z-lib.org%29.pdf.

LINDSETH, Peter L. The paradox of parliamentary supremacy: Delegation, democracy, and dictatorship in germany and france, 1920s-1950s. **The yale law journal**, [S. l.], v. 113, p. 1341–1415, 2004. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/9534/56_113YaleLJ1341_May2004_.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. **American political science review**, [S. l.], v. 88, n. 2, p. 355–370, 1994. DOI: 10.2307/2944709.

LUTZ, Donald S. **Principles of constitutional design**. [s.l.] : Cambridge university press, 2006.

LYNCH, Christian Edward Cyril; MENDONÇA, José Vicente Santos de. Por uma história constitucional brasileira: uma crítica pontual à doutrina da efetividade. **Revista direito & práxis**, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 974–1007, 2017. DOI: 10.12957/dep.2017.25654. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/25654>.

MACEDO, José Arthur Castillo de; GALVÃO, Laila Maia. O novo estado e o projeto de futuro da constituição de 1937. In: **Futuro do pretérito: o brasil segundo suas constituições**. 1ª. ed. Curitiba: Appris Editora, 2019. p. 187–206.

MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista direito gv**, [S. l.], v. 16, n. 1, 2020. DOI: 10.1590/2317-6172201941. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201941>.

MAZZONE, Jason; TECIMER, Cem. Interconstitutionalism. **The yale law journal**, [S. l.], v. 132, p. 326–398, 2022. Disponível em: https://www.yalelawjournal.org/pdf/132.2_MazzoneTecimer_rohdkw9p.pdf.

MELLO, Vitor Tadeu Carramão. **Doutrina brasileira do habeas corpus: Um estudo de história do direito**. [s.l.] : Paco e Littera, 2021.

MONCLAIRE, Stéphane; MAGALHÃES, Maria Izabel; FILHO, Clóvis de Barros; IMPELIZIERI, Flávia. **A constituição desejada: Saic: as 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à assembleia nacional constiuinte**. 1ª. ed. Brasília: Senado Federal, 1991. v. I

MONNERAT, Alessandra; SARTORI, Caio; MORAES, Igor. ‘alvo’ de mais de mil pecs, constituição já foi alterada 99 vezes. **O estado de são paulo**, [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/alvo-de-mil-pecs-constituicao-ja-foi-alterada-99-vezes/>.

MURPHY, Walter. Constitutional interpretation as constitutional creation: The 1999-2000 harry eckstein lecture. **Csd working papers, university of california - irvine**, [S. l.], 2000. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/850266jm>.

NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. 3^a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. v. 1

NOVELLI, Flávio Bauer. Norma constitucional inconstitucional? a propósito do art. 2º, 2º, da emenda constitucional nº 3/93. **Revista de direito administrativo**, [S. l.], v. 199, p. 21–57, 1995.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; ARGUELHES, Diego Werneck. O supremo tribunal federal e a mudança constitucional. **Revista brasileira de ciências sociais**, [S. l.], v. 36, n. 105, 2021. DOI: 10.1590/3610506/2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3610506/2020>.

OSTROM, Vincent; ALLEN, Barbara. **The political theory of a compound republic: Designing the american experiment**. [s.l.] : Lexington Books, 2008.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no brasil: da revolução de 30 à promulgação da constituição da república de 1988. **Araucaria. revista iberoamericana de filosofia, política y humanidades**, [S. l.], n. 26, p. 146–169, 2011. Disponível em: <https://revistascientificas.us.es/index.php/araucaria/article/view/1379/1259>.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Crise política e sistemas de governo: origens da “solução parlamentarista” para a crise político-constitucional de 1961. **Universitas jus**, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 47–61, 2013. DOI: 10.5102/uni-jus.v24i3.2622. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/jus/article/view/2622>.

PAIXÃO, Cristiano; CARVALHO, Claudia Paiva. Mudança constitucional, luta política e o caminho para a democracia: Uma análise do “emendão” de 1982. **Revista história do direito**, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 300–319, 2021. DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5380/hd.v2i3.83527>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/historiadodireito/article/view/83527>.

PEREZ, Guilherme Francisco Souza. A excessiva quantidade de normas presentes na constituição de 1988. **Âmbito jurídico**, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/a-excessiva-quantidade-de-normas-presentes-na-constituicao-de-1988/>.

PORTO, Walter Costa. 1937. 3^a. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. v. IV

POZAS-LOYO, Andrea; SAAVEDRA-HERRERA, Camilo; POU-GIMÉNEZ, Francisca. When more leads to more: Constitutional amendments and interpretation in Mexico 1917-2020. **Law & social inquiry**, [S. l.], p. 1–32, 2022. DOI: 10.1017/lis.2022.35.

RODRIGUES, Paloma; KRÜGUER, Ana. Constituição faz 30 anos com 99 emendas e mais 1.475 em debate no congresso. **Poder360**, [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/constituicao-faz-30-anos-com-99-emendas-e-mais-1-475-em-debate-no-congresso/>.

RONCAGLIA, Daniel. Excesso de emendas não atingiu essência da constituição. **Consultor jurídico**, [S. l.], 2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-out-09/excesso_emendas_ao_atingiu_essencia_constituicao.

ROZNAI, Yaniv. Unconstitutional constitutional amendments—the migration and success of a constitutional idea. **The American journal of comparative law**, [S. l.], v. 61, n. 3, p. 657–720, 2013.

ROZNAI, Yaniv. Amendment power, constituent power, and popular sovereignty: Linking unamendability and amendment procedures. **The foundations and traditions of constitutional amendment**, [S. l.], p. 23–49, 2017.

SARMENTO, Daniel; BORGES, Ademar; GOMES, Camilla. O cabimento do habeas corpus coletivo na ordem constitucional brasileira. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://uerjdireitos.com.br/wp-content/uploads/2015/05/uerjdireitos_habeas-corpus-coletivo-e-liberdade-re-855810.pdf.

SHERRY, Suzanna. The founders’ unwritten constitution. **The university of Chicago law review**, [S. l.], v. 54, n. 4, p. 1127–1177, 1987.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira; AMÂNCIO, Guilherme Cundari de Oliveira; MARQUES, Francisca Maria Medeiros. A “constituição esquecida”: O tratamento histórico da constituição de 1937 nos livros de direito constitucional. **Revista argumentum**, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 531–559, 2020. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumen>

tum/article/view/1337.

SOUZA, Celina. Regras e contexto: As reformas da constituição de 1988. **Dados**, [S. l.], v. 51, n. 4, p. 791–823, 2008.a. DOI: 10.1590/s0011-52582008000400001. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0011-52582008000400001>.

SOUZA, Luiz Henrique Boselli de. A doutrina brasileira do habeas corpus e a origem do mandado de segurança: Análise doutrinária de anais do senado e da jurisprudência histórica do supremo tribunal federal. **Revista de informação legislativa**, [S. l.], n. 177, p. 75–82, 2008.b. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/177/ril_v45_n177_p75.pdf.

STELZER, Manfred. Constitutional change in austria. *In*: CONTIADES, Xenophon (ed.). **Engineering constitutional change: A comparative perspective on europe, canada and the usa**. 1ª. ed. EUA and Canada: Routledge, 2013. DOI: <https://doi.org/https://dx.doi.org/10.4324/9780203094990-2>.

STRAUSS, David A. The irrelevance of constitutional amendments. **Harvard law review**, [S. l.], v. 114, p. 1457, 2000.

TRAVASSOS, Mayara de Andrade Santos. O habeas corpus no brasil até a reforma constitucional de 1926: A doutrina brasileira do writ no ceará. Fortaleza, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/42069/1/2019_dis_mastravassos.pdf.

TULIS, Jeffrey K. The demon at the center. **The university of chicago law review**, [S. l.], v. 55, n. 2, p. 548–554, 1988.

TÁCITO, Caio. **1988**. 3ª. ed. Brasília: Senado Federal, 2012. v. VII

VENTURINI, Lilian. Constituição cidadã, 30 anos: direitos, amarras e desafios. **Nexo jornal**, [S. l.], 2018. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2018/09/21/Constitui%C3%A7%C3%A3o-cidad%C3%A3-30-anos-direitos-amarras-e-desafios>.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. [s.l.] : Editora Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos estudos cebrap**, [S. l.], v. 37, p. 375–393, 2018. DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201800030003>.

YOUNG, Ernest A. The constitution outside the constitution. **The yale law journal**, [S. l.], v. 117, p. 408, 2007.

Apêndice A

Lista de emendas e respectivas alterações

Apêndice B

Lista de artigos e respectivas emendas

Artigo	Emendas									
171	6/95									
173	19/98									
176	6/95									
177	9/95	33/01	49/06							
178	7/95									
182	13/96	40/03								
183	108/20									
184	20/98	103/19								
185	20/98	42/03	47/05	103/19						
188	28/00	51/06	63/10	120/22	124/22	127/22				
200	85/15									
201	20/98	41/03	47/05	103/19						
202	20/98	103/19								
203	114/21									
204	42/03									
206	19/98	53/06	108/20							
207	11/96									
208	14/96	53/06	59/09							
211	14/96	53/06	59/09	108/20						
212	14/96	53/06	59/09	108/20						
212-A	108/20									
213	85/15									
214	59/09									
215	48/05									
216	42/03									
216-A	71/12									
218	85/15									
219	85/15									
219-A	85/15									
219-B	85/15									
222	36/02									
225	36/17	123/22								
226	85/10									
227	65/10									
233	28/00									
239	103/19									
241	19/98									
243	81/14									
246	6/95 & 7/95	30/01								
247	19/98									
248	20/98									
249	20/98									
250	20/98									

Modificações
1
1
1
3
1
2
1
2
4
6
1
4
2
1
1
3
4
4
1
1
1
1
1
1
1
1
1
1
2
1
1
1
1
1
1
2
1
1
1

Apêndice C

Lista de artigos do ADCT e respectivas emendas

Apêndice D

Índice e taxa de cristalização dos artigos

Apêndice E

Dados seccionais

Apêndice F

Índice de cristalização seccional

Apêndice G

Visão geral das modificações da Constituição

Apêndice H

Tabela da constituição histórica

Apêndice I

Dados de tramitação das PECs

Apêndice J

Análise e classificação das emendas à Constituição

Emenda nº 1 de 1992

Ementa: Dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores.

Tipo: corretiva

Dispõe sobre regras de detalhamento e limitação para pagamento de vencimentos a vereadores.

Emenda nº 3 de 1993

Sem ementa.

Tipo: corretiva

Promoveu alterações em três temas da constituição:

- pequeno ajuste na sistemática de aposentadoria e pensão de servidores públicos;
- pequenas correções no poder de revisão judicial do STF, clarificando o alcance do poder;
- reformas tributárias, do tipo que poderia ser feito em lei especial, e não na Constituição Federal.

Emenda nº 4 de 1993

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda corrigiu falha de redação, que permitia que uma lei por vezes somente entrasse em vigor efetivamente dois anos depois de promulgada. Com a nova redação, corrigiu-se esse lapso. Trecho da exposição de motivos:

A norma prevista no art. 16 da Constituição tinha por finalidade evitar que, às vésperas de eleições, se estabelecessem casuismos prejudicando, muitas vezes, a própria legitimidade do pleito. No entanto, da forma como foi disposto, uma lei para se aplicar a uma eleição precisa ser, na prática, publicada mais de dois anos antes do pleito. Nestas condições, propomos a presente emenda que visa assegurar, por inteiro, a aplicação da Lei de 24 de julho de 1991, fixando como tempo proibido para alteração no processo, próprio ano de realização de eleição.

Emenda de revisão nº 2 de 1994

Sem ementa.

Tipo: corretiva

Promoveu pequenas adições no art. 50, esclarecendo o poder de convocação legislativa, clarificando o alcance do poder.

Emenda de revisão nº 3 de 1994

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda corrigiu um problema que era o dos brasileiros residentes no exterior e que, por questões legais, fossem obrigados a se naturalizar. Assim, com a emenda revisional, a perda da nacionalidade brasileira somente ocorreria se a naturalização fosse voluntária, mas não condição de permanência no país estrangeiro. Trecho do Parecer nº 2 de 1994-RCF:

A segunda ressalva tem por finalidade vedar a perda da nacionalidade do brasileiro que, residente em Estado estrangeiro, se veja constrangido

a naturalizar-se, adquirindo a nacionalidade deste Estado, por imposição da norma estrangeira e como condição para o exercício de direitos civis.

(...)

Ocorre, porém, que estes brasileiros, normalmente menos favorecidos e que vão tentar a sorte no exterior, raramente pretendem desvincular-se da pátria-mãe e quase que invariavelmente acabam retornando ao Brasil, quiçá com algumas economias. Encontram-se, porém, em difícil situação quando, tendo sido constrangidos pela legislação estrangeira a naturalizarem-se no país em que residem, pretendem retornar ao Brasil, e descobrem que perderam a nacionalidade brasileira.

Emenda de revisão nº 4 de 1994

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda acrescenta a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida progressa do candidato como elementos a serem protegidos pela lei complementar das ineligibilidades.

Emenda de revisão nº 5 de 1994

Sem ementa.

Tipo: elaborativa

Altera a duração do mandato do Presidente da República para 4 anos. Por não ter sido aplicado o tempo anterior, poderia ter feito muita diferença se tivesse sido 5 anos.

Emenda nº de revisão 6 de 1994

Sem ementa.

Tipo: corretiva

Adiciona pequeno detalhe ao processo de perda de mandato parlamentar.

Emenda nº 5 de 1995

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda permitiu que estados possam conceder à iniciativa privada a exploração de gás canalizado, vedando que isso seja feito por meio de medida provisória. Assim, corrigiu uma falha do constituinte em atribuir somente à Administração Pública a capacidade de explorar esses serviços, concedendo ao ente maior flexibilidade.

Emenda nº 6 de 1995

Sem ementa.

Tipo: desmembramento

A emenda alterou o sentido de economia nacionalista originalmente prevista pelo constituinte, que antes delimitava como sendo empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

Com a emenda, o art. 171 — que tratava do tema acima — foi revogado. Com essa revogação, queria-se acabar com as reservas de mercado nacional.

Esta emenda também alterou o tipo de empresa que pode exercer a atividade de lavra e pesquisa de recursos minerais, e o aproveitamento de potenciais de energia hidráulica, que poderiam ser feitos por empresa constituída sob leis brasileiras, com sede e administração no país, e não mais apenas aquelas de capital nacional.

Essa mudança é considerada por alguns como uma mudança da orientação original da constituição:

A EC nº 6 revogou o artigo 171, que diferenciava a empresa brasileira da empresa brasileira de capital nacional. Ou seja, a proteção a empresas autônomas, financeira e tecnologicamente, das multinacionais, foi retirada do texto constitucional, modificando a posição ideológica adotada pelo constituinte originário.

Curiosamente, tanto a emenda 6 quanto a 7 criaram, ao mesmo tempo, o art. 246, sendo evidente lapso no processo legislativo.

Emenda nº 7 de 1995

Ementa: Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias.

Tipo: corretiva

A emenda reformou o art. 178, que previa regras para a navegação de cabotagem no Brasil, deferindo a matéria para lei ordinária.

Essa emenda poderia ser considerada desmembramento, visto que removeu uma política protecionista do texto da Constituição Federal. No entanto, ela não proibiu o protecionismo na cabotagem, apenas desconstitucionalizou o tema, delegando para lei ordinária a possibilidade de políticas protecionistas, e por isso é considerada uma correção, termo utilizado, inclusive, na exposição de motivos:

A proposta consubstancia esforço no sentido de escoimar da Carta Magna matérias cuja regulação restaria melhor disposta em norma infraconstitucional. A constitucionalização de temas como a utilização de barcos de pesca, o transporte de granéis, a predominância de armadores nacionais,

navios de bandeira e registros brasileiros no comércio internacional ou mesmo a definição de embarcações nacionais manifesta-se, à evidência, imprópria. Conferir-se a disciplina da matéria — inclusive da navegação de cabotagem e a interior — à legislação ordinária afigura-se indispensável medida corretiva.

Curiosamente, tanto a emenda 6 quanto a 7 criaram, ao mesmo tempo, o art. 246, sendo evidente lapso no processo legislativo.

Emenda nº 8 de 1995

Sem ementa.

Tipo: elaborativa

Alterou o art. 21 para permitir a exploração de serviços de telecomunicação pela iniciativa privada em regime de concessão, autorização ou permissão, prevendo também a criação de agência reguladora para o setor.

A emenda é elaborativa por estabelecer um novo regime econômico para o setor, alterando o papel do Estado a ente regulador e fiscalizador, continuando o processo constituinte em dar ao país uma economia forte.

Emenda nº 9 de 1995

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda fez com que a União não seja mais obrigada a ser monopolista, mas passou a permitir que ela mantenha o monopólio nas situações em que entender ser necessário, abrindo o mercado à concorrência internacional quando assim for do interesse nacional. Mas a reforma da emenda ainda manteve a redação “constitui monopólio da União”, tal como antes, e por isso é considerada corretiva. Caso tivesse a emenda acabado com o monopólio, seria considerada desmembramento.

Emenda nº 11 de 1996

Ementa: Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

Tipo: corretiva

A emenda corrige a omissão de se permitir que professores estrangeiros possam atuar em universidades públicas, claro equívoco do constituinte. Trecho da exposição de motivos:

Como se vê, a questão de contratação de “inteligência” estrangeira para atuar em institutos de pesquisa nacionais é extremamente relevante para que possamos encontrar o rumo da excelência em C&T. Tenho certeza de que nenhuma voz se levantará contrária a essa possibilidade. Por considerar que trata-se de uma correção justa e necessária ao texto constitucional em vigor, apresento esta Emenda à Constituição na certeza de que a mesma será aprovada em benefício do desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil.

Emenda nº 13 de 1996

Sem ementa.

Tipo: desmembramento

A emenda acabou com o monopólio da União, abrindo-se o mercado de resseguros. Antes da reforma, apenas a União poderia atuar com empresa de resseguros, que ficava a cargo do Instituto de Resseguros do Brasil – IRB, criado em 1939. Com a emenda 13, o mercado foi aberto a qualquer empresa que quisesse atuar no ramo de resseguros, mantida a possibilidade de a União também atuar no mercado.

Emenda nº 14 de 1996

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda corrigiu falhas no sistema de ensino nacional, nomeadamente na distribuição de competências entre os entes federativos e fonte de financiamento para estados e municípios. Trecho da exposição de motivos:

(...) a Constituição gerou compromissos que ampliam em muito a complexidade da gestão da Educação, nas três esferas do Poder Público.

Por outro lado, a mesma Carta não explicita de forma coerente as responsabilidades e competências de cada uma das esferas, de forma que o cidadão comum saiba a quem cobrar o cumprimento das garantias constitucionais.

Emenda nº 15 de 1996

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda visou corrigir a falha de excesso de municípios sendo criados no país, alterando a regra constitucional para que o processo de criação de municípios seja mais técnico e menos político. Excerto da exposição de motivos:

O aparecimento de um número elevado de municípios novos no país, tem chamado a atenção para o carácter essencialmente eleitoreiro que envolve suas criações, fato este lamentável.

(...)

Contudo, o texto do § 49 do art. 18 não apresentou as restrições necessárias ao cometimento dos abusos, hoje observados, e que não levam em conta os aspectos mais relevantes para a criação ou não de novos municípios.

(...)

Acreditamos que, para dispor mais objetivamente sobre a questão, a Constituição Federal deveria ser mais incisiva na determinação de condições capazes de evitar, ao máximo, distorções que ameacem a transparência e o amadurecimento da decisão técnica e política.

Emenda nº 16 de 1997

Sem ementa.

Tipo: corretiva

Permite a reeleição dos chefes do executivo para um mandato consecutivo, bem como detalha e define algumas regras eleitorais.

Emenda nº 18 de 1998

Ementa: Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.

Tipo: corretiva

A emenda distinguiu mais o regime a que estão submetido os militares, conforme se pode observar do excerto da exposição de motivos da PEC:

A propósito, a Constituição não qualifica o Serviço Militar como serviço público. Ao denominá-lo Serviço Militar reforça o argumento de que a atividade militar transcende o serviço público, por imprescindível, insubstituível e peculiar. Desse modo, verifica-se que foi uma decisão equivocada qualificar os militares como “servidores públicos militares”, no contexto constitucional. Seria mais apropriado e correto o termo militar.

Emenda nº 19 de 1998

Ementa: Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

Tipo: elaborativa

Emenda de aprimoramento da Administração Pública, continuando o processo constituinte de realizar uma Administração mais eficiente e voltada ao cidadão, acrescentando inclusive o princípio da eficiência ao art. 37, e a limitação da remuneração dos cargos públicos ao que ganha ministro do STF. Adiciona e detalha regras para tanto. Conforme a exposição de motivos:

Coerente com estes propósitos, Sr. Presidente, acreditamos que as emendas constitucionais ora apresentadas venham a contribuir decisivamente para o revigoramento da administração pública, com impactos positivos sobre o conjunto ação governamental e sobre a sociedade. Como resultados esperados da reforma administrativa, vale destacar o seguinte:

Emenda nº 20 de 1998

Ementa: Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

Tipo: corretiva

Emenda que realizou uma reforma da previdência, com o intuito de manter o sistema sustentável e assim poder continuar a funcionar como planejado pelo constituinte, ou seja, a manutenção do Estado de bem estar social, elemento essencial da Constituição Federal de 88.

Ainda, a emenda é lei constitucional, haja vista o seu extenso articulado e também o fato de que ela já foi objeto de alteração por parte de outras emendas.

Emenda nº 22 de 1999

Sem ementa.

Tipo: corretiva

Pequena alteração para prever a possibilidade de juizados especiais na justiça federal, que por erro, restou omitida, bem como um maior detalhamento da competência do STF e do STJ para julgar *habeas corpus*. Excerto da exposição de motivos:

No entanto, o art. 98, inciso I, da Constituição Federal, foi omissivo quanto à possibilidade de criação de juizados especiais junto à Justiça Federal. Inegavelmente, todas as razões que levaram o constituinte a possibilitar a criação dos juizados especiais pelos Estados e pela União, no caso do Distrito Federal e Territórios, impõem a criação destes também em nível federal.

(...)

Portanto, a presente proposta de emenda é apresentada para que se confira ao Superior Tribunal Justiça a competência para julgar *habeas corpus* contra ato coator de tribunais submetidos à sua jurisdição. O Supremo Tribunal Federal continuará competente para processar e julgar os *habeas corpus* impetrados contra atos dos Tribunais Superiores. Tem-se, pois, uma medida corretiva que permite a essas duas Cortes o desempenho de suas vocações específicas segundo o modelo constitucional de 1988.

Emenda nº 23 de 1999

Sem ementa.

Tipo: elaborativa

Criação do Ministério da Defesa e dos comandos militares, extinguindo os ministérios militares e tornando a Administração Pública com caráter ainda mais civil, no sentido de aumentar o poder de controle civil sobre a atividade militar, reforçando aspectos essenciais da Constituição Federal de 88. Excerto da exposição de motivos:

(...) [C]uja aprovação, a par de permitir o adequado funcionamento do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, sem dúvida irá repercutir positivamente no aprimoramento da estratégia de utilização das instituições de defesa da Pátria, de garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

Emenda nº 24 de 1999

Sem ementa.

Tipo: elaborativa

Promoveu mudanças na justiça do trabalho, que são corretivas de disposições anteriores, bem como detalhou mais algumas questões procedimentais e institucionais.

Emenda nº 25 de 2000

Ementa: Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.

Tipo: corretiva

Foram criados limites para despesas com pagamento de vencimentos a vereadores, e também para outros gastos com folha de pagamento.

Emenda nº 26 de 2000

Sem ementa.

Tipo: elaborativa

Acrescentou ao art. 6º o direito social de moradia, continuando o processo constituinte de enunciar direitos sociais mínimos.

Emenda nº 28 de 2000

Sem ementa.

Tipo: elaborativa

A emenda igualou o prazo prescricional quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, que passou a ser de cinco anos tanto para trabalhadores urbanos quanto rurais, o que não ocorria antes, privilegiando, assim, o princípio da igualdade entre diferentes classes de trabalhadores.

Emenda nº 29 de 2000

Ementa: Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

Tipo: corretiva

A emenda instituiu mecanismos para alocação de recursos para saúde e também para educação, por meio da receita vinculada de impostos, reservando mínimo da receita para esses serviços. Trecho da exposição de motivos:

(...) Concebido de forma a diversificar fontes e, assim, ser mais estável, não tem conseguido, no entanto, responder às necessidades do SUS – Sistema Único de Saúde.

Tal problema é decorrente, fundamentalmente, do fato de que o Setor Saúde não é arrecadador de nenhuma de suas receitas, assim como não tem qualquer garantia de destinação das contribuições sociais do SUS.

Emenda nº 30 de 2000

Ementa: Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios

judiciários.

Tipo: corretiva

Correção do sistema de precatórios, a fim de que os pagamentos sejam feitos de maneira mais rápida.

Emenda nº 32 de 2001

Ementa: Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Tipo: elaborativa

A emenda limitou sensivelmente o poder de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, e dessa forma reforçou o caráter da separação de poderes, aumentando e consolidando a primazia do Congresso Nacional de legislar, continuando o processo constituinte de valorizar o processo democrático. Trecho da exposição de motivos:

Tais reclamos foram acolhidos. No entanto, a aplicação de medidas provisórias vem sendo rotineiramente desvirtuadas ao serem editadas sem nenhuma relevância ou urgência. Diante desse quadro, não seria exagero afirmar que o Executivo está usurpando a função legislativa do Poder competente representado pelo Congresso Nacional.

Emenda nº 33 de 2001

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda promoveu correções tributárias, para se ajustar o mercado nacional frente a abertura comercial do petróleo e derivados. Trecho da exposição de motivos:

Com a proximidade da total liberalização do mercado nacional relativo

ao petróleo e seus derivados e ao gás natural, tomam-se necessárias as alterações propostas, como única forma de se evitar distorções de natureza tributária entre o produto interno e o importado, em detrimento daquele, que fatalmente ocorrerão se mantido o ordenamento jurídico atual.

Emenda nº 34 de 2001

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda substituiu a palavra “médico”, extendendo o alcance da permissão de acumulação para “profissionais de saúde”, corrigindo falha técnica que não alcançava toda a categoria de profissionais de saúde. Trecho da exposição de motivos:

(...) A apresentação de Emenda Constitucional visa retificar essa incorreção e injustiça em relação ao que atualmente denomina-se profissional de saúde, adequando o dispositivo constitucional às demandas que ora apresentam-se no setor público de Saúde.

Emenda nº 35 de 2001

Ementa: Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal.

Tipo: elaborativa

Reforma do estatuto dos congressistas, reforçou o caráter democrático e o controle popular do parlamento, determinando que a prisão de parlamentar poderá ser feita sem autorização prévia do Congresso Nacional, e que o voto para suspensão da prisão ou da sustação do processo criminal perante o STF seja feito por meio de voto aberto. A emenda, assim, reforça a separação de poderes e aumenta a responsabilidade dos eleitos.

Emenda nº 36 de 2002

Ementa: Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.

Tipo: corretiva

Foi corrigida distorção que não se coadunava com o propósito de haver uma imprensa livre e de ampla atuação no país, mudando-se o artigo para permitir que empresas jornalísticas tenham mais flexibilidade de atuação no país.

Emenda nº 37 de 2002

Ementa: Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Tipo: corretiva

Fez pequenas correções aos arts. 100 e 156. Contudo, acrescentou cinco artigos ao ADCT, todos relativos à CPMF.

Emenda nº 40 de 2003

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda desconstitucionalizou matéria reguladora do sistema financeiro, deferindo para lei complementar essa competência.

Também corrigiu erro da redação original do art. 163, inciso V. Antes da reforma, estava escrito “fiscalização das instituições financeiras”, o que é inapropriado para o capítulo das finanças públicas. Na verdade, o erro foi cometido ainda na ANC, pois o projeto original

era o de se estabelecer a fiscalização financeira da Administração Pública. Com a emenda, a redação ficou de acordo com o tema do capítulo e seguiu a proposta original. Trecho da exposição de motivos:

Na Justificação, o Senador José Serra, primeiro signatário da PEC, menciona ter sido o Relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças na Assembléia Nacional Constituinte e que o objetivo inicial do art. 163 era o de prescrever um código de finanças públicas. Assim, a redação do inciso V era “fiscalização financeira” e se referia evidentemente à fiscalização financeira da administração pública. Entretanto, por alguma razão, durante os trabalhos da Comissão de Sistematização, o texto do inciso V foi modificado para “fiscalização das instituições financeiras”, redação esta que distorceu o sentido do inciso, porquanto “tratava de norma dirigida à fiscalização da Administração Pública e não à fiscalização das instituições financeiras”.

Emenda nº 41 de 2003

Ementa: Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.

Tipo: corretiva

Promoveu mais uma reforma da previdência, com correções para que o sistema de bem estar social pudesse continuar a funcionar. Além disso, promoveu pequena correção ao sistema de moralidade administrativa, ao prever que o limite remuneratório de cargos públicos seja efetivado apenas com a atual remuneração dos ministros do STF, não dependendo da lei de iniciativa conjunta antes prevista no XV do art. 48.

Emenda nº 42 de 2003

Ementa: Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.

Tipo: corretiva

Reforma do sistema tributário, a fim de que ele possa funcionar com mais eficiência,

corrigindo distorções e falhas. Trecho da exposição de motivos:

Por esses motivos, (...) encaminho proposta de Reforma Tributária que, mantendo a arrecadação nas três esferas de governo e fortalecendo a Federação, objetiva estimular a atividade econômica e a competitividade do País, através da racionalização e simplificação dos tributos, e promover a justiça social, desonerando as pessoas de menor renda e ampliando a progressividade do sistema.

Emenda nº 44 de 2004

Sem ementa.

Tipo: corretiva

Alteração que destina produto da arrecadação para estados e DF.

Emenda nº 45 de 2004

Ementa: Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.

Tipo: elaborativa

Grande reforma do Poder Judiciário, criou o CNJ e o CNMP (reforçando o sistema de controle administrativo dos poderes), criou o poder de súmula vinculante, permitiu que tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos sejam incorporados como emenda à Constituição Federal. Esses foram todos novas criações do poder constituinte derivado que avançaram o projeto constitucional original.

A emenda também promoveu correções, como a previsão de repercussão geral, a inserção da razoável duração do processo no art. 5º, e a transferência para o STJ da competência para homologação de sentença estrangeira e concessão de *exequatur*.

Emenda nº 46 de 2005

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda corrigiu atribuição de competência sobre as ilhas marítimas costeiras, que mesmo quando fossem sede de município, ainda assim seriam bem da União. Com a emenda, passaram a ser bem do município, conferindo isonomia de tratamento entre moradores ilhéus e do continente, conforme exposição de motivos:

(...) A redação da emenda (...) tem a virtude de declarar (...) que aquelas [ilhas] que se urbanizarem ficam evidentemente fora desse domínio [da União].

(...)

(...) A presente Proposta de Emenda Constitucional visa resgatar, também, o pleno cumprimento do princípio da isonomia, hoje desrespeitado, visto que os ocupantes de imóveis situados na área continental do País não estão sujeitos ao mesmo tratamento conferido aos habitantes das ilhas marítimas, ainda que estas integrem o território de Município.

Emenda nº 47 de 2005

Ementa: Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.

Tipo: corretiva

Reforma da previdência, com intuito de manter o sistema previdenciário em funcionamento.

Emenda nº 48 de 2005

Ementa: Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.

Tipo: elaborativa

A emenda criou o Plano Nacional de Cultura, ampliando o sistema de cultura previsto na constituição, continuando o processo constituinte de valorização da cultura nacional.

Emenda nº 49 de 2006

Ementa: Altera a redação da alínea b e acrescenta alínea c ao inciso XXIII do caput do art. 21 e altera a redação do inciso V do caput do art. 177 da Constituição Federal para excluir do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais.

Tipo: corretiva

A emenda autorizou a comercialização de radioisótopos de meia-vida curta, que antes era monopólio da União, correção que dá mais disponibilidade nacional desses elementos necessários para áreas médicas e científicas, por exemplo.

Emenda nº 51 de 2006

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda corrigiu um problema relacionado à contratação de agentes comunitários de saúde, que pela peculiar natureza do trabalho que exercem, têm de ter a confiança da população que atende, visto que entrará na casa das pessoas para prestar serviço de saúde da família. Assim, a contratação por concurso público tornara a seleção de pessoal por demasiado impessoal, de forma que a emenda permitiu às prefeituras a contratação por meio de processo seletivo público, permitindo assim que pessoas da própria comunidade

possam ser selecionadas, respeitando-se o princípio da publicidade administrativa.

Emenda nº 52 de 2006

Ementa: Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.

Tipo: corretiva

A emenda deixa claro que a disposição constitucional do caráter nacional dos partidos políticos não implica que as coligações devem ser nacionais também, mas que podem ser regionais ou nacionais quando a convenção partidária assim o definir, respeitando-se dessa forma a autonomia partidária. Trecho da exposição de motivos:

A Constituição Brasileira, ao estabelecer que os partidos devem ter caráter nacional, pretende que as organizações políticas no Brasil se organizem e atuem em todo o território Nacional e não se estruturarem como meros partidos regionais.

Supor que o legislador constitucional pretendia com essa expressão determinar a verticalização nacional compulsória das coligações em cada evento eleitoral é um equívoco.

Emenda nº 53 de 2006

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda visou corrigir algumas distorções causadas pela emenda nº 14, que também reformou o sistema de ensino público. A emenda 53 criou mecanismos adicionais para que municípios possam financiar as atividades do ensino básico.

Emenda nº 54 de 2007

Ementa: Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.

Tipo: corretiva

A emenda sanou erro cometido pela emenda de revisão nº 3, quando suprimiu a possibilidade de brasileiros nascidos no exterior serem registrados em repartição pública consular.

Emenda nº 55 de 2007

Ementa: Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

Tipo: corretiva

A emenda aumenta a arrecadação de municípios, com um incremento do FPM, visando corrigir deficiência arrecadatória. Da exposição de motivos:

Tal medida atende importante pleito dos Municípios brasileiros, aumentando a capacidade desses Entes Federados de fazerem frente às suas responsabilidades, especialmente no final de cada exercício fiscal, época do ano em que suas despesas se avolumam.

Emenda nº 58 de 2009

Ementa: Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.

Tipo: corretiva

A emenda deu nova redação ao art. 29, estabelecendo o quantitativo de vereadores que

cada município terá, com base no número de habitantes. Trecho da exposição de motivos:

Ainda que o legislador constituinte originário tenha concebido os limites mínimo e máximo de acordo com a proporcionalidade à população do Município, atribuiu às leis orgânicas dos Municípios, observada a autonomia municipal, a definição do seu número de vereadores, observados os limites constitucionais.

Com a autonomia Municipal, constitucionalmente prevista, os Municípios passaram a definir os seus mínimos e máximos, gerando distorções que ferem o princípio da proporcionalidade. Assim proliferaram Ações Cíveis Públicas questionando o número de vereadores em Municípios em todo o território nacional.

Emenda nº 59 de 2009

Ementa: Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

Tipo: corretiva

A emenda detalhou mais as obrigações do Estado no âmbito educacional, em especial a educação pública, alterando dispositivos para que corrigidas falhas não contemplavam o escopo maior que entendeu ser necessário o Congresso Nacional.

Emenda nº 61 de 2009

Ementa: Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça.

Tipo: corretiva

Pequena correção no art. 103-B, para prever que o presidente do CNJ é o presidente do STF.

Emenda nº 62 de 2009

Ementa: Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Tipo: corretiva

Mais correções ao sistema constitucional de precatórios, prevendo algumas novas preferências e outras regras que corrigem distorções.

Emenda nº 63 de 2010

Ementa: Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.

Tipo: elaborativa

Incoporação: integração

Ao prever um piso salarial para os agentes comunitários de saúde, o legislador faz um reforço no sistema constitucional de saúde, permitindo que populações carentes possam ser atendidas por profissionais mais bem remunerados.

Emenda nº 64 de 2010

Ementa: Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

Tipo: elaborativa

Incorporção: integração

Acrescentou ao art. 6º o direito social de alimentação, continuando o processo constituinte de enunciar direitos sociais mínimos.

Emenda nº 65 de 2010

Ementa: Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.

Tipo: corretiva

A emenda visou incluir o jovem no capítulo VII, corrigindo essa omissão, conforme se depreende da exposição de motivos:

Temos de reconhecer, todavia, a existência de imensa lacuna no Capítulo VII do Título VIII do nosso Diploma Maior. Refiro-me à ausência do jovem não-adolescente em tal Capítulo.

Emenda nº 66 de 2010

Ementa: Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos.

Tipo: corretiva

A emenda corrigiu uma sistemática que não mais se sustentava na prática cível do país, permitindo que o divórcio possa transcorrer de forma mais simples e menos traumática, de maneira que preserve melhor a privacidade dos casais. Trecho da exposição de motivos:

Não mais se justifica a sobrevivência da separação judicial, em que se

converteu o antigo desquite. Criou-se, desde 1977, com o advento da legislação do divórcio, uma duplicidade artificial entre dissolução da sociedade conjugal e dissolução do casamento, como solução de compromisso entre divorcistas e antidivorcistas, o que não mais se sustenta.

Emenda nº 69 de 2012

Ementa: Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.

Tipo: corretiva

Transferência para o Distrito Federal da competência de organizar e manter a própria Defensoria Pública, reforçando a autonomia do ente federado.

Emenda nº 71 de 2012

Ementa: Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.

Tipo: elaborativa

Emenda que cria novos mecanismos de valorização e divulgação da cultura, expandido o sistema constitucional de cultura do constituinte originário.

Emenda nº 72 de 2013

Ementa: Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.

Tipo: elaborativa

A emenda igualou em direitos os trabalhadores domésticos e os demais tipos, corrigindo não apenas uma distorção, mas efetivando e avançando o trabalho do constituinte de igualdade entre os trabalhadores. Da exposição de motivos:

Sabemos que, seguramente, equalizar o tratamento jurídico entre os empregados domésticos e os demais trabalhadores elevará os encargos sociais e trabalhistas. Todavia, o sistema hoje em vigor, que permite a existência de trabalhadores de segunda categoria, é uma verdadeira nódoa na Constituição democrática de 201988 e deve ser extinto, pois não há justificativa ética para que possamos conviver por mais tempo com essa iniquidade.

Emenda nº 74 de 2013

Sem ementa.

Tipo: corretiva

Correção de omissão, prevendo que o disposto no § 2º do art. 134 vale para as Defensorias Públicas da União e do DF.

Emenda nº 75 de 2013

Ementa: Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham.

Tipo: corretiva

Emenda com intuito de deixar o produto musical original com preço mais competitivo frente à pirataria, corrigindo essa distorção mercadológica. Trecho da exposição de motivos:

A presente proposta de emenda constitucional pretende interferir nesse

quadro retirando de cena um fator que efetivamente torna a concorrência entre o produto pirata e o original quase impraticável: o alto preço dos impostos que recaem sobre esse último, tornando seu custo final muitíssimo maior para o consumidor. Independentemente da qualidade técnica, sabidamente muito inferior no produto ilegal, e mesmo do eventual desejo do comprador de prestigiar o trabalho genuíno do artista nacional, o apelo do baixo preço acaba se tornando irresistível, notadamente para aquela faixa da população com poucos recursos, que não pode se dar ao luxo de escolher um produto mais caro quando exista no mercado oferta de outros equivalentes por menor custo.

Emenda nº 76 de 2013

Ementa: Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.

Tipo: elaborativa

A emenda, ao abolir a votação secreta em casos de perda de mandato e de apreciação de veto, promoveu uma maior transparência da atuação do parlamento ao eleitorado, reforçando os princípios da publicidade, transparência e da prestação de contas. É a continuidade do projeto constituinte de uma sociedade mais democrática.

Emenda nº 77 de 2014

Ementa: Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea “c”.

Tipo: corretiva

A emenda visou corrigir a falta de isonomia que havia entre profissionais de saúde civis e militares, já que a esses últimos não era permitida a acumulação de funções autorizada para os congêneres civis. Com isso, os profissionais militares de saúde passaram a poder acumular dois cargos. Trecho da exposição de motivos:

Entretanto, o legislador revisional, talvez em virtude da mudança de terminologia dada os militares das Forças Armadas motivadas pelas alterações promovidas pela PEC nº 18/98, 20/98 e 41/03, não atentou para propiciar as mesmas condições de acumulação aos integrantes das Forças Armadas.

Trecho do relatório no Senado Federal:

Ante a dificuldade de prover remuneração equiparada à ofertada pela iniciativa privada, que inclusive admite a multiplicidade de vínculos empregatícios, temos que a proposta em apreço servirá para compensar tal defasagem e colaborará para manter nos quadros das Forças Armadas profissionais de escol (...).

Trecho do relatório na Câmara dos Deputados:

Além disso, a promoção da isonomia com seus homólogos civis incentiva a permanência de experientes profissionais de saúde nos quadros militares o que melhora as condições técnicas de atendimento nas suas organizações de saúde (...).

Emenda nº 80 de 2014

Ementa: Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Tipo: corretiva

Promoveu a reorganização da seção III da Constituição Federal, prevendo agora uma seção IV específica para a Defensoria Pública, acrescentou princípio da Defensoria à Constituição Federal e estabeleceu metas de cobertura da Defensoria para os estados e União.

Emenda nº 81 de 2014

Sem ementa.

Tipo: elaborativa

A emenda acrescenta como fato que leva à expropriação de propriedades rurais ou urbanas a escravidão, em todas as suas formas. Assim, a pena de desapropriação sem qualquer indenização, que já poderia ser aplicada como pena para culturas de plantas psicotrópicas, passou a valer também para a condenação por trabalho escravo, dessa forma avançando o projeto constituinte de promover os direitos humanos e a erradicação de toda exploração do trabalho.

Emenda nº 82 de 2014

Ementa: Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Tipo: corretiva

A emenda deixou claro que a atribuição do policiamento de trânsito compete aos órgãos estaduais, distritais e municipais de trânsito, a fim de evitar que guardas municipais realizem essas funções. Dessa forma, também a emenda dá segurança constitucional à atividade de fiscalização de trânsito municipal, pois o Código de Trânsito Brasileiro colocou o município como o principal gestor do trânsito. Trecho da exposição de motivos:

Com o Código de Trânsito Brasileiro (CTB), aprovado pela Lei Federal nº 9.503/97, o município, e não mais o Estado, passou a ser o grande e principal gestor do trânsito.

(...)

Assim, tendo em vista as exigências constantes do citado dispositivo, a presente Proposta de Emenda à Constituição pretende inserir no § 8º, do art. 144, da Constituição Federal, a previsão da existência de órgão municipal de fiscalização e controle de trânsito, estruturado em carreira, ao qual é atribuída a competência para exercer as funções de policiamento de trânsito.

Trecho do relatório na Câmara dos Deputados:

Inicialmente verificarmos que em todas as audiências realizadas, os emissários dos órgãos e categorias representados insistiram na necessidade de corrigir a distorção apontada, no sentido de não haver uniformidade de procedimento dos órgãos de trânsito municipais. Foi questionada a existência de guardas municipais voltadas exclusivamente para o controle de trânsito, o que vai de encontro à vocação constitucional desses órgãos. Outro aspecto relevante discutido foi a necessidade de os órgãos de trânsito estaduais estarem constitucionalizados, garantindo-lhes estabilidade jurídico-constitucional, a exemplo dos demais órgãos que labutam no segmento de segurança pública, como as guardas municipais. A PEC em apreço, portanto, busca corrigir distorção advinda de omissão do próprio texto constitucional, que não regulou a atividade dos órgãos que atuam no provimento de segurança viária.

Emenda nº 84 de 2014

Ementa: Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.

Tipo: corretiva

Nova alteração no percentual que será repassado pela União ao FPM.

Emenda nº 85 de 2015

Ementa: Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.

Tipo: elaborativa

Apesar de feito apenas pequenas modificações textuais em alguns artigos, a emenda criou o sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação, de forma que acresce o alcance original da constituição em matéria de ciência e tecnologia, aumentando a capacidade do poder público atuar nesse setor, avançando o propósito original do constituinte em estimular o progresso científico no país.

Emenda nº 86 de 2015

Ementa: Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Tipo: elaborativa

A emenda inaugura a figura do orçamento impositivo, ainda que em parte. Poderia ser considerada um desmembramento, por reduzir o poder do Presidente da República, mas preferiu-se considerá-la elaborativa por aumentar o poder do Congresso Nacional, expressão democrática por excelência, o que continua o processo constituinte de capacitar o Poder Legislativo frente ao Poder Executivo.

Emenda nº 87 de 2015

Ementa: Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para tratar da sistemática de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação incidente sobre as operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado.

Tipo: corretiva

Com o incremento das vendas *online*, diversos estados não estavam recebendo o ICMS relativo à venda, vez que a mercadoria advinha de outro. A emenda visou a corrigir essa distorção, prevendo a mudança do regime para que os estados de destino arrecadem o ICMS da venda. Trecho do parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal:

A maioria das lojas virtuais é sediada em poucos Estados, geralmente os mais ricos e desenvolvidos, que, mantida a sistemática atual de distribuição da arrecadação do ICMS, retêm toda a arrecadação do tributo. A fórmula constitucional atual permite tal anomalia ao determinar a incidência da alíquota interna, geralmente elevada, em operações envolvendo mercadorias destinadas a compradores não contribuintes do imposto e localizados em outro Estado. Trata-se, em última análise, da própria radicalização do princípio da origem. A PEC em comento procura reequilibrar essa relação, ordenando que parte dos recursos auferidos pelo

recolhimento do ICMS seja canalizada para o Estado de destino, numa justa adequação à realidade dos fatos, que mostra tendência crescente de utilização do e-commerce nas mais diversas transações.

Emenda nº 88 de 2015

Ementa: Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Tipo: corretiva

Mera mudança no critério de idade de aposentadoria compulsória dos servidores.

Emenda nº 90 de 2015

Ementa: Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social.

Tipo: elaborativa

Acrescentou ao art. 6º o direito social de transporte, continuando o processo constituinte de enunciar direitos sociais mínimos.

Emenda nº 92 de 2016

Ementa: Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário, alterar os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros daquele Tribunal e modificar-lhe a competência.

Tipo: corretiva

Pequenas correções no trecho da justiça do trabalho, como a omissão do TST no artigo

que enumera os órgãos da Justiça, o novo título da seção V, acrescentou o requisito de notável saber jurídico e reputação ilibada, e explicitou que cabe ao TST julgar ação para preservação de sua competência.

Emenda nº 94 de 2016

Ementa: Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.

Tipo: corretiva

A emenda estabelece um regime transitório para que os entes federados possam se cumprir as obrigações decorrentes de precatórios, corrigindo falha do sistema. Trecho da exposição de motivos:

Para essas situações excepcionais, mas de grande impacto para as finanças nacionais, propõe-se o presente regime especial transitório para pagamento da dívida de precatórios, fixando limites máximos para o dispêndio com essa despesa que garantam o equilíbrio das contas públicas e o atendimento às demais obrigações constitucionais, por meio de percentual calculado sobre a receita corrente líquida do respectivo ente.

Emenda nº 96 de 2017

Ementa: Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica.

Tipo: corretiva

Emenda que corrigiu um conflito em torno da matéria direitos dos animais e manifestação cultural, que, segundo o Congresso Nacional, havia surgido após o julgamento do STF declarar a inconstitucionalidade de lei estadual que regulamentava a vaquejada. Trecho da exposição de motivos:

Dessarte, a fim de encerrar a controvérsia que ainda cerca a questão, propõe-se a presente sugestão de emenda ao texto constitucional, por intermédio da qual se busca consignar na Lei Maior, com clareza, a permissão para que as práticas culturais de natureza imaterial que integram o patrimônio cultural brasileiro e comprovadamente não submetam os animais à crueldade possam se realizar sem óbices.

Emenda nº 97 de 2017

Ementa: Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.

Tipo: corretiva

A emenda corrigiu distorção ligada à possibilidade de coligações eleitorais entre partidos, o que resultava numa fragmentação partidária e conseqüente dificuldade de governabilidade, e até mesmo no funcionamento normal legislativo. Com a emenda, a cláusula de barreira, antes veiculada por meio de lei e declarada inconstitucional pelo STF, passou a constar diretamente na constituição. Trecho do parecer do relator no Senado Federal:

No que se refere à criação de cláusula de desempenho para fins de funcionamento parlamentar, embora o STF tenha declarado a inconstitucionalidade de lei ordinária anterior sobre o tema, aquela Corte manifestou-se não pela impossibilidade de adoção dessa medida, mas dos critérios então estabelecidos naquele contexto histórico e político. A referida decisão é, portanto, no sentido da constitucionalidade da instituição de cláusula de barreira para criação e funcionamento de partidos políticos, tal como legitimamente disciplinado em Constituições anteriores à de 1988, desde que a fórmula alcançada seja dotada de razoabilidade. Afinal, como ficou registrado no julgamento da Medida Cautelar na ADI nº 5.311, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, são constitucionais as normas que fortalecem o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou qualquer ingerência em seu funcionamento interno.

Emenda nº 100 de 2019

Ementa: Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

Tipo: elaborativa

A emenda continua a aumentar o poder do Legislativo frente ao Executivo, e como não visa a corrigir distorção ou falha, é considerada elaborativa, visto que também continua o processo constituinte de efetivar o Congresso Nacional com mais influência na política nacional.

Emenda nº 101 de 2019

Ementa: Acrescenta § 3º ao art. 42 da Constituição Federal para estender aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o direito à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI.

Tipo: corretiva

A emenda deixa claro que é possível a acumulação de cargos também pelos militares que se encontrem nas mesmas condições do art. 37, inciso XVI, corrigindo omissão legislativa.

Emenda nº 102 de 2019

Sem ementa.

Tipo: corretiva

A emenda corrigiu a norma do teto de gastos, que impedia que o montante arrecadado pela União em leilões fosse repassado aos estados e municípios. Também detalhou regras do orçamento impositivo.

Emenda nº 103 de 2019

Ementa: Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

Tipo: corretiva

Emenda que promove nova reforma do sistema de previdência, corrigindo erros e distorções que surgiram ao longo dos anos. Como é uma reforma cujo escopo visa a manter o sistema em funcionamento, mas não substituí-lo, considera-se como corretiva. Trecho da exposição de motivos:

A presente proposta estabelece nova lógica mais sustentável e justa de funcionamento para a previdência social, regras de transição, disposições transitórias e dá outras providências. A adoção de tais medidas mostra-se imprescindível para garantir, de forma gradual, a sustentabilidade do sistema atual, evitando custos excessivos para as futuras gerações e comprometimento do pagamento dos benefícios dos aposentados e pensionistas, e permitindo a construção de um novo modelo que fortaleça a poupança e o desenvolvimento no futuro.

Apesar da exposição de motivos falar em “novo modelo”, que se referia ao sistema de capitalização (previsto no art. 201-A da PEC nº 6 de 2019), ele não foi incluído na Emenda promulgada, nem foi instituído posteriormente.

Emenda nº 104 de 2019

Ementa: Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.

Tipo: elaborativa

A emenda criou a polícia penal, de forma a liberar as demais polícias da função de escolta e guarda de presos, visando a melhorar o sistema de segurança pública, já que as demais funções de segurança pública terão mais disponibilidade de efetivo. Trecho da exposição de motivos:

O objetivo desta Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é criar as polícias penitenciárias como órgãos de segurança pública nos âmbitos federal, estadual e distrital, conferindo aos agentes penitenciários os direitos inerentes à carreira policial e liberando os policiais civis e militares das atividades de guarda e escolta de presos.

Emenda nº 105 de 2019

Ementa: Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Tipo: elaborativa

Emenda que aumenta ainda mais o poder do Congresso Nacional frente ao Presidente da República, reforçando a autonomia do Legislativo.

Emenda nº 108 de 2020

Ementa: Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.

Tipo: corretiva

A emenda transformou o FUNDEB em um programa permanente e constitucional, além de ter feito alterações em princípios educacionais. Como o FUNDEB já existia, a emenda é considerada corretiva, por corrigir a falha no financiamento educacional.

A emenda também faz alterações no sistema redistributivo tributário, corrigindo distorções nesse campo.

Emenda nº 109 de 2021

Ementa: Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.

Tipo: corretiva

A emenda essencialmente criou a nova modalidade de calamidade pública de âmbito nacional, em decorrência da pandemia da covid-19, e que corrige essa falha no sistema original de emergência constitucional. A emenda realizou mudanças nas regras de pagamento de precatórios, adiando a data em que os entes federados subnacionais deverão quitar suas dívidas.

Emenda nº 112 de 2021

Ementa: Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.

Tipo: corretiva

A emenda estabelece novos percentuais de distribuição ao FPM.

Emenda nº 113 de 2021

Ementa: Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.

Tipo: corretiva

A emenda realiza algumas mudanças no sistema de precatórios, revisando regras.

Emenda nº 114 de 2021

Ementa: Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.

Tipo: desmembramento

Apesar de a emenda ter previsto um programa permanente de renda básica, ela também abriu espaço fiscal para gastos com esse programa a partir do parcelamento de precatórios que deveriam ser pagos em 2022, jogando parte dessas despesas para anos seguintes, o que pode ser interpretado como violação ao direito adquirido. A mudança, que abre espaço fiscal de 110 bilhões de reais para o ano de 2022 (segundo Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, vide abaixo), poderia ser compreendida como sendo uma manobra para realização de transferência de renda em ano eleitoral, já que o espaço fiscal vale somente para 2022.

Informações sobre a PEC: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/16/promulga-da-emenda-constitucional-com-novas-regras-para-pagamento-dos-precatorios>

Emenda nº 115 de 2022

Ementa: Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.

Tipo: corretiva

Ficou determinado que é de competência privativa da União a legislação sobre proteção de dados, evitando-se assim a multiplicação de normas sobre o assunto no país. Também incluiu a proteção de dados no rol dos direitos individuais do art. 5º. Trecho da exposição de motivos:

Sabemos que existem diversas propostas de leis estaduais e municipais versando sobre o assunto, inclusive em flagrante réplica da LGPD. Não há racionalização nisso: a fragmentação e pulverização de assunto tão caro à sociedade deve ser evitada. O ideal, tanto quanto se dá com outros direitos fundamentais e temas gerais relevantes, é que a União detenha a competência central legislativa. Do contrário, pode-se correr o risco de, inclusive de forma inconstitucional, haver dezenas — talvez milhares — de conceitos legais sobre o que é “dado pessoal” ou sobre quem são os “agentes de tratamento” sujeitos à norma legal.

Emenda nº 116 de 2022

Ementa: Acrescenta § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel.

Tipo: corretiva

A emenda esclarece que a imunidade de templos de qualquer de qualquer culto também incide quando a entidade for apenas locatária do imóvel, não apenas quando for proprietária.

Emenda nº 117 de 2022

Ementa: Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.

Tipo: elaborativa

A emenda visa a efetivar o princípio constitucional da igualdade de representação parlamentar, buscando aumentar o quantitativo de mulheres nos legislativos país afora. Trecho da exposição de motivos:

A presente emenda constitucional insere-se justamente no contexto de política de ação afirmativa, buscando dar maior efetividade à representação das mulheres no cenário político brasileiro e afastando a imposição de candidaturas forçadas para a finalidade de atingir o mínimo legal de candidaturas femininas, as chamadas “candidaturas laranjas”.

Emenda nº 118 de 2022

Ementa: Dá nova redação às alíneas “b” e “c” do inciso XXIII do caput do art. 21 da Constituição Federal, para autorizar a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.

Tipo: corretiva

Correção para permitir que radioisótopos de qualquer meia vida possam ser comercializados ou produzidos em pesquisas ou uso médico.

Emenda nº 120 de 2022

Ementa: Acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias.

Tipo: corretiva

A emenda corrigiu distorções em relação aos agentes comunitários, estabelecendo aposentadoria especial e adicional de insalubridade, bem como eximindo a transferência da União a estados, DF e municípios do cálculo de gasto de pessoal por parte desses entes, que encontravam limitação legal para pagar os profissionais.

Emenda nº 122 de 2022

Ementa: Altera a Constituição Federal para elevar para setenta anos a idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de

Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e dos Ministros civis do Superior Tribunal Militar.

Tipo: corretiva

Mera alteração na idade máxima dos indicados para tribunais superiores, limitando-a em 70 anos.

Emenda nº 123 de 2022

Ementa: Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021; e institui auxílio para entes da Federação financiarem a gratuidade do transporte público.

Tipo: corretiva

Ao estabelecer regime emergencial temporário, a emenda visa a corrigir distorção eventual e que irá se exaurir com o tempo. Apesar disso, é verdadeira lei constitucional, dado o tamanho do texto da emenda, contendo um caráter regulador autônomo típico de lei.

Emenda nº 125 de 2022

Ementa: Altera o art. 105 da Constituição Federal para instituir no recurso especial o requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional.

Tipo: corretiva

A emenda incluiu o requisito da repercussão geral também ao recurso especial, à maneira que foi feito com o recurso extraordinário, visando diminuir o número grande de processos submetidos ao STJ. Trecho da exposição de motivos:

(...) No entanto, ao exercício dessa competência, soerguem-se problemas de congestionamento similares aos que suscitaram estabelecer, no âmbito dos recursos extraordinários (competência do Supremo Tribunal Federal), a introdução do requisito da repercussão geral à sua admissibilidade. Conforme se pôde depreender numericamente no caso da Excelsa Corte, quanto à distribuição processual, de 159.522 (cento e cinquenta e nove mil, quinhentos e vinte e dois) processos em 2007 (ano em que a Lei 11.418, de 19 de dezembro de 2006, entrou em vigor, regulamentando infraconstitucionalmente o § 3º do art. 102, da Constituição Federal), reduziu-se para 38.109 (trinta e oito mil, cento e nove) processos em 2011.

(...)

Desta forma, as alterações propostas serão de grande relevância ao bom funcionamento do Superior Tribunal de Justiça, na medida em que permitirá uma atuação mais célere e eficiente às muitas e importantes questões de direito federal que lhes são apresentadas.

Emenda nº 126 de 2022

Ementa: Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências.

Tipo: elaborativa

A emenda reforça o sistema do orçamento impositivo, continuando a dar mais poder ao Legislativo face ao Poder Executivo.

Além disso, a emenda prevê a mudança do regime do arcabouço fiscal.

Por fim, a emenda funciona como verdadeira lei constitucional, prevendo até mesmo a revogação de dispositivos em momento futuro, inclusive um que foi criado por ela mesma.

Emenda nº 127 de 2022

Ementa: Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências.

Tipo: corretiva

A emenda veio a corrigir um problema apontado pelo STF com o advento da lei nº 14.334/22, que era o de como financiar o piso salarial da enfermagem. Diante disso, a emenda 127 possibilitou à União suplementar a receita dos estados, DF e municípios para que estes possam cumprir o piso estabelecido na referida lei. Trecho do relator da matéria no Senado Federal:

(...) os efeitos da Lei nº 14.344, de 2022, estavam suspensos por conta de decisão do STF no âmbito da ADI nº 7.222. No julgamento, o Supremo deu prazo de sessenta dias para entes públicos e privados da área da saúde esclarecerem o impacto financeiro, os riscos para empregabilidade no setor e eventual redução na qualidade dos serviços, com a apresentação de proposta de solução.

Esta PEC apresenta a solução para o problema identificado por nosso Tribunal Constitucional, pelo menos em relação às finanças públicas e em relação à aplicabilidade às entidades filantrópicas.

Emenda nº 128 de 2022

Ementa: Acrescenta § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Tipo: corretiva

A emenda visa a corrigir um problema de orçamento dos entes subnacionais, proibindo a União de criar despesa para eles sem que haja correspondente fonte dos recursos.