



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Curso de Pós Graduação Lato Sensu

**O CONTROLE DE ADMISSIBILIDADE DE PECS SOB A ÓTICA DO
DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO**

Caio Ruggiero Nicolau Santos
Orientador: Prof. Ms. Felipe Portela Bezerra

Brasília-DF
2025

CAIO RUGGIERO NICOLAU SANTOS

**O CONTROLE DE ADMISSIBILIDADE DE PECS SOB A ÓTICA DO
DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Ms. Felipe Portela Bezerra

Brasília-DF
2025

Código de catalogação na publicação – CIP

S237c Santos, Ruggiero Nicolau Caio

O controle de admissibilidade de peccs sob a ótica do devido processo legislativo. / Caio Ruggiero Nicolau Santos. — Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

29 f. : il.

Orientadora: Prof. Dr. Felipe Portela Bezerra

Dissertação (Especialização em Direito Legislativo) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Emenda constitucional. 2. Controle de constitucionalidade. 3. Processo legislativo. I. Título

CDDir 340

CAIO RUGGIERO NICOLAU SANTOS

**O CONTROLE DE ADMISSIBILIDADE DE PECS SOB A ÓTICA DO DEVIDO
PROCESSO LEGISLATIVO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Ms. Felipe Portela Bezerra

Brasília, 25 de novembro de 2025.

Banca Examinadora

Prof. Ms. Felipe Portela Bezerra
Orientador

Prof. Dr. João Trindade Cavalcante Filho
Examinador

Dedico esse trabalho aos meus pais, Rogério e Maria, a minha namorada Marina, ao meu irmão Guilherme e aos meus avós, Paulino, Maria e Izaltina, que estiveram comigo nos momentos mais difíceis e nunca deixaram de me apoiar incondicionalmente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores Felipe Portela Bezerra e João Trindade pelas valorosas contribuições e debates, de modo a aperfeiçoar o trabalho final e contribuir para o debate sobre o Direito Legislativo no Brasil. Também agradeço pela equipe administrativa do IDP, que fez o possível para que eu tivesse um bom acesso às aulas, aos requerimentos e à marcação da defesa de TCC.

Além disso, agradeço aos meus fiéis amigos Fábio Ulisses, Vitor Larrossa, Pedro Duarte, Eduardo Duarte, Ana Clara, Matheus José, Matheus Oliveira, Filipe Rodrigues, João Marcelo, Victor Nunes, João Pedro, Luna Boianovsky, Giulia Mariah, Caio Brasil, Júlia Fidanza, Jobson, Luís Eduardo, Enzo Moreira, Enzo Novacki, Guilherme Cancelli, Vítor Martins, Arthur Salvador, Thiago Natan, Alex Tyago. Nossas conversas e encontros ressoaram em cada linha escrita no trabalho.

Agradeço também ao amor da minha família e da minha namorada. Sem vocês nada disso seria possível.

Agradeço também a Câmara dos Deputados e aos servidores da CCJC, notadamente meus chefes Pedro e Débora e aos colegas Cláudio, Kelly, Maria Raimunda e Carol, que tornaram possível a minha pesquisa e me incentivaram durante esse trajeto.

RESUMO

Esta pesquisa investiga como o controle de constitucionalidade de propostas de emendas constitucionais (PECs) pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal durante a 57ª legislatura se relaciona com o princípio do devido processo legislativo. Adotando uma abordagem baseada em princípios para o devido processo legislativo, este estudo levanta a hipótese de que a Câmara dos Deputados exibe um controle de admissibilidade menos efetivo em comparação com o Senado, indicando uma adesão mais fraca ao devido processo. O objeto de análise compreende pareceres de PEC das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania de ambas as casas entre 1 de fevereiro de 2023 e 4 de junho de 2025. Empregando o Índice de Atuação de Controle (IAC), a metodologia combina análises qualitativas e quantitativas para avaliar a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade. Conclui-se que o controle de admissibilidade do Senado Federal é qualitativamente e quantitativamente mais efetivo em relação ao da Câmara dos Deputados na 57ª legislatura e no âmbito da CCJC.

PALAVRAS-CHAVE: Emenda Constitucional, Devido Processo Legislativo, Controle de Constitucionalidade, Índice de Atuação de Controle, Direito Legislativo

ABSTRACT

This research investigates how constitutionality control of proposed constitutional amendments (PECs) by the Chamber of Deputies and the Federal Senate during the 57th legislature relates to the principle of due legislative process. Adopting a principle-based approach to due legislative process, this study hypothesizes that the Chamber of Deputies exhibits less effective admissibility control compared to the Senate, indicating a weaker adherence to due process. The object of analysis comprises PEC opinions from the Constitution, Justice, and Citizenship Commissions of both houses between February 1, 2023, and June 4, 2025. Employing the Actuation Control Index (IAC), the methodology combines qualitative and quantitative analyses to assess the effectiveness of preventive constitutionality control. It is concluded that the admissibility review by the Federal Senate is qualitatively and quantitatively more effective than that of the Chamber of Deputies in the 57th legislature and within the scope of the CCJC.

KEYWORDS: Constitutional Amendment, Due Legislative Process, Constitutionality Control, Actuation Control Index, Legislative Law

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: IAC na Câmara dos Deputados	23
Tabela 2: IAC no Senado Federal.....	26

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
PECs	Proposta de Emenda à Constituição

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Metodologia	15
1. Emendas Constitucionais no sistema jurídico brasileiro	16
1.1. Emendas Constitucionais Inconstitucionais	18
1.2. Fenômeno do Desmembramento Constitucional	21
2. Pareceres de PEC da 57ª Legislatura.....	22
2.1. O IAC na Câmara dos Deputados	23
2.2. O IAC no Senado Federal	25
CONCLUSÃO	27

INTRODUÇÃO

O emendamento constitucional é um fenômeno poliédrico, ou seja, pode ser visto e interpretado de diversas maneiras, de modo que constitui manifestação do poder constituinte derivado reformador, que cria, revoga ou modifica o texto constitucional¹. Nesse sentido, o Brasil é um dos países que mais emendou a Constituição no mundo – ao total 135 vezes em apenas 37 anos –, o que representa a intensa disputa pelo significado da Constituição Federal de 1988 e do projeto de futuro para o Estado brasileiro entre diferentes atores políticos².

Em 1988, houve um momento de constitucionalismo democratizante na América do Sul e considerou-se a Constituinte, convocada por emenda constitucional, como um momento de superação e ruptura com a ditadura militar, ou seja, o sentido da elaboração da constituição pós-regime militar foi de transformação e não mais de transição³. Cada geração escreve, assim, o seu significado de Constituição e dá as linhas mestras da interpretação dos direitos e do ordenamento jurídico da comunidade, e as emendas constitucionais são o espelho dos anseios e das reivindicações sociais da sociedade em um determinado momento.

Segundo Richard Albert, Juliano Zaiden, Milton César e Cristian Villalonga⁴, certas emendas constitucionais não são emendas propriamente ditas, mas meios conscientes de minar as características essenciais da Constituição e destruir os princípios fundamentais, de tal modo que Constituições se tornam irreconhecíveis e novas em relação à geração que fez a Constituição. Nos últimos anos, o Brasil tem enfrentado diversos desafios de cunho social, econômico, cultural e político, de maneira a influenciar nas principais reformas constitucionais vividas até então, como a Reforma Tributária, a Reforma da Previdência e o Teto de Gastos.

Este último constitui o meio constitucional pernicioso descrito pelo professor Albert, na medida em que ele limita crescimento dos gastos públicos da União à inflação registrada no ano anterior em saúde e educação por 20 (vinte) anos, o que mina a concretização dos objetivos constitucionais de erradicação da pobreza e dos direitos constitucionais à saúde, assistência social e educação.

Há várias teorias de mudança constitucional, como a de Carl Schmitt e Sieyès. Utilizando a teoria de Cooley e de Rawls, Richard Albert⁵ defende que a teoria convencional da mudança constitucional se baseia em 4 (quatro) premissas: (i) a proposição binária: uma alteração constitucional resulta ou em uma emenda ou, conceitualmente, em uma nova constituição; (ii) a proposição substantiva: alterações constitucionais formalizadas usando as regras de emenda nem sempre resultam em uma

¹ TRINDADE, João. Processo legislativo constitucional. 2. Ed. Ver., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

² PAIXÃO, Cristiano. A constituição em disputa: transição ou ruptura. História do Direito e construção do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

³ *Idem.*

⁴ ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; JIMÉNEZ RAMÍREZ, Milton César; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. Revista Derecho del Estado, n. 52, maio-agosto de 2022, pp. 97-133. Universidad Externado de Colombia.

⁵ *Idem.*

emenda propriamente dita; (iii) a proposição da ilegitimidade: mudanças constitucionais que utilizam as regras de emenda, mas resultam em algo diferente de uma emenda, são ilegítimas sob a constituição existente; (iv) a proposição das limitações implícitas: mesmo quando um texto constitucional não identifica quais tipos de alterações constitucionais qualificariam como uma emenda ou uma nova constituição, essa distinção está implícita na própria natureza de uma emenda.

Se o legislador ultrapassa os limites da autoridade como poder constituído, a invalidação judicial pode ser um remédio para isso em certos ordenamentos jurídicos⁶ - o Supremo Tribunal Federal já julgou inconstitucionais partes de emendas constitucionais. No Brasil, as emendas constitucionais não sofrem iniciativa privativa de acordo com a matéria, como no caso de algumas leis, mas sofrem limitações⁷: (i) de iniciativa de determinados atores específicos⁸; (ii) de quórum⁹; (iii) materiais¹⁰; (iv) circunstanciais¹¹ - não se adotou limitações temporais na CF/88, diferentemente da CF/24¹². Nessa ótica, antes das emendas constitucionais nascerem, elas sofrem o controle de constitucionalidade preventivo (conhecido por admissibilidade) da Câmara dos Deputados, privativo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), e do Senado Federal, também privativo da CCJ.

Assim, o Parlamento constitui o *locus* central da democracia e dos debates relevantes, de modo que o devido processo legislativo é um conceito chave para a compreensão das instituições e das dinâmicas jurídico-políticas. Conforme o professor Victor Marcel Pinheiro¹³, o devido processo legislativo pode ser interpretado a partir de três dimensões jurídicas: (i) a regulatório-individual, baseado no direito subjetivos dos parlamentares ao cumprimento das regras procedimentais e constitucionais; (ii) regulatório-difusa, caracterizada pelo processo legislativo como direito difuso de toda pessoa de sofrer alterações em sua esfera jurídica apenas com base em norma produzida conforme as regras constitucionais do processo legislativo; (iii) principiológica, expressa nos princípios constitucionais que condicionam o exercício do poder político e estabelecem estados ideias para que o processo legislativo seja institucionalizado e praticado de modo a reforçar os laços de representação política.

Assim, o capítulo 1 da presente pesquisa visa dissertar sobre os fenômenos de emendas constitucionais, como o desmembramento constitucional e emendas constitucionais inconstitucionais,

⁶ *Ibidem*.

⁷ TRINDADE, João. Processo legislativo constitucional. 2. Ed. Ver., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

⁸ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

⁹ Art. 60, § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

¹⁰ Emendas constitucionais não podem ferir cláusulas pétreas explícitas (art. 60, § 4º) e implícitas, segundo o professor João Trindade.

¹¹ Art. 60, § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

¹² TRINDADE, João. Processo legislativo constitucional. 2. Ed. Ver., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.

¹³ PINHEIRO, Victor Marcel. Devido processo legislativo: elaboração de leis e seu controle judicial na democracia brasileira. 1. Ed. Rio de Janeiro: GZ, 2024.

ao passo que o capítulo 2 irá aplicar o IAC aos pareceres de PECs da 57ª legislatura e fazer um cotejo analítico entre as duas Casas, a fim de medir a efetividade do controle de admissibilidade de PECs. Por fim, o capítulo 3 irá abordar a síntese conclusiva dos dados pesquisados e analisar como a efetividade ou a inefetividade do controle de constitucionalidade de PECs se relaciona com o devido processo legislativo na sua dimensão como princípio constitucional, ou seja, entender se a tomada de decisão política ocorreu com um mínimo de reflexão.

Metodologia

Desse modo, a presente pesquisa visa investigar a seguinte pergunta: De que modo o controle de constitucionalidade de PECs da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na 57ª legislatura¹⁴ se relaciona com o princípio do devido processo legislativo? A 57ª legislatura é o recorte temporal, pois é a legislatura em curso e permite captar a realidade em andamento com possível impacto e contribuição ao debate público. Adota-se o terceiro sentido de devido processo legislativo do professor Marcel Pinheiro, isto é, o processo legislativo substantivo, visto como um conjunto articulado de princípios de participação social e igualdade política com vistas ao impulsionamento da representação. Por sua vez, a hipótese desta pesquisa é de que a Câmara dos Deputados tem uma menor efetividade no controle de admissibilidade de propostas de emendas à constituição em relação ao Senado, de modo que na Casa Alta há um maior respeito ao devido processo legislativo.

O objeto da pesquisa é os pareceres de PECs da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal proferidos e votados no período compreendido entre 1 de fevereiro de 2023 (início da 57ª legislatura) e 4 de junho de 2025 (até a data da pesquisa). Não será objeto de análise os discursos parlamentares, mas apenas os pareceres proferidos na CCJC de cada Casa legislativa, na medida em que o relator ocupa um *locus* absolutamente central no funcionamento legislativo e na dinâmica política: há uma competição política pela relatoria das matérias, pois o posicionamento do relator espelha o posicionamento da comissão e é destacado como a figura que administrou a proposição na casa do ponto de vista técnico e legislativo.

No final das contas, é o parecer do relator que é votado nas Comissões, e não a proposição em si, de modo que o parecer tem um peso argumentativo e político que o colegiado da Comissão está atento. A metodologia é o Índice de Atuação de Controle (IAC), que combina análises qualitativas e quantitativas, construído pelo professor João Trindade¹⁵, que mede a efetividade do controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo Poder Legislativo, frequentemente negligenciado na literatura jurídica, que tende a focar no controle judicial.

¹⁴ Segundo Ricardo Benetti, a legislatura rege todo o funcionamento parlamentar, como a composição das comissões permanentes e temporárias e os arquivamentos de proposições. In: NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro. São Paulo: Editora JusPodivum, 2025.

¹⁵ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Construindo um número-índice para medir a efetividade do controle de constitucionalidade pelo Legislativo. Revista Jurídica da Presidência, Brasília, v. 24, n. 133, maio/ago. 2022, p. 501-519. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2022v24e133-2823>.

O IAC pode ser aplicado para comparar diferentes períodos, órgãos legislativos e modelos de controle, de modo a envolver a classificação das proposições legislativas com base na efetividade do controle exercido sobre elas, atribuindo valores que permitem a criação de séries históricas e comparações estatísticas. Funciona da seguinte forma: começa com a classificação das proposições legislativas com base na forma como foram analisadas quanto à constitucionalidade.

Se uma proposição passou por uma análise completa dos aspectos formais e materiais da constitucionalidade, ela recebe um IAC de 1, indicando um controle totalmente efetivo. Caso tenha sido analisado apenas um dos aspectos, formal ou material, o IAC atribuído é 0,5, representando um controle parcialmente efetivo. Quando a análise é superficial ou inexistente, o IAC é -1, sinalizando um controle inefetivo. Se não houve qualquer controle, o índice atribuído é 0. O próximo passo é o cálculo do IAC médio, que resulta da média dos valores atribuídos às proposições dentro de uma amostra específica, além do cálculo da moda, isto é, o valor que mais se repetiu nas análises.

Segundo Mário Cardano¹⁶, a principal peculiaridade da pesquisa qualitativa é a flexibilidade, na medida em que nela opera a harmonização dos procedimentos de construção do dado às características do objeto ao qual se aplicam, bem como a submissão do método às peculiaridades do contexto empírico. Nesse sentido, os critérios de análise do IAC foram construídos tendo em vistas essas balizas metodológicas e as peculiaridades da argumentação da admissibilidade das PECs, pois o contexto empírico das PECs exige um ônus argumentativo constitucional do relator que não é esperado em outras proposições, como Decretos Legislativos e Projetos de Lei.

Para a atribuição de valores ao Índice de Argumentação Constitucional (IAC) nos pareceres das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) analisadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), foram estabelecidos critérios qualitativos que orientam a gradação da qualidade argumentativa dos relatórios. Nesse sentido, a pontuação variou entre 1, 0,5 e -1, conforme o grau de atendimento aos seguintes parâmetros: (i) complexidade temática: considera-se o nível de sofisticação e densidade do conteúdo jurídico abordado pela PEC; (ii) compatibilidade constitucional: avalia-se se o relator discorreu sobre a conformidade da proposta com o sistema constitucional vigente, explicitando os fundamentos dessa compatibilidade; (iii) restrição de direitos fundamentais: nos casos em que a PEC implica limitação de direitos fundamentais, exige-se uma argumentação mais robusta, com justificativas claras sobre a legitimidade e a necessidade da restrição proposta; (iv) limites constitucionais: verifica-se se o parecer contempla, de forma suficiente, os limites formais, materiais e circunstanciais impostos ao poder de reforma constitucional.

1. Emendas Constitucionais no sistema jurídico brasileiro

Segundo os professores Paulo Gonet e Gilmar Mendes¹⁷, a Constituição Federal é rígida do

¹⁶ CARDANO, Mario. Manual de pesquisa qualitativa. A contribuição da teoria da argumentação. Tradução: Elisabeth da Rosa Conill. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2017.

¹⁷ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 18 ed. São Paulo:

ponto de vista da estabilidade, ou seja, há a exigência de um procedimento especial, solene e dificultoso para a mudança da Lei Maior, ao passo que as constituições flexíveis, como a CF/24, demandam o processo legislativo comum para serem reformadas. No entanto, o professor Alexandre de Moraes¹⁸ defende que a Constituição Federal de 1988 pode ser classificada como super-rígida, pois é alterada por um processo legislativo diferenciado, mas em alguns pontos ela é imutável (cláusulas pétreas).

Nessa ótica, segundo o professor Bernardo Gonçalves Fernandes¹⁹, o Poder Constituinte derivado de reforma é limitado e condicionado pelo originário, de modo que há limitações implícitas: (i) impossibilidade de revogação dos limites materiais explícitos (art. 60, §4º); (ii) impossibilidade de modificação dos titulares do Poder Constituinte Derivado; (iii) impossibilidade de revogação dos princípios da República Federativa do Brasil (arts. 1º a 4º). Assim, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido como cláusula pétrea, além dos arts. 60 e 5º, outros direitos individuais presentes na Constituição, como o princípio da anterioridade tributária²⁰, o princípio da anterioridade eleitoral²¹ e o princípio da isonomia tributária²².

As cláusulas pétreas garantem a permanência de determinados valores e mantêm a identidade do projeto do constituinte original, além de fazerem parte da essência inalterável do projeto constitucional. Elas buscam antes evitar a erosão dos princípios e estruturas essenciais da Constituição do que preservar a redação da norma constitucional, de modo que a mera alteração redacional de uma cláusula pétrea não acarreta necessariamente uma inconstitucionalidade²³. O filósofo norueguês Jon Elster²⁴ chama de pré-compromissos as Constituições que têm dispositivos de autorrestrição, ou seja, mecanismos de proteção de suas próprias tendências previsíveis a tomar decisões pouco sábias – no entanto, as Constituições também podem ter o papel de restringir os outros.

O Supremo Tribunal, no MS 20.257, reconheceu a pertinência do mandado de segurança como instrumento para impugnar uma proposta de emenda constitucional que viole uma cláusula pétrea. Ressaltou-se que a inconstitucionalidade não surge apenas com a aprovação da emenda, mas já se manifesta no momento do seu processamento, pois este, por si só, configura uma afronta direta à Constituição.

Além disso, foi estabelecido que a legitimidade para a propositura do mandado de segurança cabe exclusivamente ao parlamentar federal, pois este detém o direito subjetivo de não ser convocado para participar de uma votação cuja matéria contraria disposições fundamentais da Constituição. Dessa

SaraivaJur, 2023.

¹⁸ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

¹⁹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 17. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

²⁰ ADI nº 939.

²¹ ADI nº 3685.

²² ADI nº 3105.

²³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

²⁴ ELSTER, Jon. *Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromissos e restrições*. Tradução de Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

forma, garante-se a proteção dos princípios constitucionais desde a fase inicial do procedimento legislativo.

Por sua vez, o emendamento constitucional pode aumentar os direitos inseridos das cláusulas pétreas, mas, segundo a corrente do professor Gilmar, tais novos direitos não se transformam em cláusulas pétreas. No entanto, o professor Bernardo Gonçalves²⁵ defende que novos direitos fundamentais que ampliem o rol protetivo de limites materiais à reforma da Constituição são cláusulas pétreas, pois não se pode criar uma diferenciação entre direitos fundamentais de primeira e de segunda linha, a fim de preservar o caráter protetivo e emancipatório do Direito.

As emendas constitucionais representam a Constituição no tempo, de sorte que as leis e normas com elas incompatíveis, segundo a ADI 02/97, sofrem o fenômeno da revogação e não da inconstitucionalidade superveniente e os tribunais não precisam de quórum especial para declarar a revogação. Além disso, segundo a jurisprudência do STF²⁶, podem ocorrer mutações constitucionais, ou seja, mudanças informais na Constituição a partir da reinterpretação à luz dos novos contextos e realidades sociais, que opera de três maneiras: (i) mudança na percepção do direito; (ii) modificações na realidade fática; (iii) consequência prática negativa de determinada linha de entendimento.

Um das mutações constitucionais mais conhecidas é o art. 52, inciso X, da CF/88, que diz respeito sobre a suspensão da execução da lei em controle difuso de constitucionalidade pelo Senado Federal, em que o professor Gilmar Mendes entende que a decisão em sede de mandado de segurança, ação civil pública ou ação coletiva do Supremo tem caráter *erga omnes*, independente da manifestação do Senado, cuja função constitucional se relegou a mera publicidade à decisão declaratória de ilegitimidade. No entanto, a professora Roberta Simões²⁷ defende que o art. 52, inciso X, da CF/88 pode ser lido como uma prerrogativa jurídico-político, incaducável e irrenunciável do Senado Federal que se limita à oportunidade e conveniência de estender os efeitos do pronunciamento judicial para torná-lo *erga omnes* ou conservá-lo no âmbito particular dos casos concretos.

1.1.Emendas Constitucionais Inconstitucionais

Conforme argumenta o professor Richard Albert²⁸, uma constituição inteira pode ser considerada "inconstitucional" em diferentes sentidos, mas ainda assim manter sua legitimidade democrática. Nesse contexto, por meio da análise de quatro casos — EUA, África do Sul, Canadá e México — demonstra-se que a inconstitucionalidade e as falhas de legalidade formal não são necessariamente fatais, pois podem ser superadas por fundamentos democráticos que conferem

²⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 17. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

²⁶ ADI nº 5540/MG.

²⁷ NASCIMENTO, Roberta Simões; LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Sobrevive a competência senatorial do art. 52, X, da Constituição? JOTA, 13 abr. 2022.

²⁸ ALBERT, Richard. Four Unconstitutional Constitutions and their Democratic Foundations. Cornell Int'l LJ, v. 50, p. 169, 2017.

legitimidade ao texto.

Cada caso ilustra um mecanismo distinto de legitimação popular que "absolve" a inconstitucionalidade original. Nos Estados Unidos, a ratificação por convenções estaduais legitimou uma constituição que violou os Artigos da Confederação. Por sua vez, um processo de certificação judicial, autorizado por um acordo político negociado, validou democraticamente uma constituição inicialmente reprovada na África do Sul²⁹.

Nessa óptica, a Constituição mexicana de 1917 condena constituições rebeldes não legitimadas, reconhecendo implicitamente o direito revolucionário do povo. A inalterabilidade construtiva da Constituição Canadá, que a torna inconstitucional por impedir a vontade de reforma em assuntos como poderes do Senado, representação provincial, criação de novas províncias e elegibilidade de senadores, é apresentada como uma proteção democrática a pactos regionais complexos. Apesar de suas origens inconstitucionais em diversos aspectos formais, cada uma das constituições supracitadas foi validada por processos que as ancoraram em fundamentos democráticos³⁰.

Segundo o professor Richard Albert³¹, nem todas as mudanças constitucionais seguem os procedimentos formais previstos no texto constitucional ou estão em conformidade com a letra do texto constitucional. É proposta uma nova taxonomia denominada mudanças não-constitucionais para entender as diferentes formas de alteração constitucional, classificando-as em quatro categorias: mudanças constitucionais, inconstitucionais, extraconstitucionais e anticonstitucionais.

A teoria convencional de emendas constitucionais não captura completamente a realidade das mudanças constitucionais ao redor do mundo e os constitucionalistas precisam considerar essas diferentes formas de alteração para entender melhor como as constituições evoluem. Assim, as mudanças constitucionais não convencionais pode ser benéfica em alguns casos ao permitir adaptações necessárias sem a rigidez dos procedimentos formais, entretanto há riscos de abusos e instabilidade quando essas mudanças ocorrem sem um controle adequado³².

Tradicionalmente, uma emenda constitucional deve seguir os procedimentos estabelecidos no próprio texto constitucional, no entanto, muitos países adotam métodos alternativos para modificar suas constituições, sem necessariamente cumprir os requisitos formais, como os Estados Unidos, onde existem mudanças constitucionais extraconstitucionais³³.

Nessa ótica, tais mudanças são alterações que não seguem os procedimentos formais, mas que são aceitas como legítimas devido à força política e social por trás delas, como o New Deal, que transformou a estrutura constitucional e econômica americana sem uma emenda formal, e expansão do

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ ALBERT, Richard. Nonconstitutional Amendments. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, v. 22, n. 1, p. 5-47, 2009.

³² ALBERT, Richard. Nonconstitutional Amendments. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, v. 22, n. 1, p. 5-47, 2009.

³³ *Idem.*

poder executivo ao longo do século XX, que ocorreu por meio de precedentes e práticas institucionais, sem uma alteração textual na Constituição³⁴.

Por outro lado, o Canadá segue um modelo mais rígido, onde as mudanças constitucionais devem seguir estritamente os procedimentos formais estabelecidos na Constituição de 1982, na medida em que existe um sistema de emenda altamente estruturado, com diferentes fórmulas de alteração dependendo do tipo de mudança proposta, ao contrário dos Estados Unidos³⁵.

Além disso, mudanças anticonstitucionais envolvem revoluções ou golpes de Estado que substituem completamente a ordem constitucional existente, de sorte que essas mudanças não são apenas ilegais dentro do sistema vigente, mas representam uma ruptura total com a estrutura anterior³⁶.

Ademais, o professor Richard Albert defende que alguns países, como a Índia, a Alemanha e a África do Sul adotam um modelo substantivo de emendas constitucionais ao permitir que tribunais invalidem emendas que violem princípios fundamentais da Constituição, embora as constituições desses países não autorizem expressamente o Judiciário a derrubar emendas constitucionais, de sorte a criar a figura da emenda constitucional inconstitucional³⁷.

A doutrina da "estrutura básica", desenvolvida pela Suprema Corte indiana no caso Kesavananda Bharati (1973) estabelece que certas características essenciais da Constituição, como democracia, separação de poderes e direitos fundamentais, não podem ser alteradas, mesmo por meio de emendas formais. Assim, o Parlamento indiano não tem poder absoluto para modificar a Constituição, mas não se sabe o que exatamente significa a "estrutura básica" da Constituição³⁸.

A Lei Fundamental alemã proíbe alterações em princípios fundamentais, como dignidade humana, democracia e federalismo, de modo que o Tribunal Constitucional Federal pode declarar inconstitucional uma emenda que viole esses princípios, garantindo que a Constituição mantenha sua coerência interna. Há casos em que o tribunal reforçou essa ideia, como no julgamento sobre a Lei de Reforma Agrária (Bodenreform), em que se discutiu se uma emenda poderia ser considerada inválida por contrariar valores fundamentais³⁹.

A Constituição Sul-Africana de 1996 foi certificada pelo Tribunal Constitucional antes de entrar em vigor, pois o tribunal rejeitou a versão inicial da Constituição por não cumprir princípios democráticos fundamentais, exigindo ajustes antes de sua adoção. Isso demonstra que, na África do Sul, a legitimidade constitucional não depende apenas do processo formal de emenda, mas também da conformidade com valores fundamentais, como igualdade e dignidade humana⁴⁰.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ ALBERT, Richard. Nonconstitutional Amendments. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, v. 22, n. 1, p. 5-47, 2009.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

1.2. Fenômeno do Desmembramento Constitucional

Os autores Richard Albert, Juliano Zaiden Benvindo, Milton César Jiménez Ramírez e Cristian Villalonga⁴¹ defendem que certas mudanças constitucionais são tão profundas que não podem ser consideradas meras emendas, na medida em que pode ocorrer o fenômeno do desmembramento constitucional, que ocorre quando uma alteração desmonta elementos essenciais da Constituição, alterando direitos fundamentais, estruturas de poder ou a identidade constitucional sem necessariamente criar um novo texto constitucional.

Desse modo, o conceito de desmembramento constitucional é essencial para entender como as Constituições evoluem e se transformam ao longo do tempo, na medida em que permite diferenciar mudanças que preservam a continuidade constitucional daquelas que, embora formalmente classificadas como emendas, alteram radicalmente a estrutura e identidade do Estado. Assim, exemplos da América Latina de desmembramentos constitucionais podem ser vistos nos sistemas constitucionais brasileiro, chileno e colombiano nos últimos anos⁴².

Apesar da alta taxa de emendas à Constituição brasileira de 1988, poucas emendas podem ser classificadas como desmembramento. Entretanto, reformas sociais e econômicas recentes, como o teto de gastos públicos, que alteram e minam significativamente o caráter social da Constituição, representam um deslocamento de seus princípios fundamentais e a violação dos direitos sociais, de modo a se inserir dentro do conceito de desmembramento⁴³.

A Constituição chilena de 1980, criada durante a ditadura de Pinochet, passou pela reforma democrática de 2005 que modificou substancialmente sua estrutura autoritária por meio da eliminação de senadores não eleitos, do encurtamento do mandato do Presidente, do aumento dos poderes do Congresso da instituição do Presidente da Câmara dos Deputados como Membro do Conselho de Segurança Nacional e da redução do poder das Forças Armadas. Assim, houve no Chile o aumento do poder do Tribunal Constitucional por meio dessa reforma, de modo que houve o início de um novo regime constitucional a partir do ponto de vista das relações entre os Poderes⁴⁴.

Já na Colômbia, o desmembramento constitucional ocorreu por meio do processo de paz das FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) com o Estado colombiano, que finalizou 53 anos de conflito e foi reconhecido pelo direito internacional e ratificado por um procedimento legislativo acelerado. Além disso, foi criado um sistema de justiça transicional e mecanismos especiais para garantir a implementação do acordo, de modo a alterar profundamente a estrutura constitucional do sistema

⁴¹ ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; JIMÉNEZ RAMÍREZ, Milton César; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. *Revista Derecho del Estado*, n. 52, maio-agosto de 2022, pp. 97-133. Universidade Externado de Colombia.

⁴² ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; JIMÉNEZ RAMÍREZ, Milton César; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. *Revista Derecho del Estado*, n. 52, maio-agosto de 2022, pp. 97-133. Universidade Externado de Colombia.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

jurídico colombiano e estabelecer a convivência social⁴⁵.

O desmembramento constitucional pode ser legítimo ou ilegítimo, dependendo da forma como ocorre, pois se conduzido sem amplo debate público ou sem mecanismos de legitimação democrática, pode gerar instabilidade e questionamentos sobre sua validade. Por outro lado, quando há participação popular e transparência, o desmembramento pode ser uma forma de adaptação constitucional necessária para enfrentar desafios políticos e sociais⁴⁶.

Além disso, o desmembramento constitucional pode ser usado como estratégia política para consolidar poder ou enfraquecer instituições democráticas. Em alguns casos, mudanças estruturais são implementadas sem uma ruptura formal, mas com efeitos que comprometem a essência da Constituição⁴⁷.

2. Pareceres de PEC da 57ª Legislatura

Nesse contexto, controle de admissibilidade de PECs no Brasil se relaciona intrinsecamente com os conceitos de emendas constitucionais inconstitucionais e desmembramento constitucional. A possibilidade de emendas constitucionais inconstitucionais, conforme defendido por Richard Albert e exemplificado em outros países como Índia e Alemanha, levanta a questão de limites materiais implícitos à reforma constitucional. No contexto brasileiro, onde o Supremo Tribunal Federal já declarou a inconstitucionalidade de partes de emendas, o controle de constitucionalidade preventivo de PECs desempenha um papel crucial na proteção do núcleo essencial da Constituição, evitando que emendas, mesmo aprovadas formalmente, violem seus princípios fundamentais.

Ademais, o fenômeno do desmembramento constitucional, em que emendas alteram elementos essenciais da Constituição sem necessariamente criar uma nova Constituição, destaca a importância de um controle de constitucionalidade robusto. Dessa forma, o controle de constitucionalidade de PECs, tanto preventivo (realizado pelas comissões no Congresso) quanto repressivo (exercido pelo STF), torna-se essencial para evitar que emendas desfigurem a identidade constitucional, alterem direitos fundamentais ou comprometam estruturas de poder, sem que haja uma ruptura formal que justifique a elaboração de uma nova Constituição. Assim, o controle de constitucionalidade atua como um mecanismo de defesa da integridade da Constituição contra mudanças que, embora formais, possam subverter sua essência.

Segundo o professor João Trindade⁴⁸, o Índice de Atuação do Controle (IAC) é uma metodologia de análise sucessivamente qualitativa e quantitativa, que constitui um número-índice que permite avaliar

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; JIMÉNEZ RAMÍREZ, Milton César; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. *Revista Derecho del Estado*, n. 52, maio-agosto de 2022, pp. 97-133. Universidade Externado de Colombia.

⁴⁸ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Construindo um número-índice para medir a efetividade do controle de constitucionalidade pelo Legislativo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 24, n. 133, maio/ago. 2022, p. 501-519. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2022v24e133-2823>.

se o controle preventivo de constitucionalidade feito pelo Legislativo em relação a proposições foi ou não efetivo e em que medida, de sorte a possibilitar também a construção de séries para fins de comparação da efetividade entre órgãos, épocas ou modelos. É medido segundo a escala 1, 0,5, -1 ou 0 e depois é realizada uma média aritmética para mensurar a média da efetividade do controle legislativo preventivo.

Para esclarecer os critérios de análise utilizados para graduar como 1, 0,5 ou -1 os pareceres de PECs na CCJC, utilizou-se dos seguintes critérios na argumentação: (i) consideração do grau de complexidade do tema; (ii) se o relator disserta sobre em que medida a PEC se harmoniza com o sistema constitucional e como; (iii) se a PEC restringe direitos fundamentais, a argumentação tem um ônus maior, então o relator deve explicar como e porquê tal direito fundamental merece restrição; (iv) se o relator dissertou sobre os limites formais, materiais e circunstanciais da PEC de maneira suficiente.

Quando o relator cumpriu todos os requisitos, o IAC foi graduado em 1, ao passo que quando o relator cumpriu apenas 2 requisitos, o IAC foi dado em 0,5. Se o relator cumpriu apenas parcialmente 1 requisito, o IAC foi graduado em -1. Em nenhum caso foi usado o 0, pois sempre houve algum tipo de controle de constitucionalidade nas PECS.

Nesse caminho, as próximas seções serão destinadas à aplicação da metodologia aos dados públicos disponíveis da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

2.1. O IAC na Câmara dos Deputados

A fim de responder à pergunta de pesquisa, observou-se que o *corpus* de pesquisa envolve 17 pareceres proferidos e votados na CCJC da Câmara dos Deputados na 57ª legislatura. A captação desses dados se deu por meio do Sileg, sistema da Câmara dos Deputados, a partir dos comandos: PEC (Proposição), pareceres proferidos entre 01/02/2023 e 04/06/2025, Aguardando comissão temporária ou Transformado em Norma Jurídica.

Importa ressaltar que na Câmara dos Deputados, as Propostas de Emenda à Constituição seguem um rito especial: primeiro passam pela análise de admissibilidade da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em seguida passam pela análise de mérito por uma Comissão Especial. Posteriormente, o Plenário vota a PEC em dois turnos com o quórum de aprovação de três quintos.

Identificou-se o Índice de Atuação de Controle de cada parecer a partir da metodologia do professor João Trindade e a Tabela 1 expõe isso:

Tabela 1: IAC na Câmara dos Deputados

<i>Proposicao</i>	<i>IAC</i>
PEC 573/2006	<u>1</u>
PEC 164/2012	<u>0,5</u>
PEC 10/2015	<u>1</u>
PEC 86/2015	<u>-1</u>

PEC 330/2017	<u>0,5</u>
PEC 231/2019	<u>-1</u>
PEC 1/2021 (Fase 1 - CD)	<u>0,5</u>
PEC 6/2021 (Fase 1 - CD)	<u>0,5</u>
PEC 8/2021 (Fase 1 - CD)	<u>1</u>
PEC 47/2021 (Fase 1 - CD)	<u>1</u>
PEC 2/2023	<u>0,5</u>
PEC 3/2023	<u>0,5</u>
PEC 9/2023	<u>0,5</u>
PEC 45/2023 (Fase 1 - CD)	<u>1</u>
PEC 50/2023	<u>0,5</u>
PEC 57/2023	<u>1</u>
PEC 72/2023 (Fase 1 - CD)	<u>1</u>

Fonte: Elaboração do autor

A partir da média aritmética dos valores alcançados da análise, verificou-se que o IAC médio da Câmara dos Deputados em pareceres de PECs da 57ª legislatura na CCJC foi de 0,5. A moda, ou seja, o valor que mais se repetiu, é 0,5 o que significa que é um controle de admissibilidade parcialmente efetivo, o qual não respeita a base principiológica do devido processo legislativo em sua totalidade. Para exemplificar como foi graduado os pareceres de PECs da CCJC na 57ª legislatura, será dado 3 exemplos de cada gradação (1, 0,5 e -1), a fim de clarificar o manuseio dos critérios de análise e deixar a pesquisa menos abstrata.

No parecer proferido na PEC 231/2019, o IAC foi numerado em -1, pois a argumentação se revelou completamente insuficiente para lidar com o tema (distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios), na medida em que não foi sequer levantado o cumprimento dos limites formais e circunstanciais – que, por padrão, são levantados em todos os pareceres de PECs na Câmara. Além disso, o relator não analisou, pelo tamanho grau de complexidade da distribuição de recursos da União aos Municípios, em que medida a PEC se harmoniza com o sistema constitucional e como. A argumentação cobre menos de uma página.

Por outro lado, a PEC 164/12 trata da proibição do direito ao aborto em qualquer hipótese a partir de uma alteração no *caput* do art. 5º da CF/88 (cláusula pétrea), de modo a limitar o direito à vida da gestante em gravidez de alto risco e obrigar a gestação em caso de estupro – constitui um potencial desmembramento constitucional por infringir o núcleo de direitos constitucionais fundamentais de proteção à mulher. Exige-se uma argumentação rebuscada para justificar a limitação do direito fundamental à vida, no entanto a relatora se limitou a analisar os aspectos materiais de constitucionalidade de maneira superficial – por isso, deu-se a nota de 0,5. Não basta dizer que a PEC não fere os direitos e garantias individuais, mas é preciso argumentar em que medida e como ela se harmoniza com o sistema de proteção social e individual da Constituição, a fim de que o Parlamento

possa deliberar com maior racionalidade⁴⁹.

A fim de exemplificar um controle de admissibilidade suficiente e ótimo (graduado como 1), observa-se a PEC 573/06, a qual trata de requisitos para aposentadoria dos profissionais da educação básica. A relatora ofertou uma farta argumentação para justificar a PEC do ponto de vista constitucional, de modo a citar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema, analisar os aspectos materiais, formais e circunstanciais de maneira suficiente e justificar a harmonização da PEC com o sistema constitucional.

Além disso, é possível perceber, de um modo geral, que os pareceres com Índice de Atuação de Controle igual a 1 citam a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal ou pesquisas empíricas para fundamentar a admissibilidade da PEC, de modo a se harmonizar com a dimensão principiológica do devido processo legislativo. Por outro lado, pareceres com o IAC equivalente a -1 não tem nenhuma citação de jurisprudência, doutrina ou pesquisa empírica e não lida com o ônus argumentativo de justificar a constitucionalidade de uma PEC limitadora de direitos individuais – há uma distância, portanto, do ideário de devido processo legislativo.

Na maioria dos casos, observou-se o IAC de 0,5, ou seja: o relator utilizou um modelo pré-pronto de argumentação da admissibilidade de PEC, que abarca os limites materiais, formais e circunstanciais, sem se debruçar sobre a harmonia do conteúdo da PEC com o sistema constitucional de garantias de direitos ou de estruturas institucionais.

Em seguida, passa-se a análise do IAC no Senado Federal.

2.2. O IAC no Senado Federal

No Senado Federal, foi usado o site oficial do órgão para captar os dados dos pareceres de PECs proferidos na CCJ na 57ª legislatura, especialmente os que já estavam prontos para a pauta de Plenário. Além disso, foi necessário utilizar o site da Presidência da República para ver as Emendas Constitucionais aprovadas na 57ª legislatura, a fim de ver quais tiveram pareceres na CCJC do Senado durante 01/02/2023 a 04/06/2025.

Por sua vez, o processo legislativo da PEC no Senado Federal é composto, na fase de Comissão, somente pela CCJC, que é responsável tanto pelo parecer de mérito quanto pelo parecer de admissibilidade. Posteriormente, cabe ao Plenário soberanamente pronunciar-se sobre a PEC por três quintos em dois turnos para a aprovação.

Curioso notar que a argumentação legislativa desenvolvida pelos relatores no Senado se diferencia da Câmara justamente por cindir a análise de admissibilidade da análise de mérito. Primeiro o Senador inicia argumentando sobre a admissibilidade da PEC e depois faz um juízo de conveniência e oportunidade.

⁴⁹ Atienza decompõe a racionalidade legislativa em cinco níveis: jurídico-formal, comunicativo, pragmático, ético e teleológico. In: ATIENZA, Manuel. Argumentação legislativa. Tradução Diógenes Moura Breda. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.

Eis o IAC de cada parecer encontrado na Tabela 2:

Tabela 2: IAC no Senado Federal

<i>Proposição</i>	<i>IAC</i>
PEC 76/2019	<u>1</u>
PEC 137/2019	<u>0,5</u>
PEC 10/2022	<u>0,5</u>
PEC 38/2022	<u>0,5</u>
PEC 10/2023	<u>0,5</u>
PEC 17/2023	<u>1</u>
PEC 28/2023	<u>1</u>
PEC 42/2023	<u>1</u>
PEC 52/2023	<u>1</u>
PEC 54/2023	<u>0,5</u>
PEC 26/2022	<u>-1</u>
PEC 162/2019	<u>0,5</u>
PEC 9/2023	<u>0,5</u>
PEC 45/2019	<u>1</u>
PEC 43/2019	<u>1</u>

Fonte: Elaboração do autor

A partir da média aritmética dos valores alcançados, foi de 0,7 o IAC médio no Senado Federal para os pareceres de PECs na 57ª legislatura na CCJC – maior do que o alcançado pela Câmara dos Deputados, de sorte a confirmar a hipótese de pesquisa. Por sua vez, a moda, ou seja, o valor que mais se repetiu, é 0,5, o que equivale a dizer que o controle foi realizado, mas apenas parcialmente efetivo, de modo que o princípio do devido processo legislativo foi parcialmente seguido. Nesse contexto, assim como foi feito na Câmara dos Deputados, serão exemplificados três pareceres que receberam cada graduação possível (1, 0,5 e -1).

A PEC 17/2023, por exemplo, trata da inserção da segurança alimentar no rol de direitos fundamentais no art. 6º da CF/88 e o relator da CCJC trata cuidadosamente não só dos aspectos formais e constitucionais, mas também do aspecto material, de modo a argumentar sobre o modo como a segurança alimentar se harmoniza com o sistema constitucional de direitos fundamentais -por isso recebeu a nota 1. Assim, a argumentação foi modulada de acordo com o grau de complexidade do tema e, mesmo na parte de argumentação de mérito, o relator teve o cuidado de relacionar a segurança alimentar com a legislação pátria e justificar a necessidade de constitucionalização desse direito.

Por outra perspectiva, o parecer da CCJC da PEC 52/2023 foi graduado em 0,5 do ponto de vista do Índice de Atuação de Controle, pois ela insere uma nova cláusula pétreia no ordenamento constitucional (a imprescritibilidade do tráfico de pessoas), mas, na argumentação constitucional, se limitou a afirmar que a PEC não viola cláusulas pétreas. Espera-se que, diante de um tema tão sensível e complexo, o relator disserte sobre como a imprescritibilidade do crime de tráfico de pessoas se

harmoniza com o sistema constitucional de cláusulas pétreas ou com os crimes nela previstos, no entanto não foi isso que aconteceu. Na verdade, deu-se muito mais importância ao mérito da proposta do que a argumentação constitucional propriamente dita, de modo a se olvidar de argumentar sobre os limites circunstanciais da PEC.

Nesse contexto, o parecer na CCJC da PEC 26/2022, que trata sobre a eleição dos órgãos diretivos dos Tribunais de Justiça, recebeu a nota -1, pois o relator sequer menciona os limites formais e circunstanciais na argumentação – disserta-se apenas sobre o mérito e os aspectos constitucionais materiais da proposta de modo superficial. Desse modo, não houve esforço argumentativo do relator no parecer de falar sobre a harmonização da proposta com o texto constitucional ou da necessidade da constitucionalização da eleição dos órgãos diretivos dos Tribunais de Justiça.

Desse modo, nos pareceres cujo IAC foi avaliado em 1, há um esforço argumentativo por parte do relator de defender a harmonização da PEC com o sistema constitucional por meio da citação de dados empíricos e jurisprudenciais, além de empreender a argumentação dos limites formais, materiais e circunstanciais – semelhante ao que acontece na Câmara dos Deputados nos pareceres avaliados com a mesma numeração. Apenas um parecer senatorial foi avaliado em -1, o que contribuiu para que o IAC médio no Senado Federal fosse maior que o da Câmara, de modo que a argumentação empreendida pelo relator nesse parecer não difere da argumentação utilizada pelos relatores em pareceres avaliados em -1 na Câmara Baixa.

Por outro ângulo, nos pareceres avaliados em 0,5, há, muitas vezes, uma robusta análise de mérito com citações de dados empíricos, doutrinários e jurisprudenciais, mas existe pouca argumentação sobre a constitucionalidade e juridicidade da proposição. Em comparação com a Câmara, os pareceres do Senado Federal não usaram com frequência uma estrutura pré-pronta de voto de admissibilidade, de sorte que havia uma maior flexibilidade na argumentação senatorial.

CONCLUSÃO

Portanto, com base na análise das Propostas de Emendas à Constituição (PECs) da 57ª legislatura, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, observou-se a importância de assegurar um processo legislativo substantivo e comprometido com a constitucionalidade e os princípios fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro. Ao aplicar o Índice de Atuação de Controle (IAC), a pesquisa operacionaliza um arcabouço metodológico sofisticado e trouxe à tona as diferenças no controle de admissibilidade e na qualidade argumentativa dos pareceres legislativos de PECs entre as Comissões de Constituição e Justiça das duas casas legislativas federais.

Então, de que modo o controle de constitucionalidade de PECs da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na 57ª legislatura se relaciona com o princípio do devido processo legislativo? A fim de responder essa pergunta, analisou-se empiricamente que a Câmara dos Deputados apresentou, em média, um IAC menor ao do Senado, 0,5 e 0,7 respectivamente, de modo a confirmar a hipótese inicial de pesquisa de que o controle de constitucionalidade de PECs na 57ª legislatura do Senado Federal era mais

efetivado que o da Câmara dos Deputados. Ou seja, o controle de admissibilidade da Câmara dos Deputados é qualitativamente e quantitativamente menos efetivo ao do Senado Federal dentro desse período e no âmbito da CCJC.

O princípio do devido processo legislativo, visto como a concretização do devido processo legal no âmbito parlamentar, é seguido quando são cumpridas as exigências para que a tomada de decisão política ocorra com um mínimo de reflexão. Isso significa que quando o controle de constitucionalidade é efetivo e traz elementos suficientes para a seara do debate legislativo, maior é o cumprimento ao princípio do devido processo legislativo. Nesse sentido, o Senado Federal demonstrou um cumprimento maior ao princípio do devido processo legislativo em relação à Câmara dos Deputados justamente porque o IAC médio da Casa dos Estados foi superior ao da Casa do Povo.

Isso pode ser explicado pelo desenho regimental da tramitação de PECs por parte de ambas as Casas: na Câmara, a CCJC é o lugar único e fundamental para realizar o controle de admissibilidade e cabe somente a Comissão Especial apreciar o mérito da matéria, ao passo que, no Senado Federal, a CCJC reúne aspectos de mérito e admissibilidade, o que pode trazer incentivos ao relator trazer mais argumentos jurídicos nos pareceres. Embora ambas as Casas legislativas tenham demonstrado potencial para um controle efetivo, identificou-se que muitas vezes as análises são superficiais, especialmente em casos de alta complexidade ou envolvendo restrições significativas nos direitos fundamentais. A moda, isto é, o valor que mais se repetiu, foi 0,5 em ambas as Casas legislativas, o que indica a insuficiência de um dos critérios de análise e a necessidade de maior reflexão constitucional nos pareceres dos relatores.

Ressalta-se que o recorte metodológico da pesquisa se limitou a análise dos pareceres proferidos na CCJC, alguns aguardando criação de comissão especial e outros aguardando apreciação pelo Plenário, de sorte que não houve a análise dos discursos parlamentares, ato essencial à soberania do Parlamento e ao funcionamento da democracia brasileira. Estar no Parlamento é falar, ou seja, falar – muitas vezes a argumentação do parecer não encerra o posicionamento do relator ou do colegiado, mas é um meio sintetizado da argumentação do parlamentar que pode se tornar a argumentação do colegiado.

Os achados sugerem a necessidade de fortalecer os mecanismos de controle preventivo de constitucionalidade, com ênfase na profundidade das argumentações sobre os limites formais, materiais, e circunstanciais das PECs, especialmente sobre o grau de harmonização com o sistema constitucional e a necessidade de constitucionalizar o tema. Além disso, assegurar a participação democrática e debates mais inclusivos pode mitigar riscos de aprovações que firam a integridade constitucional.

Espera-se contribuir para a compreensão do papel crítico das comissões de Constituição e Justiça na preservação dos valores constitucionais e destacar a necessidade de aprimorar contínuos mecanismos de controle legislativo para proteger a coerência e legitimidade do ordenamento constitucional brasileiro. Avançar nessa direção é essencial para um processo legislativo mais robusto e representativo, capaz de se adaptar aos desafios contemporâneos e impulsionar a representação substantiva.

Referências

- ALBERT, Richard; BENVINDO, Juliano Zaiden; JIMÉNEZ RAMÍREZ, Milton César; VILLALONGA, Cristian. Constitutional Dismemberment in Latin America. *Revista Derecho del Estado*, n. 52, maio-agosto de 2022, pp. 97-133. Universidade Externado de Colombia.
- ALBERT, Richard. Four Unconstitutional Constitutions and their Democratic Foundations. *Cornell Int'l LJ*, v. 50, p. 169, 2017.
- ALBERT, Richard. Nonconstitutional Amendments. *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, v. 22, n. 1, p. 5-47, 2009.
- ATIENZA, Manuel. *Argumentação legislativa*. Tradução Diógenes Moura Breda. São Paulo: Editora Contracorrente, 2022.
- CARDANO, Mario. *Manual de pesquisa qualitativa. A contribuição da teoria da argumentação*. Tradução: Elisabeth da Rosa Conill. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2017.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Construindo um número-índice para medir a efetividade do controle de constitucionalidade pelo Legislativo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 24, n. 133, maio/ago. 2022, p. 501-519. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2022v24e133-2823>.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo legislativo constitucional*. 2. Ed. Ver., ampl. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016.
- ELSTER, Jon. *Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromissos e restrições*. Tradução de Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Editora Unesp, 2009.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 17. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 18 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- NASCIMENTO, Roberta Simões; LIMA, Mateus Fernandes Vilela. Sobrevive a competência senatorial do art. 52, X, da Constituição? JOTA, 13 abr. 2022.
- NASCIMENTO, Roberta Simões; SOBREIRA, Renan Guedes; NAKAMURA, Erick Kiyoshi. *Dicionário de Direito Parlamentar Brasileiro*. São Paulo: Editora JusPodivum, 2025.
- PAIXÃO, Cristiano. *A constituição em disputa: transição ou ruptura. História do Direito e construção do Estado*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.
- PINHEIRO, Victor Marcel. *Devido processo legislativo: elaboração de leis e seu controle judicial na democracia brasileira*. 1. Ed. Rio de Janeiro: GZ, 2024.