

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

VINICIUS DA SILVA CARDOSO

**A utilização de Propostas de Emendas à Constituição como forma de reação a decisões
do Supremo Tribunal Federal**

Rio de Janeiro

2018

VINICIUS DA SILVA CARDOSO

A utilização de Propostas de Emendas à Constituição como forma de reação a decisões do Supremo Tribunal Federal

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Joaquim de Arruda Falcão

Coorientador: Diego Werneck Arguelhes

Rio de Janeiro

2018

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO

A utilização de Propostas de Emendas à Constituição como forma de reação a decisões do
Supremo Tribunal Federal

Elaborado por Vinicius da Silva Cardoso

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de
Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas
como requisito para a obtenção do grau de bacharel em
Direito.

Comissão examinadora:

Joaquim de Arruda Falcão (orientador)

Diego Werneck Arguelhes (coorientador)

Leandro Molhano Ribeiro

Luiz Fernando Gomes Esteves

Joaquim de Arruda Falcão

Diego Werneck Arguelhes

Luiz Fernando Gomes Esteves

Leandro Molhano Ribeiro

Nota final: _____

Rio de Janeiro, _____ de julho de 2018

Deo gratias

À minha família, pelo exemplo e pela fartura de carinho.

À Ju, pelo amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

À Fundação Getulio Vargas e aos seus corpos docente e administrativo, agradeço por cada uma das oportunidades dos últimos cinco anos. Obrigado por acreditarem no protagonismo da educação para o desenvolvimento do país. Em especial, agradeço aos professores Joaquim Falcão, orientador deste trabalho, e Diego Werneck, coorientador deste trabalho e patrono da turma de 2013 da Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV, bem como aos professores Leandro Molhano, Luiz Fernando Gomes Esteves e Thomaz Pereira, cujas observações, comentários e críticas foram essenciais à realização deste estudo.

À minha família, agradeço pelo convívio diário e pelos valores aprendidos. O amor de vocês – e por vocês – é a origem de tudo. O esforço realizado em prol da minha educação formal e informal jamais será esquecido e, certamente, será seguido.

À Ju, minha grande companheira, agradeço por cada minuto. Seu companheirismo, sua ajuda, seu apoio e sua paciência foram fundamentais para esse trabalho – e para os últimos quatro anos.

Aos meus amigos, agradeço pelos conselhos, pelas viagens, pelas festas e pelas histórias.

Aos meus colegas, agradeço pelos momentos compartilhados. Vocês são responsáveis por grande parte do aprendizado dos últimos anos.

RESUMO

O artigo 2º da Constituição Federal de 1988 dirime que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. A harmonia e a independência previstas no artigo são constantemente colocadas à prova diante das tensões inerentes ao desempenho das atividades de cada Poder. Nesse sentido, o presente trabalho visa a investigar parte da relação entre o Poder Legislativo federal – representado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal – e o Poder Judiciário federal – representado pelo Supremo Tribunal Federal. Em síntese, foca-se nas situações em que as casas do Congresso Nacional reagem a decisões do Supremo Tribunal Federal e procura-se mapear as reações e encontrar padrões existentes para, em seguida, elencar hipóteses que ajudem a explicar as reações. O meio escolhido para mapear essas reações foi a análise de Propostas de Emenda à Constituição aprovadas pelo Senado Federal ou pela Câmara dos Deputados. Analisou-se o conteúdo de cada uma das PECs aprovadas por cada uma das casas do Poder Legislativo federal e, em seguida, comparou-se seus dispositivos com as decisões do STF, de forma a identificar as PECs reativas à corte.

Palavras-chave: separação de Poderes, reação legislativa, Propostas de Emenda à Constituição, Supremo Tribunal Federal, Congresso Nacional.

ABSTRACT

Article 2 of the Brazilian Federal Constitution states that the Legislative, the Executive, and the Judiciary branches are independent and harmonic among themselves. The independence and the harmony provided in Article 2 are constantly tested by the conflicts originated from the performance of each branch's activities. This essay intends to investigate part of the relationship between the Legislative branch – represented by the Brazilian Chamber of Deputies and the Brazilian Federal Senate – and the Judiciary branch – represented by the Brazilian Supreme Court (STF). In short, it focuses on cases in which the chambers of the Brazilian Congress react to the STF. This essay maps the reactions and its possible patterns and lists hypothesis to try to explain them. To achieve this goal, this essay analyzes the proposals of Amendments to the Brazilian Constitution (PEC) approved by the Brazilian Chamber of Deputies or the Brazilian Federal Senate. Each PEC was analyzed and compared to past decisions rendered by the STF to assess whether it represents a reaction.

Keywords: separation of Powers, legislative backlash, proposals of Amendments to the Brazilian Constitution, Brazilian Supreme Court, Brazilian National Congress.

ABREVIATURAS

ADI – Ação direta de inconstitucionalidade

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CRFB-88 – Constituição Federativa da República do Brasil

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

ECD – Emendas da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado Federal

ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LOA – Lei Orçamentária Anual

MPV e MP – Medida Provisória

MS – Mandado de Segurança

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei

PLCD e PLC – Projeto de Lei da Câmara dos Deputados

PLSF e PLS – Projeto de Lei do Senado Federal

RE – Recurso Extraordinário

SCD – Substitutivo da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Tempo transcorrido entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC na Câmara dos Deputados (segmentado por tipo de reação). 43
- Tabela 2 – Tempo transcorrido entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC no Senado Federal (segmentado por tipo de reação). 44
- Tabela 3 – Classificação por tema das PECs reativas na Câmara dos Deputados (segmentada por tipo de reação). 45
- Tabela 4 – Classificação por tema das PECs reativas no Senado Federal (segmentada por tipo de reação). 46
- Tabela 5 – Classificação das PECs reativas da Câmara dos Deputados com base na classificação de Couto/Arantes (segmentada por tipo de reação). 46
- Tabela 6 – Média do tempo transcorrido (em dias) entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC na Câmara dos Deputados (segmentado por tipo de reação e de acordo com a classificação de Couto/Arantes). 47
- Tabela 7 – Classificação das PECs reativas do Senado Federal com base na classificação de Couto/Arantes (segmentada por tipo de reação). 47
- Tabela 8 – Média do tempo transcorrido (em dias) entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC no Senado Federal (segmentado por tipo de reação e de acordo com a classificação de Couto/Arantes). 48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Classificação das PECs votadas na Câmara dos Deputados como “PEC sem reação”, “PEC de reação positiva” e “PEC de reação negativa”. 42

Gráfico 2 – Classificação das PECs votadas no Senado Federal como “PEC sem reação”, “PEC de reação positiva” e “PEC de reação negativa”. 43

Gráfico 3 – Ano em que a PEC de reação foi votada na Câmara dos Deputados (segmentado por tipo de reação). 44

Gráfico 4 – Ano em que a PEC de reação foi votada no Senado Federal (segmentado por tipo de reação). 45

SUMÁRIO

1	Introdução	13
2	Diálogo constitucional e supremacia judicial	16
3	Formas de diálogo e de interação entre o STF e o Congresso Nacional	22
3.1	Mecanismos de interação	22
3.1.1	Mecanismos <i>ex ante</i>	23
3.1.2	Mecanismos <i>ex post</i>	25
3.2	Escolha do mecanismo de reação a partir de Emendas Constitucionais	27
4	Pesquisa Empírica	28
4.1	Metodologia da pesquisa empírica	28
4.1.1	Extração e seleção dos dados	28
4.1.2	Classificação dos dados	31
4.1.2.1	Classificação da PEC como reação positiva ou negativa à decisão material do Supremo Tribunal Federal	32
4.1.2.2	Decisão prévia do STF que tratou do tema abordado pelo PEC	33
4.1.2.3	Data da decisão prévia do STF que tratou do tema abordado pelo PEC	33
4.1.2.4	Órgão do STF que decidiu sobre o tema abordado pelo PEC	33
4.1.2.5	Data da última votação da PEC na casa legislativa	33
4.1.2.6	Tema da PEC a partir de classificação própria	34
4.1.2.7	Classificação da PEC – “ <i>Polity</i> ” ou “ <i>Policy</i> ”	34
4.2	Limitações da pesquisa empírica	36
4.3	Exemplos de classificação	37
4.3.1	Emenda Constitucional nº 12	37
4.3.2	Emenda Constitucional nº 19 e Emenda Constitucional nº 41	38
4.3.3	Emenda Constitucional nº 40	40
4.3.4	Emenda Constitucional nº 35	41
4.4	Resultados da pesquisa empírica	42
4.4.1.1	Classificação da PEC como reação positiva ou negativa à decisão material do Supremo Tribunal Federal	42
4.4.1.2	Tempo entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC	43
4.4.1.3	Ano em que a PEC de reação foi votada	44
4.4.1.4	Tema da PEC a partir de classificação própria	45
4.4.1.5	Classificação da PEC a partir do sistema de classificação proposto por Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes	46

4.5	Casos excepcionais	48
5	Análise dos resultados	50
5.1	Número de reações	50
5.2	Demora na reação	51
5.3	Comparação entre reações positivas e negativas	53
5.4	Preferência temática	54
5.5	Legislaturas mais (e menos) reativas	55
5.6	Reações positivas	57
6	Conclusão	60

1 Introdução

O artigo 2º da Constituição Federal de 1988 proclama que “[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A harmonia e a independência previstas no artigo são constantemente colocadas à prova diante das tensões inerentes ao desempenho das atividades de cada Poder. Nesse sentido, o presente trabalho visa a analisar parte da relação entre o Poder Legislativo federal – representado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal – e o Poder Judiciário federal – representado pelo Supremo Tribunal Federal.

Em síntese, o presente trabalho se propõe a analisar as situações em que as casas do Congresso Nacional reagem a decisões do Supremo Tribunal Federal. Procura-se mapear as reações e encontrar padrões existentes para, em seguida, elencar hipóteses que ajudem a explicar as reações.

O meio escolhido para mapear essas reações foi a análise de Propostas de Emenda à Constituição aprovadas pelo Senado Federal ou pela Câmara dos Deputados. Como será explicado em detalhes nos próximos capítulos, analisou-se o conteúdo de cada uma das PECs aprovadas por cada uma das casas do Poder Legislativo federal. Assim, foi possível comparar os dispositivos dessas PECs com as decisões do STF, de forma a identificar as PECs reativas à corte.

As PECs consideradas reativas foram classificadas em diversas categorias. Destacam-se as seguintes classificações: o sentido da reação (*i.e.*, como PECs “de reação negativa” ou “de reação positiva”); a classificação temática própria; a classificação proposta por Rogério Arantes e Cláudio Couto no artigo “Constituição, Governo e Democracia no Brasil”¹. Além disso, listou-se alguns dados objetivos em relação a cada PEC, tais como: a decisão do STF com relação à qual houve reação, a data dessa decisão e a data da última votação da PEC. Como se verá, o objetivo da classificação é permitir a análise de padrões nas PECs reativas.

Há outros estudos acadêmicos com objetos de pesquisa semelhantes. Embora esses estudos apresentem objetos e metodologias de pesquisa diferentes dos utilizados na presente pesquisa, apresentam questões relevantes à discussão – e, por isso, serão citados em

¹ COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n. 61, 2006, pp. 41-62.

alguns momentos do presente texto. Dentre tais estudos, destacam-se: (i) “Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?” de Rodrigo Brandão; e (ii) “Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil” de Thamy Pogrebinschi, cujas principais diferenças para o presente trabalho serão brevemente destacadas abaixo.

Em seu livro “Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?”, Rodrigo Brandão dedica parte de um capítulo para tratar da superação de decisões do STF por meio de Emendas Constitucionais – inclusive, citando alguns casos concretos.² Ao contrário do presente trabalho, a parte empírica do estudo em questão se presta apenas a exemplificar a posição teórica defendida pelo autor. Dessa forma, apresenta diferenças relevantes com relação à presente pesquisa, tais como: a não-exaustividade, a análise exclusiva de reações negativas e a análise apenas de Emendas Constitucionais – e não de PECs.

Thamy Pogrebinschi também realizou pesquisa com objeto semelhante³. Em seu livro sobre a judicialização da política, entre outras questões, a autora analisou a reação do Congresso Nacional a decisões do STF em controle concentrado de constitucionalidade. Com isso, partiu da decisão de inconstitucionalidade do STF para medir todas as reações do Congresso Nacional. Esse método apresenta uma vantagem clara: permite perceber também reações realizadas por meio de legislação infraconstitucional. No entanto, difere-se do presente estudo, uma vez que não capta: (i) as reações das casas do Congresso Nacional a decisões realizadas fora do controle concentrado de constitucionalidade – que representam número não desprezível das reações; (ii) as reações das casas do Congresso Nacional a decisões do STF que, apesar de não declararem a inconstitucionalidade da norma sob análise, alteram seu significado⁴; e (iii) a classificação das reações como “positivas” e “negativas”, que permitem analisar de forma mais detalhada a tensão existente entre os Poderes.

O presente trabalho se divide em seis capítulos, o primeiro dos quais é esta introdução.

² BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª ed., 2017, pp. 357-371.

³ POGREBINSCHI, Thamy. *Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp.166-183.

⁴ Sobre intervenções do STF no significado de dispositivos legais por meio da declaração de constitucionalidade, ver LIMA, João M. C. E. S.; ARGUELHES, Diego Werneck. Políticas públicas, interpretação judicial e as intenções do legislador: o ProUni e o “cripto-ativismo” do Supremo Tribunal Federal. *Revista de Investigações Constitucionais*, v. 4, 2017, p. 163-192.

O segundo capítulo trata da discussão doutrinária sobre a interação entre os Poderes. De forma específica, busca apresentar as principais posições acadêmicas sobre o diálogo constitucional e a teoria da supremacia judicial. Apesar de essa ser uma discussão mundial, foca-se na experiência brasileira tendo em vista o objeto do trabalho.

Em seguida, o terceiro capítulo dispõe sobre os principais mecanismos de interação existentes entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal. Dado o objeto do trabalho, apenas os mecanismos do Poder Legislativo são apresentados. Com o objetivo de ilustrar tais mecanismos, apresentou-se exemplos recentes de casos em que foram utilizados.

O quarto capítulo abriga a pesquisa empírica realizada no âmbito do presente trabalho. Esse capítulo foi subdividido em quatro partes, que abordam diferentes aspectos da pesquisa, quais sejam: (i) a metodologia adotada; (ii) as limitações da pesquisa empírica; (iii) exemplos das classificações utilizadas na pesquisa empírica; (iv) os resultados da pesquisa empírica; e (v) apresentação de casos excepcionais encontrados durante a realização da pesquisa empírica.

O capítulo quinto contém a análise dos resultados da pesquisa. Analisam-se os resultados de forma objetiva, indicando resultados relevantes para entender a utilização do mecanismo, e de forma subjetiva, elencando hipóteses que possam justificar esses resultados. Salienta-se que, não se pretende encontrar as razões por trás dos fenômenos encontrados, mas apenas indicar possíveis razões, que poderão ser aprofundadas em estudos posteriores.

Por fim, apresenta-se a conclusão do estudo. Nesse capítulo, discorre-se brevemente sobre a pesquisa. A metodologia adotada e as análises dos resultados são resumidas de forma a permitir a recapitulação do trabalho. Além disso, apresentam-se os possíveis próximos passos para complementar a pesquisa realizada no presente estudo.

2 Diálogo constitucional e supremacia judicial

O art. 2º da Constituição da República prevê que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si. No entanto, a forma como se dão essa independência e essa harmonia entre os Poderes é objeto de diversos debates e estudos no meio acadêmico brasileiro.

Apresentam-se a seguir posições de alguns acadêmicos sobre o diálogo entre os Poderes e sobre a existência (ou não) de supremacia judicial. Ressalta-se que, tendo em vista o foco do trabalho, as opiniões apresentadas focarão no diálogo entre os Poderes Legislativo e Judiciário – e, especialmente, entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal.

Em seu artigo “Supremocracia”⁵, Oscar Vilhena destaca o aumento do âmbito de atuação do Supremo Tribunal Federal no sistema constitucional brasileiro. O autor destaca que a expansão da autoridade das cortes constitucionais é um fenômeno mundial⁶, mas afirma que o Brasil constitui um exemplo único. Vilhena observa que as mudanças recentes do *design* institucional brasileiro criaram circunstâncias únicas, que destoam do padrão existente fora do país. Para denominar essa singularidade do atual arranjo institucional brasileiro, Vilhena cunhou o termo “Supremocracia”, que abriga dois sentidos⁷.

Segundo Vilhena, o primeiro sentido é interno. Com a criação da súmula vinculante pela EC-45, o Supremo Tribunal Federal teria, pela primeira vez em sua história, uma forma de impor suas decisões a instâncias judiciárias inferiores.⁸ Dessa forma, a Supremocracia seria o poder do STF de “governar” o Poder Judiciário⁹.

Por outro lado, o segundo sentido é externo, na medida em que diz respeito à relação entre os Poderes da República. De acordo com o autor, com a CRFB-88, o STF foi colocado no centro do arranjo político nacional. A Carta Magna teria alterado o papel da

⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. São Paulo: Revista Direito GV, v. 4, n. 2, 2008, pp. 441-463.

⁶ Em resumo, o autor identifica duas correntes que tentam justificar esse fenômeno. A primeira afirma que a causa é o crescimento do sistema de mercado ao redor do mundo. Nesse caso, o Poder Judiciário, por meio de suas decisões, forneceria mais segurança jurídica aos investidores e ao mercado em geral do que órgãos executivos ou legislativos, que estariam sujeitos aos anseios populistas e à demora do processo democrático. Por outro lado, a segunda defende que a hipertrofia do Poder Judiciário é causada, não por uma vantagem própria, mas por uma deficiência da sua alternativa. O sistema democrático, ao ser incapaz de atender aos anseios gerais de justiça e de igualdade para o qual foi criado, faria com que os indivíduos vissem a judicialização como uma solução.

⁷ *Ibidem*, pp. 442-444.

⁸ Pode-se entender que, da mesma forma, o Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), ao criar hipóteses de decisões vinculantes também contribui para expandir a hegemonia do STF dentro do Poder Judiciário. No entanto, como a lei é posterior, o autor não poder tê-la citado no artigo.

⁹ *Ibidem*, p. 444.

Corte em duas dimensões: (i) de escala e (ii) de natureza. A alteração na escala de atuação do STF teria acontecido com a constitucionalização de diversas matérias, permitindo que vários temas fossem judicializados. Por sua vez, a mudança de natureza da atuação do STF teria ocorrida por causa da ausência de limites para a atuação da Corte – a título de exemplo, pouquíssimos são os países em que um órgão judiciário pode rever um ato do Poder Constituinte Reformador¹⁰. Assim, a Supremocracia seria a expansão da autoridade do STF frente aos Poderes Executivo e Legislativo, exercendo funções que tradicionalmente pertenceriam a esses Poderes¹¹.

Para o presente trabalho, o sentido externo é o mais importante. Como era de se esperar, a expansão da autoridade do STF contribuiu para aumentar a tensão entre a corte constitucional e os órgãos de cúpula dos demais Poderes – o Congresso Nacional e a Presidência da República. Há uma disputa natural pela predominância em diversas searas – *i.e.*, os Poderes naturalmente disputam quem deterá a última palavra em determinada situação. Nesse sentido, Vilhena aponta que o STF estaria expandindo sua atuação a funções típicas dos órgãos representativos democráticos. Além de interpretar e de proteger as regras da Constituição, sua função principal, a corte estaria criando regras¹². Como consequência desse fenômeno, haveria uma alteração no equilíbrio entre os Poderes, contribuindo para uma hegemonia do Poder Judiciário.

Rodrigo Brandão também analisa o tema, com foco especial na relação entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. Nesse sentido, o autor conceitua “supremacia judicial” por oposição a “monopólio judicial”¹³:

“Admitir que apenas o fato de lei conferir determinada interpretação à Constituição a condena ao vício de inconstitucionalidade significa negar que exista interpretação constitucional fora das Cortes, atribuindo-se ao Judiciário um ‘monopólio’ ou uma ‘exclusividade’ na interpretação constitucional. Por outro lado, admitir que a superação legislativa da jurisprudência constitucional do STF padece de inconstitucionalidade, embora tolere que o Legislador também interprete a Constituição, confere a última palavra ao STF, adotando-se uma ‘supremacia judicial’”.

¹⁰ Oscar Vilhena aponta que provavelmente a Suprema Corte indiana é a única a compartilhar essa competência com o STF. *Ibidem*, p. 445.

¹¹ *Ibidem*, pp. 445-446.

¹² *Ibidem*, pp. 445-446.

¹³ BRANDÃO, Rodrigo. Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª ed., 2017, p. 19.

Após estudar o tema em detalhe – e a sua aplicação ao caso brasileiro – conclui que não haveria supremacia judicial no país. Embasa sua conclusão em três fatores: (i) o fato de as decisões de inconstitucionalidade do STF não vincularem o Poder Legislativo, que pode editar legislação idêntica à julgada inconstitucional; (ii) a cautela do STF em declarar inconstitucionais emendas constitucionais; (iii) o fato de as cláusulas pétreas serem interpretadas restritivamente – sob perspectiva de neutralidade política – conferindo ao Congresso Nacional amplo espaço de atuação¹⁴.

O papel do STF frente aos demais Poderes também foi analisado por Luís Roberto Barroso. Em seu artigo “A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria”¹⁵, o autor defende que o Supremo Tribunal Federal exerce três funções: a contramajoritária¹⁶, a representativa¹⁷ e a iluminista¹⁸.

Além de explicá-las, Barroso faz três comentários sobre as funções do STF. Primeiro, afirma que o STF, ao atuar como corte constitucional, tem servido bem ao país. Segundo, defende que os órgãos representativos detêm preferência geral para tomar decisões políticas justamente por serem eleitos para tal. Por fim, trata da doutrina do diálogo institucional ou constitucional¹⁹. Tendo em vista o objeto do presente estudo, apenas o terceiro comentário será aprofundado a seguir.

¹⁴ *Ibidem*, p. 405-406.

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.); GLEZER, Rubens Eduardo (Org.). A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 25-77.

¹⁶ A função contramajoritária seria exercida por meio do controle de constitucionalidade sobre decisões dos Poderes Legislativo e Executivo, considerados majoritários por serem eleitos pelo voto popular. O exercício dessa função relega à corte: (i) a proteção dos direitos fundamentais, entendidos como os direitos civis e sociais que não podem ser retirados por deliberação da maioria; e (ii) a proteção do sistema de participação democrática. Nesse sentido, a corte funcionaria como uma proteção contra a tirania da maioria. *Ibidem*, pp. 48-51.

¹⁷ Barroso defende que, em certos contextos, o Poder Judiciário pode ser o melhor intérprete da vontade da maioria. Elenca algumas razões que contribuem para isso: (i) o fato de o concurso público ser o principal meio de acesso às carreiras públicas, o que democratizaria os ocupantes dos cargos judiciais; (ii) a garantia de vitaliciedade da magistratura, diminuindo as tentações populistas inerentes ao processo eleitoral; (iii) o fato de o Poder Judiciário atuar apenas após ser provocado e ouvir as partes interessadas; e (iv) a obrigatoriedade de as decisões serem motivadas, o que limitaria a discricionariedade dos membros do Poder Judiciário. Assim, o Supremo Tribunal Federal poderia agir em detrimento dos demais Poderes por entender que, em certos contextos, a própria corte interpreta de forma mais precisa a vontade popular. *Ibidem*, pp. 54-59.

¹⁸ O STF exerceria o papel iluminista de “empurrar a história quando ela emperra”. Apesar de a considerar perigosa – e, por isso, entender que deve ser exercida com parcimônia –, defende que é uma função imprescindível. Entende o autor que não exercer essa função seria privilegiar o princípio formal da democracia (de legitimidade política das majorias) em detrimento dos princípios materiais de igualdade e da dignidade da pessoa humana. *Ibidem*, pp. 59-61

¹⁹ *Ibidem*, pp. 65-66.

Sobre a doutrina do diálogo constitucional²⁰, Barroso afirma que, apesar de o STF ser o intérprete final da Constituição da República, essa função pode ser atenuada em certas circunstâncias. Segundo o autor, seriam situações atenuantes aquelas em que: (i) a decisão da corte poder ser superada por ato do parlamento, principalmente por emenda constitucional; (ii) a corte fixa prazo para deliberação do Poder Legislativo, forçando-o a decidir sobre o assunto; e (iii) a corte apela ao legislador. Cada uma dessas situações é exemplificada com um caso recente²¹. Destaca-se, no entanto, que o autor não apresenta dados sobre a frequência e as características dessas circunstâncias.

Com base nessas atenuantes, Barroso – assim como Rodrigo Brandão – defende que não há supremacia judicial no Brasil²². Segundo ele, apesar de ser o intérprete constitucional por excelência, o STF fixa sua interpretação das normas constitucionais a partir da interlocução com os demais Poderes, com a sociedade e com as instituições em geral. Qualquer pretensão hegemônica da corte poderia ser podada pelos mecanismos de reação disponíveis ao Congresso Nacional²³.

Diversas críticas podem ser feitas às posições adotadas por Luís Roberto Barroso. No entanto, tendo em vista o objeto do presente trabalho, apenas aquelas atinentes à capacidade de alteração das decisões do STF pelo Congresso Nacional serão analisadas.

Nesse sentido, destacam-se as críticas formuladas por Fernando Leal ao argumento do diálogo institucional usado por Barroso para defender que não há supremacia judicial no Brasil. Leal cita alguns problemas no argumento de Barroso, dos quais destacam-se: (i) a dificuldade em se defender que há diálogo entre o STF e o Congresso Nacional tendo em vista que nem sempre é possível determinar o resultado, a argumentação e as justificativas

²⁰ A doutrina do diálogo constitucional surge a partir de um artigo publicado por Peter Hogg e Allison Bushell em 1997 no Canadá. Os autores entendem que a superação de decisão da corte constitucional pelo parlamento pode catalisar o diálogo institucional sobre como as constituições podem harmonizar as liberdades individuais e os interesses coletivos. Dessa forma, ao agir dentro de suas competências, as instituições contribuiriam para encontrar em conjunto uma solução final localizada entre as duas posições iniciais. HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. *The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing after All)*. Toronto: Osgoode Hall Law Journal, v. 35, p. 75-124.

²¹ *Ibidem*, pp. 66-68.

²² Ressalta-se que, em texto anterior, Barroso define supremacia judicial como: “a primazia de um tribunal constitucional ou suprema corte na interpretação final e vinculante das normas constitucionais”. BARROSO, Luís Roberto. *Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo*. In: *As novas faces do Ativismo Judicial*. FELLETT, André Luiz Fernandes (Org.); PAULA, Daniel Giotti (Org.); NOVELINO, Marcelo (Org.). Bahia: Editora JusPodivum, 2011, p. 234.

²³ BARROSO, Luís Roberto. *A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria*. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.); GLEZER, Rubens Eduardo (Org.). *A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 68-69.

das decisões da corte;²⁴ (ii) o fato de o STF e o Congresso Nacional não estarem em condições de igualdade, uma vez que o STF pode declarar inconstitucional qualquer dispositivo editado pelo parlamento, impondo-lhe sua vontade; e (iii) que, ao contrário do que defende Barroso, a corte constitucional e o parlamento não estão abertos a acatar opiniões contrárias e/ou a mudar suas posições apenas com base na racionalidade do posicionamento da outra parte²⁵. Dessa forma, Leal conclui que “o argumento do diálogo institucional, apesar do apelo, parece não ser de defesa tão simples para legitimar a jurisdição constitucional em uma ordem democrática”²⁶.

Os textos apresentados acima são de grande importância para a discussão. Por meio dos textos de Vilhena, de Brandão, de Barroso e de Leal é possível entender certas características da relação entre o Poder Legislativo e o Poder Judiciário, bem como exemplos reais dessas características. Apesar de ser uma etapa essencial para se entender como funciona a dinâmica entre os Poderes, faz-se necessário ir além e entender o peso real dessas características.

Nesse sentido, é preciso analisar empiricamente como a relação entre os dois Poderes – e, especificamente, entre o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal – funciona. As observações feitas acima pelos autores parecem fazer sentido nos exemplos apresentados por cada um deles. No entanto, não é possível saber se essas observações podem ser generalizadas para outros casos e/ou qual é a importância e o peso de cada observação dessas na dinâmica entre as entidades. Em resumo, por mais que a utilização da análise normativa e de exemplos para discutir o papel real de cada Poder seja essencial para o debate acadêmico, faz-se necessário embasá-la com dados empíricos.

Dessa forma, o presente estudo se propõe a fornecer mais ferramentas para esse debate. Ao listar e ao classificar as reações por meio de PECs do Congresso Nacional a decisões Supremo Tribunal Federal, pretende-se acrescentar base empírica à discussão acima

²⁴ Esse problema é potencialidade por conta da ausência de colegialidade nas decisões do STF – é difícil determinar o que é a posição de um ministro e o que é a posição da corte. Nesse sentido, ver DE MORAES VOJVODIC, Adriana; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. São Paulo: Revista Direito GV, v. 5, n. 1, 2009, pp. 21-44. FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. Onze Supremos: Todos contra o plenário. In: FALCÃO, Joaquim (Org.); ARGUELHES, Diego Werneck (Org.); RECONDO, Felipe (Org.). Onze supremos: o Supremo em 2016. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017, pp. 20-29.

²⁵ LEAL, Fernando. Até que ponto é possível legitimar a jurisdição constitucional pela racionalidade? Uma reconstrução crítica de “A razão sem voto”. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.); GLEZER, Rubens Eduardo (Org.). A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 122-132.

²⁶ *Ibidem*, p. 132.

para que, em conjunto com outros dados, possa-se definir com mais precisão a relação entre as duas instituições. Ressalta-se que o presente estudo não pretende definir a relação existente entre as duas instituições nem pretende ser um instrumento exaustivo de análise dessa relação, mas visa a contribuir para melhorar ainda mais o debate.

3 Formas de diálogo e de interação entre o STF e o Congresso Nacional

Como exposto no capítulo anterior, o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional interagem de diversas formas. O presente capítulo se dedica a mapear algumas formas de interação entre essas duas instituições. Como o foco do presente trabalho é a reação do Congresso Nacional a decisões do STF, apenas os instrumentos de interação do Congresso Nacional serão abordados – *i.e.*, os instrumentos de interação do STF serão deixados de lado por não serem relevantes ao objeto do trabalho.

Assim, o presente capítulo encontra-se dividido em duas partes: (i) breve descrição dos principais mecanismos do Congresso Nacional para interagir com o STF; e (ii) justificativa da escolha de Propostas de Emenda à Constituição para a pesquisa do Capítulo 4.

3.1 Mecanismos de interação

Há inúmeros mecanismos de interação entre o Poder Legislativo e a Corte Constitucional. No entanto, dado o tema do presente trabalho, este capítulo apresentará os principais mecanismos de interação²⁷ efetivamente utilizados pelo Congresso Nacional em sua história recente²⁸. Além disso, buscará apresentar exemplos concretos de utilização de cada um dos mecanismos apresentados.

Tendo em vista o objeto do estudo, é relevante separar os mecanismos de interação do Congresso Nacional em duas categorias: mecanismos *ex ante* e *ex post* de influência no mérito das decisões do STF. Os mecanismos *ex ante* são aqueles destinados a fazer com que o STF decida de determinada forma – por isso, são prévios à decisão da corte. Por sua vez, os mecanismos *ex post* possuem o objetivo de superar e ou de confirmar determinados posicionamentos emanados por decisões do STF – são, portanto, mecanismos de reação. Assim, a decisão judicial é o referencial para classificar um mecanismo como *ex post* ou como *ex ante*²⁹.

²⁷ Tendo em vista as classificações apresentadas adiante, utiliza-se a seguinte definição para mecanismos de interação do Congresso Nacional em relação ao Supremo Tribunal Federal: as formas de o Congresso Nacional (i) influenciar; (ii) alterar; e/ou (iii) confirmar as decisões do STF.

²⁸ Sobre os mecanismos utilizados ao longo das histórias constitucionais brasileira e estadunidense, ver BRANDÃO, Rodrigo. Mecanismos de diálogos constitucionais nos EUA e no Brasil. In: SARMENTO, Daniel (org.). Jurisdição Constitucional e Política. Rio de Janeiro: Forense, 2015, v. 1, p. 120-150.

²⁹ Faz-se duas observações à classificação apresentada acima. Normalmente, mecanismos de influência *ex post* são também mecanismos de influência prévios a outras decisões judiciais, tanto em relação ao mérito da questão quanto em relação à delimitação dos poderes das instituições. Por outro lado, mecanismos *ex ante* podem ser usados para influenciar em uma decisão cujo único objetivo seja reverter uma decisão anterior da corte. Destaca-

3.1.1 Mecanismos *ex ante*

O mecanismo prévio mais óbvio de influência do Congresso Nacional em decisões do STF é a sabatina realizada com os indicados a ministro do STF. Por força do art. 101, parágrafo único da Constituição Federal, para que um indivíduo se torne ministro do STF, é preciso que a sua indicação seja aprovada pela maioria absoluta do Senado Federal. Nessa oportunidade, o Senado Federal tem o poder de sabatar o candidato – conhecendo suas posições jurídicas e pessoais – e de rejeitar sua indicação.

Desde a fundação da República, apenas cinco indicações foram rejeitadas pelo Senado Federal – todas durante o governo do Presidente Floriano Peixoto (1891-1894)³⁰. Ainda assim, há estudos empíricos que demonstram que um dos fatores determinantes para a indicação de determinado candidato é a chance de ele ser aprovado pelo Senado Federal³¹. Dessa forma, a necessidade de aprovação pelo Senado Federal influencia previamente as decisões do STF na medida em que funciona como um filtro para impedir a nomeação de ministros com visões muito discrepantes daquelas da casa legislativa.

A alteração no número de ministros do Supremo Tribunal Federal é outra forma de influenciar previamente em suas decisões. Ao criar e ao extinguir cadeiras no STF, pode-se influenciar na criação de maiorias dentro da corte, afetando suas decisões. No Brasil, o Poder Legislativo nunca utilizou o mecanismo de alteração no número de ministros da corte³².

No entanto, o Congresso Nacional já utilizou outro mecanismo semelhante: a alteração do tempo de permanência dos ministros do STF. Em 2015, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 88, alterando a idade de aposentadoria compulsória dos ministros de forma a evitar que a Presidente Dilma Rousseff indicasse novos ministros em seu

se que, apesar de sua importância para a definição dos conceitos, essas observações possuem pouco ou nenhum efeito para o presente trabalho.

³⁰ MELLO FILHO, José Celso. Notas sobre o Supremo Tribunal: (Império e República). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 19.

³¹ LLANOS, Mariana; LEMOS, Leany Barreiro. Presidential Preferences? The Supreme Federal Tribunal Nominations in Democratic Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 55, n. 2, 2013, pp. 77-105. Para uma análise abrangente dos fatores considerados pelo Presidente da República ao indicar um ministro ao STF, ver ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Indicações presidenciais para o Supremo Tribunal Federal e seus fins políticos: uma resposta a Mariana Prado e Cláudia Türner. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 255, 2010, pp. 115-143.

³² Esse mecanismo já foi utilizado algumas vezes pelo Poder Executivo. *Vide* MELLO FILHO, José Celso. Notas sobre o Supremo Tribunal: (Império e República). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 9.

segundo mandato presidencial³³. Dessa forma, a alteração no tempo de permanência dos ministros da corte influenciou diretamente as decisões do STF, uma vez que alterou a sua composição – tanto com o período adicional dos atuais ministros quanto com a alteração do responsável pela indicação de novos ministros³⁴.

Além desses três mecanismos, o Congresso Nacional pode influenciar previamente decisões do STF por meio da votação de projetos que sejam de interesse da casa e/ou do Poder Judiciário. Exemplo recente de tentativa de utilização desse mecanismo ocorreu antes da análise do Mandado de Segurança nº 33.630, impetrado por 61 deputados federais com pedido liminar pela anulação de votação da PEC 182/2007 pela Câmara dos Deputados. Segundo noticiado, o Presidente da Câmara dos Deputados teria afirmado que, caso a Ministra sorteada para o caso concedesse a liminar, haveria “troco” – possivelmente, com o engavetamento de projetos do interesse do STF³⁵.

Como subtipo desse mecanismo, pode-se citar o controle do Congresso Nacional sobre o orçamento do Poder Judiciário federal. A Constituição Federal determina que “os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias” (art. 99, §1º). No entanto, o Congresso Nacional não está vinculado à proposta recebida do Poder Judiciário, podendo diminuir o orçamento efetivamente destinado³⁶. Um exemplo recente de utilização desse mecanismo foi o corte de recursos feito pelo Congresso Nacional ao orçamento da Justiça do Trabalho na LOA de 2016, reduzindo em 30% as verbas para despesas de custeio e em 90% as verbas para investimentos. É possível supor que essa redução de verbas não se deu apenas pela recessão econômica existente no país, mas também por uma decisão política,

³³ ARGUELHES, Diego Werneck. A PEC do Desrespeito. JOTA. Publicado em 06/05/2015. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-pec-do-desrespeito-ao-supremo-06052015>>. Acesso em 10/05/2018. PRADO, Maeli. Justiça do Trabalho não deveria nem existir, diz deputado Rodrigo Maia. Folha de São Paulo. Publicado em 08/03/2017. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1864822-justica-do-trabalho-nao-deveria-nem-existir-diz-deputado-rodri-go-maia.shtml>>. Acesso em 31/05/2018.

³⁴ Em 2015, a Presidente Dilma Rousseff indicou o Ministro Luiz Edson Fachin. Caso a Emenda Constitucional 88 não fosse aprovada – e caso a Presidente cumprisse seu mandato até o fim –, Dilma Rousseff poderia indicar mais cinco nomes ao STF, graças às aposentadorias compulsórias dos Ministros Celso de Mello (2015), Marco Aurélio (2016), Teori Zavascki, Rosa Weber e Ricardo Lewandowski (2018). Considerando que a Presidente já havia indicado os Ministros Rosa Weber, Luiz Fux e Luís Roberto Barroso, 8 dos 11 ministros da corte seriam indicados por Dilma Rousseff.

³⁵ JARDIM, Lauro. O audacioso Cunha. Veja. Publicado em 11/06/2015. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/blog/radar/o-audacioso-cunha/>>. Acesso em 27/05/2018.

³⁶ Conforme jurisprudência do próprio STF no julgamento da ADI 5468, cuja tese é a seguinte: “Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal”.

tendo em vista que, em seguida, o mesmo Congresso Nacional aprovou a reforma trabalhista³⁷ e o presidente da Câmara dos Deputados afirmou que a Justiça do Trabalho não deveria existir³⁸.

3.1.2 Mecanismos *ex post*

O primeiro mecanismo *ex post* de interação está relacionado ao cumprimento da decisão do STF. Ao cumprir ou deixar de cumprir uma decisão do STF, o Congresso Nacional está confirmando ou alterando seus efeitos. Obviamente, a utilização desse mecanismo é restrita às decisões cuja produção de efeitos dependa do Congresso Nacional³⁹.

Um dos exemplos mais emblemáticos de uso desse mecanismo ocorreu após a decisão de afastamento do Senador Aécio Neves⁴⁰. Em 26 de setembro de 2017, a primeira turma do STF decidiu que Aécio Neves deveria ser suspenso do exercício das funções parlamentares⁴¹. O Senado Federal reagiu à decisão, decidindo não afastar o parlamentar de imediato e passando a trabalhar para reverter a decisão⁴². O Senado Federal, ao interpretar a CRFB-88, entendeu que cabia à casa determinar a suspensão de um parlamentar – e não ao STF. Por isso, optou por atrasar a votação que afastaria (ou não) o parlamentar e, conseqüentemente, por não cumprir a decisão de imediato. Dezesesseis dias depois, o plenário do STF julgou a ADI nº 5.526, reconhecendo que, nos casos em que a decisão judicial imponha medida que dificulte ou que impeça o exercício regular do mandato parlamentar, a decisão deve ser remetida em 24 horas à respectiva casa legislativa para deliberação. Em 17 de outubro de 2017, o plenário do Senado Federal decidiu pelo não afastamento do parlamentar.

Outro mecanismo de interação consiste na criação de legislação infraconstitucional para contornar, para restringir ou para confirmar decisões do STF. Como

³⁷ Lei nº 13.467/17.

³⁸ PRADO, Maeli. Justiça do Trabalho não deveria nem existir, diz deputado Rodrigo Maia. Folha de São Paulo. Publicado em 08/03/2017. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1864822-justica-do-trabalho-nao-deveria-nem-existir-diz-deputado-rodri-go-maia.shtml>>. Acesso em 31/05/2018.

³⁹ Sobre o descumprimento de decisões da Corte Constitucional pelo Poder Legislativo e por outras entidades, ver BRANDÃO, Rodrigo. Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª ed., 2017, pp. 292-298.

⁴⁰ Cumpre notar que há casos anteriores com reações parecidas. Destacam-se as reações do Senado Federal a decisões do STF sobre o mandato dos seguintes parlamentares: João Capiberibe (RE 446.907), Expedito Júnior (MS 27.613; *vide* FALCÃO, Joaquim. O Supremo. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 2015, pp. 165-167) e Renan Calheiros (ADPF 402).

⁴¹ Ação Cautelar nº 4.327.

⁴² BULLA, Beatriz. Cármen Lúcia e Eunício buscam solução para afastamento de Aécio. Estadão. Publicado em 02/10/2017. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,carmen-lucia-e-eunicio-buscam-solucao-para-afastamento-de-aecio,70002023490>>. Acesso em 28/05/2018.

as decisões do Supremo Tribunal Federal tratam principalmente de questões constitucionais, a utilização de legislação infraconstitucional para reagir contrariamente a essas decisões não costuma afrontar diretamente as decisões da corte. Assim, a legislação infraconstitucional tenta restringir a eficácia da decisão, sem propriamente superá-la⁴³.

A título de exemplo, alguns grupos do Congresso Nacional tentaram utilizar esse mecanismo após o STF reconhecer a união civil para casais homoafetivos em 2011⁴⁴. Após a decisão, criou-se o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 6.583/2013 (conhecido como Estatuto da Família), que concede direitos específicos às entidades familiares, definidas em seu art. 2º como “união entre um homem e uma mulher”. Em entrevista, o autor do projeto criticou a decisão de 2011 do STF e afirmou “O Estatuto da Família não vem formatar novo conceito, vem apenas reafirmar um conceito existente pela Constituição. Ele não exclui nenhum tipo de família. (...) O que não pode, hoje em dia, é uma decisão para a maioria da sociedade ser posta por um colegiado de 11 membros que não foram votados para representar um sentimento da população”⁴⁵. O PLCD já foi aprovado em Comissão Especial, mas ainda não foi apreciado pelo plenário da Câmara dos Deputados. A criação desse projeto é claramente uma forma de tentar restringir, por meio da legislação infraconstitucional, a eficácia da decisão de 2011 do STF⁴⁶.

Por fim, o último mecanismo *ex post* do Congresso Nacional é a promulgação de Emenda Constitucional contrariando ou afirmando posição emanada por decisão do STF. Ao discordar de determinada decisão constitucional do STF, o Congresso Nacional pode alterar o texto da Constituição de modo a impedir que a decisão produza novos efeitos⁴⁷. Da mesma

⁴³ Excepcionalmente, há casos em que o Congresso Nacional supera posicionamento do STF por meio de legislação ordinária. Nesse sentido, ver BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª ed., 2017, p. 371-384.

⁴⁴ A decisão do STF se deu no julgamento da ADI 4277 e da ADPF 132.

⁴⁵ Entrevista concedida pelo Deputado Anderson Ferreira (PR/PE) ao portal NE10, do Sistema Jornal do Commercio de Comunicação. A entrevista, publicada em 30/09/2015, está disponível em <<http://noticias.ne10.uol.com.br/10horas/noticia/2015/09/30/nao-sou-homofobico-exerco-meu-papel-legislativo-defende-o-autor-do-estatuto-da-familia-571898.php>>. Acesso em 31/05/2018.

⁴⁶ A título explicativo, a reação em questão não tenta reverter a decisão da corte, mas apenas restringir sua eficácia. A eventual aprovação do Estatuto da Família não acabaria com a união civil para casais homoafetivos – objeto da decisão do STF –, mas poderia criar distinções entre casais heteroafetivos e homoafetivos em outras searas, tais como o acesso ao atendimento psicossocial (art. 4º, V do projeto de lei), a elaboração de políticas de segurança pública especiais (art. 8º), a valorização da família em ambiente escolar (art. 12) etc. Obviamente, essas disposições poderiam ser alvo de nova análise de constitucionalidade pelo STF.

⁴⁷ Faz-se necessário lembrar que o Poder Constituinte Derivado não pode alterar a Constituição de forma que viole as cláusulas pétreas. Dessa forma, caso o STF entenda que o mérito de determinada decisão está abarcado pelas cláusulas pétreas, o Congresso Nacional não pode reverter essa decisão. Sobre a primeira declaração de inconstitucionalidade de Emendas Constitucionais no âmbito da ADI 939, ver ALVARENGA, Aristides Junqueira. Emenda Constitucional nº 3/93 - Controle de constitucionalidade - Imunidade tributária. Revista de

forma, caso concorde com uma decisão, pode incorporá-la ao texto constitucional – de modo a privilegiar a segurança jurídica – sob custo inferior ao que teria caso não houvesse a decisão. O próximo capítulo apresenta diversos exemplos da utilização desse mecanismo pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

3.2 Escolha do mecanismo de reação a partir de Emendas Constitucionais

Como já exposto, o objetivo do presente trabalho é analisar reações do Congresso Nacional ao Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, optou-se por delimitar o estudo, analisando apenas reações formais⁴⁸ do Congresso a decisões do STF. Essa escolha se deu pela vontade de se embasar empiricamente o estudo – o que seria impossível caso não se optasse apenas por reações formais.

Igualmente, diante das inúmeras possibilidades de reações formais, delimitou-se novamente o estudo às PECs aprovadas pelo plenário de ao menos uma das casas do Congresso Nacional⁴⁹. Optou-se por esse recorte em razão de a reação por meio de PECs ser (i) um dos meios de reação mais comuns⁵⁰; e (ii) o instrumento de maior força normativa do Congresso Nacional tanto para influenciar políticas públicas quanto para definir as regras do jogo de poder político entre os Entes Federativos e os Poderes da República. Ao menos em tese, após a edição de uma EC reativa, o STF só poderá contestá-la caso o Poder constituinte derivado extrapole seus limites formais e materiais – que devem ser interpretados de forma restritiva⁵¹. Além disso, a escolha desse mecanismo também se deu em razão de uma questão prática: a possibilidade de análise empírica no âmbito do presente trabalho.

Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 198, 1994, pp. 123-194. FALCÃO, Joaquim. O Supremo. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2015, pp. 153-155.

⁴⁸ No presente estudo, reações formais consistem em reações realizadas pelos meios protocolares de atuação dos integrantes de cada Poder (*e.g.*, decisões judiciais, propostas normativas, atos oficiais etc.).

⁴⁹ Como se verá adiante, apenas PECs aprovadas por ao menos um dos plenários foram selecionadas por se entender que PECs não votadas não demonstram um posicionamento da casa legislativa, mas apenas de um grupo de parlamentares.

⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.); GLEZER, Rubens Eduardo (Org.). A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 67.

⁵¹ “5.1. A emenda constitucional corretiva da jurisprudência modifica formalmente o texto magno, bem como o fundamento de validade último da legislação ordinária, razão pela qual a sua invalidação deve ocorrer nas hipóteses de descumprimento do art. 60 da CRFB/88 (*i.e.*, limites formais, circunstanciais, temporais e materiais), encampando, neste particular, exegese estrita das cláusulas superconstitucionais”. Trecho da ementa da decisão da ADI 5.105. Rel. Min. Luiz Fux. DJ: 16/03/2016.

4 Pesquisa Empírica

Em breve resumo, a pesquisa empírica consiste em relacionar (i) Propostas de Emenda à Constituição votadas por cada uma das casas do Congresso Nacional e (ii) decisões prévias do Supremo Tribunal Federal. A análise permite verificar se há relação entre o mérito da PEC votada e a decisão do STF, classificando as propostas reativas como “reações positivas” ou “reações negativas” à decisão judiciária.

De forma a facilitar a compreensão da pesquisa, subdividiu-se o presente capítulo em quatro. No primeiro, explica-se a metodologia da pesquisa empírica (i.e., quais foram os métodos utilizados para se chegar ao resultado da pesquisa). Em seguida, adiantam-se algumas limitações da pesquisa, causadas tanto pela metodologia escolhida quanto pela análise feita. No terceiro, apresentam-se os resultados da pesquisa empírica, ilustrando-os por meio de tabelas e de gráficos. Por fim, alguns casos excepcionais que não integraram a pesquisa, mas que, por razões diversas, mostram-se interessantes para o estudo realizado, serão descritos de forma breve.

4.1 Metodologia da pesquisa empírica

O procedimento realizado para se chegar ao resultado da presente pesquisa pode ser dividido em três etapas, quais sejam: (i) a extração e a seleção dos dados; (ii) a classificação dos dados; e (iii) a análise dos dados. Desde o início, ressalta-se que, por razões técnicas, os dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal foram extraídos por métodos distintos – e, por consequência, a seleção dos dados também ocorreu de forma diversa. A diferença entre os métodos será explicada a seguir.

4.1.1 Extração e seleção dos dados

Com relação à Câmara dos Deputados, utilizou-se a base de dados do projeto “Congresso em Números” da Faculdade de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Segundo informações do projeto, os dados foram obtidos diretamente das APIs (*Application Programming Interfaces*) disponibilizadas pela Câmara dos Deputados. Os dados disponibilizados nesta requisição têm origem de duas *endpoints*. No site <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos->

legislativo/webservices/proposicoes-1/obterproposicaooporid> são capturados os dados gerais sobre as proposições⁵² e no site <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo/webservices/proposicoes-1/obtervotacaoproposicao>> são capturados os dados gerais sobre as votações das proposições⁵³. Os dados recebidos do projeto foram gerados a partir de requisições SQL ao banco de dados do Congresso em Números por meio do código abaixo:

```

1. import pandas as pd
2.
3. from sqlalchemy import create_engine
4.
5. # Conexão ao banco de dados
6. con = create_engine('postgresql://<...>')
7.
8. # Importando os dados do banco
9. votacoes = pd.read_sql_query("""
10.     SELECT
11.         codproposicao, tipo, numero,
12.         ano, codsessao, datavotacao,
13.         resumo, objvotacao
14.     FROM
15.         c_camdep.camdep_proposicoes_votacao
16.     WHERE
17.         tipo = 'PEC'
18. """, con)
19.
20. proposicoes = pd.read_sql_query("""
21.     SELECT
22.         idproposicao, nomeproposicao, ementa,
23.         explicacaoementa, autor, idecadastro,
24.         ufautor, partidoautor, dataapresentacao,
25.         regimetramitacao, linkinteiroteor
26.     FROM
27.         c_camdep.camdep_proposicoes_id
28.     WHERE
29.         nomeproposicao like 'PEC%'
30. """, con).drop_duplicates()
31.
32. # Cruzando as tabelas
33. votacoes_proposicoes = pd.merge(
34.     votacoes,
35.     proposicoes,
36.     how='left',
37.     left_on='codproposicao',
38.     right_on='idproposicao'
39. )
40.
41. # Resolvendo bug de exportação para CSV
42. def a(x):
43.     if x != None:
44.         return x.replace('\r', ' ')
45.     return x
46.

```

⁵² Nesse site foram capturadas informações como: o número de identificação da proposição, o nome da proposição, a ementa, o autor, a UF do autor, o partido do autor, a data de apresentação, o regime da tramitação e o link para o inteiro teor da proposição.

⁵³ Nesse site foram capturadas informações como: o código da proposição, o tipo, o número, o ano, o código da sessão, a data da votação, o resumo e o objeto da votação.

```

47. votacoes_proposicoes.loc(:, 'resumo') = votacoes2.resumo.apply(a)
48.
49. # Exportando os dados
50. votacoes_proposicoes.to_csv('votacoes-PEC2.csv')

```

Por sua vez, com relação aos dados do Senado Federal, as informações foram obtidas por meio do site oficial da casa⁵⁴. A tabela inicial extraída do site da casa legislativa incluía todas as matérias (PLCs, PLSs, PECs, MPVs, ECDs e SCDs⁵⁵) iniciadas e decididas⁵⁶ entre janeiro de 1999 e dezembro de 2017⁵⁷. Dessa tabela inicial, selecionou-se apenas as PECs com decisão “Aprovada pelo Plenário”.

Ressalta-se que, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, apenas as Propostas de Emenda à Constituição aprovadas pelo plenário foram selecionadas. Optou-se por selecionar apenas PECs por três motivos principais: (i) a edição de PECs é um dos meios mais comuns de reação⁵⁸; (ii) emendar a Constituição é o instrumento de maior força normativa do Congresso Nacional tanto para influenciar políticas públicas quanto para definir as regras do jogo de poder político entre os Entes Federativos e os Poderes da República; e (iii) a enorme quantidade de projetos aprovados em outros tipos de matéria – e, por consequência, a ausência de recursos para analisá-los no escopo do presente trabalho. Igualmente, decidiu-se selecionar apenas PECs aprovadas pelo plenário – ainda que em primeiro turno – por entender que são as únicas que podem demonstrar uma vontade majoritária da casa legislativa.

A lista das PECs selecionadas estão disponíveis no Anexo A a este trabalho.

⁵⁴ De forma precisa, a base de dados foi obtida da seguinte forma: (i) acessou-se o site www.senado.leg.br; (ii) clicou-se em “Atividade Legislativa”; (iii) clicou-se em “Estatísticas” dentro da seção “Relatórios Legislativos”, que forneceu acesso ao “Galileu” - sistema de informações consolidadas do Senado Federal; (iv) dentro da seção “Matérias” do Galileu, selecionou-se todos os anos disponíveis (de 1999 a 2017), com exceção de 2018; e (v) clicou-se na opção “Enviar para Excel”. O acesso ao site do Senado Federal foi realizado em 30/04/2018.

⁵⁵ Respectivamente: (i) Projetos de Lei da Câmara dos Deputados; (ii) Projetos de Lei do Senado Federal; (iii) Propostas de Emenda à Constituição; (iv) Medidas Provisórias; (v) Emendas da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado Federal; e (vi) Substitutivo da Câmara dos Deputados a Projeto de Lei do Senado Federal.

⁵⁶ As seguintes decisões foram listadas na tabela original: “Aprovada por Comissão em decisão terminativa”; “Rejeitada por Comissão em decisão terminativa (art. 91, § 5º, do RISF)”; “Aprovada pelo Plenário”; “Retirada pelo autor”; “Aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão”; “Rejeitada por Comissão em decisão não terminativa (art. 254 do RISF)”; “Prejudicada”; “Aprovada parcialmente pelo Plenário”; “Aprovada na íntegra”; “Devolvido à Câmara dos Deputados em virtude de decisão judicial”; Rejeitada pelo Plenário”; “Rejeitada pela CCJ por inconstitucionalidade (art. 101, § 1º, do RISF)”; “Perda de eficácia, em decorrência do término do prazo para sua votação no Congresso”; “Transformada em Projeto de Resolução do Senado”; “Reautuada”; “Transformada em Proposta de Emenda à Constituição”; e “Impugnada pela Presidência (art. 48, inc. XI, do RISF)”.

⁵⁷ Essa informação foi confirmada pelo Senado Federal por meio da Solicitação de Acesso a Informação nº 0007551/18/WW.

⁵⁸ BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.); GLEZER, Rubens Eduardo (Org.). A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 67.

4.1.2 Classificação dos dados

Inicialmente, as PECs foram classificadas apenas em relação ao fato de disporem ou não sobre matérias já decididas por órgão colegiado do Supremo Tribunal Federal.

Optou-se por fazer uma análise material do conteúdo de cada PEC. Cada PEC foi analisada individualmente e o seu conteúdo foi comparado com decisões colegiadas do STF sobre o assunto. Para encontrar decisões prévias do STF sobre o assunto, utilizou-se (i) o projeto “A Constituição e o Supremo”⁵⁹, (ii) as justificativas, os pareceres e os votos relativos às PECs⁶⁰ e (iii) o mecanismo de busca de jurisprudência do site do STF⁶¹. Apenas decisões plenárias foram consideradas⁶², tendo em vista o entendimento de que apenas decisões tomadas pelo Plenário necessariamente representam posicionamento institucional da corte⁶³.

Classificou-se como “PECs que dispunham sobre matérias já decididas pelo STF” apenas aquelas que tratassem precisamente de questão já decidida pela Suprema Corte. Tendo em vista as dificuldades de definir o que a corte decidiu⁶⁴, adotou-se um critério conservador:

⁵⁹ “A Constituição e o Supremo” é um projeto oficial do Supremo Tribunal Federal que visa a divulgar a jurisprudência da corte. Segundo nota explicativa da 5ª edição do livro produzido pelo projeto, o projeto “compõe-se do texto constitucional seguido de trechos de decisões monocráticas ou de acórdãos, além de Informativos STF, os quais são elaborados com base nos julgamentos já concluídos pelo Tribunal, mas com acórdãos ainda não publicados. O critério para seleção da jurisprudência constituinte do livro é a pertinência diretamente verificada com os dispositivos constitucionais”. A 5ª edição do livro produzido pelo projeto (atualizada com os julgados do STF publicados no Diário da Justiça Eletrônico de até 1º de fevereiro de 2016 ou disponibilizados até o Informativo STF 814, referente à semana de 10 a 19 de fevereiro de 2016) está disponível em

<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/a_constituicao_e_o_supremo_5a_edicao.pdf>. Na presente pesquisa, utilizou-se a versão digital (atualizada diariamente) disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/>>. Acesso pela última vez em 17/05/2018.

⁶⁰ Utilizou-se essa fonte por se imaginar que as justificativas, os pareceres e os votos relativos às PECs poderiam conter alguma referência a decisões do STF sobre o tema da PEC. De fato, alguns desses documentos efetivamente continham referência expressa às decisões.

⁶¹ A pesquisa de jurisprudência no site do STF foi feita de duas formas. Primeiro, utilizou-se o filtro de legislação (que permite selecionar artigos específicos da CRFB-88) para buscar quaisquer decisões do STF sobre os artigos alterados pela PEC em questão. Segundo, utilizou-se o campo de “pesquisa livre” para buscar palavras específicas as principais mudanças propostas pela PEC em questão – nesse caso, a busca realizada para cada PEC foi diferente.

⁶² Destaca-se que, apesar de não ser o foco do trabalho, identificou-se algumas reações a decisões das turmas do STF. Algumas dessas reações são apresentadas no item 4.5.

⁶³ Esse entendimento não significa que atuação individual dos ministros não seja importante para a definição do significado final da Constituição e para a disputa de poder entre os Poderes da República. Sobre a importância do papel individual dos ministros, ver ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro*. Novos estudos CEBRAP. São Paulo, v. 37, n. 1, 2018, p. 13-32.

⁶⁴ Sobre o tema, ver DE MORAES VOJVODIC, Adriana; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. *Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF*. São Paulo: Revista Direito GV, v. 5, n. 1, 2009, pp. 21-44. LEAL, Fernando. *Até que ponto é possível legitimar a jurisdição constitucional pela racionalidade? Uma reconstrução crítica de “A razão sem voto”*. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.); GLEZER, Rubens Eduardo (Org.). *A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 122-132; FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. *Onze*

apenas foram consideradas como decisões da corte as informações contidas na ementa ou em voto expressamente referendado pela maioria absoluta dos ministros. Além disso, PECs que dispunham sobre o assunto abordado por decisão do STF sem, no entanto, tratar do ponto controvertido decidido pelo STF, não foram classificados como “PECs que dispunham sobre matérias já decididas pelo STF”.

Caso determinada PEC tratasse de matérias já decididas pelo STF, o diploma passaria por nova análise visando a obter mais dados para a pesquisa. Nessa nova análise, buscou-se obter as seguintes informações: (a) classificação da PEC como reação positiva ou negativa à decisão material da Suprema Corte⁶⁵; (b) a decisão prévia do STF que tratou do tema abordado pelo PEC; (c) a data da decisão prévia do STF que tratou do tema abordado pelo PEC; (d) o órgão colegiado do STF que decidiu sobre o tema abordado pelo PEC; (e) a data da última votação da PEC na casa legislativa; (f) o tema da PEC, a partir de classificação própria; e (g) classificação da PEC a partir do sistema de classificação proposto por Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes. De forma a explicitar os métodos adotados, as categorias supracitadas – que receberam coluna própria na tabela final – foram detalhadas abaixo.

4.1.2.1 Classificação da PEC como reação positiva ou negativa à decisão material do Supremo Tribunal Federal

Cada PEC foi classificada como “de reação positiva” ou “de reação negativa” à determinada decisão do STF. Classificou-se como “de reação positiva” PECs que objetivavam incorporar à Constituição Federal entendimento expressado pelo STF em decisão prévia. Por outro lado, PECs que propunham alterar a Constituição para contrariar decisões do STF foram classificadas como “de reação negativa”.

Supremos: Todos contra o plenário. In: FALCÃO, Joaquim (Org.); ARGUELHES, Diego Werneck (Org.); RECONDO, Felipe (Org.). Onze supremos: o Supremo em 2016. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017, pp. 20-29.

⁶⁵ Como será exposto em detalhes adiante, analisou-se apenas se o mérito da decisão era contrariado (ou não) pela PEC. Nesse sentido, PECs que contrariavam decisões do STF foram classificadas como “reações contrárias ao STF”, ainda que a própria decisão do STF previsse a mudança de entendimento a partir da promulgação de uma Emenda Constitucional.

O mérito de cada PEC selecionada na Etapa 1 foi analisado individualmente e comparado à jurisprudência do STF. Nesse sentido, comparou-se o conteúdo das PECs apenas às decisões do STF – e não às justificativas e ou ressalvas feitas pelos membros da corte⁶⁶.

4.1.2.2 Decisão prévia do STF que tratou do tema abordado pelo PEC

A partir da identificação do posicionamento do STF, criou-se uma coluna na tabela para discriminar as decisões que embasam esse posicionamento de forma a facilitar pesquisas futuras. Nessa coluna, buscou-se listar todas as decisões encontradas, ainda que repetidas. No entanto, ressalta-se que a busca de decisões repetidas não fez parte do escopo da pesquisa.

4.1.2.3 Data da decisão prévia do STF que tratou do tema abordado pelo PEC

A partir da identificação das decisões do STF, criou-se uma coluna na tabela para a data em que essa decisão foi proferida. Nos casos em que o STF decidiu mais de uma vez sobre o tema, utilizou-se apenas a data mais antiga. Essa escolha se deu com base no entendimento de que, ao decidir de determinada forma, o STF firma entendimento em determinado sentido, que prevalecerá até que decida de forma distinta.

4.1.2.4 Órgão do STF que decidiu sobre o tema abordado pelo PEC

A partir da identificação das decisões do STF, criou-se uma coluna na tabela para discriminar o órgão colegiado do STF que proferiu a decisão (*i.e.*, Plenário, 1ª Turma e 2ª Turma).

4.1.2.5 Data da última votação da PEC na casa legislativa

Essa coluna foi criada para discriminar o momento de reação da casa legislativa. Nos casos em que a PEC foi votada em dois turnos, considerou-se apenas a data da votação em segundo turno. Por outro lado, nos casos em que a PEC foi votada em apenas um turno, considerou-se apenas a data de votação do primeiro turno.

⁶⁶ Essa definição é especialmente importante para os casos em que um ou mais ministros do STF afirmaram que o Congresso Nacional poderia reverter a decisão da corte via emenda constitucional. Mesmo nesses casos, a PEC é classificada como “de reação negativa”, uma vez que é contrária à decisão de mérito do STF.

4.1.2.6 Tema da PEC a partir de classificação própria

Catalogou-se as PECs de acordo com classificação temática própria de modo a permitir a identificação de tendências. As classificações foram escolhidas após a seleção das PECs que apresentavam algum tipo de reação. Como o objeto da pesquisa é a reação a decisões do STF, privilegiou-se o tema do dispositivo específico em que há reação – ainda que a PEC pudesse ser mais ampla e abarcar outros temas.

As PECs foram classificadas nas seguintes categorias temáticas: (i) Orçamento, envolvendo os dispositivos relacionados aos gastos do Estado; (ii) Eleições, abarcando todo o processo e o direito eleitoral; (iii) Direitos fundamentais; (iv) Separação de Poderes, envolvendo a disputa entre os três Poderes; (v) Servidores Públicos, contendo disposições sobre funcionários públicos de qualquer Poder e Ente Federativo; (vi) Legislativo (interno), abarcando o processo legislativo, o processo político-partidário e as garantias dos parlamentares; (vii) Tributário, incluindo dispositivos relacionados à arrecadação dos diferentes Entes Federativos, mas não inclui tributos relacionados a contribuições sociais para custeio de Previdência Social; (viii) Pacto Federativo, envolvendo as disputas de poder (não-tributárias) entre os Entes Federativos, situados no mesmo nível ou em diferentes níveis; (ix) Previdência, incluindo dispositivos relacionados à Previdência Social que não envolvam funcionários públicos; (x) Administração Pública, envolvendo as entidades da administração direta e indireta; e (xi) Outros, incluindo dispositivos que não se enquadraram em alguma das categorias acima.

4.1.2.7 Classificação da PEC – “*Polity*” ou “*Policy*”

De modo a dialogar com a doutrina constitucional brasileira, decidiu-se classificar cada PEC que apresentasse reação à decisão anterior do STF a partir da classificação proposta por Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes no artigo “Constituição, Governo e Democracia no Brasil”⁶⁷.

Em seu artigo, Couto e Arantes defendem que o processo político democrático pode ser classificado em três dimensões, que recebem as denominações de “*Polity*”, de “*Politics*” e de “*Policy*”⁶⁸. Segundo os autores, a *Polity* delinea os contornos fundamentais do processo democrático, definindo as regras estáveis do jogo político. Por sua vez, a *Politics*

⁶⁷ COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n. 61, 2006, pp. 41-62.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 46-47.

corresponde à competição política por cargos e por influência por meio da ação dinâmica dos principais atores políticos. Por fim, *Policy* diz respeito às políticas governamentais. Os autores resumiram a classificação da seguinte forma⁶⁹:

“Sumarizando, a **polity** corresponde à estrutura paramétrica estável da política e que, supõe-se, deve ser a mais consensual possível entre os atores; a **politics** é o próprio jogo político; a **policy** diz respeito às políticas públicas, ao resultado do jogo disputado de acordo com as regras vigentes” (grifou-se).

Assim como no artigo original de Couto e de Arantes, o objeto da presente pesquisa é analisar documentos legislativos. Nesse sentido, a classificação “*Politics*” apresentada pelos autores não é útil ao presente trabalho, uma vez que visa a captar a dimensão dinâmica do processo democrático, enquanto o presente estudo se concentra em analisar objetos estático (dispositivos de lei)⁷⁰.

Couto e Arantes também criaram critérios para classificar dispositivos como *Polity* ou *Policy*. Primeiro, afirmam os autores que a classificação como *Policy* se dá como consequência necessária da não classificação como *Polity*. São classificados como *Polity* os artigos que tratam dos seguintes tópicos: (i) definição de Estado e de nação; (ii) direitos fundamentais individuais, entendidos como aqueles direitos civis que exigem atuação negativa do Estado; (iii) regras do jogo, entendidas como aquelas que organizam a competição política interna e externamente entre os Entes Federativos e os Poderes; (iv) direitos materiais orientados para o bem e a igualdade, assim como funções estatais a eles associados⁷¹. Além disso, defendem que, para classificar determinado dispositivo como *Polity*, este deve atender a dois critérios: (i) o critério de generalidade, que exige que os dispositivos não sejam muito específicos⁷²; e (ii) o critério de controvérsia, que exige que o

⁶⁹ *Ibidem*, p. 47.

⁷⁰ A título de precisão, apesar de definirem a classificação *Politics*, Couto e Arantes também não a utilizam em seu artigo justamente por analisarem apenas textos legislativos (dimensão estática do processo democrático). Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho: “[c]omo nosso intuito neste artigo é analisar o conteúdo da Constituição brasileira de 1988, não trataremos da dimensão dinâmica do processo democrático, a *politics*, para concentrarmos nossas atenções na hierarquia normativa que distingue o pacto constitucional (*polity*) das decisões governamentais (*policy*)”. *Ibidem*, p. 47.

⁷¹ A rigor, Couto e Arantes criam duas formas de classificação: a minimalista (liberal clássica) e a maximalista (social). O último tópico só está presente na classificação maximalista. Como se verá adiante, essa distinção não é relevante para o presente trabalho.

⁷² “são específicos os dispositivos derivados de princípios constitucionais superiores, mas cujo conteúdo pode sofrer alterações sem que isso ponha em risco as provisões mais amplas sob os quais esses dispositivos estão abrigados.” *Ibidem*, p. 51.

conteúdo dos dispositivos não sejam tipicamente objeto de controvérsia político partidária rotineira.

Dessa forma, a presente pesquisa obedeceu aos critérios de classificação originais dos autores. Inicialmente, tentou-se classificar a PEC em uma das subcategorias de *Polity* listadas acima. Caso a PEC tenha sido classificada em uma dessas subcategorias, verificou-se se elas atendiam aos critérios de generalidade e de controvérsia. Nos casos em que a PEC não pôde ser classificada em uma das subcategorias de *Polity* ou em que não atendeu aos critérios de generalidade e de controvérsia, a PEC foi classificada como *Policy*.

4.2 Limitações da pesquisa empírica

Tendo em vista a metodologia adotada, adianta-se algumas limitações da presente pesquisa. São elas: (i) a dificuldade de comparar os resultados entre as casas legislativas federais; (ii) a não identificação de reações óbvias do Senado Federal; (iii) as desvantagens inerentes à análise material do conteúdo das PECs; (iv) a ausência de análise de reações existentes fora do *proxy* escolhido.

Como as bases de dados originais possuem características distintas, é difícil comparar os resultados da Câmara dos Deputados com os do Senado Federal. Como explicado acima, as bases de dados apresentam duas diferenças significativas: (i) enquanto os dados da Câmara dos Deputados se referem a todas as PECs editadas desde o início da atual Constituição da República, os dados do Senado Federal se restringem às PECs editadas a partir de 1999; e (ii) os dados da Câmara dos Deputados permitem a diferenciação das PECs aprovadas apenas em primeiro turno, enquanto os do Senado Federal não apresentam essa distinção. Dessa forma, o presente trabalho evitará comparar os resultados das duas casas e, nas situações em que a comparação for necessária, relembra a presente limitação da pesquisa.

Dessa mesma dificuldade metodológica, resulta outra limitação: a não identificação de reações óbvias do Senado Federal. Durante a pesquisa, foi possível identificar PECs reativas aprovadas ou iniciadas pelo Senado antes de 1999, que, por conta dos dados extraídos, não integraram a base de dados inicial. Os exemplos mais claros dessa limitação são as PECs iniciadas ou aprovadas pelo Senado Federal antes de 1999 que se tornaram emendas constitucionais reativas⁷³. Apesar de ser possível identificar a reação – uma vez que,

⁷³ Como exemplo, citam-se as Emendas Constitucionais 40, 35, 32, 20, 19 e 12.

para virar EC, a PEC precisa ser aprovada pelas duas casas – e de essas ECs estarem incluídas na parte da pesquisa referente à Câmara dos Deputados, não foi possível incluí-las na parte referente ao Senado Federal sob pena de violar a metodologia escolhida para a pesquisa.

A terceira limitação advém do método de análise individual do conteúdo de cada PEC. Apesar de esse método possuir diversas vantagens, há ao menos duas desvantagens inerentes à sua utilização. De início, é possível que uma determinada PEC possua uma reação a decisões do STF, mas que essa reação não seja identificada por desconhecimento dessas decisões prévias. Além disso, é possível que, dependendo do avaliador, determinado dispositivo configure (ou não) reação a posicionamento do STF. Enquanto é difícil contornar a primeira desvantagem, a segunda foi mitigada pela adoção de interpretação rígida: não se incluindo casos em que há dúvidas sobre a reação.

Por fim, a quarta limitação decorre da escolha de PECs votadas como *proxy* para identificar reações. Essa escolha impede a identificação de reações por outros meios – como outros diplomas legais, declarações públicas à imprensa etc. – bem como de PECs que não chegaram a ser votadas. A escolha desse *proxy* se deu diante da impossibilidade de se realizar, no presente trabalho, uma pesquisa minimamente exaustiva dos demais *proxies* possíveis.

4.3 Exemplos de classificação

A título de ilustração, descreve-se alguns exemplos de Propostas de Emendas à Constituição classificadas durante a pesquisa. Esses exemplos foram escolhidos para facilitar a compreensão dos critérios adotados e da sua aplicação nos casos concretos.

4.3.1 Emenda Constitucional nº 12

Em 1993, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 3, instituindo o imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (IPMF). De acordo como o art. 2º, § 2º da EC 3, o IPMF não precisaria respeitar o art. 150, III, b, e VI, e o art. 153 § 5º da CRFB-88. No mesmo ano, o Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 939, julgou o art. 2º, § 2º da EC 3 parcialmente inconstitucional, por desrespeitar princípios e normas péticas – quais sejam: o princípio da anterioridade tributária anual, o princípio da imunidade tributária recíproca entre os Entes federados e o art. 150, III da CRFB-88 que garante imunidade tributária a templos, a sindicatos, a partidos políticos etc.

Em 1996, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 12, instituindo a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira (CPMF). Ao instituir esse tributo com base tributária semelhante à do IPMF, o Congresso Federal claramente reagiu à decisão do STF. Essa reação foi classificada como uma reação negativa, uma vez que o Congresso Nacional encontrou uma forma de instituir o tributo sobre movimentações financeiras sem respeitar o princípio da anterioridade anual⁷⁴.

Igualmente, a EC foi classificada como “*Policy*” e “Tributário”. Em relação à classificação de Couto e de Arantes, optou-se pela classificação de *Policy* por se entender que a medida se trata de uma política pública. Outra opção cogitada seria classificar o dispositivo como “regras do jogo (*Polity*)”, mas, entendeu-se que não havia competição política entre os Entes Federativos e/ou entre os Poderes. A classificação temática como “Tributário” se deu por ser um dispositivo que trata da arrecadação do Estado.

Como a EC 12 previu que a CPMF teria vigência de apenas dois anos, novas emendas foram promulgadas para estender esse prazo. As ECs 21, 31, 37 e 42 sequer foram classificadas como reativas a decisões do STF, uma vez que apenas estendiam o prazo da EC 12 – questão que não foi analisada por decisão alguma da corte.

4.3.2 Emenda Constitucional nº 19 e Emenda Constitucional nº 41

Em janeiro de 1989, o Congresso Nacional editou a Lei nº 7.721/89, que, em seu art. 2º, § 2º, determinava que as vantagens pessoais recebidas por ministros do STF deveriam ser consideradas para cálculo do limite previsto no art. 37, XII da CRFB-88. Em setembro do mesmo ano, por meio da ADI 14, o STF julgou inconstitucional a inclusão das vantagens pessoais no cálculo do teto remuneratório por violar o disposto no art. 39, § 1º da CRFB-88⁷⁵,

⁷⁴“Como se deduz do texto, o que era imposto passou a ser denominado contribuição – CPMF – sendo o produto de sua arrecadação vinculado ao Fundo Nacional de Saúde. Com essa mudança de espécie tributária (de imposto para contribuição), o início da arrecadação da CPMF passou a subordinar-se não mais à anterioridade anual (como ocorrera com o IPMF), mas sim à espera nonagesimal ou noventena (prevista no art. 195, § 6º da CR/88 para as contribuições sociais). O tributo, entretanto, continuava condicionado a um prazo de validade: dois anos a contar de sua instituição”. COELHO, Sacha Calmon Navarro; MOREIRA, André Mendes. A CPMF e os Princípios Constitucionais Tributários. In: Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. SANTI, Eurico Marcos Diniz (org.). São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 726-745.

⁷⁵ Redação vigente à época: “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. § 1º A lei assegurará, aos servidores da administração direta, isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho”.

que ressalva as vantagens de caráter individual e as relativas à natureza ou ao local de trabalho.

Em junho de 1998, o Congresso Nacional promulgou a EC 19, que tratava da reforma da administração pública. Entre outras alterações, a EC 19 mudou as redações do art. 37, XI⁷⁶ e do art. 39, § 1º⁷⁷ e adicionou o art. 39, § 4º⁷⁸, de forma a incluir as vantagens pessoais de todos os funcionários e agentes públicos no teto remuneratório. Assim, as PECs referentes à EC 19 foram classificadas como reações negativas por serem contrárias ao conteúdo da ADI 14. Além disso, foram classificadas como “Servidores Públicos” (classificação temática) e “*Policy*” (classificação de Couto e de Arantes), por se tratar de uma política pública sobre a remuneração do funcionalismo público.

No entanto, vinte dias após a promulgação da EC 19, o Plenário do STF se reuniu na Sessão Administrativa de 24/06/1998 e tratou da emenda recém-promulgada. Decidiu a corte que:

“não são auto-aplicáveis as normas do art. 37, XI, e 39, § 4º, da Constituição, na redação que lhes deram os arts. 3º e 5º, respectivamente, da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, porque a fixação do subsídio mensal, em espécie, de Ministro do Supremo Tribunal Federal – que servirá de teto –, nos termos do art. 48, XV, da Constituição, na redação do art. 7º da referida Emenda Constitucional nº 19, depende de lei formal, de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal. Em decorrência disso, o Tribunal não teve por auto-aplicável o art. 29 da Emenda Constitucional nº 19/98, por depender, a aplicabilidade dessa norma, da prévia fixação, por lei, nos termos acima indicados, do subsídio do Ministro do Supremo Tribunal Federal”.

⁷⁶ Nova redação: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”

⁷⁷ Nova redação: “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará: I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II - os requisitos para a investidura; III - as peculiaridades dos cargos”.

⁷⁸ Nova redação: “Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI”.

Em resposta, o Congresso Nacional editou a EC 41 em 2003. Além de manter as vantagens pessoais no teto remuneratório do art. 37, XI⁷⁹, o Congresso Nacional previu a auto aplicabilidade do teto nos artigos 8^{o80} e 9^{o81} da emenda. Novamente, classificou-se as PECs que originaram a EC 41 como: reações negativas, *Policy* e “Servidores Públicos”.

4.3.3 Emenda Constitucional nº 40

O art. 192 § 3º da redação original da Constituição da República previa:

“Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:

§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar”.

Em 1991, ao analisar o dispositivo em questão na ADI 4, o STF entendeu que:

⁷⁹ Nova redação: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;”

⁸⁰ “Art. 8º Até que seja fixado o valor do subsídio de que trata o art. 37, XI, da Constituição Federal, será considerado, para os fins do limite fixado naquele inciso, o valor da maior remuneração atribuída por lei na data de publicação desta Emenda a Ministro do Supremo Tribunal Federal, a título de vencimento, de representação mensal e da parcela recebida em razão de tempo de serviço, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento da maior remuneração mensal de Ministro do Supremo Tribunal Federal a que se refere este artigo, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos”.

⁸¹ “Art. 9º Aplica-se o disposto no art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aos vencimentos, remunerações e subsídios dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza”.

“6. Tendo a Constituição Federal, no único artigo em que trata do Sistema Financeiro Nacional (art. 192), estabelecido que este será regulado por lei complementar, com observância do que determinou no ‘caput’, nos seus incisos e parágrafos, não é de se admitir a eficácia imediata e isolada do disposto em seu parágrafo 3º, sobre taxa de juros reais (12% ao ano), até porque estes não foram conceituados. Só o tratamento global do Sistema Financeiro Nacional, na futura lei complementar, com a observância de todas as normas do ‘caput’, dos incisos e parágrafos do art. 192, é que permitirá a incidência da referida norma sobre juros reais e desde que estes também sejam conceituados em tal diploma”. (Trecho da ementa da ADI 7. Rel. Min. Sidney Sanches. Tribunal Pleno. DJ: 25/06/1993)

Em 2003, o Congresso Nacional promulgou a EC 40 que emendou a Constituição para tratar do sistema financeiro nacional. Entre outras alterações, revogou o art. 192 § 3º – dispositivo cuja eficácia estava suspensa até a edição de lei complementar por força da decisão do STF na ADI 4. Assim, as PECs que originaram a EC 40 reagiram positivamente à decisão do STF, positivando seus efeitos no texto constitucional.

Dessa forma, a PEC que originou a EC 40 foi classificada como “de reação positiva”, “*Policy*” e “Outros”. Com relação à classificação de Arantes e de Couto, trata-se de *Policy* por se tratar de uma política pública relativa ao sistema financeiro nacional. Por sua vez, classificou-se a PEC na categoria temática “Outros” por não se enquadrar em nenhuma outra categoria.

4.3.4 Emenda Constitucional nº 35

O texto original do art. 53, *caput* da Constituição Federal de 1988 determinava que “[o]s Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos”. No entanto, havia certa dúvida sobre a extensão dessa imunidade parlamentar.

Em 1998, o Tribunal Pleno do STF se manifestou sobre o assunto no RE 210.917:

“4. A inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imputabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela: é conclusão assente, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado especificamente do tema”. (Trecho da ementa do RE 210.917. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. DJ: 18/06/2001)

Três anos depois, o Congresso Nacional reformou o art. 53 da Constituição, positivando a interpretação do STF sobre o assunto. Assim, o *caput* passou a deter a seguinte redação: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. Dessa forma, entende-se que a PEC que originou a EC 35 reagiu positivamente à decisão do STF. Além disso, foi classificada como “Legislativo

(interno)” por envolver as garantias parlamentares e como “Regras do Jogo (Polity)” por organizar a competição política dentro do Poder Legislativo.

4.4 Resultados da pesquisa empírica

Com base na metodologia descrita, apresentam-se os resultados da pesquisa empírica. Ressalta-se que, no presente capítulo, os resultados serão apenas descritos, deixando a análise para o próximo capítulo. Dessa forma, pode-se separar os resultados objetivos da pesquisa – obtidos por meio da metodologia adotada, respeitadas as suas limitações – das análises qualitativas e/ou subjetivas feitas no presente trabalho.

De início, destaca-se que a tabela com as classificações de cada uma das PECs classificadas está disponível no Anexo B. Abaixo são apresentados os resultados consolidados para cada uma das classificações acima. Recorda-se que, por conta das diferenças nas bases de dados originais, a comparação entre os dados do Senado Federal e da Câmara dos Deputados – bem como a apresentação dos dados em uma mesma tabela e/ou gráfico – será evitada.

4.4.1.1 Classificação da PEC como reação positiva ou negativa à decisão material do Supremo Tribunal Federal

Com relação à Câmara dos Deputados, 130 PECs foram alvo de votação de mérito de 1988 a 2017. Dessas 130 PECs, 31 foram classificadas como reativas a alguma decisão prévia do Supremo Tribunal Federal – o que equivale a 23,84% do total de PECs analisadas. Das PECs reativas, 27 reagiram negativamente à decisão do STF, enquanto 4 reagiram positivamente.

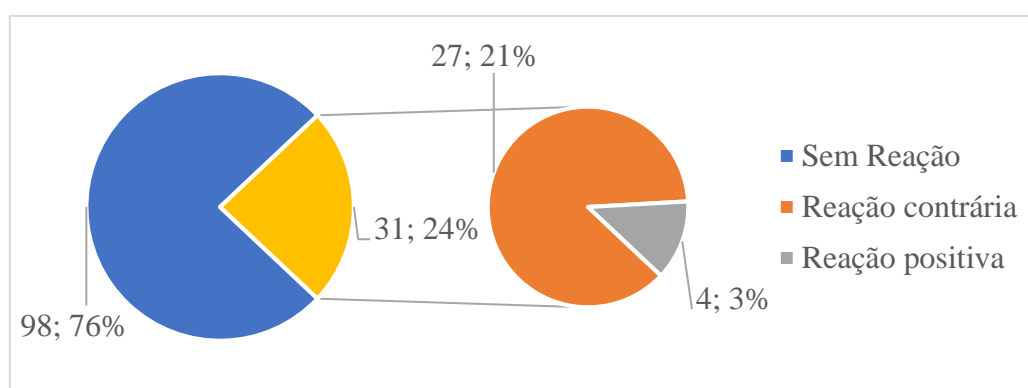


Gráfico 1 – Classificação das PECs votadas na Câmara dos Deputados como “PEC sem reação”, “PEC de reação positiva” e “PEC de reação negativa”.

Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, no Senado Federal, foram analisadas 166 PECs, que constem nas PECs iniciadas e votadas entre 1999 e 2017 na casa. Dessas 166, 29 eram reativas a decisões anteriores do STF – sendo 28 de reação negativa e 1 de reação positiva.

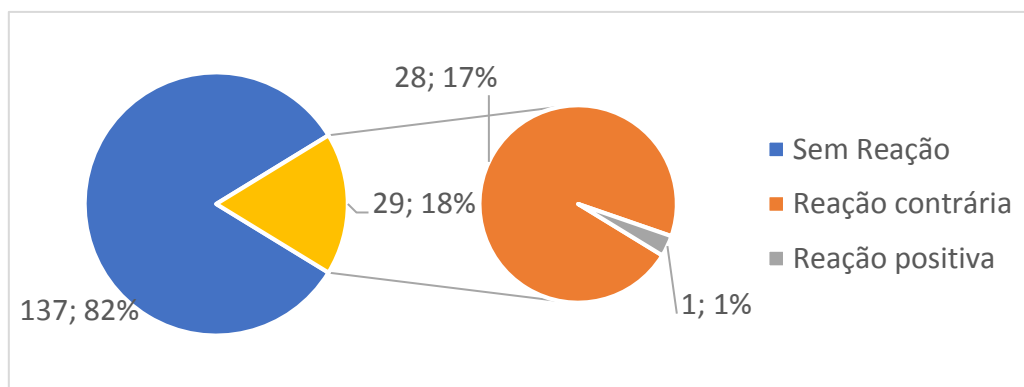


Gráfico 2 – Classificação das PECs votadas no Senado Federal como “PEC sem reação”, “PEC de reação positiva” e “PEC de reação negativa”.

Fonte: Elaboração própria.

4.4.1.2 Tempo entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC

A tabela a seguir expõe o o tempo transcorrido entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC reativa na Câmara dos Deputados. A média geral é de aproximadamente 6 anos. No entanto, a média para reações positivas é de 5,9 anos e a para reações negativas é de 6 anos.

Câmara dos Deputados		
Média geral (em dias)	2180,6	
	Reação negativa	Reação positiva
Média (em dias)	2181	2173
Reações até 2 anos	2	2
Reações até 4 anos	14	2
Reações até 6 anos	17	2
Reações até 8 anos	20	2

Tabela 1 – Tempo transcorrido entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC na Câmara dos Deputados (segmentado por tipo de reação).

Fonte: Elaboração própria.

A título explicativo, há sobreposição entre os períodos listados na tabela acima. Por exemplo, as reações até seis anos incluem as reações até dois anos e as reações até quatro anos. Esse modelo será adotado em todas as tabelas do presente trabalho que tratam do tempo de tramitação após a decisão do STF.

Por sua vez, no Senado Federal o tempo médio geral é de 7,2 anos. Nesse caso, a separação entre PECs de reação positiva e de reação negativa é pouco significativa por só haver uma PEC de reação positiva.

Senado Federal		
Média geral (em dias)	2621,5	
	Reação negativa	Reação positiva
Média (em dias)	2692	650
Reações até 2 anos	5	1
Reações até 4 anos	11	1
Reações até 6 anos	14	1
Reações até 8 anos	18	1

Tabela 2 – Tempo transcorrido entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC no Senado Federal (segmentado por tipo de reação).

Fonte: Elaboração própria.

4.4.1.3 Ano em que a PEC de reação foi votada

O gráfico abaixo demonstra o ano em que PECs reativas foram votadas na Câmara dos Deputados. Como já exposto, nos casos em que houve duas votações, considerou-

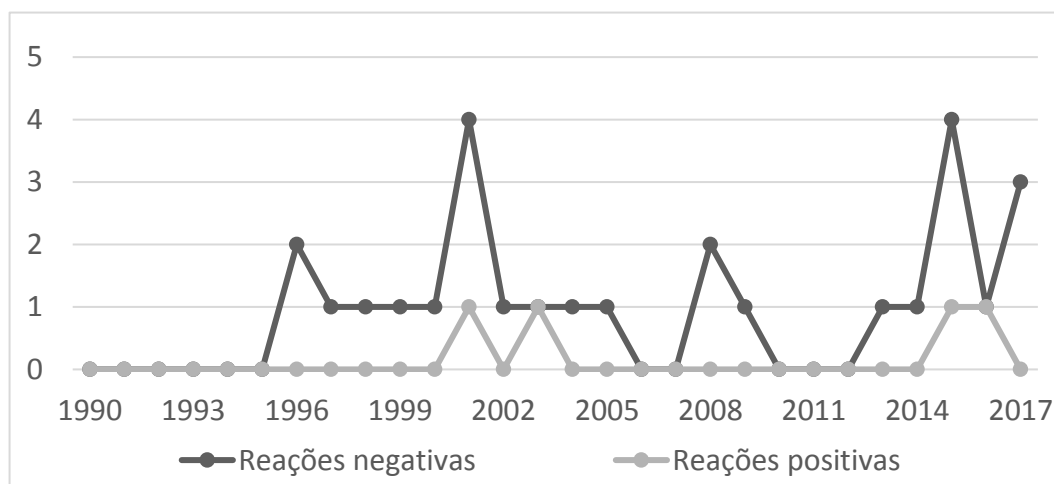


Gráfico 3 – Ano em que a PEC de reação foi votada na Câmara dos Deputados (segmentado por tipo de reação).

Fonte: Elaboração própria.

se apenas a última.

O gráfico abaixo demonstra o ano em que PECs reativas foram votadas no Senado Federal. Os anos anteriores a 1999 foram excluídos em razão de a pesquisa não contemplar PECs votadas nesse período.

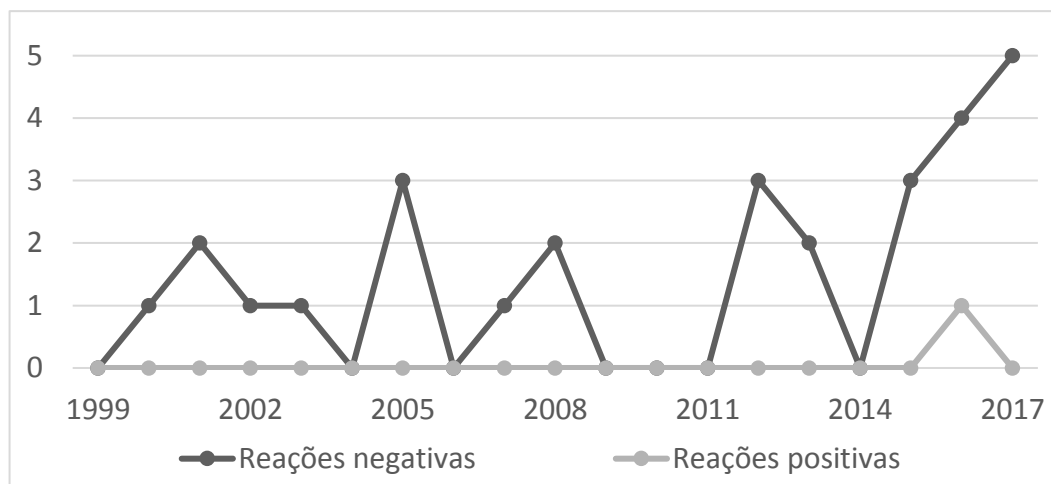


Gráfico 4 – Ano em que a PEC de reação foi votada no Senado Federal (segmentado por tipo de reação).

Fonte: Elaboração própria.

4.4.1.4 Tema da PEC a partir de classificação própria

A tabela abaixo demonstra o número de PECs reativas aprovadas na Câmara dos Deputados de acordo com a classificação temática própria.

Câmara dos Deputados			
	Reação negativa	Reação positiva	Total
Orçamento	1	2	3
Eleições	4	0	4
Direitos fundamentais	1	0	1
Separação de Poderes	2	0	2
Servidores Públicos	6	0	6
Legislativo (interno)	2	1	3
Tributário	6	0	6
Pacto Federativo	2	0	2
Previdência	2	0	2
Administração Pública	0	0	0
Outros	1	1	2

Tabela 3 – Classificação por tema das PECs reativas na Câmara dos Deputados (segmentada por tipo de reação).

Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, a tabela a seguir trata das PECs reativas aprovadas no Senado Federal de acordo com a classificação temática própria.

Senado Federal			
	Reação negativa	Reação positiva	Total
Orçamento	2	1	3
Eleições	3	0	3
Direitos fundamentais	2	0	2
Separação de Poderes	1	0	1
Servidores Públicos	4	0	4
Legislativo (interno)	4	0	4
Tributário	6	0	6
Pacto Federativo	3	0	3
Previdência	1	0	1
Administração Pública	1	0	1
Outros	1	0	1

Tabela 4 – Classificação por tema das PECs reativas no Senado Federal (segmentada por tipo de reação).

Fonte: Elaboração própria.

4.4.1.5 Classificação da PEC a partir do sistema de classificação proposto por Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes

A tabela abaixo apresenta as PECs reativas da Câmara dos Deputados com base na classificação proposta por Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes. Recordar-se que definição de Estado e de nação; direitos fundamentais individuais; regras do jogo; e direitos materiais orientados para o bem e a igualdade são subclassificações de *Polity*.

Câmara dos Deputados			
	Reação negativa	Reação positiva	Total
<i>Policy</i>	13	3	16
Definições de Estado e nação	1	0	1
Regras do Jogo	13	1	14
Direitos individuais fundamentais	0	0	0
Direitos materiais	0	0	0

Tabela 5 – Classificação das PECs reativas da Câmara dos Deputados com base na classificação de Couto/Arantes (segmentada por tipo de reação).

Fonte: Elaboração própria.

Disponibiliza-se também o tempo de reação médio (em dias) de acordo com a classificação de Couto e de Arantes:

Câmara dos Deputados			
	Reação negativa	Reação positiva	Total
<i>Policy</i>	2319	1763	2215
Definições de Estado e nação	488	N/D	488
Regras do Jogo	2175	3402	2262
Direitos individuais fundamentais	N/D	N/D	N/D
Direitos materiais	N/D	N/D	N/D

Tabela 6 – Média do tempo transcorrido (em dias) entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC na Câmara dos Deputados (segmentado por tipo de reação e de acordo com a classificação de Couto/Arantes).

Fonte: Elaboração própria.

A tabela abaixo, por sua vez, apresenta a classificação de Couto e de Arantes sendo utilizada nas PECs reativas do Senado Federal.

Senado Federal			
	Reação negativa	Reação positiva	Total
<i>Policy</i>	12	1	13
Definições de Estado e nação	1	0	1
Regras do Jogo	15	0	15
Direitos individuais fundamentais	0	0	0
Direitos materiais	0	0	0

Tabela 7 – Classificação das PECs reativas do Senado Federal com base na classificação de Couto/Arantes (segmentada por tipo de reação).

Fonte: Elaboração própria.

Igualmente, apresenta-se o tempo de reação médio (em dias) de acordo com a classificação de Couto e de Arantes:

Senado Federal			
	Reação negativa	Reação positiva	Total
<i>Policy</i>	2504	650	2362
Definições de Estado e nação	502	N/D	488
Regras do Jogo	2988	N/D	2988
Direitos individuais fundamentais	N/D	N/D	N/D
Direitos materiais	N/D	N/D	N/D

Tabela 8 – Média do tempo transcorrido (em dias) entre a decisão prévia do STF e a votação da PEC no Senado Federal (segmentado por tipo de reação e de acordo com a classificação de Couto/Arantes).

Fonte: Elaboração própria.

4.5 Casos excepcionais

Ao decorrer da pesquisa, alguns casos interessantes não se enquadraram na metodologia adotada. Por isso, optou-se por excluí-los da pesquisa – e, conseqüentemente, de todos os dados apresentados no presente trabalho – e apresentá-los separadamente nesse subcapítulo, uma vez que apresentam interações claras entre o Congresso e o STF.

Dos cinco casos excepcionais identificados, três deles não puderam ser colocados junto aos demais por apresentarem reações a decisões de uma turma do STF – e não a uma decisão do plenário, como exigido pela metodologia. Esse é o caso das Emendas Constitucionais 68⁸² e 16⁸³ e da PEC 31/2000 do Senado Federal⁸⁴.

O quarto caso não foi incluído por se tratar de uma reação a uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral. Em 10/08/2001, o TSE emitiu decisão na Consulta TSE nº 715 no sentido de proibir que os partidos políticos pudessem participar de coligações distintas para os cargos de presidente, de governador, de senador, de deputado federal, de deputado estadual

⁸² Promulgada em 2011, a EC 68 desvinculava as receitas da União até 2015. Trata-se de clara reação positiva ao RE 537.610 decidido em 2009 pela 2ª Turma do STF, que afirma “Não é inconstitucional a desvinculação de parte da arrecadação de contribuição social, levada a efeito por emenda constitucional”.

⁸³ Promulgada em 1997, a EC 16 permite a reeleição do chefe do Poder Executivo para um único período subsequente. Em 1993, a 1ª Turma do STF havia impedido um Prefeito a se candidatar a Vice-Prefeito na eleição subsequente (RE 158.564).

⁸⁴ A PEC 31/2000, que prevê a licença maternidade para mulheres que adotarem crianças, foi aprovada em 2º turno pelo Senado Federal em 2006. Em 2000, a 1ª Turma do STF, por meio do RE 197.807, firmou o entendimento de que “Não se estende à mãe adotiva o direito à licença, instituído em favor da empregada gestante pelo inciso XVIII do art. 7º, da Constituição Federal, ficando sujeito ao legislador ordinário o tratamento da matéria”.

etc. – ou seja, a decisão impunha a verticalização das coligações partidária. A EC 52 foi promulgada em março de 2006 justamente dispondo o contrário.

Por fim, o quinto caso se trata da cobrança de mensalidade por faculdades públicas a alunos dos cursos de pós-graduação. A PEC 395/2014 da Câmara dos Deputados, que permitia a cobrança, foi aprovada em primeiro turno em 17/02/2016, mas foi rejeitada em segundo turno em 29/03/2017 – a PEC precisava de 308 votos favoráveis, mas recebeu apenas 304. Curiosamente, no mês seguinte, o STF decidiu no RE 597.854 que o texto constitucional já permitia tal cobrança, sem que fosse necessária qualquer emenda.

5 Análise dos resultados

Após apresentar os resultados da pesquisa, passa-se à análise desses resultados. No capítulo anterior, buscou-se apenas descrever os dados sem qualquer tipo de análise ou de comparação. No presente capítulo o propósito é diverso: os resultados da pesquisa serão analisados objetiva e subjetivamente.

As análises objetiva e subjetiva servem a propósitos diversos. No presente capítulo, a análise objetiva consiste na apresentação e na comparação seletiva dos dados já disponíveis no capítulo anterior, bem como a comparação com dados produzidos em outras pesquisas. Por outro lado, a análise subjetiva visa a elencar possíveis razões para as situações descritas na análise objetiva. Dessa forma, não pretende explicar esses fenômenos – o que poderá ser feito em estudos posteriores –, mas apenas apontar sua existência e indicar hipóteses sobre suas causas.

Nesse sentido, o presente capítulo pretende analisar seis questões observadas nos resultados da pesquisa: (i) o número de reações do Congresso Nacional; (ii) a demora nas reações do Congresso Nacional; (iii) a diferença entre reações positivas e negativas; (iv) os temas mais propensos a reações negativas do Congresso Nacional; (v) os períodos em que o Congresso Nacional mais reagiu; (vi) as reações positivas.

5.1 Número de reações

De início, destaca-se o percentual de PECs reativas das casas do Congresso Nacional. A taxa de PECs reativas é de 24% na Câmara dos Deputados e de 18% no Senado Federal. Praticamente, a cada quatro PECs aprovadas pela Câmara dos Deputados e a cada cinco aprovadas pelo Senado Federal, uma contém reação a alguma decisão do STF. Se não é possível afirmar que o Congresso Nacional reage muito ao STF – uma vez que seria preciso analisar outros mecanismos de reação –, pode-se afirmar que, mesmo com as dificuldades de se aprovar uma PEC, as casas do Congresso Nacional usam bastante esse mecanismo para reagir (principalmente, de forma negativa) ao STF.

Mais do que isso, pode-se afirmar que parte relevante dos esforços despendidos pelo Congresso Nacional na formulação de emendas à constituição envolve algum tipo de reação a decisões do STF. Essa conclusão fica particularmente pertinente se considerarmos que a grande maioria das reações é negativa.

Aparentemente, essas taxas de reação podem ser utilizadas para enfraquecer a tese de que haveria uma supremacia judicial no Brasil. Os dados demonstram que o Congresso Nacional possui meios para reagir a STF e os utiliza, limitando a atuação da corte. Destaca-se que o mesmo resultado foi encontrado em estudos de metodologias distintas⁸⁵.

5.2 Demora na reação

A análise do tempo decorrido entre a decisão do STF e a reação do Congresso Nacional demonstra que o Poder Legislativo demora a reagir. O tempo médio de reação da Câmara dos Deputados é de aproximadamente 6 anos e o do Senado Federal é de aproximadamente 7,2 anos. Mais do que isso, apenas 16 das 31 reações (52%) da Câmara dos Deputados aconteceram em até 4 anos da decisão do STF. Igualmente, no Senado Federal, apenas 12 das 29 reações (41%) aconteceram nesse período⁸⁶.

Desses dados, conclui-se também que ao menos 48% das reações da Câmara dos Deputados e 59% das reações do Senado Federal foram realizadas em legislaturas posteriores à existente no momento da decisão do STF.

Esse fenômeno é bastante curioso. Elencam-se três hipóteses que podem ajudar a explicar essa demora: (i) a decisão do STF não é importante para aquela legislatura; (ii) o desgaste político de reações contrárias é menor depois de alguns anos; e (iii) o processo legislativo é demorado.

Segundo a primeira hipótese, haveria uma mudança de comportamento do Congresso Nacional. A decisão do STF não seria importante para a legislatura que ocupava a casa naquele momento, mas seria para alguma legislatura seguinte. Essa mudança poderia ser causada por dois motivos: a renovação do Congresso Nacional e/ou a alteração das prioridades políticas dos integrantes do parlamento.

Historicamente, o Congresso Nacional renova seus quadros em quantidade significativa a cada eleição. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a

⁸⁵ Nesse sentido, cita-se: POGREBISNCHI, Thamy. *Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp. 166-183. BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª ed., 2017, pp. 394-406.

⁸⁶ Em sua pesquisa de metodologia distinta, Thamy Pogrebisnchi chegou aos seguintes resultados: (i) 77,42% das reações legislativas (incluindo legislação constitucional e infraconstitucional) entre 1988 e 2009 a decisões de inconstitucionalidade do STF levaram mais de 24 meses para serem aprovadas; e (ii) o tempo médio de reação é de 961 dias (2,7 anos). POGREBISNCHI, Thamy. *Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp. 144-145.

renovação da Câmara dos Deputados sempre foi superior a 43%⁸⁷. No Senado Federal, esse número tende a ser menor por conta do tempo superior de mandato (que inclui duas legislaturas). Ainda assim, em 2010 (ano da última eleição para renovar dois terços da casa), a renovação foi de 48%⁸⁸. Por outro lado, pode-se afirmar que a renovação é apenas nominal, uma vez que grande parte dos novos parlamentares já ocuparam cadeiras no parlamento anteriormente e/ou são parentes de antigos parlamentares⁸⁹. Dessa forma, entende-se que a renovação é um fator importante, mas restam dúvidas sobre o peso de sua importância.

A alteração das prioridades políticas dos parlamentares também pode influenciar nessa demora. É possível que, durante o processo eleitoral, os parlamentares percebam os efeitos das decisões do STF no seu eleitorado e/ou em grupos de força política e, com isso, posicionem-se de forma a apoiar a superação da decisão.

De acordo com a segunda hipótese, a demora se daria por conta da diminuição do desgaste político quando comparada à reversão de imediato de uma decisão do STF⁹⁰. De fato, o custo da reversão parece ser menor depois de alguns anos, uma vez que: pode haver mudanças na composição do STF; a decisão do STF pode ter produzido efeitos negativos; e a realidade dos fatos pode ter sido alterada por circunstâncias externas, o que permitiria alterar a decisão do STF alegando mudança na realidade do país. Dessa forma, a diminuição do custo de reversão ao longo do tempo parece contribuir para a demora nas reações negativas.

Por fim, a terceira hipótese aponta uma causa prática para a demora: o processo legislativo. Como se sabe, o processo de emenda à Constituição Federal é propositalmente complexo e demorado. Dessa forma, a demora em reagir por meio de PECs seria oriunda de um problema do meio adotado – PECs (reativas ou não) demoram para serem aprovadas.

⁸⁷ Vide BACKES; Ana Luiza. A 55ª Legislatura (2015/2018). Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2015, p. 6.

⁸⁸ Disponível em <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/eleicoes2010/noticias/renovacao-no-senado-sera-de-quase-metade-do-quadro.aspx>>. Acesso em 03/06/2018.

⁸⁹ Em levantamento, Eduardo Oinegue aponta que dos 513 deputados eleitos em 2014, 223 (43,5%) integrariam o índice oficial de renovação. No entanto, desses 223, ao menos 60 haviam sido deputados federais em legislaturas anteriores ou são parentes de deputados federais de legislaturas anteriores. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/05/eduardo-oinegue-renovacao-no-congresso-nacional-esqueca.shtml>>. Acesso em 03/06/2018.

⁹⁰ Após analisar as declarações de inconstitucionalidade de leis nos Estados Unidos da América, Robert Dahl chegou à conclusão de que a Suprema Corte estadunidense tende a intervir de forma mais significativa em legislações aprovadas por majorias que não existem mais no parlamento. O autor sustenta que, ao decidir, a corte leva em conta o risco de ter sua decisão revertida – e, conseqüentemente, o risco de a sua autoridade ser questionada. No presente estudo, a hipótese que se levanta é se, no caso brasileiro, o Congresso Nacional considera esse fator antes de superar uma decisão do STF. Ver DAHL, Robert A. Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. Atlanta (Georgia): Journal of Public Law, v. 6, 1957, p. 279-295.

Essa última hipótese ganha força ao se analisar os resultados encontrados por Thamy Pogrebisnchi. Ao considerar também reações por meio de legislação infraconstitucional – cujo processo de tramitação é, ao menos em teoria, mais simples e rápido –, a autora encontrou um tempo médio de reação de 961 dias (2,7 anos)⁹¹. Ressalta-se, no entanto, que outros fatores também podem ter influência sobre essa média, tais como: (i) o fato de o período analisado por Pogrebisnchi começar em 1988 terminar em 2009; e (ii) o fato de ela só ter analisado reações a decisões do STF que declaram a inconstitucionalidade de dispositivos legislativos.

5.3 Comparação entre reações positivas e negativas

Como era esperado, o número de reações negativas é muito superior ao de reações positivas. Na Câmara dos Deputados, das 31 reações totais, apenas 4 foram positivas. Igualmente, no Senado Federal, apenas uma das 29 reações totais foi positiva. Supõe-se que esse fenômeno decorre de um simples cálculo dos custos e dos benefícios de reações negativas e positivas.

Aparentemente, os custos de reações positivas parecem ser menores dos que os de reações negativas. Ambas as reações compartilham alguns elementos, tais como: o rígido procedimento legislativo e as negociações políticas para se obter os votos necessários. No entanto, as reações positivas possuem alguns custos a menos: (i) não há dúvidas de que os dispositivos não violam cláusulas pétreas; (ii) o custo político junto ao eleitorado tende a ser menor, já que a emenda não alterará a realidade da população – considerando que essa realidade já é regulada pela decisão da corte; e (iii) não é necessário interagir nem negociar com o STF, que é um ator político-jurídico que pode influenciar no processo legislativo.

Por outro lado, os benefícios da reação positiva parecem ser imensamente inferiores aos da reação negativa. Como benefícios da reação positiva, cita-se: (i) a segurança jurídica; e (ii) a democratização da decisão, uma vez que os atos legislativos são frutos da representação democrática. Por outro lado, os possíveis benefícios das reações negativas são: (i) decisão final sobre a questão discutida; (ii) grande apelo junto a grupos da população insatisfeitos pela decisão do STF; e (iii) delimitação dos poderes institucionais da corte.

⁹¹ POGREBISNCHI, Thamy. *Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, pp. 144-145.

Dessa forma, os custos das reações positivas parecem superar seus benefícios, o que parece ocorrer com menos frequência nos casos de reações negativas. Por isso, as reações negativas seriam muito mais recorrentes do que as positivas.

5.4 Preferência temática

Os resultados da pesquisa parecem demonstrar que as reações do Congresso Nacional tendem a variar de acordo com o tema das decisões do STF. De fato, o Congresso Nacional parece reagir negativamente de forma mais enfática em três temas: Tributário, Servidores Públicos e Eleições.

Em relação à temática tributária, a Câmara dos Deputados reagiu negativamente seis vezes – mesmo número de reações negativas do Senado Federal. Não há reação positiva alguma. Destaca-se a diversidade dos conteúdos das doze PECs, que tratam de: ICMS (4 PECs), Taxa/Contribuição de iluminação pública (3 PECs), CIDE e Contribuições Sociais (2 PECs), IPTU (2 PECs), CPMF/IPMF.

Em relação a Servidores Públicos, o Senado Federal reagiu negativamente quatro vezes e a Câmara dos Deputados, seis vezes. Nesse caso, também não há reações positivas. No entanto, essas reações seguem um padrão, uma vez que todas as PECs aprovadas podem ser enquadradas em um dos dois grupos a seguir: (i) PECs destinadas a incluir as vantagens pessoais no teto remuneratório dos servidores públicos (5 PECs); e (ii) PECs destinadas a permitir a cumulação de cargos públicos por determinadas categorias (profissionais de saúde, militares federais e militares estaduais).

O Senado Federal aprovou três PECs que reagiam negativamente a decisões do STF e a Câmara dos Deputados aprovou quatro. Mais uma vez, não há reações positivas. Além disso, como no caso das PECs sobre Eleições, essas 7 PECs podem ser incluídas em algum dos seguintes grupos: (i) PECs relativas a cláusula de barreira (3 PECs); (ii) PECs sobre a composição da Câmara de Vereadores (3 PECs); e (iii) PEC sobre a inelegibilidade de parentes de políticos eleitos (conhecida como “PEC dos Cunhados”).

Dessa forma, destaca-se que, apesar de Tributário, de Servidores Públicos e de Eleições serem os temas de maior reação negativa, a reação não parece acontecer pelos mesmos motivos. Enquanto as PECs relacionadas a Tributário dispõem sobre vários assuntos, as PECs sobre Servidores Públicos e Eleições tocam apenas em dois ou três assuntos. Isso pode indicar que: (i) Tributário é um tema importante para o Congresso Nacional de forma

geral, já que há múltiplas reações negativas distintas; e (ii) Servidores Públicos e Eleições **contém** tópicos de muita importância para o Congresso Nacional e, por isso são tópicos-alvo de reações sucessivas.

Por outro lado, o tema Orçamento é o de mais reações positivas. Ao todo, foram três reações da Câmara dos Deputados (duas positivas) e três reações do Senado Federal (uma positiva). Analisando-se as PECs, percebe-se que duas reações positivas consistem na EC 93, sobre a desvinculação de receitas da União. As demais reações tratam de precatórios. As reações positivas serão abordadas em detalhes no item 5.6.

5.5 Legislaturas mais (e menos) reativas

Ao se classificar as reações por legislaturas, duas se destacam como as mais reativas: a 51ª Legislatura (1999-2002) e a 55ª Legislatura (2015-2017)⁹². A 51ª Legislatura reagiu 12 vezes⁹³ enquanto a 55ª Legislatura reagiu 23 vezes⁹⁴. No entanto, oferece-se explicações distintas para o grande número de reações nas duas épocas.

No primeiro caso (51ª Legislatura), supõe-se que o elevado número de reações pode ser explicado pela existência de dois fatores: (i) a reforma estrutural realizada nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso; e (ii) o elevado número de parlamentares pertencentes a partidos da base aliada do Presidente Fernando Henrique Cardoso⁹⁵. Dessa forma, as reações – em sua grande maioria, negativas – seriam uma forma de o Congresso Nacional manter as reformas realizadas nos dois governos.

Essa mesma lógica pode ajudar a entender o comportamento de outras legislaturas, como a 51ª Legislatura (2003-2006), que é a menos reativa da história. As eleições de 2002 alteraram completamente a composição do Parlamento, cuja maioria passou a apoiar o novo governo do Presidente Lula. A mudança ideológica do Parlamento pode ajudar a explicar a razão de só haver uma reação em quatro anos. Afinal, faz pouco sentido um parlamento reagir ao STF para manter decisões de outro parlamento de ideologia distinta.

⁹² A 55ª legislatura começou em 2015 e durará até o final de 2018. No entanto, como a pesquisa definiu como marco final o dia 31/12/2017, a legislatura poderá produzir mais reações até o seu encerramento.

⁹³ No Senado Federal, foram quatro reações (todas negativas). Na Câmara dos Deputados, houve oito reações (sete negativas).

⁹⁴ O Senado Federal reagiu 13 vezes (12 negativas) e a Câmara dos Deputados reagiu dez vezes (oito negativas).

⁹⁵ Vide infográfico “Evolução das bancadas” disponível em <<http://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/evolucao-das-bancadas-parlamentares.html>>. Acesso em 05/06/2018.

Por outro lado, o altíssimo número de reações da 55ª Legislatura parece ter sido influenciado por diversos fatores. Dois fatores parecem ser os mais importantes⁹⁶: (i) o aumento do protagonismo do Supremo Tribunal Federal; e (ii) a crise econômica.

É notória a expansão do papel político do STF desde a promulgação da Constituição Federal de 1988⁹⁷. Nos últimos anos, a corte tem aumentado o número de decisões sobre assuntos de grande importância política. Como salienta Vilhena, a expansão da atuação da corte é tão grande que “é difícil pensar um tema relevante da vida política contemporânea que não tenha reclamado ou venha a exigir a intervenção do Supremo Tribunal Federal”⁹⁸. Assim, ao expandir seu papel, a corte fica naturalmente mais exposta a reações a suas decisões.

Nesse sentido, a 55ª Legislatura possui uma característica especial que pode ter influenciado no aumento significativo de reações: o fato de apontado como a mais conservadora desde a promulgação da CRFB-88⁹⁹. Esse fator é especialmente importante tendo em vista que o STF tem adotado posições ditas progressistas nos últimos anos¹⁰⁰. Assim, o aumento de reações pode ter sido influenciado por um choque ideológico entre um Congresso Nacional majoritariamente conservador e um STF politicamente ativo e majoritariamente progressista.

Além disso, a crise econômica existente no país durante a 55ª Legislatura também parece ter influenciado nesse elevado número de reações. Dentre as 20 reações negativas contabilizadas no período, sete estão ligadas ao uso de recursos por parte da União e duas são de cunho tributário. Dessa forma, parece que a crise econômica – e a escassez de recursos – tornou ainda mais intensa a disputa pelas receitas existentes, incentivando o Congresso

⁹⁶ Um outro fator que pode ser considerado é o papel de oposição ao governo assumido pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha.

⁹⁷ Rodrigo Brandão cita algumas razões para essa expansão, tais como: o enraizamento da noção de supremacia da Constituição; a utilização da corte como foro de decisão de disputas políticas; e a expansão dos direitos fundamentais e dos seus mecanismos de proteção. BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª ed., 2017, pp. 175-177. Também nesse sentido: VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. São Paulo: Revista Direito GV, v. 4, n. 2, 2008, pp. 441-463.

⁹⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. São Paulo: Revista Direito GV, v. 4, n. 2, 2008, p. 451.

⁹⁹ CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: CRUZ, Sebastião (Org.); KAYSEL, André (Org.); CODAS, Gustavo (org.). *Direita, volver*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 115-144. QUEIROZ, Antônio Augusto. *O Congresso mais conservador desde a redemocratização*. Le monde diplomatique Brasil. Publicado em 05/11/2014. Disponível em <<https://diplomatie.org.br/o-congresso-mais-conservador-desde-a-redemocratizacao/>>. Acesso em 09/06/2018.

¹⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.); GLEZER, Rubens Eduardo (Org.). *A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 61-65.

Nacional a sua prerrogativa de Poder Constituinte Derivado (por meio das PECs) para garantir mais recursos aos projetos de seu interesse.

5.6 Reações positivas

Como era esperado, há bem mais reações negativas do que reações positivas a decisões do STF. No entanto, questiona-se o que levaria o Congresso Nacional a se submeter ao processo legislativo de emenda constitucional apenas para reforçar a decisão do STF. A indagação é bastante pertinente: até que o Congresso Nacional se pronuncie novamente, a decisão do STF é a decisão final. A princípio, não faria sentido arcar com o custo político de aprovar uma PEC somente para concordar com o STF.

A fim de tentar encontrar respostas para esse questionamento, faz-se necessário analisar qualitativamente as PECs de reação positiva. Conforme exposto, ao todo os seguintes dispositivos foram classificados como de reação positiva: a EC 35 (apenas na Câmara dos Deputados), a EC 40 (apenas na Câmara dos Deputados), a PEC 74/2015 da Câmara dos Deputados e a EC 93 (em ambas as casas)¹⁰¹. Os dois primeiros foram descritos em detalhes nos itens 4.3.3 e 4.3.4, mas serão brevemente recapitulados abaixo. Além disso, serão fornecidas mais informações sobre os dois últimos.

A EC 35 reformou todo o artigo 53 da Constituição, que trata da imunidade parlamentar. Especificamente, o ponto de reação foi o *caput* do artigo que, após decisão do STF nesse sentido, foi alterado para deixar claro que a imunidade relacionada às opiniões, às palavras e aos votos dos parlamentares deve ser observada tanto na esfera penal quanto na civil.

A EC 40 reformou a integralidade do artigo 192 da Constituição e dois outros artigos. A emenda revogou o art. 192 § 3º, que dirimia sobre um valor máximo para as taxas de juros. Antes, no entanto, o STF havia suspenso a eficácia do dispositivo até que fosse editada lei complementar o regulando.

Por sua vez, a PEC 74/2015 da Câmara dos Deputados tratava do regime de pagamento via precatórios. A EC 62 instituiu regime especial de pagamento de precatórios pelo prazo de até 15 anos. Ao analisar sua constitucionalidade nas ADIs 4357 e 4425, o STF determinou que o regime especial valesse apenas até 2020. A PEC 74/2015, aprovada em dois

¹⁰¹ Sobre o fato de essas reações não terem sido computadas na contagem do Senado Federal – ainda que a participação da casa seja óbvia –, ver item 4.2.

turnos pela Câmara dos Deputados, visou a reformar o regime dos precatórios, alterando seis artigos da Constituição Federal. Nessa reforma, a Câmara dos Deputados previu que o regime especial duraria apenas até 2020 – e fez os ajustes financeiros correspondentes.

Por fim, a EC 93 tratou da desvinculação de arrecadação de impostos e de contribuições sociais da União. A desvinculação das receitas da União (DRU) foi instituída pela EC 27 e renovada pelas ECs 42, 56 e 68. Tratava-se de instrumento por meio do qual 20% das receitas da União ficariam temporariamente desvinculadas das destinações fixadas na CRFB-88 – incluindo a receita advinda de contribuições sociais, instrumento tributário cuja destinação das receitas é elemento essencial. Nesse sentido, argumentava-se que, caso a DRU fosse inconstitucional, as contribuições sociais também seriam por conta da ausência de um de seus elementos essenciais (a destinação). Nesse caso, o Governo Federal deveria devolver todas as receitas arrecadadas por meio de contribuições sociais desde a EC 27.

No entanto, no RE 566.007 em 2014, o Plenário do STF reconheceu que, ainda que a DRU fosse declarada inconstitucional, as contribuições sociais recolhidas não seriam consideradas inconstitucionais e, portanto, o contribuinte não teria direito à restituição¹⁰². Ao decidir dessa forma, o STF chancelou a DRU. Dois anos depois, o Congresso Nacional promulgou a EC 93, prorrogando novamente a DRU e aumentando sua dimensão, com a alteração do percentual de desvinculação (de 20% para 30%) e com a previsão de desvinculação das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É possível encontrar padrões nas reações positivas que ajudam a explicar as razões pelas quais o Congresso Nacional se deu ao trabalho de confirmar a decisão do STF.

Em primeiro lugar, nos quatro casos, os parlamentares também alteraram outros dispositivos além daqueles em que a reação está contida. Esse comportamento pode indicar que o Congresso Nacional já iria fazer alterações em dispositivos da mesma temática e apenas aproveitou para consolidar o entendimento do STF. Dessa forma, o custo da reação positiva seria baixo uma vez que a emenda em questão já seria feita.

Pode-se identificar outro padrão: dos quatro casos, três tratam de temas sensíveis para a classe política. Enquanto a EC 35 trata de imunidades parlamentares, a PEC 74/2015 e a EC 93 tratam do orçamento do Estado. É razoável supor que, em casos mais sensíveis à

¹⁰² Esclarece-se que a Relatora Ministra Carmen Lúcia, em seu voto vencedor, afirmou a constitucionalidade da DRU, citando, inclusive, precedentes da 2ª Turma do STF e decisões monocráticas da Corte. No entanto, ressalta-se que a relatora enquadró o caso de forma a afirmar que a questão principal do recurso seria a restituição dos valores pagos pelos contribuintes em caso de declaração de inconstitucionalidade da DRU.

classe política, os parlamentares prezem especialmente pela segurança jurídica oriunda da constitucionalização de determinado entendimento.

Além desses dois padrões, os casos da PEC 74/2015 e da EC 93 também apresentam semelhanças interessantes. Enquanto nos casos da EC 35 e da EC 40, o Congresso Nacional simplesmente positivou o entendimento do STF, na PEC 74/2015 e na EC 93, os parlamentares agiram a partir da decisão do STF. Na PEC 74/2015, os parlamentares ajustaram os dispositivos para readequar a viabilidade do pagamento dos precatórios dentro do prazo determinado. Por sua vez, na EC 93, o Congresso Nacional expandiu os efeitos da DRU após a decisão do STF, fazendo com que pareça estar testando quais serão os limites impostos pela corte.

Dessa forma, ainda que seja impossível afirmar quais são as motivações por trás de reações positiva, elencou-se algumas hipóteses embasadas nos exemplos reais citados.

6 Conclusão

O presente estudo se propôs a fornecer mais ferramentas para o debate sobre a independência e a harmonia entre os Poderes Legislativo e Judiciário no Brasil. Por meio da pesquisa e da análise apresentadas acrescentou base empírica à discussão existente para que, em conjunto com outros dados, possa-se definir com mais precisão a relação entre as duas instituições.

De forma mais específica, para atingir esse objetivo, analisou um aspecto específico da relação entre as casas do Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal: a reação às decisões judiciais por meio de Propostas de Emenda à Constituição. Com efeito, o presente trabalho analisou e classificou todas as PECs disponíveis para mapear as reações legislativas existentes e encontrar possíveis padrões¹⁰³. Os resultados encontrados estão disponibilizados no presente texto para permitir seu uso em outras pesquisas.

Além de classificar os dados, propôs-se a fazer breves comentários sobre os resultados encontrados. Especificamente, analisou seis questões observadas nos resultados da pesquisa: (i) o alto número de reações do Congresso Nacional; (ii) a demora nas reações do Congresso Nacional; (iii) a diferença entre reações positivas e negativas; (iv) os temas mais propensos a reações negativas do Congresso Nacional; (v) os períodos em que o Congresso Nacional mais reagiu; (vi) as reações positivas. Dessa forma, analisou-se os resultados de forma objetiva, selecionando os resultados mais interessantes, e de forma subjetiva, elencando hipóteses que possam justificar esses resultados. Salienta-se que, o presente estudo não pretendeu encontrar as razões por trás dos fenômenos observados, mas apenas indicar possíveis razões. Dessa forma, elencam-se, à título de exemplo, algumas observações feitas a partir dos dados encontrados:

- (a) Uma quantidade considerável das PECs possui reação a decisões prévias do STF. A taxa de PECs reativas é de 24% na Câmara dos Deputados e de 18% no Senado Federal. Praticamente, a cada quatro PECs aprovadas pela Câmara dos Deputados e a cada cinco aprovadas pelo Senado Federal, uma contém reação a alguma decisão do STF;

¹⁰³ Como já exposto, para cada PECs reativa indicou-se as seguintes características: (a) classificação da PEC como reação positiva ou negativa à decisão material da Suprema Corte; (b) a decisão prévia do STF que tratou do tema abordado pelo PEC; (c) a data da decisão prévia do STF que tratou do tema abordado pelo PEC; (d) o órgão colegiado do STF que decidiu sobre o tema abordado pelo PEC; (e) a data da última votação da PEC na casa legislativa; (f) o tema da PEC, a partir de classificação própria; e (g) classificação da PEC a partir do sistema de classificação proposto por Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes

- (b) A reação por meio da aprovação de PECs costuma demorar a acontecer. O tempo médio de reação da Câmara dos Deputados é de aproximadamente 6 anos e o do Senado Federal é de aproximadamente 7,2 anos. Igualmente, ao menos 48% das reações da Câmara dos Deputados e 59% das reações do Senado Federal aconteceram em legislatura diversa da que ocupava a casa no momento da decisão do STF. Levantou-se duas hipóteses para isso: (i) a decisão do STF não é importante para aquela legislatura; (ii) o desgaste político de reações contrárias é menor depois de alguns anos; e (iii) o processo legislativo é demorado;
- (c) As reações são majoritariamente negativas, mas há reações positivas. Tendo em vista o custo-benefício de cada reação, há poucos incentivos para aprovar uma PEC que reaja positivamente a uma decisão do STF. Por isso, a existência de reações positivas não é intuitiva. No entanto, a análise individual dessas PECs mostra que nenhuma delas foi criada apenas com o intuito de reagir positivamente ao STF – todas as reações positivas foram incorporadas ao texto constitucional em conjunto com várias outras alterações –, o que reduz significativamente o custo de reagir positivamente;
- (d) Os resultados da pesquisa parecem demonstrar que as casas do Congresso Nacional reagem negativamente de forma mais enfática em três temas: Tributário, Servidores Públicos e Eleições. No entanto, a análise individual de cada reação parece indicar que as reações negativas nesses três temas não acontecem pelos mesmos motivos. Enquanto as PECs relacionadas a Tributário dispõem sobre vários assuntos, as PECs sobre Servidores Públicos e Eleições tocam apenas em dois ou três assuntos. Isso pode indicar que: (i) Tributário é um tema importante para o Congresso Nacional de forma geral, já que há múltiplas reações negativas distintas; e (ii) Servidores Públicos e Eleições contém tópicos de muita importância para o Congresso Nacional e, por isso são tópicos-alvo de reações sucessivas.
- (e) O número de reações a decisões do STF varia bastante ao longo do tempo. Duas legislaturas se destacam como as mais reativas: a 51ª Legislatura,

que reagiu 12 vezes¹⁰⁴, e a 55ª Legislatura¹⁰⁵, com 23 reações¹⁰⁶. No entanto, oferece-se explicações distintas para o grande número de reações nas duas épocas. A primeira parece ter sido influenciada principalmente por dois fatores político-partidários: (i) a reforma estrutural realizada nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso; e (ii) o elevado número de parlamentares pertencentes a partidos da base aliada do Presidente Fernando Henrique Cardoso. A segunda, por sua vez, parece ter sido influenciada pelos seguintes fatores: (i) o aumento do protagonismo do Supremo Tribunal Federal; e (ii) a crise econômica.

Os resultados encontrados – bem como as análises feitas – podem ser explorados em novos estudos sobre o tema. Ao disponibilizar os dados obtidos e classificados, pretende-se possibilitar estudos ainda mais específicos sobre os temas em questão, analisando-se apenas determinada(s) classificação(ões) utilizadas.

Por fim, ressalta-se a intenção de completar a presente pesquisa. Por conta dos dados disponíveis, não foi possível comparar os comportamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados – comparação desejada inicialmente. Por isso, pretende-se obter bases de dados idênticas para as duas casas do Congresso Nacional de forma a permitir a comparação.

Nesse sentido, a continuação da pesquisa cumprirá duplo propósito. Além de permitir a comparação entre os comportamentos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, em razão de possuir base de dados mais ampla e completa, possibilitará confirmar os resultados obtidos no presente estudo – inclusive, permitindo a realização de novas análises.

¹⁰⁴ No Senado Federal, foram quatro reações (todas negativas). Na Câmara dos Deputados, houve oito reações (sete negativas).

¹⁰⁵ A 55ª legislatura começou em 2015 e durará até o final de 2018. No entanto, como a pesquisa definiu como marco final o dia 31/12/2017, a legislatura poderá produzir mais reações até o seu encerramento.

¹⁰⁶ O Senado Federal reagiu 13 vezes (12 negativas) e a Câmara dos Deputados reagiu dez vezes (oito negativas).

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Emenda Constitucional nº 3/93 - Controle de constitucionalidade - Imunidade tributária. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 198, 1994, pp. 123-194.

ARGUELHES, Diego Werneck. A PEC do Desrespeito. JOTA. Publicado em 06/05/2015. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-pec-do-desrespeito-ao-supremo-06052015>>. Acesso em 10/05/2018.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Indicações presidenciais para o Supremo Tribunal Federal e seus fins políticos: uma resposta a Mariana Prado e Cláudia Turner. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 255, 2010, pp. 115-143.

ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. *Novos estudos CEBRAP*. São Paulo, v. 37, n. 1, 2018, p. 13-32.

BACKES; Ana Luiza. A 55ª Legislatura (2015/2018). Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.); GLEZER, Rubens Eduardo (Org.). *A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 25-77.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: Direito e política no Brasil contemporâneo. In: *As novas faces do Ativismo Judicial*. FELLET, André Luiz Fernandes (Org.); PAULA, Daniel Giotti (Org.); NOVELINO, Marcelo (Org.). Bahia: Editora JusPodivum, 2011, p. 234.

BRANDÃO, Rodrigo. Mecanismos de diálogos constitucionais nos EUA e no Brasil. In: SARMENTO, Daniel (org.). *Jurisdição Constitucional e Política*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, v. 1, p. 120-150.

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2ª ed., 2017.

BULLA, Beatriz. Cármen Lúcia e Eunício buscam solução para afastamento de Aécio. Estadão. Publicado em 02/10/2017. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,carmen-lucia-e-eunicio-buscam-solucao-para-afastamento-de-aecio,70002023490>>. Acesso em 28/05/2018.

CODATO, Adriano; BOLOGNESI, Bruno; ROEDER, Karolina Mattos. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: CRUZ, Sebastião (Org.); KAYSEL, André (Org.); CODAS, Gustavo (org.). Direita, volver. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 115-144.

COELHO, Sacha Calmon Navarro; MOREIRA, André Mendes. A CPMF e os Princípios Constitucionais Tributários. In: Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. SANTI, Eurico Marcos Diniz (org.). São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 726-745.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 21, n. 61, 2006, pp. 41-62.

DAHL, Robert A. Decision-making in a democracy: The Supreme Court as a national policy-maker. Atlanta (Georgia): Journal of Public Law, v. 6, 1957, p. 279-295.

DE MORAES VOJVODIC, Adriana; MACHADO, Ana Mara França; CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Escrevendo um romance, primeiro capítulo: precedentes e processo decisório no STF. São Paulo: Revista Direito GV, v. 5, n. 1, 2009, pp. 21-44.

FALCÃO, Joaquim. O Supremo. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2015.

FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck. Onze Supremos: Todos contra o plenário. In: FALCÃO, Joaquim (Org.); ARGUELHES, Diego Werneck (Org.); RECONDO, Felipe (Org.). Onze supremos: o Supremo em 2016. Belo Horizonte, MG: Letramento, 2017, pp. 20-29.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The Charter Dialogue between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn't Such a Bad Thing after All). Toronto: Osgoode Hall Law Journal, v. 35, p. 75-124.

JARDIM, Lauro. O audacioso Cunha. Veja. Publicado em 11/06/2015. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/blog/radar/o-audacioso-cunha/>>. Acesso em 27/05/2018.

LEAL, Fernando. Até que ponto é possível legitimar a jurisdição constitucional pela racionalidade? Uma reconstrução crítica de “A razão sem voto”. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (Org.); GLEZER, Rubens Eduardo (Org.). A razão e o voto: diálogos constitucionais com Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, pp. 110-140.

LIMA, João M. C. E. S.; ARGUELHES, Diego Werneck. Políticas públicas, interpretação judicial e as intenções do legislador: o ProUni e o “cripto-ativismo” do Supremo Tribunal Federal. Curitiba: Revista de Investigações Constitucionais, v. 4, 2017, p. 163-192.

LLANOS, Mariana; LEMOS, Leany Barreiro. Presidential Preferences? The Supreme Federal Tribunal Nominations in Democratic Brazil. Latin American Politics and Society, v. 55, n. 2, 2013, pp. 77-105.

MELLO FILHO, José Celso. Notas sobre o Supremo Tribunal: (Império e República). Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014, p. 19.

POGREBINSCHI, Thamy. Judicialização ou Representação? Política, direito e democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

PRADO, Maeli. Justiça do Trabalho não deveria nem existir, diz deputado Rodrigo Maia. Folha de São Paulo. Publicado em 08/03/2017. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1864822-justica-do-trabalho-nao-deveria-nem-existir-diz-deputado-rodri-go-maia.shtml>>. Acesso em 31/05/2018.

QUEIROZ, Antônio Augusto. O Congresso mais conservador desde a redemocratização. Le monde diplomatique Brasil. Publicado em 05/11/2014. Disponível em <<https://diplomatique.org.br/o-congresso-mais-conservador-desde-a-redemocratizacao/>>. Acesso em 09/06/2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. São Paulo: Revista Direito GV, v. 4, n. 2, 2008, pp. 441-463.

Anexo A

Tabela A.1: PECs selecionadas da Câmara dos Deputados

PEC 241/2016	PEC 5/1995	PEC 457/2005	PEC 333/2004	PEC 203/1995	PEC 627/1998
PEC 74/2015	PEC 558/2006	PEC 45/1991	PEC 33/1999	PEC 199/2003	PEC 626/1998
PEC 11/2015	PEC 601/1998	PEC 446/2009	PEC 324/2009	PEC 198/1995	PEC 610/1998
PEC 1/2015	PEC 6/1995	PEC 445/2009	PEC 308/1996	PEC 197/2012	PEC 61/1990
PEC 4/2015	PEC 590/2006	PEC 443/2009	PEC 306/2000	PEC 190/2007	PEC 61/2011
PEC 395/2014	PEC 58/2007	PEC 438/2001	PEC 300/2008	PEC 182/1994	PEC 48/1991
PEC 233/2016	PEC 575/1998	PEC 434/2014	PEC 3/1999	PEC 182/2007	PEC 478/2010
PEC 209/2012	PEC 574/2002	PEC 426/2014	PEC 3/1995	PEC 172/2012	PEC 472/1997
PEC 25/1995	PEC 565/2006	PEC 416/2005	PEC 293/2013	PEC 169/1993	PEC 471/2005
PEC 96/1992	PEC 55/2011	PEC 413/2005	PEC 290/2013	PEC 163/1995	PEC 47/2003
PEC 559/2002	PEC 548/2002	PEC 41/1991	PEC 289/2000	PEC 153/2003	PEC 227/2004
PEC 391/2009	PEC 544/2002	PEC 41/2003	PEC 285/2004	PEC 138/2003	PEC 222/2000
PEC 171/1993	PEC 536/1997	PEC 33/1995	PEC 277/2000	PEC 130/2007	PEC 22/1999
PEC 449/1997	PEC 536/2006	PEC 407/1996	PEC 277/2008	PEC 128/1995	PEC 215/2003
PEC 98/2007	PEC 53/1999	PEC 407/2001	PEC 272/2000	PEC 111/2011	PEC 207/2012
PEC 90/2011	PEC 526/1997	PEC 40/2003	PEC 173/1995	PEC 103/2011	PEC 349/2001
PEC 85/1999	PEC 511/2006	PEC 4/1995	PEC 270/2008	PEC 101/2003	PEC 347/1996
PEC 82/1991	PEC 51/1990	PEC 37/2011	PEC 256/1995	PEC 1/1995	PEC 346/2013
PEC 82/1995	PEC 507/2010	PEC 368/2009	PEC 254/2000	PEC 304/2017	PEC 338/1996
PEC 7/1995	PEC 498/1997	PEC 367/1996	PEC 249/2000	PEC 282/2016	PEC 336/2009
PEC 7/1999	PEC 495/2006	PEC 358/2013	PEC 247/2013	PEC 77/2003	
PEC 7/2003	PEC 483/2005	PEC 352/2013	PEC 233/1995	PEC 212/2016	
PEC 637/1999	PEC 48/1995	PEC 351/2009	PEC 228/2004	PEC 199/2016	

Tabela A.2: PECs selecionadas do Senado Federal

PEC 48/2015	PEC 113/2015	PEC 18/2013	PEC 28/2009	PEC 9/2006	PEC 39/2001	PEC 57/1999
PEC 45/2017	PEC 107/2015	PEC 122/2011	PEC 89/2003	PEC 7/2006	PEC 27/2003	PEC 19/2000
PEC 24/2012	PEC 33/2014	PEC 53/2011	PEC 54/2009	PEC 72/2005	PEC 7/2003	PEC 25/2000
PEC 29/2017	PEC 74/2013	PEC 3/2011	PEC 12A/2006	PEC 8/2006	PEC 55/1999	PEC 37/2000
PEC 4/2017	PEC 98/2015	PEC 11/2003	PEC 7/2008	PEC 59/2004	PEC 22/1999	PEC 10/2000
PEC 14/2016	PEC 71/2011	PEC 6/2012	PEC 41/2008	PEC 9/2003	PEC 16/2002	PEC 88/1999
PEC 33/2017	PEC 84/2015	PEC 66/2012	PEC 96A/2003	PEC 29/2002	PEC 21/2001	PEC 86/1999
PEC 77/2015	PEC 78/2013	PEC 65/2011	PEC 87A/2003	PEC 31/2000	PEC 1/2001	PEC 11/2000
PEC 64/2016	PEC 7/2015	PEC 34/2012	PEC 29/2003	PEC 12/2004	PEC 2/2002	PEC 24/1999
PEC 10/2013	PEC 40/2011	PEC 82/2011	PEC 47/2008	PEC 87/2003	PEC 55/2001	PEC 66/1999
PEC 50/2016	PEC 32/2010	PEC 33/2009	PEC 12/2006	PEC 42/2003	PEC 3/2002	PEC 67/1999
PEC 55/2016	PEC 12/2014	PEC 103/2011	PEC 12A/2004	PEC 77A/2003	PEC 19/2002	PEC 90/1999
PEC 36/2016	PEC 39/2013	PEC 86/2007	PEC 20/2008	PEC 77B/2003	PEC 18/2002	PEC 4/2000
PEC 31/2016	PEC 35/2011	PEC 5/2012	PEC 22/2006	PEC 57/2003	PEC 4/2002	PEC 6/1999
PEC 30/2014	PEC 20/2014	PEC 114/2011	PEC 56/2001	PEC 15/2004	PEC 29/2001	PEC 65/1999
PEC 73/2015	PEC 77/2013	PEC 11/2011	PEC 96/2003	PEC 40/2000	PEC 5/2002	PEC 53/1999
PEC 43/2012	PEC 57A/1999	PEC 64/2007	PEC 57/2005	PEC 29A/2000	PEC 87/1999	PEC 1/1999
PEC 159/2015	PEC 11/2014	PEC 17/2010	PEC 89/2007	PEC 29/2000	PEC 27/2001	
PEC 152/2015	PEC 4/2014	PEC 100/2007	PEC 23/2007	PEC 17/2004	PEC 36/2000	
PEC 133/2015	PEC 61/2013	PEC 17/2008	PEC 75/2007	PEC 74A/2003	PEC 36/2001	
PEC 3/2016	PEC 43/2013	PEC 42/2008	PEC 64/1999	PEC 74/2003	PEC 42/2001	
PEC 128/2015	PEC 22A/2000	PEC 14/2008	PEC 22/2000	PEC 77/2003	PEC 12/2001	
PEC 99/2015	PEC 123/2011	PEC 51/2003	PEC 12/2003	PEC 67/2003	PEC 20/2001	

Anexo B

Tabela B.1: Tipo de reação, tema, classificação Couto/Arantes e tempo decorrido entre a decisão e a reação

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Tema	Classificação Couto/Arantes	Tempo CD	Tempo SF
1	99	Em 2013, o STF declarou inconstitucional dispositivo da EC 62 que fixava prazo de 15 anos para pagamento dos precatórios por meio do regime especial de pagamento de precatórios. Por meio da modulação dos efeitos da decisão, a corte decidiu em 2015 que o regime especial de pagamento de precatórios teria sobrevida até 2020. A EC 99 estendeu o prazo até 2024.	Sim	Orçamento	Policy	987	993
2	97	Em 2006, o STF declarou inconstitucional os dispositivos da Lei 9.096/95 que instituíam a "cláusula de barreira". A EC 97 alterou o art. 17 da CRFB-88 para constitucionalizar a cláusula de barreira.	Sim	Eleições	Regras do Jogo	3947	3953
3	96	Em 2016, o STF declarou inconstitucional a Lei 15.299/2013 do Estado do Ceará, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural no estado, por entender que violava o art. 225, § 1º da CRFB-88. A EC 96 acrescentou um parágrafo a esse artigo para deixar claro a constitucionalidade da prática.	Sim	Direitos fundamentais	Policy	237	131
4	94	Em 2008, o STF declarou inconstitucional a Lei 15.010/2004 do Estado de Goiás que previa transferência de parcela do saldo de depósitos judiciais ao tesouro estadual, por entender que constituiria ingerência indevida no Poder Judiciário. A EC 94 permite o uso de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios.	Sim	Separação de Poderes	Regras do Jogo	3205	3029

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Tema	Classificação Couto/Arantes	Tempo CD	Tempo SF
5	93	Em 2014, o STF afirmou a constitucionalidade desvinculação das receitas da União (DRU), instituída pela EC 27 e renovada pelas ECs 42, 56 e 68. Após a declaração, o Congresso Nacional promulgou a EC 93, prorrogando novamente a DRU e aumentando sua dimensão.	Não	Orçamento	Policy	573	650
6		Em 2013, o STF declarou inconstitucional dispositivo da EC 62 que fixava prazo de 15 anos para pagamento dos precatórios por meio do regime especial de pagamento de precatórios. Por meio da modulação dos efeitos da decisão, a corte decidiu em 2015 que o regime especial de pagamento de precatórios teria sobrevida até 2020. A PEC em questão positiva esse entendimento.	Não	Orçamento	Policy	265	N/A
7		O STF possui entendimento de que, ao contrário do que acontece com os servidores públicos civis, servidores militares não podem cumular cargos públicos. A PEC prevê a acumulação de cargos por militares estaduais.	Sim	Servidores Públicos	Policy	6893	N/A
8	91	Em 2008, o STF decidiu que os mandatos parlamentares pertenciam aos partidos políticos (princípio da fidelidade partidária). Dessa forma, ao trocar de partido, um parlamentar eleito poderia perder seu cargo. A EC 91 cria uma janela para que políticos troquem de partido sem perder seu mandato.	Sim	Legislativo (interno)	Regras do Jogo	2490	2609

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Tema	Classificação Couto/Arantes	Tempo CD	Tempo SF
9	87	O STF possuía o entendimento de que a CRFB-88 não permitia a cobrança do ICMS com base no Estado de destino do bem tributado. A EC 87 criou sistema misto permitindo que parte da arrecadação do imposto vá para o Estado de destino do bem.	Sim	Tributário	Regras do Jogo	1317	1388
10	77	O STF possui entendimento de que, ao contrário do que acontece com os servidores médicos civis, servidores médicos militares não poderiam cumular cargos públicos. A EC 77 permite essa cumulação.	Sim	Servidores Públicos	Policy	6257	6075
11		O STF entende que, após a promulgação da CRFB-88, a delegação de atividade notarial ou cartorária extrajudicial tem como requisito a prévia aprovação em concurso público. A PEC em questão visa a criar uma exceção a essa regra para os atuais ocupantes dos cargos que não tenham passado por concurso público.	Sim	Outros	Policy	986	N/A
12	58	O STF firmou o entendimento de que o número de vereadores deveria ser diretamente proporcional à população do Município, dentro dos valores máximo e mínimo previstos na CRFB-88. Assim, diversos Municípios tiveram que diminuir o seu número de vereadores. A EC 58 alterou os valores previstos na CRFB-88 e criou uma escala, correlacionando a população do Município e o seu número de vereadores. No entanto, fixou os valores da escala de tal forma que os Municípios obtivessem número significativamente maior de vereadores do que o previsto nas decisões do STF.	Sim	Eleições	Regras do Jogo	2665	2386

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Tema	Classificação Couto/Arantes	Tempo CD	Tempo SF
13	57	Em 2007, o STF declarou inconstitucional leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais, sob o argumento de que seria necessário haver lei complementar federal que trataria da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. A EC 57 convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios realizados por essas leis.	Sim	Pacto Federativo	Definições de Estado e nação	488	502
14		O STF firmou o entendimento de que o número de vereadores deveria ser diretamente proporcional à população do Município, dentro dos valores máximo e mínimo previstos na CRFB-88. Assim, diversos Municípios tiveram que diminuir o seu número de vereadores. A PEC em questão visava a alterar os valores previstos na CRFB-88 de tal forma que os Municípios obtivessem número significativamente maior de vereadores do que o previsto nas decisões do STF.	Sim	Eleições	Regras do Jogo	1526	N/A
15	76	Em 2005, o STF julgou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que fixava o voto aberto na Assembleia Legislativa para determinação de perda de mandato de parlamentar. A EC 76 retira a exigência constitucional de voto secreto prevista no art. 55 § 2º.	Sim	Legislativo (interno)	Regras do Jogo	3036	3120

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Tema	Classificação Couto/Arantes	Tempo CD	Tempo SF
16	47	Em 1993, o STF firmou entendimento de que as contribuições sociais não poderiam ser progressivas em relação aos vencimentos dos servidores. A EC 47 permite que as contribuições sociais tenham alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.	Sim	Previdência	Policy	4401	4507
17	41	O STF entendeu que os artigos 3º e 5º da EC 19, que trata da remuneração de servidores, não seriam autoaplicáveis. A EC 41 previu a autoaplicabilidade de dispositivos semelhantes.	Sim	Servidores Públicos	Policy	1890	1996
18	40	Em 1991, o STF havia suspenso a eficácia do art. 192 § 3º (que instituía o valor máximo de juros a ser cobrado) até que fosse editada lei complementar o regulando. A EC 40 revogou o dispositivo.	Não	Outros	Policy	4452	N/A
19	39	O STF firmou entendimento de que o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa. Como resposta, a EC 39 instituiu a contribuição de iluminação pública.	Sim	Tributário	Regras do Jogo	1379	1190
20	35	O STF firmou jurisprudência no sentido de que a imunidade parlamentar deve ser observada tanto na esfera penal quanto na civil. A EC 35 alterou o caput do art. 53 da CRFB-88 para deixar esse entendimento explícito.	Não	Legislativo (interno)	Regras do Jogo	3402	N/A

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Tema	Classificação Couto/Arantes	Tempo CD	Tempo SF
21		O STF firmou entendimento de que o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa. A PEC em questão pretendia constitucionalizar a taxa de iluminação pública.	Sim	Tributário	Regras do Jogo	1001	N/A
22	33	O STF entendia que não incidia ICMS na importação de bens por pessoa que não seja contribuinte do imposto. A EC 33 estendeu a incidência do ICMS à operação de importação de bem destinado a pessoa que não se dedica habitualmente ao comércio ou à prestação de serviços.	Sim	Tributário	Regras do Jogo	1107	1169
23	34	O STF possuía o entendimento de que não era possível a cumulação de cargos públicos por profissionais de saúde (sendo possível apenas por médicos). A EC 34 permite expressamente essa hipótese.	Sim	Servidores Públicos	Policy	1420	1498
24		O STF possuía o entendimento de que não era possível a cumulação de cargos públicos por profissionais de saúde (sendo possível apenas por médicos). A PEC em questão previa essa hipótese.	Sim	Servidores Públicos	Policy	965	N/A
25	46	Em 1992, o STF firmou entendimento de que pertence à União o domínio sobre as terras situadas nas ilhas litorâneas. A EC 46 criou exceções a essa regra geral, deixando de pertencer à União as ilhas costeiras sedes de entes municipais.	Sim	Pacto Federativo	Regras do Jogo	4206	4604
26	29	O STF possuía o entendimento de que o IPTU não poderia possuir alíquotas progressivas. A EC 29 altera a CRFB-88 para permitir esse que o IPTU tenha alíquotas progressivas.	Sim	Tributário	Policy	796	1070

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Tema	Classificação Couto/Arantes	Tempo CD	Tempo SF
27	32	O STF entendia que as Medidas Provisórias poderiam ser reeditadas indefinidamente pelo Presidente da República. A EC 32 limitou essa prática à apenas uma reedição.	Sim	Separação de Poderes	Regras do Jogo	1496	N/A
28	20	Em 1994, o STF declarou inconstitucional previsão da Lei 7.787/1989 que previa a incidência de contribuições sociais sobre relações de trabalho não empregatícias. A EC 20 inclui na CRFB-88 dispositivo autorizando expressamente tal incidência.	Sim	Previdência	Policy	1446	N/A
29	19	Em 1989, o STF julgou inconstitucional parágrafo da Lei 7.721/1989 que previa a inclusão das vantagens recebidas por ministros do STF para cálculo do limite previsto no art. 37, XII da CRFB-88. A EC 19 incluiu as vantagens pessoais de todos os funcionários e agentes públicos no teto remuneratório.	Sim	Servidores Públicos	Policy	2917	N/A
30		O STF possui o entendimento de que a causa de inelegibilidade prevista no art. 14, § 7º da CRFB-88 alcança a cunhados. A PEC em questão visava a restringir o parágrafo de forma a excluir essa possibilidade.	Sim	Eleições	Regras do Jogo	896	N/A
31	12	Em 1993, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional dispositivo da EC 3, que criou o IPMF, por desrespeitar o princípio da anterioridade tributária anual, o princípio da imunidade tributária recíproca entre os Entes federados e a imunidade tributária a templos, a sindicatos, a partidos políticos etc. A EC 12 criou a CPMF, que, por ser uma contribuição, não precisa respeitar a anterioridade tributária anual.	Sim	Tributário	Policy	952	N/A

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Tema	Classificação Couto/Arantes	Tempo CD	Tempo SF
32		Em julgamento de 1992, o STF entendeu que é inconstitucional a criação de polícias penitenciárias. A PEC em questão cria as polícias penitenciárias federal, estaduais e distrital.	Sim	Administração Pública	Policy	N/A	9301
33		O STF possui jurisprudência consolidada no sentido de que os crimes comuns (inclusive os dolosos contra a vida) praticados por indivíduos com foro por prerrogativa de função devem ser julgados pelos respectivos tribunais previstos na CRFB-88. A PEC em questão pretende restringir o foro por prerrogativa de função em crimes comuns ao Presidente da República, aos Presidentes das casas do Congresso Nacional e ao Presidente do STF.	Sim	Outros	Regras do Jogo	N/A	6489
34		Em 2006, o STF declarou inconstitucional os dispositivos da Lei 9.096/95 que instituíam a "cláusula de barreira". A PEC em questão prevê a inclusão da cláusula de barreira na CRFB-88	Sim	Eleições	Regras do Jogo	N/A	3639
35		O STF entende que Municípios não são legitimados para questionar dispositivos por meio do controle concentrado de constitucionalidade. A PEC visa a permitir que entidades de representação de municípios de âmbito nacional possam propor ADI e ADC.	Sim	Pacto Federativo	Regras do Jogo	N/A	1682

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Tema	Classificação Couto/Arantes	Tempo CD	Tempo SF
36		Em 2013, o STF declarou inconstitucional dispositivo da EC 62 que fixava prazo de 15 anos para pagamento dos precatórios por meio do regime especial de pagamento de precatórios. Por meio da modulação dos efeitos da decisão, a corte decidiu em 2015 que o regime especial de pagamento de precatórios teria sobrevida até 2020. A PEC buscava estender essa sobrevida até 2026.	Sim	Orçamento	Policy	N/A	385
37		Em 2014, o STF decidiu que não incide o ICMS na operação de arrendamento mercantil internacional. A PEC altera a CRFB-88 para incluir expressamente essa hipótese.	Sim	Tributário	Policy	N/A	384
38		Em 2009, o STF decidiu que é inconstitucional a exigência do diploma de jornalismo para o exercício da profissão de jornalista. A PEC visa a incluir dispositivo na CRFB-88 para dispor que o exercício da profissão de jornalista é privativo do portador de diploma.	Sim	Direitos fundamentais	Policy	N/A	1147
39		O STF possuía o entendimento de que a CRFB-88 não permitia a cobrança do ICMS com base no Estado de destino do bem tributado. A PEC em questão prevê sistema em que parte da arrecadação do imposto vá para o Estado de destino do bem.	Sim	Tributário	Regras do Jogo	N/A	373
40		Em 2005, o STF julgou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que fixava o voto aberto na Assembleia Legislativa para determinação de perda de mandato de parlamentar. A PEC em questão permite o voto aberto para esses casos.	Sim	Legislativo (interno)	Regras do Jogo	N/A	2610

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Tema	Classificação Couto/Arantes	Tempo CD	Tempo SF
41		O STF possuía o entendimento de que o princípio da fidelidade partidária não era aplicável a parlamentares empossados e a suplentes. A PEC prevê a aplicação do princípio da fidelidade partidária.	Sim	Legislativo (interno)	Regras do Jogo	N/A	6580
42		O STF entendeu que os artigos 3º e 5º da EC 19, que trata da remuneração de servidores, não seriam autoaplicáveis. A PEC previa a autoaplicabilidade de dispositivos semelhantes.	Sim	Servidores Públicos	Policy	N/A	2563

Tabela B.2: Tipo de reação, data e identificação da decisão reagida do STF, data e identificação das respectivas PECs.

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
1	99	Em 2013, o STF declarou inconstitucional dispositivo da EC 62 que fixava prazo de 15 anos para pagamento dos precatórios por meio do regime especial de pagamento de precatórios. Por meio da modulação dos efeitos da decisão, a corte decidiu em 2015 que o regime especial de pagamento de precatórios teria sobrevida até 2020. A EC 99 estendeu o prazo até 2024.	Sim	ADIs 4357 e 4425	25/03/2015	212/2016	06/12/2017	45/2017	12/12/2017
2	97	Em 2006, o STF declarou inconstitucional os dispositivos da Lei 9.096/95 que instituíam a "cláusula de barreira". A EC 97 alterou o art. 17 da CRFB-88 para constitucionalizar a cláusula de barreira.	Sim	ADIs 1351 e 1354	07/12/2006	282/2016	27/09/2017	33/2017	03/10/2017
3	96	Em 2016, o STF declarou inconstitucional a Lei 15.299/2013 do Estado do Ceará, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural no estado, por entender que violava o art. 225, § 1º da CRFB-88. A EC 96 acrescentou um parágrafo a esse artigo para deixar claro a constitucionalidade da prática.	Sim	ADIs 4983 e 5728	06/10/2016	304/2017	31/05/2017	50/2016	14/02/2017

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
4	94	Em 2008, o STF declarou inconstitucional a Lei 15.010/2004 do Estado de Goiás que previa transferência de parcela do saldo de depósitos judiciais ao tesouro estadual, por entender que constituiria ingerência indevida no Poder Judiciário. A EC 94 permite o uso de depósitos judiciais para o pagamento de precatórios.	Sim	ADI 3458	21/02/2008	233/2016	30/11/2016	159/2015	07/06/2016
5	93	Em 2014, o STF afirmou a constitucionalidade desvinculação das receitas da União (DRU), instituída pela EC 27 e renovada pelas ECs 42, 56 e 68. Após a declaração, o Congresso Nacional promulgou a EC 93, prorrogando novamente a DRU e aumentando sua dimensão.	Não	RE 566.007	13/11/2014	4/2015	08/06/2016	31/2016	24/08/2016
6		Em 2013, o STF declarou inconstitucional dispositivo da EC 62 que fixava prazo de 15 anos para pagamento dos precatórios por meio do regime especial de pagamento de precatórios. Por meio da modulação dos efeitos da decisão, a corte decidiu em 2015 que o regime especial de pagamento de precatórios teria sobrevida até 2020. A PEC em questão positiva esse entendimento.	Não	ADIs 4357 e 4425	25/03/2015	74/2015	15/12/2015	N/A	N/A

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
7		O STF possui entendimento de que, ao contrário do que acontece com os servidores públicos civis, servidores militares não podem cumular cargos públicos. A PEC prevê a acumulação de cargos por militares estaduais.	Sim	MS 22.402	19/12/1996	215/2003	03/11/2015	N/A	N/A
8	91	Em 2008, o STF decidiu que os mandatos parlamentares pertenciam aos partidos políticos (princípio da fidelidade partidária). Dessa forma, ao trocar de partido, um parlamentar eleito poderia perder seu cargo. A EC 91 cria uma janela para que políticos troquem de partido sem perder seu mandato.	Sim	MSs 26.602, 26.603 e 26.604.	17/10/2008	182/2007	12/08/2015	113/2015	09/12/2015
9	87	O STF possuía o entendimento de que a CRFB-88 não permitia a cobrança do ICMS com base no Estado de destino do bem tributado. A EC 87 criou sistema misto permitindo que parte da arrecadação do imposto vá para o Estado de destino do bem.	Sim	ADIs 4565, 4705 e 4628 RE 680.089	27/06/2011	197/2012	03/02/2015	7/2015	15/04/2015
10	77	O STF possui entendimento de que, ao contrário do que acontece com os servidores médicos civis, servidores médicos militares não poderiam cumular cargos públicos. A EC 77 permite essa cumulação.	Sim	RE 741.304 e MS 22.402	19/12/1996	293/2013	05/02/2014	122/2011	07/08/2013

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
11		O STF entende que, após a promulgação da CRFB-88, a delegação de atividade notarial ou cartorária extrajudicial tem como requisito a prévia aprovação em concurso público. A PEC em questão visa a criar uma exceção a essa regra para os atuais ocupantes dos cargos que não tenham passado por concurso público.	Sim	MS 28.371	13/12/2012	471/2005	26/08/2015	N/A	N/A
12	58	O STF firmou o entendimento de que o número de vereadores deveria ser diretamente proporcional à população do Município, dentro dos valores máximo e mínimo previstos na CRFB-88. Assim, diversos Municípios tiveram que diminuir o seu número de vereadores. A EC 58 alterou os valores previstos na CRFB-88 e criou uma escala, correlacionando a população do Município e o seu número de vereadores. No entanto, fixou os valores da escala de tal forma que os Municípios obtivessem número significativamente maior de vereadores do que o previsto nas decisões do STF.	Sim	RE 197.917, RMS 25.110 e ADI 3.345	06/06/2002	336/2009	22/09/2009	20/2008	17/12/2008

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
13	57	Em 2007, o STF declarou inconstitucional leis estaduais que criam municípios ou alteram seus limites territoriais, sob o argumento de que seria necessário haver lei complementar federal que trataria da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. A EC 57 convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios realizados por essas leis.	Sim	ADIs 2240, 3316, 3489 e 3689	03/08/2007	495/2006	03/12/2008	12A/2004	17/12/2008
14		O STF firmou o entendimento de que o número de vereadores deveria ser diretamente proporcional à população do Município, dentro dos valores máximo e mínimo previstos na CRFB-88. Assim, diversos Municípios tiveram que diminuir o seu número de vereadores. A PEC em questão visava a alterar os valores previstos na CRFB-88 de tal forma que os Municípios obtivessem número significativamente maior de vereadores do que o previsto nas decisões do STF.	Sim	#REF!	06/06/2002	333/2004	28/05/2008	N/A	N/A

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
15	76	Em 2005, o STF julgou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que fixava o voto aberto na Assembleia Legislativa para determinação de perda de mandato de parlamentar. A EC 76 retira a exigência constitucional de voto secreto prevista no art. 55 § 2º.	Sim	ADIs 2461 e 3208 e MS 31.386	12/05/2005	349/2001	03/09/2013	43/2013	26/11/2013
16	47	Em 1993, o STF firmou entendimento de que as contribuições sociais não poderiam ser progressivas em relação aos vencimentos dos servidores. A EC 47 permite que as contribuições sociais tenham alíquotas ou bases de cálculo diferenciadas, em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.	Sim	ADI 790	26/02/1993	227/2004	16/03/2005	77A/2003	30/06/2005
17	41	O STF entendeu que os artigos 3º e 5º da EC 19, que trata da remuneração de servidores, não seriam autoaplicáveis. A EC 41 previu a autoaplicabilidade de dispositivos semelhantes.	Sim	Sessão Administrativa de 24/06/1998	24/06/1998	40/2003	27/08/2003	67/2003	11/12/2003
18	40	Em 1991, o STF havia suspenso a eficácia do art. 192 § 3º (que instituía o valor máximo de juros a ser cobrado) até que fosse editada lei complementar o regulando. A EC 40 revogou o	Não	ADI 4	07/03/1991	53/1999	15/05/2003	N/A	N/A

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
		dispositivo.							
19	39	O STF firmou entendimento de que o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa. Como resposta, a EC 39 instituiu a contribuição de iluminação pública.	Sim	RE 233.332 e Súmula 670	10/03/1999	559/2002	18/12/2002	3/2002	12/06/2002
20	35	O STF firmou jurisprudência no sentido de que a imunidade parlamentar deve ser observada tanto na esfera penal quanto na civil. A EC 35 alterou o caput do art. 53 da CRFB-88 para deixar esse entendimento explícito.	Não	RE 210.917	12/08/1992	610/1998	05/12/2001	N/A	N/A
21		O STF firmou entendimento de que o serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa. A PEC em questão pretendia constitucionalizar a taxa de iluminação pública.	Sim	RE 233.332 e Súmula 670	10/03/1999	222/2000	05/12/2001	N/A	N/A
22	33	O STF entendia que não incidia ICMS na importação de bens por pessoa que não seja contribuinte do imposto. A EC 33 estendeu a incidência do ICMS à operação de importação de bem destinado a pessoa que não se dedica habitualmente ao comércio ou à	Sim	RE 191.346 e Súmula 660	29/09/1998	277/2000	10/10/2001	42/2001	11/12/2001

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
		prestação de serviços.							
23	34	O STF possuía o entendimento de que não era possível a cumulação de cargos públicos por profissionais de saúde (sendo possível apenas por médicos). A EC 34 permite expressamente essa hipótese.	Sim	RE 222.423 e ADI 281	05/11/1997	308/1996	25/09/2001	36/2001	12/12/2001
24		O STF possuía o entendimento de que não era possível a cumulação de cargos públicos por profissionais de saúde (sendo possível apenas por médicos). A PEC em questão previa essa hipótese.	Sim	RE 222.423 e ADI 281	05/11/1997	128/1995	27/06/2000	N/A	N/A
25	46	Em 1992, o STF firmou entendimento de que pertence à União o domínio sobre as terras situadas nas ilhas litorâneas. A EC 46 criou exceções a essa regra geral, deixando de pertencer à União as ilhas costeiras sedes de entes municipais.	Sim	ACO 317	17/09/1992	33/1999	24/03/2004	15/2004	26/04/2005
26	29	O STF possuía o entendimento de que o IPTU não poderia possuir alíquotas progressivas. A EC 29 altera a CRFB-88 para permitir esse que o IPTU tenha	Sim	RE 153.771 e Súmula 668	05/09/1997	82/1995	10/11/1999	86/1999	10/08/2000

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
		alíquotas progressivas.							
27	32	O STF entendia que as Medidas Provisórias poderiam ser reeditadas indefinidamente pelo Presidente da República. A EC 32 limitou essa prática à apenas uma reedição.	Sim	ADIs 295, 1516 e 1.397, RE 232.896 e Súmula 651	27/06/1997	472/1997	01/08/2001	N/A	N/A
28	20	Em 1994, o STF declarou inconstitucional previsão da Lei 7.787/1989 que previa a incidência de contribuições sociais sobre relações de trabalho não empregatícias. A EC 20 inclui na CRFB-88 dispositivo autorizando expressamente tal incidência.	Sim	RE 166.772	16/12/1994	33/1995	01/12/1998	N/A	N/A
29	19	Em 1989, o STF julgou inconstitucional parágrafo da Lei 7.721/1989 que previa a inclusão das vantagens recebidas por ministros do STF para cálculo do limite previsto no art. 37, XII da CRFB-88. A EC 19 incluiu as vantagens pessoais de todos os funcionários e agentes públicos no teto remuneratório.	Sim	ADI 14	01/12/1989	173/1995	26/11/1997	N/A	N/A

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
30		O STF possui o entendimento de que a causa de inelegibilidade prevista no art. 14, § 7º da CRFB-88 alcança a cunhados. A PEC em questão visava a restringir o parágrafo de forma a excluir essa possibilidade.	Sim	RE 171.061	02/03/1994	367/1996	14/08/1996	N/A	N/A
31	12	Em 1993, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional dispositivo da EC 3, que criou o IPMF, por desrespeitar o princípio da anterioridade tributária anual, o princípio da imunidade tributária recíproca entre os Entes federados e a imunidade tributária a templos, a sindicatos, a partidos políticos etc. A EC 12 criou a CPMF, que, por ser uma contribuição, não precisa respeitar a anterioridade tributária anual.	Sim	ADI 939	15/12/1993	256/1995	24/07/1996	N/A	N/A
32		Em julgamento de 1992, o STF entendeu que é inconstitucional a criação de polícias penitenciárias. A PEC em questão cria as polícias penitenciárias federal, estaduais e distrital.	Sim	ADI 236	07/05/1992	N/A	N/A	14/2016	24/10/2017

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
33		O STF possui jurisprudência consolidada no sentido de que os crimes comuns (inclusive os dolosos contra a vida) praticados por indivíduos com foro por prerrogativa de função devem ser julgados pelos respectivos tribunais previstos na CRFB-88. A PEC em questão pretende restringir o foro por prerrogativa de função em crimes comuns ao Presidente da República, aos Presidentes das casas do Congresso Nacional e ao Presidente do STF.	Sim	Inq 687 e Inq 1.376	25/08/1999	N/A	N/A	10/2013	31/05/2017
34		Em 2006, o STF declarou inconstitucional os dispositivos da Lei 9.096/95 que instituíam a "cláusula de barreira". A PEC em questão prevê a inclusão da cláusula de barreira na CRFB-88	Sim	ADIs 1351 e 1354	07/12/2006	N/A	N/A	36/2016	23/11/2016
35		O STF entende que Municípios não são legitimados para questionar dispositivos por meio do controle concentrado de constitucionalidade. A PEC visa a permitir que entidades de representação de municípios de âmbito nacional possam propor ADI e ADC.	Sim	ADI 4.654	28/11/2011	N/A	N/A	73/2015	06/07/2016

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
36		Em 2013, o STF declarou inconstitucional dispositivo da EC 62 que fixava prazo de 15 anos para pagamento dos precatórios por meio do regime especial de pagamento de precatórios. Por meio da modulação dos efeitos da decisão, a corte decidiu em 2015 que o regime especial de pagamento de precatórios teria sobrevida até 2020. A PEC buscava estender essa sobrevida até 2026.	Sim	ADIs 4357 e 4425	25/03/2015	N/A	N/A	152/2015	13/04/2016
37		Em 2014, o STF decidiu que não incide o ICMS na operação de arrendamento mercantil internacional. A PEC altera a CRFB-88 para incluir expressamente essa hipótese.	Sim	RE 540.829	11/09/2014	N/A	N/A	107/2015	30/09/2015
38		Em 2009, o STF decidiu que é inconstitucional a exigência do diploma de jornalismo para o exercício da profissão de jornalista. A PEC visa a incluir dispositivo na CRFB-88 para dispor que o exercício da profissão de jornalista é privativo do portador de diploma.	Sim	RE 511.961	17/06/2009	N/A	N/A	33/2009	07/08/2012
39		O STF possuía o entendimento de que a CRFB-88 não permitia a cobrança do ICMS com base no Estado de destino do bem tributado. A PEC em questão prevê sistema em que parte da arrecadação do imposto vá para o	Sim	ADIs 4565, 4705 e 4628 e RE 680.089	27/06/2011	N/A	N/A	103/2011	04/07/2012

#	EC	Breve explicação	Reação contrária?	Processo STF	Data STF	PEC CD	Data CD	PEC SF	Data SF
		Estado de destino do bem.							
40		Em 2005, o STF julgou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que fixava o voto aberto na Assembleia Legislativa para determinação de perda de mandato de parlamentar. A PEC em questão permite o voto aberto para esses casos.	Sim	ADIs 2461 e 3208 e MS 31.386	12/05/2005	N/A	N/A	86/2007	04/07/2012
41		O STF possuía o entendimento de que o princípio da fidelidade partidária não era aplicável a parlamentares empossados e a suplentes. A PEC prevê a aplicação do princípio da fidelidade partidária.	Sim	MS 20.927	11/10/1989	N/A	N/A	23/2007	17/10/2007
42		O STF entendeu que os artigos 3º e 5º da EC 19, que trata da remuneração de servidores, não seriam autoaplicáveis. A PEC previa a autoaplicabilidade de dispositivos semelhantes.	Sim	Sessão Administrativa de 24/06/1998	24/06/1998	N/A	N/A	77B/2003	30/06/2005