

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO

ANA LUIZA GAJARDONI DE MATTOS ARRUDA

**EMENDAS CONSTITUCIONAIS EM PONTOS DE VETO:  
UMA ANÁLISE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA CCJC E NO  
STF**

SÃO PAULO

2021

ANA LUIZA GAJARDONI DE MATTOS ARRUDA

EMENDAS CONSTITUCIONAIS EM PONTOS DE VETO:  
UMA ANÁLISE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA CCJC E NO STF

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Financiamento: Bolsa Mario Henrique Simonsen e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

Orientador: Prof. Daniel Wei Liang Wang

SÃO PAULO

2021

Arruda, Ana Luiza Gajardoni de Mattos.

Emendas constitucionais em pontos de veto : Uma análise do controle de constitucionalidade na CCJC e no STF / Ana Luiza Gajardoni de Mattos Arruda. - 2022.

105 f.

Orientador: Daniel Wei Liang Wang.

Dissertação (mestrado) - Fundação Getulio Vargas, Escola de Direito de São Paulo.

1. Controle da constitucionalidade. 2. Constituição - Emendas. 3. Veto. 4. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 5. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça. I. Wang, Daniel Wei Liang. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Direito de São Paulo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 342

Ficha Catalográfica elaborada por: Isabele Oliveira dos Santos Garcia CRB SP-010191/O  
Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP

ANA LUIZA GAJARDONI DE MATTOS ARRUDA

**EMENDAS CONSTITUCIONAIS EM PONTOS DE VETO:  
UMA ANÁLISE DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA CCJC E NO  
STF**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, para obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Instituições do Estado Democrático de Direito e Desenvolvimento Político e Social.

Data de aprovação: 18/01/2022

Banca examinadora

---

Prof. Dr. Daniel Wei Liang Wang

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Luciana Gross Cunha

---

Prof. Dr. Jairo Néia Lima

O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Getulio Vargas, por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo nº 2020/00463-4).

## AGRADECIMENTOS

A trilha para a escrita de um trabalho acadêmico pode ser encarada como um caminho tortuoso, de muitos momentos de dificuldade, introspecção e solidão - mas também é uma oportunidade incrível para se aproximar de pessoas que tornam essa caminhada um pouco mais leve. Pessoas que ajudam dos mais variados modos, e que são responsáveis pelo apoio reiterado até a entrega do trabalho.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, o professor Daniel Wang. Há mais de 5 anos trabalhamos juntos em pesquisas acadêmicas, e a cada novo projeto me surpreendo com sua capacidade de dar sugestões que tornam textos mais claros e interessantes. No mestrado, agradeço pelo espaço dado para pensar a minha pesquisa, mas também por sempre me questionar e me fazer ir além do *pacote básico* de uma dissertação. Tive a oportunidade de publicar artigos, participar de experiências de docência e ainda ter a tranquilidade de cumprir todas as entregas no prazo – sem (grandes) crises e com muito apoio. Agradeço ainda por ter me incentivado a submeter o pedido de bolsa para a FAPESP – e agradeço mais uma vez à Fundação, por ter financiado essa pesquisa.

Na mesma toada, agradeço à professora Luciana Gross Cunha e ao professor Cláudio Couto Gonçalves, pela participação banca de qualificação dessa dissertação, e ao professor Jairo Lima, por participar da banca de defesa. Foi uma oportunidade recompensadora de discutir os achados de pesquisa e conversar com professores tão competentes, que tenho como inspirações no mundo acadêmico.

A pesquisa também não seria possível sem os amigos que nos acompanham desde os primórdios do caminho. À minha amiga Luiza Pavan, agradeço por ser minha confidente e braço direito e esquerdo nessa caminhada – sem você, acho que não teria conseguido. Também agradeço o apoio de todos os colegas da turma de 2020 do Mestrado Acadêmico e Doutorado da FGV Direito SP, pelos comentários nas versões iniciais da pesquisa e por toda a parceria e desabafos online.

Agradeço também à Sociedade Brasileira de Direito Público – e algumas das pessoas que dão vida a ela: Mariana Vilella, Yasser Gabriel, André Rosillo e professor Carlos Ari Sundfeld. Primeiro, por tantas oportunidades, aprendizados e abertura de portas. Mais do que isso, vocês foram essenciais para, lá em 2020, eu tomar a decisão de prestar o processo seletivo para ingresso no Mestrado Acadêmico.

Nos últimos meses ainda tive a sorte de cruzar com pessoas incríveis de todo o mundo, tendo a oportunidade de passar um semestre estudando em Roma. Por tudo que vivi e aprendi

lá, agradeço aos meus amigos da LUISS Guido Carli, e especialmente à Manuela, por ter vivido isso ao meu lado.

Por fim, e não menos importante, agradeço àqueles que estão na minha vida desde muito antes desse capítulo que concluo agora. Minha família sempre foi minha apoiadora nº1 – mesmo sem entender muito bem os desafios em que eu me enfiava – e eu serei eternamente grata pelo valor que eles deram a minha educação desde que eu dei meus primeiros passos. Agradeço meu pai, Roberto, minha mãe, Silvia, e meus irmãos, Joaquim e João, por estarem sempre por perto; curiosos e questionadores mesmo sem entender muito bem o que eu estava falando. Agradeço também minha à minha vó Silvia e ao meu tio Victor, por sempre se fazerem presentes, se interessando pelos temas que eu pesquiso e demonstrando carinho nos momentos difíceis.

Às minhas amigas de Escola, meus 13 amores do Colégio Palmares, que há mais de 10 anos caminham lado a lado comigo, eu não poderia ser mais grata. Obrigada por me tirarem da bolha do Direito e por me permitirem não pensar no meu mestrado 24 horas por dia. Obrigada por sempre me colocarem para cima e aumentarem minha confiança sempre. Júlia, Carol, Gub, Bruna, Gi e Nico – aproveito essa oportunidade para dizer o quão importante vocês são na minha vida.

Às minhas amigas e aos meus amigos da São Francisco que, mesmo com os últimos anos pandêmicos, e mesmo também sem entender muito bem o que eu fazia e como eu fui parar nesse mundo da pesquisa, sempre estiveram ao meu lado e tornaram meu dia-a-dia mais tranquilo e divertido. Paula, especialmente obrigada por estar comigo, desde o começo, na loucura que é a pós-graduação em direito.

Os dois últimos anos em pandemia, e vivendo o mestrado à distância, foram difíceis – mas foram um pouco menos desafiadores com a existência de vocês.

*Mas para não envelhecer a mulher teria que morrer jovem, o que no meu caso não me agradaria porque tinha que cumprir a minha trajetória, fazer o meu caminho. Então é cuidar da aparência para não assustar as criancinhas, mas isso sem a aflitiva servidão aos estetas, aos costureiros... A sorte é que na minha profissão não preciso seduzir com a aparência, mas com a palavra escrita. Posso ficar triste às vezes diante de um espelho, mas o sabiá que canta no alto da palmeira e que não tem espelho tem o canto triste... Certa tarde, lá em Paris, vi num antigo jardim um velho relógio com uma bela inscrição em latim no mostrador: Conto somente as horas felizes. Esse relógio eu gostaria de levar comigo dentro do meu bolso.*

(Lygia Fagundes Telles).



## RESUMO

O trabalho busca discutir uma questão central ao processo de reforma normativa no Brasil: o controle de constitucionalidade de atos normativos constitucionais nas suas diferentes etapas. Assim, procurou-se entender e analisar como a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (CCJC) e o Supremo Tribunal Federal (STF) atuam, respectivamente, no controle de constitucionalidade de propostas de emenda à constituição e das emendas constitucionais resultantes. Para isso, a pesquisa respaldou-se na teoria sobre pontos de veto - que explica como determinadas instituições podem agir para bloquear mudanças constitucionais legislativas. Mais precisamente, o objetivo foi analisar a argumentação em cada uma dessas Instituições, com o objetivo de apresentar como agiram (i) o STF, quando julgando Ações Diretas de Inconstitucionalidade relativas a emendas constitucionais, e (ii) a CCJC, quando emitindo seus pareceres. Para isso, primeiramente, as manifestações de cada uma das instituições tiveram seus argumentos categorizados. Em seguida, os argumentos utilizados por CCJC e STF para o controle de constitucionalidade foram analisados comparativamente, com o objetivo de entender se as instituições utilizavam uma argumentação comum, ou se as autoridades utilizaram novas chaves argumentativas em cada uma das arenas de discussão de constitucionalidade. Como resultado, pode observar que os documentos provenientes da CCJC tendem a constantemente fazer referência aos documentos do STF, enquanto o contrário não acontece. Já com relação às principais categorias de argumentos utilizados, ambas as instituições têm como base importante (i) artigos constitucionais, (ii) princípios jurídicos e (iii) textos doutrinários. Por fim, vale destacar que, por mais que os tipos de argumentos tenha sido similar nas duas instituições, os temas trabalhados por CCJC e STF se mostraram, na maioria dos casos, distintos.

**Palavras-chave:** Controle de constitucionalidade; Emendas constitucionais; Pontos de veto; Supremo Tribunal Federal; Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania.

## ABSTRACT

This dissertation seeks to discuss a central issue to the process of normative reform in Brazil: the constitutional review of constitutional normative acts in their different stages. Thus, we seek to understand and analyze how the Constitution and Justice Commission of the Chamber of Deputies (CCJC) and the Federal Supreme Court (STF) act, respectively, in the constitutional review of constitutional amendments proposals and the resulting constitutional amendments. For this, there was a dialogue with the theory of veto points, which explains how certain institutions can act to block political changes. More precisely, the objective was to analyze the arguments in each of these Institutions, in order to present how (i) the STF acted, when judging constitutional lawsuits (*Ações Diretas de Inconstitucionalidade*) regarding constitutional amendments, and (ii) the CCJC, when issuing its opinions, acted. For this, first, the decision statements of each of the institutions had their arguments categorized – through tables presented in an annex to this work. Then, the arguments used by CCJC and STF for the constitutional review were analyzed comparatively, in order to understand if the institutions used a common language, or if the authorities used new argumentative keys in each of the arenas of constitutionality discussion. As a result, I could observe that documents from the CCJC tend to constantly refer to STF documents, while the opposite does not happen. Regarding the main categories of arguments used, both institutions have as important basis (i) constitutional articles, (ii) legal principles and (iii) doctrinal texts. Finally, it is worth noting that, despite the fact that the basis of the arguments was similar in the two institutions, the themes dealt with by CCJC and STF were, in most cases, distinct.

**Keywords:** Constitutional review; Constitutional amendments; Veto points; Supreme Court; Chamber of Deputies.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Análise das ações e respectivas PECs e ECs ..... **Erro! Indicador não definido.**

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Fluxo explicativo .....	31
Figura 2 - Fluxograma de proposição da PEC .....	43

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>CCJC</b>	Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>CF/88</b>	Constituição Federal de 1988
<b>RISF</b>	Regimento Interno do Senado Federal
<b>RICD</b>	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
<b>RICN</b>	Regimento Interno do Congresso Nacional

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 METODOLOGIA.....	28
1.1 Informações Preliminares e Pergunta de Pesquisa.....	28
1.2 Método de coleta dos casos.....	29
1.3 Método de análise dos casos.....	33
2 RECONSTRUÇÃO DOS PONTOS DE VETO.....	36
2.1 Legislativo como ponto de veto.....	36
2.2 Judiciário como ponto de veto.....	43
2.3 O político e jurídico nos diferentes pontos de veto.....	48
3 AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS EM DEBATE.....	52
3.1 Argumentação e controle.....	52
<b>3.2</b> Propostas de emenda à constituição e a organização do estado.....	53
3.2.1 Emenda Constitucional 02 de 1992: a emenda do plebiscito.....	53
3.2.1 Emenda Constitucional 15 de 1996: a emenda da criação de municípios.....	55
3.2.2 Emenda Constitucional 16 de 1997: a emenda da reeleição.....	56
3.2.3 Emenda Constitucional 19 de 1998: a emenda da reforma administrativa.....	57
3.2.3 Emenda Constitucional 45 de 2004: a emenda da reforma do Judiciário.....	59
3.2.4 Emenda Constitucional 52 de 2004: a emenda das coligações eleitorais.....	63
3.2.5 Emenda Constitucional 74 de 2013: a emenda das Defensorias Públicas.....	64
3.2.6 Emenda Constitucional 98 de 2017: a emenda que organizou administrativamente ex-territórios.....	65
3.3 Propostas de emenda à constituição e as finanças públicas.....	66
3.3.1 Emenda Constitucional 03 de 1993: a emenda do IMPF.....	67
3.3.1 Emenda Constitucional 20 de 1998: a primeira reforma da previdência.....	68
3.3.3 Emenda Constitucional 21 de 1999: a emenda da prorrogação da CPMF.....	71
3.3.4 Emenda Constitucional 28 de 2000: emenda do prazo prescricional de ações trabalhistas.....	72
3.3.5 Emenda Constitucional 29 de 2000: a emenda do financiamento da saúde.....	73

3.3.6 Emenda Constitucional 37 de 2002: a emenda da nova prorrogação da CPMF.....	74
3.3.7 Emenda Constitucional 41 de 2003: a segunda reforma da previdência.....	75
3.3.8 Emenda Constitucional 47 de 2005: a emenda dos ajustes na previdência.....	83
3.3.9 Emenda Constitucional 58 de 2009: a segunda emenda dos precatórios.....	84
3.3.10 Emenda Constitucional 75 de 2013: a emenda de imunidade tributária no setor musical.....	86
3.4 Conclusões parciais.....	87
4 ARENAS COMPLEMENTARES OU DISCUSSÕES QUE SE INOVAM? .....	89
CONCLUSÃO.....	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	100

## INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi alterado o processo de emendamento constitucional no Brasil. O sistema contemporâneo foi criado, a partir do artigo 60 do novo texto, e dita os parâmetros que devem ser seguidos a fim de que uma mudança constitucional no ordenamento seja aprovada. As regras do dispositivo, em vigor há mais de trinta anos, são as balizas hoje seguidas pelos deputados federais e senadores quando pretendem alterar, suprimir ou acrescentar alguma matéria na Constituição.

O procedimento para aprovação de uma Emenda Constitucional no Brasil é bastante específico - existe apenas um caminho possível para que aconteça. Aqui temos a primeira particularidade brasileira:<sup>1</sup> diferente do que acontece em outros países, como na Itália, em que a aprovação de uma mudança na Constituição pode se dar por duas diferentes vias, - sendo que uma conta com uma maioria qualificada no Legislativo e a outra com um Referendo Popular (TSEBELIS, 2017). No Brasil, o caminho, que está descrito no já mencionado artigo 60 da Constituição Federal, conta com dois turnos de votação em cada Casa Legislativa, e não conta com sanção presidencial ou qualquer forma de referendo.

Além dessa particularidade, outras questões se destacam no processo interno de mudança constitucional. A presente pesquisa busca elucidar quais são e como se articulam alguns dos atores com poder de vetar as mudanças constitucionais no país. Busco trabalhar, à luz da literatura e de documentos oficiais, as normas em que estão previstos os atores com poder de veto, quais as particularidades dos pontos de veto do processo de emendamento constitucional no país, e, principalmente, como esses atores argumentam e se comunicam quando controlando a constitucionalidade das propostas e normas ora em análise.

No Brasil, somos constantemente provocados por manchetes jornalísticas que destacam o tamanho e frequência de alteração da nossa Constituição (CALGARO, 2018). Ao mesmo tempo, sempre que uma reforma de grande impacto está prestes a tomar forma, as informações caminham no sentido de termos uma Constituição difícil de ser emendada, que demanda grandes acordos e consenso<sup>2</sup>. Autores como Lorenz (2005) e Tsebelis (2009) sistematizaram métricas para avaliar a rigidez de uma Constituição, que poderiam ser aplicadas no caso brasileiro. Esses estudos analisam variáveis como pontos de veto, tamanho

---

<sup>1</sup> Na América Latina, por exemplo, a Constituição colombiana pode ser alterada por meio do Congresso, de uma Assembleia Constituinte ou através de referendo. Assim como na Espanha, aonde também há a possibilidade de mudança no Congresso ou através de referendo.

<sup>2</sup> Esse é o caso da última Reforma da previdência, que foi constantemente tratada como um desafio nas mãos dos parlamentares (MAKLOUF, 2019).



da constituição e maiorias necessárias para aprovação. No entanto, esses mesmos autores criticam a possibilidade de se avaliar a rigidez com base em uma única variável ou métrica. Essa pesquisa não utilizará dos sistemas de métrica propostos, mas pretende contribuir ao estudar uma das variáveis analisadas pelos autores: os mecanismos de veto que contribuem para rigidez ou não do texto constitucional. O que, afinal, podemos aprender com o caso brasileiro? É o que o trabalho busca responder, através de uma pesquisa empírica.

Para trilhar as respostas, a dissertação será dividida em 6 grandes tópicos. No primeiro tópico, apresento a metodologia utilizada, através da escolha dos documentos e parâmetros para análise. No segundo tópico, introduz o (i) a literatura mais relevante sobre a teoria de agentes de veto (*veto players*), (ii) os Pontos de Veto, e seus agentes, criados pela Constituição Federal do Brasil e pelos Regimentos Internos das Casas Legislativas para o processo de emendamento constitucional, além de (iii) uma explicação de porquê o Poder Judiciário pode ser considerado um ponto de veto. No terceiro tópico, apresento quais serão as emendas constitucionais trabalhadas empiricamente neste estudo e faço uma breve análise de sua tramitação. Além disso, busco analisar como se deu o controle de constitucionalidade, na CCJC e no STF, das propostas normativas e das normas selecionadas, apresentando os pontos comuns e divergentes das duas instâncias. No sexto e último tópico, discorro sobre como a argumentação das arenas decisórias estudadas foi complementar ou como as instituições puderam atuar de maneira independente no controle de constitucionalidade. Por fim, apresento uma conclusão.

De início, destaco que o trabalho feito em um sistema com múltiplos agentes de veto, como o Brasil, pode fornecer respostas bastante particulares. Os agentes internos, membros da assembleia constituinte, formalizaram um equilíbrio de forças no momento em que delimitaram o procedimento legal para aprovação de uma norma, buscando dar outro significado aos obstáculos previstos na Constituição. A existência de vários atores com poder de veto<sup>3</sup> fez com que descrições detalhadas das suas competências não pudessem estar escritas em uma só lei.

Além disso, vale notar também que a teoria dos agentes de veto dialoga diretamente com o estudo da ordenação de mudanças políticas – e que essas ocorrem também por meio de emendas à constituição. De acordo com Tsebelis (1995), o conceito de *ator com poder de veto* é derivado da ideia de *freios e contrapesos* presente na constituição americana e nos textos constitucionais clássicos do século XVIII. Nos estudos contemporâneos a ideia por trás desses

---

<sup>3</sup> Segundo Tsebelis (1995), os atores com poder de veto, individuais ou coletivos, são aqueles cujos acordos são necessários para uma alteração do *status quo* – e daí sua importância para estudarmos mudanças constitucionais.

mecanismos é repetida, implícita ou explicitamente, com algumas adaptações (a serem retratadas nos tópicos seguintes). Nas últimas décadas, por exemplo, a literatura sinalizou o que seria uma maior flexibilização do conceito *de freios econtrapesos*, a partir do aumento do poder de cada instituição envolvida: seja o judiciário declarando uma Emenda Constitucional já promulgada como inconstitucional, seja uma comissão do Congresso Nacional negando a continuidade do processo legislativo antes que todos os congressistas se manifestem sobre o tema. Desse modo, as decisões são cada vez mais coletivas<sup>4</sup>, e, em regra, não cabe a uma única instância a competência para decidir sobre determinado tema.

Andrews e Montinola (2004), por sua vez, ao estudarem a relação entre desenho constitucional e estado de direito (*rule of law*), vão além da discussão sobre a organização e competências dos pontos de veto. As autoras sustentam que os sistemas com vários agentes de veto contam com uma experiência de estado de direito mais consolidada, já que os múltiplos atores teriam a capacidade de evitar conluios. Para as autoras, um ator com poder de veto também é um ator político – individual ou coletivo - cujo acordo é necessário para aprovar uma mudança de política. Acrescentam que aumentar o número de agentes de veto impediria um agente do governo de usar indevidamente o poder do cargo público – daí a relação com o *rule of law*<sup>5</sup>.

Ademais, as autoras argumentam que, nas democracias emergentes<sup>6</sup>, os potenciais benefícios de uma política só são percebidos quando os agentes responsáveis por implementá-la têm a capacidade de desempenhar suas tarefas quando os pontos de veto tem suas competências devidamente limitadas (ANDREWS; MONTINOLA, 2004). Em geral, desenhos do executivo e legislativo que criam a possibilidade de um agente de veto dominar o governo são menos promissores para democracias emergentes, já que não incentivam a consolidação de instituições que fortalecem o *rule of law* (ANDREWS; MONTINOLA, 2004).

Existem várias outras categorias de atores com poder de veto que podem nos ajudar a concretizar o conceito. Grupos de interesse poderosos podem ser entendidos como agentes de veto, pelo menos nas suas respectivas áreas políticas de preocupação (TSEBELIS, 1995). Um exemplo disso seriam as grandes Organizações da Sociedade Civil que tem como pauta a

---

<sup>4</sup> Isso significa que as decisões são tomadas por múltiplos atores em múltiplas instâncias de tomada de decisão: os deputados federais e senadores decidem no Congresso Nacional sobre uma matéria que provavelmente será validada posteriormente por ministros do STF.

<sup>5</sup> Conforme o número de vetos em um sistema político aumenta, o estado de direito é mais suscetível de ser promovido e sustentado (ANDREWS; MONTINOLA, 2004). Um número maior de restrições significa que agentes com interesses conflitantes podem vetar emendas à constituição por suas posições sustentadas, tornando o emendamento menos provável (GINSBURG; MELTON, 2015).

<sup>6</sup> Nessa pesquisa, um dos casos estudados foi o Brasil.

questão ambiental - sua agenda no Congresso Nacional é tão importante que pode determinar a condução da votação de um projeto de lei<sup>7</sup>. Nessa toada, o exército também pode ser um grupo de particular importância, vetando, por meio de seus representantes, pautas tanto do executivo quanto do legislativo. O banco central também pode ser um agente de veto do processo político, e, por isso, pode ser alvo de isolamento por parte dos parlamentares (ANDREWS; MONTINOLA, 2004). Os pontos de veto, por sua vez, nada mais são do que as instituições em que estão reunidos esses agentes que, combinados, têm o poder de veto em uma reforma.

Agentes de veto, então, não necessariamente são atores puramente políticos - podem ser representantes de trabalhadores, empresas, organizações da sociedade civil e, mais importante para essa pesquisa, autoridades do Judiciário (TSEBELIS, 1995). Em sistemas políticos com muitos agentes de veto, a tomada de decisão pode ser delegada a apenas alguns dos representantes com veto. Aqui, o exemplo mais claro são os líderes das bancadas de partidos no Congresso Nacional, que tem maior poder de agenda frente aos demais participantes (ARAÚJO; SILVA, 2016)<sup>8</sup>. Os atores (individuais ou coletivos) com poder de veto - que devem entrar em acordo para uma nova decisão política e uma mudança de conjuntura - serão aqui estudados frente à realidade brasileira.

Passo agora para a contextualização de como os agentes de veto podem influenciar na mudança política – e conseqüentemente constitucional- dentro de um sistema. De um modo geral, a estabilidade de novas políticas aumenta quanto maior (i) o número de agentes de veto<sup>9</sup> (ii) a divergência externa entre os atores coletivos – isto é, o quanto eles discordam politicamente entre si e (iii) a coesão interna de cada um desses atores coletivos (TSEBELIS, 1995). Esses fatores influenciam no processo de tomada de decisão, podendo torná-lo mais fácil ou mais tortuoso. Um sistema com muitos pontos de veto incongruentes, mas coesos internamente, tende a ser mais estável. É necessário entender que não só o número de pontos de veto importa, mas o seu comportamento também importa se quisermos entender como as mudanças políticas normativas acontecem em determinado país<sup>10</sup>.

O argumento principal de Tsebelis (1995) é que a estabilidade das políticas e a instabilidade dos agentes de veto estarão, portanto, alinhadas. Se os agentes de veto se

---

<sup>7</sup> Esse é o exemplo da WWF, organização presente e com atuação no Brasil e em diversos países (PIOVESAN, 2018).

<sup>8</sup> É também o que defendeu a mídia, como em Souza (2014).

<sup>9</sup> Quanto maior o número de agentes com poder de veto, menor será o impacto da ação isolada de cada um deles (TSEBELIS, 1995, p. 313).

<sup>10</sup> Na teoria, seria mais difícil observar mudanças em sistemas com muitos partidos políticos e controle de constitucionalidade duplo (político e jurídico), desde que esses partidos (ou tribunais) fossem coesos internamente e que houvesse uma diferença político-ideológica relevante entre os partidos existentes.

comportam de maneira semelhante e estável, as mudanças seriam mais consensuais, e as políticas poderiam não ser tão estáveis – estariam mais sujeitas a alteração. No caso do Brasil, desde 1988 observamos um sistema que, apesar de constantemente em transformação, permanece estável politicamente. Não importa quão estreitamente os membros do governo trabalhem juntos, a coordenação entre os agentes de veto, Poder Executivo, Congresso Nacional e STF, é sempre difícil - o que acarretou em 30 anos de políticas duradouras. Ou seja, por mais que, nas últimas décadas, mudanças constitucionais tenham ocorrido, muitos pilares de *policy* se sustentaram sem mudança, como a política pública de educação e seu financiamento e a organização do Sistema Único de Saúde.

Tendo em vista as normas<sup>11</sup> brasileiras para reforma constitucional, em um sistema com múltiplos agentes de veto que nem sempre concordam entre si, surge um terreno fértil para pesquisas, e saber como os atores se comportam fica ainda mais interessante. Entender se as mudanças constitucionais possuem barreiras argumentativas<sup>12</sup> semelhantes em pontos de veto diferentes pode colaborar para pesquisas futuras que busquem avaliar o desenho institucional brasileiro. Isso só será possível depois que forem esclarecidos os mecanismos de veto e as etapas procedimentais de julgamento até a validação de uma Emenda Constitucional.

Tsebelis (1995) estabeleceu algumas proposições sobre o tema, ajudando na compreensão de como se articulam os atores com poder de veto. A primeira proposição diz que “à medida que aumenta o número de atores que precisam concordar com uma mudança de conjuntura para que ela aconteça, a estabilidade da política aumenta” (TSEBELIS, 1995, p. 297). Já a segunda proposição diz que “à medida que a distância dos atores que precisam concordar com uma mudança da conjuntura aumenta na mesma linha, a estabilidade da política aumenta” (TSEBELIS, 1995, p. 297).

Para Tsebelis (1995) são essas as proposições utilizadas para demonstrar que a estabilidade política de um sistema político depende das três características de seus atores coletivos com poder de veto: (i) seu número, (ii) sua congruência (a diferença entre suas posições políticas internas quando analisadas comparativamente) e (iii) sua coesão (a uniformidade de posições políticas das unidades constituintes de cada *veto player* coletivo).

A importância de se entender a coesão interna e a congruência externa dos agentes de veto se deve ao impacto disso nas dinâmicas de votação. Tomemos como exemplo a votação

---

<sup>11</sup> Por normas, entendo as diretrizes legais e infralegais que disciplinam os processos de reforma ou revisão constitucional. Ou seja, envolvem desde os Regimentos Internos das Instituições do Legislativo e Judiciário, textos de Lei, até as normas constitucionais.

<sup>12</sup> Por barreiras argumentativas entendo os argumentos responsáveis por barrar as mudanças constitucionais nos pontos de veto.

de uma emenda à constituição. As votações para sua aprovação são nominais, ou seja, cada congressista vota uma vez, independentemente do partido político ao qual pertença. Isso significa que quanto mais coeso for um partido internamente, mais fácil será o acordo interno em relação a uma proposta. No mesmo sentido, quanto mais congruentes forem os partidos políticos em comparação uns com os outros, mais fácil será o acordo externo em relação a uma proposta<sup>13</sup>. Assim, as disputas externas entre partidos políticos (ocasionadas pelas incongruências), ou entre Legislativo e Judiciário, dificultarão a aprovação e votação de políticas, levando a uma maior estabilidade conjuntural e política.

Nos próximos parágrafos, com o intuito de encaminhar para o entendimento do caso brasileiro, propus dar um primeiro passo, trabalhando, de modo introdutório, as especificidades do sistema normativo e de controle nacionais, no que tange o procedimento de mudança constitucional. Porém, para que o cenário brasileiro seja de fato analisado com força suficiente e conclusiva, adianto que mais estudos devem ser feitos, considerando, dentre outros fatores, não só a *cultura constitucional*, mas principalmente a natureza das políticas de governo e o efetivo funcionamento de cada Instituição envolvida (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Com as ressalvas de que estaremos analisando o caso do Brasil apenas por uma lente, a do controle de constitucionalidade, o que vemos é um procedimento de emendamento constitucional com um grande número de agentes de veto: Deputados e Senadores nos plenários e na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania. Por fim, ainda que todos esses agentes de veto sejam superados, os ministros do STF ainda podem atuar vetando o processo de aprovação. A análise que introduz a dissertação visa adentrar a discussão de como se comportam o STF e a CCJC, avaliando a importância das instituições serem estudadas.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi emendada um número relativamente alto de vezes (São 107 emendas constitucionais em 32 anos de existência – equivalendo a aproximadamente três emendas constitucionais promulgadas por ano) (ARANTES; COUTO, 2019)<sup>14</sup>, o que faz com que o sistema não esteja entre os mais estáveis do mundo. Isso se deve ao fato, principalmente, de que, por mais que Congresso Nacional e Supremo Tribunal

---

<sup>13</sup> Outra questão que importa nessa dinâmica é o modelo institucional de eleição dos membros do Poder Legislativo: lista aberta, fechada, distrital, dentre outros. Como esses tópicos não impactam diretamente os objetivos do presente artigo, não serão explorados a fundo adiante. Cabe, porém, destacar que, segundo Tsebelis (1995), o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) não teria influência no exercício das atividades dos agentes com poder de veto.

<sup>14</sup> Em relação à variável ‘tamanho da Constituição’, Tsebelis (2017) argumenta que (i) as constituições mais curtas e mais entrenchadas (por cláusulas pétreas) têm maior probabilidade de consistência no tempo, - mudam menos - e (ii) que as constituições longas são mais inconsistentes no tempo - mudam mais, apesar do bloqueio, como no caso do Brasil (ARANTES; COUTO, 2019).

Federal vivam constantemente uma disputa por autoridade na questão, não existe, como veremos, uma grande diferença na postura argumentativa adotada pelas instituições – o que pode estimular mudanças. Mais do que isso, a natureza da CF/88 incentiva que os poderes Executivo e Legislativo estabeleçam políticas através de normas constitucionais. Segundo Cláudio Couto: “o trabalho dos constituintes deveria prosseguir, pois o novo texto já nascera obsoleto e inadequado às necessidades do Estado” (COUTO, 1998, p. 10).

Ginsburg e Melton (2015), ao analisarem a alta incidência de emendamento no Brasil, enxergam com bons olhos as frequentes mudanças, já que esses procedimentos evitariam um mais custoso (de substituição completa). No país, a resistência ao emendamento seria baixa. O caso brasileiro é um interessante modelo de estudo porque, apesar dos inúmeros pontos de veto, os atores se alinham para que as mudanças sejam aprovadas e passem a produzir efeitos. Desde as esferas institucionais do Poder Legislativo, até o Poder Judiciário, os posicionamentos das arenas decisórias pouco se contradizem. Nesse mesmo sentido, mesmo os pontos de veto de análise de constitucionalidade se comportam de maneira parecida, validando com frequência as mudanças constitucionais.

Tsebelis (2016) argumenta que, nesses casos, ainda que haja muitos mecanismos de veto, o emendamento se dá, principalmente, pelos agentes comumente se disporem a cumprir com os esforços necessários para concretizar as mudanças. Não haveria uma distância relevante no mundo real que bloqueasse o emendamento com facilidade em algum dos pontos de veto. Para esse ponto em específico (da análise combinada entre alta frequência de emendamento e travas de veto), a resposta do autor é que é preciso primeiro considerar o comprimento da constituição - observando como isso tem um impacto significativo na inconsistência do texto ao longo do tempo (TSEBELIS, 2017)<sup>15</sup>. No mesmo sentido Rasch (2008), quando aponta que não ficou demonstrado que o ritmo de alteração diminui com a presença de obstáculos padrões ao procedimento de emendamento constitucional.

A partir desse resultado, portanto, e analisando cada um dos atores aqui apresentados, abre-se um novo campo de pesquisa. Um estudo empírico que verifique como o sistema brasileiro se comporta no processo de controle e validação de uma emenda constitucional. A pesquisa irá servir como base descritiva do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais em dois níveis, discorrendo sobre como os pontos de veto apresentam sua

---

<sup>15</sup> Citando especificamente o caso do Brasil, o autor apresenta que, para alterações substantivas e controversas, existirão batalhas políticas associadas às mudanças, bem como tentativas de alterações que serão abortadas devido às altas limitações institucionais (TSEBELIS, 2017). Mesmo com muitas mudanças, os mecanismos de veto, articulados com os outros parâmetros, portanto, servem como importante baliza para nossa extensa constituição.

argumentação, se existe congruência e estabilidade do discurso ou utilização de uma linguagem comum. Andrews e Montinola (2004) já argumentaram que, por mais que o conceito de agentes de veto seja por si só um meio útil de classificar sistemas com arranjos democráticos muito diferentes, outras características institucionais, como desenho do Legislativo e Judiciário e distribuição de poder entre os Poderes constituídos, ainda precisam ser examinadas no futuro.

Com base nessa literatura e no recorte de agentes com poder de veto, com poder correlato sobre mudanças políticas relevantes, busquei observar o comportamento argumentativo de duas instituições de destaque no contexto brasileiro. Objetivamente, a pesquisa aqui apresentada relacionará duas principais matérias: o processo legislativo de controle para aprovação de Propostas de Emenda à Constituição (PECs) e o controle de constitucionalidade de Emendas Constitucionais (ECs). E, para isso, faço uma breve introdução de quais as normas que tangenciam esse processo - desde a sua tramitação e aprovação, até o controle final.

O procedimento para a aprovação de uma PEC está disposto no artigo 60 da CF/88. A partir da leitura desse dispositivo constitucional, podemos esmiuçar as particularidades do processo legislativo que origina uma EC. Como vimos, tal procedimento é diferenciado, se comparado com outros tipos legislativos, por estar alterando a Constituição, que é o principal texto legal de um país. As principais regras para esse processo é de que pode ser proposto por membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República, ou pelas Assembleias Legislativas das unidades da Federação. Na forma de PEC, vai separadamente para análise de ambas as casas do Congresso Nacional, e, diferente de outros tipos normativos, não conta com sanção presidencial<sup>16</sup>.

O Regimento Interno do Congresso Nacional ainda apresenta algumas disposições sobre o tema, como a previsão de que, aprovada a proposta em segundo turno, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta, promulgarão a EC<sup>17</sup>.

O Congresso Nacional, desse modo, conta com uma série de mecanismos que dificultariam a aprovação de uma PEC, processos internos do desenho do processo legislativo

---

<sup>16</sup> Como disposto no artigo 60 da CF/88: “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. [...] § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros. § 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. [...]” (BRASIL, 1988, s. p.).

<sup>17</sup> Tais disposições, e outras sobre o procedimento para aprovação de PECs, foram retiradas dos artigos 85, 135 e 137 do Regimento Interno do CN.

que estimulariam a deliberação conjunta. Nesse sentido, a constatação prévia de eventual inconstitucionalidade de respectiva PEC, tendendo a afastar a necessidade de atuação do STF, seria um dos objetivos da tramitação no Poder legislativo. Esses procedimentos podem ser traduzidos, por exemplo, na necessidade de discussão e votação em no mínimo dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional e na necessidade de obtenção de maioria qualificada para a aprovação da PEC<sup>18</sup>.

Já com relação ao controle de constitucionalidade desses atos normativos, esse pode ser exercido, nos termos da CF/88, na esfera política ou na judicial. Isto é, por agentes tipicamente políticos, como o presidente da república, quando vetando projeto de lei por inconstitucionalidade, ou por agentes do judiciário, como o STF, exercendo o controle extraído do artigo 102, I, a da CF/88.<sup>19</sup> O exercício de revisão e controle constitucional será feito de acordo com (i) as balizas materiais do artigo 60 da CF/88<sup>20</sup>, as cláusulas pétreas, e (ii) as balizas formais do mesmo artigo, já apresentadas.

O controle de constitucionalidade pode ocorrer, também, em diferentes momentos: antes (durante o processo legislativo) ou depois da aprovação da PEC. Pode ser, desse modo, preventivo ou repressivo. Além dessas, existem outras possibilidades de classificação de controle, como o controle concentrado, de eficácia *erga omnes* e o difuso, de eficácia *inter partes*. No caso de PECs, como são atos normativos ainda imperfeitos e inacabados, chega-se a conclusão de que só poderiam ser objeto de controle preventivo, enquanto seu produto final, as ECs, são objeto de controle repressivo de constitucionalidade, após o término do processo legislativo.

O controle de constitucionalidade preventivo político das PECs, no Congresso Nacional, se dá por meio da Comissão de Constituição e Justiça do Poder Legislativo, como dispõe (i) o artigo 58 da CF/88, que trata das comissões no âmbito do Congresso Nacional; (ii) o Regimento Interno da Câmara dos Deputados que, em seu artigo 32, III, dispõe especificamente sobre a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania; e (iii) o Regimento Interno do Senado Federal, que, em seu artigo 101, dispõe sobre o controle de constitucionalidade no âmbito da casa congressional.

---

<sup>18</sup> Conforme disposto no já apresentado artigo 60 da CF/88.

<sup>19</sup> “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal” (BRASIL, 1988, s. p.).

<sup>20</sup> “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais” (BRASIL, 1988, s. p.).



A CCJ foi pensada justamente como um polo para que, internamente, possam ser resolvidas, pelos próprios representantes eleitos, as matérias de constitucionalidade das PECs. Já nos termos do artigo 102, I, a da CF/88, a competência do STF é para julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade em âmbito de controle concentrado de constitucionalidade de atos perfeitos e acabados, as ECs. Cabe destacar que na primeira etapa o controle tem uma dimensão menor, ou seja, seus efeitos são menos relevantes – o que acontece na maioria dos casos é que as propostas são aprovadas sem que os pareceres dos relatores sejam questionados, já que esse é o primeiro ponto de veto de um processo que está apenas por começar. Mesmo que exista o poder terminativo da CCJC, as PECs que possuem conteúdo inconstitucional podem ter seu texto alterado a fim de se encaixarem nos parâmetros constitucionais, ainda no início da sua tramitação.

A discussão sobre a esfera adequada para o Controle de Constitucionalidade de PECs ou ECs é central, seja pelo grande número de propostas em tramitação<sup>21</sup>, seja pela sua centralidade dentro do jogo político de Poderes constituídos. Cláudio Gonçalves Couto e Rogério Bastos Arantes trouxeram uma abordagem empírica a respeito da centralidade das ECs no jogo político brasileiro. Seriam, na maior parte das vezes, patrocinadas pelo Executivo, visando a implementação de políticas públicas (COUTO; ARANTES, 2006). Portanto, estariam envolvidos, no processo de tramitação de PECs, todos os três poderes constituídos. Isso não significa necessariamente que o Presidente da República participe como autor das propostas, mas ao menos participa como interlocutor com sua base aliada no Congresso Nacional.

O STF, nesse cenário, assumiu um papel de superpoder. Isso porque, uma vez que os constituintes originários não previram se algum ator faria esse controle final das cláusulas pétreas, apresentadas no artigo 60 da CF/88, o STF passou a efetivamente ter a última palavra no que tange à efetividade das ECs<sup>22</sup>, com base no genérico artigo 102, I, a, já mencionado. Diferente do que acontece na CCJC, o STF tem a última palavra nesses casos – fazendo com que os efeitos do seu veto, e mais ainda do seu *não veto*, tenham um impacto mais relevante. Nenhuma outra instituição tem poder depois da sua manifestação, enquanto que após a CCJC, ainda se pronunciam outras comissões, plenário e possivelmente o Poder Judiciário.

---

<sup>21</sup> Estudo especificamente sobre a produção legislativa no Brasil pontua que “É interessante notar também o número de PECs apresentadas em 2017, tendo em vista que esta informação demonstra a significativa quantidade de proposições que pretendem alterar o instrumento máximo do ordenamento jurídico brasileiro, qual seja, a Constituição Federal. Na prática, isso significa que aproximadamente oito vezes por mês uma PEC foi apresentada com a intenção de incluir ou modificar a Constituição de 1988” (CERDEIRA, 2018, p. 37).

<sup>22</sup> Oscar Vilhena, pesquisador da Fundação Getúlio Vargas, defendeu, em entrevista ao *website Consultor Jurídico*, no ano de 2005, que, nesse sentido, o Supremo tem “passivamente a última palavra em todos os temas quentes da pauta política brasileira” (ERDELYI, 2005, s. p.).

De acordo com Roznai (2014), esse é o ponto mais preocupante. Isso porque seria uma prerrogativa para que as cortes usem cláusulas pétreas como um trunfo estratégico, aplicando-as seletivamente, elevando, desse modo, seu poder face a outras instituições. Alcançar uma interpretação das cláusulas pétreas capaz de assegurar a proteção dos procedimentos democráticos de tomada de decisão e das instituições que asseguram o Estado de Direito é o grande desafio imposto pelas limitações materiais do artigo 60 da CF/88, como afirma Vieira (1999)<sup>23</sup>. O desafio se agrava com a falta de parâmetros estabelecidos para o exercício de controle de constitucionalidade pelo STF.

Com relação especificamente ao controle de constitucionalidade de Emendas Constitucionais no Brasil, o cenário também esboça curiosidade. Internamente, o número de dispositivos normativos questionados no STF até 2018 era de 35 emendas constitucionais, questionadas em 115 Ações Diretas de Inconstitucionalidade distintas, sendo que a primeira petição no STF se deu em 1993. Os pedidos eram principalmente relacionados às emendas de grande porte, que modificavam o sistema de previdência e o judiciário (ARRUDA, 2019; ARGUELHES; OLIVEIRA, 2020). Interessante também pontuar que, segundo Arguelhes e Oliveira (2020) a maioria dos dispositivos questionados eram referentes a conteúdo de políticas públicas, e que o STF funciona ativamente como um ponto de veto no emendamento constitucional.

Em pesquisa anterior, Glezer (2013) chegou a uma conclusão um pouco distinta, argumentando que o STF, quando controlando a constitucionalidade de ECs, tinha um comportamento modesto ao utilizar seus poderes. Segundo o autor, o potencial dos ministros para barrar mudanças não foi capaz de atenuar a resistência da CF/88 ao longo do tempo. Isso porque a quantidade de casos com interferência, e o resultado dessa interferência, teria sido de menor grau (poucos casos e não tão relevantes). Para André Melo (2013), as modificações constitucionais alteraram pouca coisa em relação ao padrão institucional da constituição de 1988, o que também contribuiu para a baixa relevância do STF quando julgando especificamente o emendamento. Nesse trabalho, os achados de pesquisa poderão revelar descritivamente como são as intervenções da CCJC e do STF nos casos de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais. Mais do que uma análise da competência, o estudo se debruçará empiricamente sobre o conteúdo do controle nos pontos de veto constitucionais selecionados.

---

A pesquisa se pauta em tema extremamente relevante, propondo estudar como se comportam dois possíveis pontos de controle; com relação ao que os aproxima e os distancia. Os parâmetros, materiais e formais, para aprovação de uma PEC serão aqui estudados a fim de entender os obstáculos argumentativos que devem ser superados para a validação de uma Emenda Constitucional, ainda que ela venha a ser judicializada.

A investigação da relação entre os instrumentos judiciais e legislativos acima expostos, e previstos pela CF/88, não costuma ser muito desenvolvida em trabalhos acadêmicos empíricos no campo do Direito<sup>24</sup>. Assim os questionamentos sobre a prática dos mecanismos que, *a priori*, poderiam diminuir as discrepâncias argumentativas entre as esferas decisórias, ainda não puderam ser respondidos. Não se sabe, portanto, se os poderes Legislativo e Judiciário tendem a se comportar de maneira congruente ou não.

Como o principal objetivo do trabalho é entender como se comportam esses pontos de veto, desde logo apresento que uma das minhas hipóteses: na argumentação, Poder Judiciário não trabalha com referências diretas às decisões tomadas pelo Poder Legislativo<sup>25</sup>. Independente da resposta a ser encontrada, a descrição sobre as arenas e instrumentos de controle de constitucionalidade em questão, pode também contribuir, em segundo plano, para uma análise da estabilidade de decisões<sup>26</sup> das esferas legislativa e judiciária. Isso porque a capacidade de tomar uma decisão constitucional que perdure no tempo, alinhada com a perspectiva decisória dos pontos de veto seguintes, leva ao processo uma maior segurança jurídica. Com esse trabalho, ainda será possível compreender se as decisões tomadas na CCJC permanecem válidas mesmo com a intervenção do STF.

Sendo assim, o estudo tem como objetivo a análise de qual o conteúdo das decisões de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais exercido na CCJ e no STF. Como objetivos secundários, o presente trabalho pode apresentar diagnósticos interessantes sobre como Poder Legislativo e Judiciário se submetem às normas jurídicas e argumentos

---

<sup>24</sup> Em breve busca no site da Universidade de São Paulo (<https://www.teses.usp.br/>), no portal capes (<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>) e na biblioteca da FGV (<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/>), que reúnem as Dissertações e Teses defendidas, não foi encontrada nenhuma pesquisa que unisse os temas.

<sup>25</sup> Em monografia apresentada no ano de 2018, pude analisar as ADIs com decisão final de mérito sobre o controle de constitucionalidade de ECs. De modo preliminar, não observei nenhuma referência explícita à instituição legislativa feita pelos ministros do STF (ARRUDA, 2019). Importante indicar aqui que não pretendo com essa pesquisa me inserir da discussão sobre diálogo institucional muito bem explorada no Brasil por Mendes (2008).

<sup>26</sup> Entendo que uma determinada decisão é estável na medida em que é conservadas pelos pontos de veto seguinte. Ou seja, se a CCJC declara determinado trecho de um EC constitucional, e isso se repete no STF, então podemos observar uma estabilidade da decisão. Já se um trecho foi declarado constitucional pela CCJC mas veio a ser declarado inconstitucional pelo STF, podemos dizer que houve uma instabilidade na decisão.

extrajurídicos, ou como o fluxo processual de emendamento constitucional pode ser peça-chave na dinâmica de participação dos pontos de veto de análise de constitucionalidade.

# 1 METODOLOGIA

## 1.1 Informações Preliminares e Pergunta de Pesquisa

Através desta pesquisa, meu objetivo é (i) entender se, em alguma medida, o conteúdo das decisões de controle de constitucionalidade de propostas de emendas constitucionais na CCJC se repete no STF, no controle de constitucionalidade das emendas constitucionais resultantes. A pesquisa será predominantemente empírica de análise documental. Desse modo, a pergunta de pesquisa deverá ser respondida através da coleta de dados, em documentos oficiais, para sua posterior análise, e confirmação ou não da hipótese de pesquisa. Através desse material, em articulação com a literatura sobre pontos de veto, pretendo entender, de modo subsidiário (ii) se os dois pontos de veto estudados – CCJC e STF – se complementam ou atuam com a mesma linguagem e argumentos e (iii) o modelo de tomada de decisão constitucional, avaliando se as decisões proferidas pela CCJC mudam ou não com a intervenção do STF.

Esse estudo se mostra importante porque, ao longo da última década, Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) foram propostas no STF por diferentes autores requerendo a inconstitucionalidade de trechos das Emendas Constitucionais – como observei em minha pesquisa preliminar, com diferentes chaves de pesquisa, no site oficial do STF. Isso significa que os temas trabalhados na CCJC são recorrentemente retomados no STF, dessa vez na forma de decisão judicial. A quantidade de demandas já demonstra que o assunto é de extrema relevância e deve ser trabalhado considerando o extenso empírico material proveniente dos Poderes legislativo e judiciário.

Além disso, por mais que assuntos dos mais variados possam ser disciplinados por emendas constitucionais, as discussões são sempre permeadas por linguagem constitucional, já que as diversas matérias foram constitucionalizadas, e não só a organização do estado. Ou seja, as discussões aqui apresentadas passarão por uma análise desde questões tributárias, até previdenciárias e eleitorais. Desse modo, o STF se apresenta como mais um ator relevante nas discussões de políticas (*policy*) previamente travadas no Congresso Nacional sobre, por exemplo, a modelagem dos sistemas previdenciário, tributário, eleitoral e de justiça no Brasil (ARANTES; COUTO, 2019). E essa é mais uma particularidade que o caso brasileiro oferece.

A análise qualitativa dos pontos de veto é importante para ampla compreensão do processo de emendamento constitucional, do seu andamento e de suas etapas. Compreender o

alinhamento necessário (dentro e fora do Congresso Nacional) entre os agentes com poder de veto, para que haja o encaminhamento de uma PEC e eficácia de uma EC (nos termos do artigo 60 da CF/88), é essencial se quisermos entender como se dá o processo de mudança do texto constitucional.

A minha hipótese é de que as discussões nas diferentes instituições devem se repetir em alguma medida, já que os parâmetros para análise de constitucionalidade são os mesmos, devendo se resumir ao artigo 60 da Constituição Brasileira de 1988<sup>27</sup>. Os parâmetros do artigo citado podem ser formais (relativos ao procedimento para aprovação) ou materiais (relativos ao conteúdo das emendas constitucionais), e ambas as instituições podem se manifestar sobre os dois diferentes tipos de parâmetros. Com relação aos critérios materiais - as cláusulas pétreas - elas são abertas e não são objetivamente definidas no texto da Constituição, o que pode contribuir para, nesse ponto, uma argumentação diferente por parte da CCJC e do STF.

A pergunta de pesquisa que pretendo responder é: Em que o conteúdo do controle terminativo, com poder de veto, de constitucionalidade de PECs e ECS, respectivamente nas manifestações da CCJC e nos acórdãos do STF, se assemelham e se diferem?

## 1.2 Método de coleta dos casos

Para isso, selecionei, como primeiro passo do desenvolvimento do trabalho, as decisões do STF em que foi efetuado controle de constitucionalidade de ECs, nos termos do artigo 102, I, a da CF/88. Assim, os documentos a serem coletados são os acórdãos do STF pós 1988 com decisão terminativa de mérito.

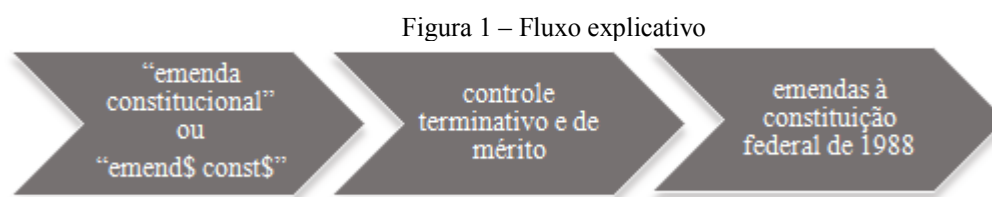
O segundo passo consistirá na coleta das manifestações da CCJC em que o objeto de análise são PECs. Isso porque, como já visto, é através desses documentos que o primeiro filtro de controle de constitucionalidade é feito, ainda sobre a PEC, em relação ao dispositivo que virá a se tornar uma EC. Nessa instituição, os documentos podem ser classificados em: (i) pareceres, (ii) declarações de voto, ou (iii) votos em separado. A partir disso, poderei aferir em que medida se dá a interação argumentativa, ainda que implícita, entre as duas instituições – STF e CCJ. Com isso, busco entender se as diferentes categorias argumentativas utilizadas pelas autoridades são as mesmas e se comunicam, ou se o conteúdo varia a depender da instituição que controla a constitucionalidade do texto.

---

<sup>27</sup> Esse é o único artigo da CF/88 que dispõe sobre as regras que devem ser observadas para aprovação de um Emenda Constitucional. Além das regras sobre procedimento, o dispositivo também trás as cláusulas pétreas, que são os parâmetros de conteúdo que não podem ser alterados no nosso sistema normativo por meio de Emenda Constitucional.

De início, a coleta foi feita no site do STF<sup>28</sup>. Isso porque, a fim de que a pergunta de pesquisa seja de fato respondida, só serão coletados os relatórios da CCJC referentes a ECs com conteúdo já julgado pelo STF. Os demais não serão úteis ao presente trabalho, tendo em vista a pergunta de pesquisa. Assim, o primeiro passo será identificar quais ECs já foram objeto de ações com decisão final que discutam seu mérito. Para isso, pesquisei na aba de “jurisprudência” – na classe de ADIs – os acórdãos, de julgamentos no tribunal pleno, que contenham as chaves de busca “emenda constitucional” (886 resultados) ou “emend\$const\$” (1063 resultados). O filtro para a seleção das ações de fato relevantes foi feito manualmente, através da Ementa ou Inteiro Teor.

Foram eliminadas do banco de análise as ações que (i) não tratam de controle terminativo de constitucionalidade de emendas constitucionais à Constituição Federal de 1988 e (ii) aquelas julgadas prejudicadas, extintas sem resolução de mérito, ou aquelas que possuem apenas com decisões liminares. A grande diferença entre o alto número que retornou na busca a partir de palavras-chave e o número final de decisões analisadas se deve ao fato de muitas ações serem sobre emendas constitucionais estaduais, serem julgadas prejudicadas por superveniência de outra emenda constitucional<sup>29</sup>, ou serem extintas sem resolução de mérito por ilegitimidade da parte ou por não juntada de procuração<sup>30</sup>. Optei por escolher palavras-chave genéricas a fim de não excluir involuntariamente nenhum caso. Segue fluxo explicativo:



Fonte: o autor (2022).

<sup>28</sup> A pesquisa foi feita pelo seguinte site: <http://www.stf.jus.br/portal/>, com acesso em 10/01 de 2021.

<sup>29</sup> Nesse ponto, cabe uma crítica à forma como é estabelecida a pauta de julgamentos do plenário do STF. Muitas vezes uma ação que foi protocolada aguarda anos antes de ser liberada pelo relator ou pautada pelo presidente da Corte. Esse sistema possibilita que normas supervenientes esclareçam a questão, à custo de uma insegurança jurídica à nível constitucional.

<sup>30</sup> Esse ponto é interessante, já que a própria CF/88, em seu artigo 102, I, a, estabeleceu que apenas um grupo seletivo de 9 requerentes poderia ingressar com uma ADI no STF requerendo a inconstitucionalidade de uma EC. Com relação à não juntada de procuração, pode ser considerada um mecanismo estratégico para que atores relevantes se posicionem no debate, ainda sem confirmarem seu interesse na demanda.

Ao final, foram encontradas 46<sup>31</sup> ADIs que se encaixavam no recorte de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais já com decisão final de mérito. Essas ADIs faziam referência a 19 diferentes emendas constitucionais, e foi com base nessas 19 emendas constitucionais que foram selecionadas as PECs que seriam objeto de análise nesse trabalho. A tabela com as ações, e respectivas PECs e ECs que serão analisadas estão dispostas em tabela abaixo:

Tabela 1 – Análise das ações e respectivas PECs e ECs

<b>Emenda Constitucional</b>	<b>Autor da PEC</b>	<b>Partido</b>	<b>PEC</b>
02 de 1992	José Serra	PSDB	51-A de 1990
03 de 1993	Luis Carlos Hauly	PMDB	48-A de 1991
15 de 1996	Cesar Bandeira	PFL	41-A de 1991
16 de 1997	Mendonça Filho	PFL	01 de 1995
19 de 1998	Poder Executivo	PSDB	173 de 1995
20 de 1998	Poder Executivo	PSDB	33 de 1995
21 de 1999	Élcio Álvares	PFL	637-A de 1999
28 de 2000	Osmar Dias	PSDB	07 de 1999
37 de 2002	Poder Executivo	PSDB	407 de 2001
29 de 2000	Carlos Mosconi	PSDB	82 de 1995
41 de 2003	Poder Executivo	PSDB	40 de 2003
45 de 2004	Hélio Bicudo	PT	96 de 1992
47 de 2005	Ideli Salvatti	PT	227 de 2004
52 de 2006	Pauderney Avelino	PFL	548 de 2002
58 de 2009	Renan Calheiros	PMDB	351 de 2009
74 de 2013	Vanessa Grazziotin	PCdoB	207 de 2012
75 de 2013	Otávio Leite	PSDB	98 de 2007
88 de 2015	Pedro Simon	PMDB	457 de 2005
98 de 2017	Romero Jucá	PMDB	199 de 2016

Fonte: o autor (2022).

Foram excluídas da análise as decisões cautelares sobre emendas constitucionais porque, por mais que possam suspender temporariamente a eficácia de alguma emenda constitucional já aprovada pelo Congresso Nacional, esse tipo de decisão temporária não

<sup>31</sup>As ações diretas de inconstitucionalidade a serem analisadas podem ser encontradas em: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1JpxTeoxaixnFUBPpfok1Ln1lekS9zlrV7RPgVSRBQ/edit#gid=119871> 2012. São elas, as ADIs: 829, 830, 833, 939, 2395, 1805, 4577, 2135, 2096, 1946, 2024, 2031, 36532732, 2666, 2673, 3104, 3105, 3128, 3133, 3138, 3143, 3184, 3291, 3297, 4888, 3854, 4889, 4887, 4014, 3854, 3367, 3395, 3520, 3392, 3432, 3423, 3431, 3684, 3529, 3685, 4307, 4357, 4425, 5296, 5058, 5935.



configura estritamente um ponto de veto - é apenas uma etapa possível, e não obrigatória e nem de bloqueio - antes da análise final da constitucionalidade pelo Poder Judiciário<sup>32</sup>.

Em seguida, cabe justificar a escolha pela pesquisa na plataforma de buscas da Câmara dos Deputados, e não do Senado Federal. Essa escolha se deu por dois motivos principais. O primeiro motivo é que, segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a CCJC da Câmara dos Deputados é o primeiro filtro de constitucionalidade, através da análise de admissibilidade, de propostas de emenda à constituição, que normalmente tem sua tramitação iniciada nessa casa congressual. O motivo central, porém, é que, na Câmara dos Deputados, o poder de controle preventivo de constitucionalidade pode ser terminativo.

Ou seja, se os deputados votarem pela inconstitucionalidade da proposta normativa, a tramitação da proposta não será continuada, e seu andamento será interrompido – antes mesmo da análise pelo Senado Federal. No Senado Federal, por outro lado, o controle de constitucionalidade preventivo é feito junto à análise política de mérito da proposta – com o chamado controle de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade – como prevê o artigo 101 do Regimento Interno do Senado Federal. Ou seja, a função da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania do Senado Federal vai além da admissibilidade constitucional de propostas de emendas à constituição com base em uma argumentação jurídica. Nessa comissão, a proposta passa, simultaneamente à análise jurídica de regimentalidade e admissibilidade, pelo juízo de mérito político do seu conteúdo. Como o meu objetivo é analisar a argumentação com relação à constitucionalidade, o Senado Federal não me forneceria respostas precisas.

A previsão do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 202, determina que seja feito apenas um juízo de admissibilidade – e não de mérito, que é competência da comissão especial. O juízo de admissibilidade é, portanto, aquele que julga a obediência aos requisitos materiais e procedimentais do artigo 60 da CF/88, e faz uma análise de constitucionalidade das PECs em tramitação.

Uma vez justificada a escolha pelo estudo da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos deputados, passo a relatar o caminho para seleção dos documentos estudados.

No caso da Câmara dos Deputados, o caminho foi pesquisar por meio do campo de “atividade legislativa”<sup>33</sup>, seguido de “proposta legislativa”, optando pela opção de “busca

---

<sup>32</sup> Ainda assim, existem poucos casos interessantes de suspensão temporária de eficácia por meio de decisão liminar sem que a análise final tenha sido realizada. É o caso da decisão sobre a Emenda Constitucional 73 de 2013, que teve sua eficácia suspensa por meio de decisão liminar do Ministro Joaquim Barbosa na ADI nº 5017, que suspendeu a criação de quatro novos tribunais regionais federais. Quase 10 anos depois, a ação ainda não possui uma decisão terminativa.

avançada” - pesquisando o número da PEC em questão (a partir do conteúdo retirados dos acórdãos do STF). A partir disso, analisei a PEC correspondente a partir da ficha de documentos, pelo campo de “outros documentos” – “Pareceres, substitutivos e votos”. Isso levou a uma escolha pelos documentos da Comissão de Constituição e Justiça. Nos casos de PECs mais antigas, os documentos foram encontrados no campo “outros documentos”, em “dossiê digitalizado”, presente na nova ficha de tramitação, já que não foram fornecidos separadamente para *upload* no site.

### 1.3 Método de análise dos casos

Os dados serão analisados a partir da identificação das categorias argumentativas de julgamentos utilizados pelos deputados ao emitirem manifestações na CCJC. Ou seja, iniciei a leitura pelos pareceres, votos em separado e declarações de voto, identificando os critérios utilizados pelos deputados, relatores ou votantes, ao opinarem pela constitucionalidade ou não da matéria. A classificação de acordo com os critérios foi feita conforme a leitura for encaminhada. Já com relação aos dados coletados das decisões do STF, também realizei uma divisão em diferentes categorias de argumentos, identificando os diferentes critérios utilizados pelos ministros ao decidirem os casos. Por fim, analisei os critérios em sobreposição – de ambas as instituições - relativos a cada uma das PECs, sabendo que pode haver mais de uma decisão por PEC e mais de um voto por EC. Esse passo foi pensado a fim de que eu conseguisse traçar um paralelo entre os argumentos presentes nos dois tipos de documentos. Essa tarefa final, e mais importante, de identificação de similaridades, ou não, entre os dois tipos de materiais, se deu pautada por uma análise crítica da atuação dos pontos de veto, e não meramente objetiva ou descritiva.

O método de análise e categorização em tabelas, por meio do qual eu diretamente me atentei à argumentação, foi construído com base em estudo elaborado previamente por Rodriguez e Nobre (2010), em pesquisa no CEBRAP. O estudo dialoga diretamente com essa pesquisa por também investigar, sob a perspectiva empírica, os diferentes pontos de controle de constitucionalidade na jurisdição brasileira. Ainda que os objetivos da pesquisa fossem distintos (aquela de caráter puramente empírico e também quantitativo, não exclusivo de emendas constitucionais; essa de caráter eminentemente qualitativo, em diálogo com literatura da ciência política), ambas usam a mesma fonte de materiais: documentos provenientes da

---

<sup>33</sup> O site utilizado nesse caso foi <https://www.camara.leg.br/>, com acesso em 20/01 de 2021.

CCJC e do STF em controle de constitucionalidade. Ambas as pesquisas, portanto, buscam entender como argumentam os órgãos decisórios sobre os mais diferentes temas.

As categorias presentes na tabela em que analiso as manifestações da CCJC são: i) dispositivos legais citados; (ii) princípios (sim ou não, quais); (iii) doutrina (sim ou não, identificação dos autores e obras citados, identificação do uso da doutrina como argumento de autoridade); (iv) jurisprudência (sim ou não, identificação dos casos citados e do uso da jurisprudência como argumento de autoridade); (v) argumentos externos (sim ou não, argumento usado na análise de constitucionalidade, e classificação: sociológico, religioso, antropológico, econômico ou outros).

Por sua vez, as categorias presentes na tabela que analisa os acórdãos do STF são: i) existência de votação unânime; (ii) dispositivos legais citados; (iii) princípios (sim ou não, quais); (iv) doutrina (sim ou não, identificação dos autores e obras citados, identificação do uso da doutrina como argumento de autoridade); (v) jurisprudência (sim ou não, identificação dos casos citados e do uso da jurisprudência como argumento de autoridade); (vi) argumentos externos (sim ou não, argumento usado na análise de constitucionalidade, e classificação: sociológico, religioso, antropológico, econômico ou outros); (vii) citação de manifestações de agentes do Congresso Nacional como argumento de autoridade e (viii) citação de manifestações da PGR e AGU como argumento de autoridade. Por último, as tabelas referentes a cada uma das instituições serão analisadas comparativamente<sup>34</sup>.

As categorias serviram como ferramentas objetivas de análise que permitissem a comparação entre fundamentação dos votos dos ministros e as manifestações dos deputados federais. Assim, as chaves de análise para leitura das decisões foram criadas com base nos critérios utilizados pela pesquisa do CEBRAP indicada, já que tinham se mostrado úteis para compreensão de como argumentam as instâncias aqui estudadas. Só é possível entender se uma decisão se mantém estável (e sem alterações) ao longo dos pontos de veto se entendermos seus fundamentos básicos de sustentação. E, para entender o papel de cada um dos pontos de veto, será feita a análise comparativa crítica do tipo de argumentação em cada uma das diferentes instituições.

Por fim, pontuo a relevância da existência de uma coluna que não classifica objetivamente a natureza dos argumentos, mas sim sua correlação com uma fonte de autoridade. Essa coluna, importada do estudo já mencionado, serve como uma coluna para

---

<sup>34</sup>As tabelas de análise e consolidação de dados podem ser acessadas por meio do link público: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1JpxTeoxaixnFUBPpfok1Ln-1lekS9zlrV7RPgVSRBQ/edit?usp=sharing>.

mensurar o poder e a influência do argumento na decisão. Ou seja, quando classifico um argumento como sendo de autoridade, isso significa que o autor daquele argumento atribui especial importância àquele ponto. Não só menciona sua existência, mas relaciona como algo relevante.

Com relação a tradução das categorias tabeladas em texto, para adequar os dados extraídos à pergunta de pesquisa, optei por trazer ao capítulo de análise dos casos dessa dissertação apenas aqueles argumentos que foram de fato utilizados como razão de decidir por deputados e ministros. Ou seja, nem todos os dispositivos legais, doutrinas ou jurisprudência citadas nos documentos estudados serão apresentados aqui, mas a relação completa de todos aqueles que foram mencionados estão disponíveis na tabela.

Cabe ressaltar que os deputados na CCJC, apesar de indicarem ter conhecimento sobre a diferença entre a análise de mérito da proposta e a análise de admissibilidade (controle de constitucionalidade preventivo), não deixam de se posicionar politicamente a respeito do conteúdo da PEC. Ainda assim, o foco deste artigo será na análise das manifestações a respeito da constitucionalidade das proposições da PEC. Nesse sentido, os tópicos seguintes não terão como objeto todas as proposições abordadas nas manifestações, mas aquelas que foram objeto de algum tipo de julgamento de constitucionalidade pelos deputados. As demais proposições ou foram discutidas somente quanto ao mérito do seu conteúdo ou não foram discutidas sob nenhum prisma.

O total de proposições analisadas consiste, com relação ao Poder Legislativo, em 76 manifestações, dentre declarações de voto, votos em separado e votos de relatores – todos apresentados em documento escrito. Essas manifestações são relativas a um total de 19 PECs. Já os documentos analisados provenientes do STF se resumem a 46 ADIs, que fazem referência a um total de 19 ECs. Isso significa que algumas emendas constitucionais foram questionadas em mais de uma ação constitucional.

## 2 RECONSTRUÇÃO DOS PONTOS DE VETO

Antes de iniciar a análise empírica da argumentação no controle de constitucionalidade nos pontos de veto selecionados, cabe um estudo sobre (i) quais pontos de veto existem no ordenamento brasileiro, (ii) porque eles podem ser definidos como pontos de veto e (iii) quais são importantes especificamente para o emendamento constitucional e (iv) como funcionam o exercício prático da sua função.

### 2.1 Legislativo como ponto de veto

As diretrizes do Processo Legislativo Brasileiro estão previstas em normativas esparsas. Não só a Constituição Federal de 1988 (CF/88), mas também Leis Orgânicas Municipais, Constituições Estaduais e, principalmente, os Regimentos Internos das Casas Legislativas buscam discipliná-lo. Quando tratamos dessa questão a nível Federal, portanto, observar a CF/88 não é suficiente, entender como funcionam os Regimentos Internos do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal é essencial.

Partindo para sua análise individual, a CF/88 tratou das linhas gerais do Processo Legislativo em seu Título IV, Capítulo I, Seção VIII. Dos artigos dispostos nesse trecho, tiramos informações relevantes sobre o caminho previsto até que tenhamos um projeto pronto para ser votado, e, depois de votado, promulgado. Alguns atores com poder de veto são apresentados, como Deputados, Senadores,<sup>35</sup> e o próprio Presidente da República<sup>36</sup>.

A depender do diploma normativo em questão (Lei ordinária, Lei Complementar, Medida Provisória, etc.), a atuação e função do agente de veto pode se alterar. O caminho trilhado por uma Medida Provisória é diferente do trilhado por uma Lei Ordinária, por exemplo. Enquanto uma Lei Ordinária pode ter seu texto final vetado pelo Presidente da República, podendo esse veto ser derrubado pelo Congresso Nacional em Sessão Conjunta; nas Medidas Provisórias o Presidente da República não pode atuar, *a posteriori*, como agente individual de veto. O texto expresso da CF/88 disciplina como se darão as votações para aprovação de uma lei e de uma Medida Provisória.

A CF/88 diz muito sobre procedimentos que levam à promulgação de uma norma. Ainda assim, outros tantos procedimentos foram atribuídos para que os próprios Regimentos

---

<sup>35</sup> Conforme disposto no artigo 60, artigo 64 e artigo 65 da CF/88.

<sup>36</sup> Conforme disposto no artigo 60 da CF/88, que prevê a possibilidade do Presidente da República votar uma Lei ou trechos de uma Lei aprovada no Congresso Nacional.

Internos regulamentassem. Nesses diplomas, a maior parte das disposições trata de detalhes procedimentais, necessários para um caminho transparente até a aprovação das normas. A principal função pode ser entendida com padronizar os processos para cada tipo de diploma normativo. Essa organização delegou ao governo poderes importantes de definição de agenda, seja através da negociação por coalizões no Congresso Nacional, seja pelas atribuições constitucionais de iniciativa.

As principais questões reservadas aos Regimentos Internos foram os interstícios temporais e o trabalho das comissões – que podem ser enquadradas, no Brasil, como agentes coletivos de veto. Nesse sentido, um questionamento válido é se os regimentos supracitados deveriam ser responsáveis por introduzir mais atores com poder de veto no processo legislativo brasileiro. Segundo Andrews e Montinola (2004), essa dinâmica seria compreensível já que significaria mais uma legislação autônoma e independente reforçando procedimentos do Estado de Direito. A discussão sobre a escolha dos agentes (individuais ou coletivos) de veto vem de uma disputa institucional para consolidação dos detalhes das regras do jogo, que tende a não ser constitucional<sup>37</sup> - no caso do Brasil, foi levada aos regimentos.

Ao contrário das proposições normativas vistas anteriormente, que não alteram a Constituição, uma Emenda Constitucional segue um caminho único. Analisando o Processo Legislativo que leva ao emendamento, existem algumas particularidades que devem ser abordadas. Essas particularidades levam a diferentes e exclusivos pontos de veto, que nesse tópico serão trabalhados com maior profundidade. Com a existência de uma variedade de mecanismos complementares de bloqueio do emendamento constitucional, a rigidez constitucional pode se tornar extremamente alta (TSEBELIS, 2016).

De acordo com o autor (TSEBELIS, 2016), toda constituição inclui uma série de artigos específicos com regras aplicáveis à sua futura revisão. Estas regras de revisão constitucional especificam uma série de atores coletivos ou individuais - como câmara(s) de legislatura, assembleia especial, referendo ou o presidente eleito - que deveriam concordar com o texto revisado para que fosse válido. O conjunto de agentes constitucionais de veto, portanto, devem ser especificados. Nos mesmos artigos, o texto deveria especificar uma série de disposições - requisitos, maiorias, restrições de tempo e regras adicionais - que tornariam válida a decisão de cada um desses atos constitutivos do veto.

A ideia geral é que atores políticos tentam emplacar seus interesses, então agentes de veto provavelmente bloquearão as propostas que vão contra seus interesses. Agentes de veto

---

<sup>37</sup>Para Tsebelis (1995), a identificação dos tomadores de decisão e as responsabilidades dos representantes eleitos no processo devem estar claras.

não aceitarão mudanças que piorem sua conjuntura pessoal, e, nesses casos, não haverá mudança. Uma possível mudança surge quando os agentes de veto preferem outros resultados que não o *status quo* (RASCH, 2008).

Não existe um consenso na literatura sobre se mudanças institucionais mais aceleradas seriam mais desejáveis do que caminhos mais lentos. De acordo com Tsebelis (1995), a decisão de mudar uma conjuntura pode ser boa quando (i) a conjuntura é indesejável (por uma questão de postura antidemocrática dos representantes, por exemplo) ou (ii) um choque externo perturba um processo desejável (como na ocorrência de um golpe). Por outro lado, um compromisso com a não interferência pode ser preferível quando o *status quo* é desejável (quando são estabelecidos novos direitos, por exemplo), ou se um choque externo for benéfico (o aumento do preço de uma *commodity* em um país que a exporta, por exemplo). A velocidade do processo não pode, por si só, ser caracterizada binariamente como *boa* ou *ruim*.

No Brasil, os mecanismos e ritmo para reforma constitucional foram se alterando ao longo das décadas e das novas constituições. Ainda que os mecanismos tenham se tornado mais restritivos com a promulgação da CF/88, – com mais agentes de veto - o texto passou a ser emendado mais frequentemente. Mesmo com uma Constituição promulgada em um contexto democrático, a busca por mudança se acentuou. Fora do Brasil, o argumento de Ginsburg e Melton (2015) é que isso se deve a fatores culturais de reverenciamento à Constituição, que mudam com o tempo, e afetam diretamente a taxa de aprovação de mudanças. Outro fator explicativo dessa dinâmica é trabalhado nacionalmente por Limongi e Cheibub (2001), que argumentam que o Executivo e Legislativo compartilham de uma agenda de mudança, e isso levaria a uma maior facilidade de emendamento. Essa segunda explicação é mais útil no caso brasileiro, já que, desde 1988, atores políticos relevantes vêm demandando reformas, nas mais variadas áreas, que só puderam ser efetivamente consolidadas a partir de mudanças constitucionais (COUTO, 1998)<sup>38</sup>.

Com a ressalva das diferentes experiências constitucionais, podemos analisar como hoje se dá o processo de emendamento no Brasil. O início do caminho se dá com os legitimados para apresentarem uma proposta de emenda à constituição, dispostos no artigo 60 da CF/88.<sup>39</sup> Em seguida, segue pelas Comissões de “Constituição, Justiça e Cidadania” e “Especial” (no Senado Federal e na Câmara dos Deputados), disciplinadas pelos Regimentos

---

<sup>38</sup> É o caso, por exemplo, das reformas do sistema de justiça, administrativa, tributária, previdenciária e de precatórios – que serão exploradas mais adiante nesse trabalho.

<sup>39</sup> Ainda que não existam agentes que possam vetar a apresentação de uma proposta, existem barreiras que impedem que ela seja apresentada. Os únicos legitimados para apresentá-la são os dispostos no artigo 60 da CF, envolvendo: membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; o Presidente da República; e as Assembleias Legislativas das unidades da Federação.

Internos. Por fim, a proposta está pronta para ser votada, também nos termos do artigo 60 da CF/88.

As especificidades não se esgotam por aí. A necessidade (i) de discussão e votação em no mínimo dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, com interstício temporal e (ii) de obtenção de maioria qualificada para a aprovação da PEC<sup>40</sup> são importantes, já que implicam em novos agentes de veto. Nesse tópico o foco será analisar separadamente cada um deles, em ordem cronológica de atuação.

Em primeiro lugar, antes que a proposta seja votada separadamente em plenário por deputados e senadores, juízos de (i) constitucionalidade e admissibilidade e (ii) mérito, respectivamente, devem ser feitos. Esse detalhe, porém, não está previsto constitucionalmente. Os Regimentos Internos, tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal, trataram de regulamentar o tema. A competência para atuação nessas etapas é das comissões<sup>41</sup>, permanentes ou não, disciplinadas regimentalmente. Nessa linha, o primeiro ponto de veto trabalhado será o da Comissão permanente de Constituição Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC)<sup>42</sup>, que analisa a admissibilidade da PEC antes que ela seja votada no plenário das Casas Legislativas do Congresso Nacional.

A função específica da comissão, nesse caso, é exercer - quando a tramitação da proposta de emenda à constituição se inicia na Câmara dos Deputados - um primeiro filtro de controle de constitucionalidade preventivo das propostas no Congresso Nacional. Além disso, nessa instância também é feito um juízo de *admissibilidade* da proposta, cabendo aos deputados analisarem sua compatibilidade com o sistema<sup>43</sup>. Isso significa que os deputados devem ir além do juízo de constitucionalidade. Especial importância deve ser dada a essa questão, justamente por ser usualmente a primeira instância com poder de veto. Como prevê o artigo 32, IV, alíneas “a” e “b” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade: [...] IV - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania: a) aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; b) admissibilidade de proposta de emenda à Constituição [...] (BRASIL, 1989, s. p.).

---

<sup>40</sup> Conforme disposto no já apresentado artigo 60 da CF/88.

<sup>41</sup> O artigo 58 da CF/88 trata das comissões no âmbito do Congresso Nacional.

<sup>42</sup> O Regimento Interno da Câmara dos Deputados que, em seu artigo 32, IV, dispõe especificamente sobre a Comissão de Constituição e Justiça

<sup>43</sup> Devem analisar se a proposta é compatível com as normas constitucionais já existentes. Além de observarem as limitações materiais e o caminho previstos pela CF/88, também devem observar se a proposta seria incompatível com as outras norma já constitucionais – sem gerar contradições ou mandamentos impossíveis.



E ainda, o artigo 202 e seguintes dispõe especificamente sobre as propostas de emenda à constituição:

Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. (BRASIL, 1989, s. p.).

Assim que os deputados membros da CCJC emitem os pareceres admitindo as propostas, elas seguem para as Comissões Especiais, de caráter temporário, – perdurando enquanto a tramitação uma proposta de emenda à constituição demandar sua atividade - previstas no artigo 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Art. 34. As Comissões Especiais serão constituídas para dar parecer sobre: I - proposta de emenda à Constituição e projeto de código, casos em que sua organização e funcionamento obedecerão às normas fixadas nos Capítulos I e III, respectivamente, do Título VI;[...] § 2º Caberá à Comissão Especial o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas, observado o disposto no art. 49 e no § 1º do art. 24. (BRASIL, 1989, s. p.).

Assim, nesta etapa, o exercício dos atores se atém ao julgamento do mérito da matéria, analisando as propostas por uma nova lente. Ou seja, aqui a avaliação e atuação dos deputados não segue critérios técnicos pré-estabelecidos em textos normativos<sup>44</sup>, e os atores competentes têm maior liberdade, atuando pautados pelas orientações e convicções políticas suas e de seus respectivos partidos. Cabe ressaltar, por fim, que a cada nova proposta de emenda à constituição apresentada, uma nova Comissão Especial para análise do mérito é criada.

O Regimento Interno do Senado Federal, por sua vez, também previu uma CCJC, introduzindo mais um agente de veto ao processo. Isso significa que, como frequentemente originada na Câmara dos Deputados, depois de ser votada nas comissões e no Plenário desta mesma casa, a proposta segue para o Senado Federal, onde novamente passa pela comissão destacada e pelo Plenário. A CCJC está prevista no artigo 101 do seu Regimento Interno:

Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete: I – opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário. (BRASIL, 1970, s. p.).

---

<sup>44</sup> Critérios técnicos pré-estabelecidos podem ser entendidos como os parâmetros (i) das cláusulas pétreas do artigo 60 da CF/88 e (ii) os detalhes procedimentais do mesmo artigo.

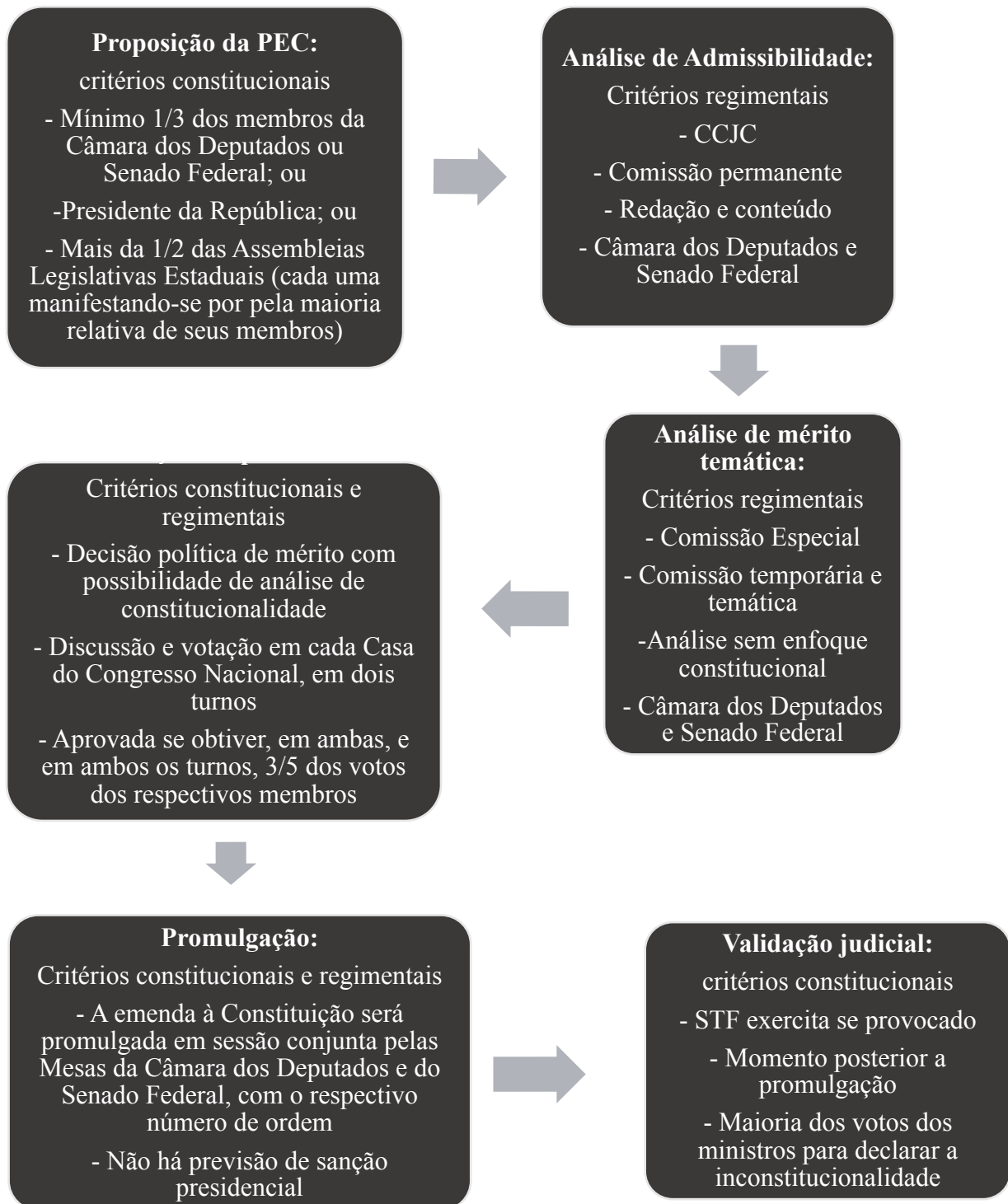
E ainda, os artigos 365 e seguintes dispõe especificamente sobre as propostas de emenda à constituição: “Art. 356. A proposta será despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer” (BRASIL, 1970, s. p.).

A função se parece com a da Comissão na Câmara dos Deputados, mas essas não se confundem. Enquanto a primeira atua observando critérios de admissibilidade – sem diretrizes específicas para a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade – a segunda observa especificamente critérios positivados de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade.

A importância desses dois agentes de veto distintos em cada uma das casas do Congresso Nacional se justificaria tão somente pelos diferentes exercícios funcionais vistos acima. Os pontos de veto significam mais do que instâncias que podem travar ou retardar a tramitação de uma proposta de emenda à constituição. São esferas de deliberação que podem, além de travar o processo, afastar potenciais inconstitucionalidades do texto ou conteúdo material que não seria materialmente aceito nos plenários.

Desse modo, constata-se que existe uma série de sucessivos pontos de veto, com funções bastante similares, mas com composição distinta – cada comissão tem membros diferentes, e todos os blocos partidários, governo e oposição, devem ser lá representados. A composição segue, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com representação em plenário. Ainda que uma proposta avance para a subsequente instituição com poder de veto, nada garante que a aprovação será facilitada. Segue esquema que busca facilitar a compreensão do caminho dos pontos de veto existentes até a validação de uma PEC:

Figura 2 – Fluxograma de proposição da PEC



Fonte: o autor (2022).

Ainda assim, a simples previsão desse arranjo institucional, ainda que complexo, já é positiva. De acordo com Tsebelis (2016), os constituintes desejam originar um documento que regulará as interações do jogo político por anos a fio. As regras e interações entre os atores políticos devem ser conhecidas e respeitadas (e, portanto, conhecidas por serem estáveis) por todos os atores políticos. Ainda assim, se surgirem circunstâncias imprevisíveis, essas regras constitucionais deverão permitir alterações – o que vimos que pode ser verificado no arranjo institucional brasileiro. O artigo 60 da CF/88 dispõe sobre o procedimento para as alterações constitucionais, tornando o texto constitucional passível de alterações.

## 2.2 *Judiciário como ponto de veto*

A estrutura dos agentes de veto pode ser expandida para incluir outros dispositivos institucionais. Outros agentes com poder de veto institucionalizado incluem os tribunais e referendos. Exigir o acordo dos tribunais para validação de determinadas legislações equivale a acrescentar outra câmara ao processo legislativo (TSEBELIS, 1995). Os defensores de interesses dominantes, mas com interesses cada vez mais ameaçados, podem limitar a autoridade das decisões das arenas majoritárias, transferindo gradualmente a autoridade final para instituições isoladas de formulação de políticas, como tribunais superiores nacionais (HIRSCHL, 2004). Para entender o impacto disso, duas questões devem ser consideradas.

A primeira é que a composição do Poder Legislativo é alterada no Brasil com frequência muito maior do que a do Poder Judiciário. Enquanto os integrantes que votam e vetam no Congresso Nacional podem ser substituídos em 4 anos, a cada nova eleição, os membros do Supremo Tribunal Federal ocupam cargos sem mandato - com aposentadoria compulsória apenas aos 75 anos – o que garante bem mais tempo para que atuem.

Já a segunda questão que deve ser considerada, para que possamos entender a relevância dos tribunais como agentes de veto, é a sua frequência de atuação. As decisões governamentais mais importantes foram e são frequentemente contestadas frente ao Supremo Tribunal Federal desde a redemocratização em 1988, e isso tem forte impacto nas políticas aprovadas pelo Congresso Nacional. No caso das Emendas Constitucionais, aproximadamente 35% delas já foram questionadas no Supremo Tribunal Federal, sendo que aproximadamente 12% delas foi alvo de ações com decisão final de mérito (ARRUDA, 2019).

O medo da revisão judicial tornou-se tão sério que membros de Poderes Legislativos podem, mundo afora, passar a incluir a linguagem de decisões judiciais em legislações novas, na tentativa de impedir que o tribunal atuasse *a posteriori* anulando suas decisões políticas

(TSEBELIS, 1995). Isso significa que mais do que se atentar às *supermaiorias*, à votação em dois turnos nas duas casas do Congresso Nacional e nas Comissões, e ao respeito às cláusulas pétreas,<sup>45</sup> – previstas pela CF/88 no caso das emendas à constituição – os atores políticos também devem se preocupar com a linguagem dos tribunais, e, mais importante, do Supremo Tribunal Federal. Além disso, diferentes interpretação sobre as normas analisadas também são tema recorrente. Ou seja, não basta entender a linguagem utilizada por cada arena, mas deve-se compreender, principalmente, qual interpretação utilizada pelos tribunais.

Essa formulação teórica pode também pode ser usada para entender a importância da autonomia judicial com relação ao legislativo – ou seja, como os juízes recebem as decisões do Congresso Nacional (TSEBELIS, 1995). Se os tribunais estão interessados em ver suas decisões resistirem, e não serem anuladas novamente pelos atores políticos (em uma nova proposta no Congresso Nacional)<sup>46</sup>, deverão atuar com base na dinâmica já iniciada no Legislativo.<sup>47</sup> Os ministros terão espaço mais definido para atuarem como árbitros dos conflitos já iniciados no Congresso Nacional. Quando a mudança for de fato consolidada, caberá justamente aos tribunais dar ou não a legitimidade necessária ao processo (institucional e/ou material) atuando como o verdadeiro agente final de veto.

A participação do Poder Judiciário no jogo político de reforma constitucional já se demonstrou central. No caso brasileiro, ao Supremo Tribunal Federal (STF) foram atribuídas uma série de competências constitucionais, como a de julgar ações diretas de inconstitucionalidade relativas a emendas constitucionais. Junto às extensas competências, a rigidez constitucional também passa a estar associada à importância dada aos tribunais constitucionais - quanto maior o poder do tribunal constitucional, mais destemidos serão os juízes de que eles não serão anulados pelo sistema político (TSEBELIS, 2016).

Como observamos no tópico anterior, a competência para controle de constitucionalidade preventivo<sup>48</sup> é das comissões do Congresso Nacional.<sup>49</sup> Já nos termos do

---

<sup>45</sup> As cláusulas pétreas são aquelas, dispostas no §4º do artigo 60 da CF/88, que definem o que não pode ser alterado na Constituição vigente no Brasil. Ou seja, os temas trazidos neste dispositivo não são reformáveis, independentemente de acordo existente no Congresso Nacional. Isso é importante na medida em que cria parâmetros democráticos para atuação dos deputados e senadores, sem que dependam da atuação de agentes de veto.

<sup>46</sup> Ainda que uma EC venha a ser declarada inconstitucional pelo STF, não existe nenhuma norma que impeça a proposição de nova PEC com conteúdo igual ao vetado pelo Poder judiciário.

<sup>47</sup> Pela diferença ideológica democrática, naturalmente existente entre os diferentes partidos políticos, em sistemas estáveis, um grande consenso de mudança não será facilmente construído na esfera política. Isso favorece que a questão seja levada ao judiciário.

<sup>48</sup> O controle de constitucionalidade preventivo é aquele que acontece antes da promulgação da proposta de emenda à constituição como Emenda Constitucional.

<sup>49</sup> Importante destacar que, mesmo na forma de Proposta de Emenda à Constituição, a matéria em discussão no Congresso Nacional (em qualquer fase) também pode ser judicializada e levada ao STF, por meio do Mandado

artigo 102, I, a, da CF/88,<sup>50</sup> é da maioria simples dos ministros do STF a competência para julgamento das Emendas Constitucionais, no controle concentrado de constitucionalidade. A CF/88, ou o Regimento Interno do STF, poderiam ter enfraquecido a instituição requerendo uma *supermaioria* de ministros para declarar atos normativos inconstitucionais, mas não foi o caso do regramento brasileiro.

No que tange à efetividade do controle das emendas à constituição, os ministros atuam com base em diretrizes genéricas, sem parâmetros vinculantes pré-definidos para atuação nos casos específicos de controle de emendas à constituição (ARRUDA, 2019). Isso significa que as mesmas diretrizes processuais para controle de constitucionalidade de uma lei ordinária valem para o controle de uma emenda à constituição. Ou seja, não é exigido um quórum qualificado para a declaração de inconstitucionalidade, nem a validação da decisão pelo Poder Legislativo. Ainda que as cláusulas pétreas restrinjam, em certa medida, a atuação do STF, os ministros ainda tem um relevante espaço para atuação. Com essa liberdade, poderiam elevar seu poder face a outras instituições, como o Congresso Nacional. Assim, alcançar uma interpretação das cláusulas pétreas capaz de assegurar a proteção (i) dos procedimentos democráticos de tomada de decisão e (ii) das instituições que asseguram o Estado de Direito passa a ser o grande desafio imposto pelas limitações materiais do artigo 60 da CF/88 (VIEIRA, 1999).

Esse desafio se agrava pela falta de critérios normativamente estabelecidos para o exercício do controle de constitucionalidade, pelo STF, de emendas à constituição. Como mencionado, os ministros atuam como agentes finais com poder de veto frente a uma legislação com poucos parâmetros concretos e objetivos que pautem sua atividade. Os únicos critérios específicos para essa atuação estão dispostos no artigo 60 da CF/88, aqui transcrito na sua integralidade:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. § 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. § 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos

---

de Segurança – uma ação genérica, residual e também prevista constitucionalmente. Como não há previsão expressa dos agentes de veto competentes nestes casos, eles não serão trabalhados neste artigo (BRASIL, 1991).

<sup>50</sup> “Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal” (BRASIL, 1988, s. p.).

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

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. § 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa. (BRASIL, 1988, s. p.).

Antes de entrar em detalhes a respeito da atuação casuística do STF, algumas considerações devem ser feitas. Ao atuarem, os ministros podem invalidar a aprovação de uma emenda constitucional tanto por inconstitucionalidades materiais, como por inconstitucionalidades procedimentais. Nos dois casos estariam exercendo uma prerrogativa de veto ao ato normativo aprovado no Congresso Nacional.

As inconstitucionalidades procedimentais são observadas nesses casos em que o caput do artigo 60 e seus incisos, além dos §§ 1º, 2º, 3º e 5º do mesmo artigo são desrespeitados. Isso significa que, quando provocado, o STF passa analisar as etapas do procedimento sucedido no Congresso Nacional, a fim de decidir se a trajetória até a aprovação de uma Emenda Constitucional seguiu as diretrizes da CF/88<sup>51</sup>.

Já as inconstitucionalidades materiais são aquelas que violam algum dos incisos do artigo 60, §4º; ou seja, as cláusulas pétreas. Nesse sentido, ao controlarem o que pode ou não ser conteúdo de emendas à constituição – verificando a compatibilidade com o dispositivo supracitado – os ministros estariam exercendo a revisão judicial do emendamento constitucional, tema que será explorado mais a fundo a seguir. Entender a rigidez constitucional é importante não apenas para revisões constitucionais, mas também para avaliar o poder dos tribunais constitucionais (TSEBELIS, 2016).

Essa pesquisa não tem como objetivo principal exaurir as explicações sobre o conceito de revisão judicial e suas mais variadas definições. Por isso mesmo, partiremos de uma definição única, explorando, por outro lado, quais seriam as origens, conteúdo e consequências da revisão judicial. As origens ajudam a entender sua relação ou não com a separação de poderes e interação com o Poder Legislativo. Se uma das consequências da revisão judicial for estabelecer um obstáculo ao processo legislativo, isso pode ajudar na sua definição como mais um ponto de veto.

De acordo com Hirschl (2004), vários países, de diferentes tradições jurisdicionais, adotaram, nas últimas décadas, importantes reformas constitucionais que transferiram, de entidades representativas para o judiciário, uma quantidade sem precedentes de poder. A

---

<sup>51</sup> Nesse ponto, cabe destacar que os procedimentos previstos nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional não são analisados pelo STF (BRASIL, 2002).

maioria deles conta com uma constituição ou carta de direitos recente que adota alguma forma de revisão judicial ativa. Cortes superiores e nacionais tornaram-se, nesse contexto, instituições de formulação de políticas essenciais e cada vez mais importantes.

No Brasil, Taylor (2007) argumenta que os ministros do STF, quando praticando revisão judicial (analisando a constitucionalidade de normas por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade), podem ser considerados agentes de veto. A revisão judicial, então, poderia ser estudada como mais uma ferramenta usada para atuação do Tribunal. A instituição, ademais, estaria funcionando em um ambiente profundamente diferente daquele em que foi pensada. Hirschl (2004) afirma que a atual tendência global em direção ao empoderamento judicial faz parte de um processo novo. Elites políticas e econômicas, em razão de interesses pessoais, manifestam apoio à democracia e ao desenvolvimento ao mesmo tempo em que tentam afastar o processo político decisório das arenas representativas da maioria.

A tese do autor pretende ajudar na compreensão da expansão do poder judicial, compreendendo a constitucionalização como parte de uma tendência mais ampla - pela qual funções essenciais de formulação de políticas estão cada vez mais isoladas do controle do eleitorado. A transformação das instituições judiciais em atores políticos de destaque, e a delegação de autoridade para formular políticas para organismos semiautônomos e profissionais, nas últimas décadas, não é uma particularidade do Brasil e alcançou os mais variados sistemas e jurisdições (HIRSCHL, 2004).

A revisão judicial em casos de emendamento constitucional é uma realidade interna. Ainda que, na prática, apenas uma parcela das emendas constitucionais tenha tido sua constitucionalidade analisada terminativamente pelo STF, os ministros já tem como certa a possibilidade de intervenção, e interviram em casos de extrema importância (ARRUDA, 2019; ARGUELHES; OLIVEIRA, 2020). Isso corrobora os achados de pesquisa de Ginsburg e Melton (2015), que demonstram que países com altas taxas de emendamento, como o Brasil, também contam com frequentes casos de revisão judicial.

Isso significa que o tribunal já se enxerga como um ponto de veto nesses casos, e os ministros atuam como agentes de veto. Isso vai ao encontro de Hirschl (2004), quando o autor apresenta que houve uma transferência em larga escala de faculdades fundamentais para a formulação de políticas – como a prerrogativa de ser a última instância de veto – de arenas majoritárias de tomada de decisões para órgãos isolados, como o STF.

Mais inquietante que isso: não só o tribunal pleno pode atuar como agente de veto nesses casos. Uma pequena margem para atividade individual de ministros do STF foi aberta



pela Lei nº 9.868/1999 (Lei da ADI), que possibilita, em algumas hipóteses, liminares monocráticas<sup>52</sup>. Ou seja, um único ministro pode declarar, ainda que provisoriamente, a suspensão dos efeitos de uma emenda à constituição já aprovada pelo Congresso Nacional<sup>53</sup>.

A jurisdição brasileira, portanto, apresenta ferramentas para que mudanças tipicamente políticas possam ser revistas judicialmente com poucos parâmetros pré-definidos. Isso afeta diretamente a construção argumentativa dos ministros<sup>54</sup> – aqui considerados como mais onze pontos de veto – e os impactos disso poderão ser observados no tópico que segue.

Por fim, cabe pontuar que, de acordo com uma construção jurisprudencial, PECs também podem ter sua constitucionalidade questionada no STF. Ou seja, ainda que o artigo 102 da CF/88 não atribua essa competência ao STF, os ministros já entenderam que é possível a análise da constitucionalidade (preventiva) de PECs se feita por meio de Mandados de Segurança (MS), e não por meio de ADI<sup>55</sup>. Ou seja, as propostas normativas também são levadas ao judiciário individualmente pelos parlamentares durante a tramitação legislativa, por meio de Mandados de Segurança, alegando tanto ofensa a direitos quanto a lisura do procedimento legislativo formal - o que pode afetar estrategicamente o questionamento de ECs por meio de ADIs (ARGULHES; OLIVEIRA, 2020)<sup>56</sup>.

### 2.3 O político e jurídico nos diferentes pontos de veto

Como foi possível observar através das normas trazidas no tópico anterior, existem parâmetros jurídicos para atuação dos agentes políticos de veto (os deputados e senadores), e também espaço para decisões políticas por parte de agentes jurídicos de veto (os ministros do STF). Neste tópico, será trabalhada a relação entre os juízos políticos e jurídicos nos diferentes pontos de veto brasileiros.

---

<sup>52</sup> “Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias” (BRASIL, 1999, s. p.).

<sup>53</sup> No Brasil, das Ações questionando a constitucionalidade de Emendas Constitucionais ainda sem decisão final, quatro casos contaram com decisões cautelares monocráticas (ARRUDA, 2019).

<sup>54</sup> Isso acontece porque os ministros não são formalmente obrigados a observar parâmetros pré-definidos ou artigos constitucionais determinados quando decidem. Nem mesmo os argumentos trazidos na Petição Inicial precisam ser necessariamente retomados nas decisões. Os ministros possuem liberdade plena para trazer argumentos políticos e não normativos quando decidem – e nada na legislação impede esse tipo de argumentação.

<sup>55</sup> Para construção dessa jurisprudência, os casos mais relevantes são a ADI 466, que contou com a relatoria do ministro Celso de Mello e o MS 20.257/1981, de relatoria do ministro Moreira Alves.

<sup>56</sup> Esse não é o tema do presente trabalho, já que a competência do STF para esse tipo de julgamento não está explicitamente positivada na CF/88, e os próprios ministros costumam não entrar no mérito dos pedidos por se tratar de um questão *interna corporis* (BISPO, 2012).

Os parâmetros jurídicos, formais (de procedimento) e materiais, para os agentes políticos estão alocados principalmente na CF/88, quando essa dita procedimentos e regras que devem ser observados para que as emendas à constituição sejam de fato válidas. As cláusulas pétreas, por exemplo, nada mais são do que parâmetro jurídicos dispostos em norma. Não são abstrações concebidas pela doutrina sem equivalente normativo. Um trecho específico da CF/88 dispõe quais seriam os trechos constitucionais imutáveis— ou seja, é uma previsão legal que disciplina as cláusulas pétreas. Assim, cabe ao Poder Legislativo funcionar como um primeiro filtro de observância a esses parâmetros legais. Ainda que deputados federais e senadores tenham espaço - seja na Comissão Especial, seja em Plenário - para atuação tipicamente política, os atores terão que, em determinada etapa do processo, se voltar para uma análise jurídica - ainda que essa possa ser superficial e esvaziada (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

No âmbito do Poder Judiciário, de acordo com Taylor (2007), quanto mais abrangente e vinculante o instrumento jurídico usado, maior o potencial de se criar um ponto de veto dentro do Judiciário. Sendo a competência para atuação do STF (disposta no artigo 102 da CF/88) abrangente, como visto no tópico anterior, uma margem ainda maior para atuação da corte seria aberta. E, desse modo, enxergar os ministros como agentes de veto se torna mais fácil.

Cabe pontuar também que a argumentação dos ministros do STF, em casos de revisão judicial de emendas constitucionais, pode ter como base parâmetros consequencialistas, e os ministros raramente usam precedentes da própria Corte sobre controle de ECs como fundamento para suas decisões (ARRUDA, 2019). O contexto faz com que seja mais fácil enxergar o STF como, nesses casos, um juízo político. A contestação judicial das propostas políticas se dá porque os ministros são enxergados como potenciais agentes de mudança nos casos de reforma (TAYLOR, 2007). Como já apontado por Ginsburg e Melton (2015) países com altas taxas de emendamento, como o Brasil, também contam com frequentes casos de revisão judicial. Isso significa que o STF usa suas prerrogativas de última instância, atuando recorrentemente em casos de revisão judicial<sup>57</sup>.

Os atores tipicamente políticos também optam por, em determinados casos, fazer uso da linguagem judicial. Isso significa não só que eles fazem uso de linguagem judicial no debate legislativo, mas que também buscam o judiciário para pautar as reformas constitucionais. Nas palavras de Taylor (2007, p. 242), os atores que não contam com

---

<sup>57</sup> Segundo Taylor, nem toda proposta do governo [Fernando Henrique Cardoso] foi contestada judicialmente, mas as mais importantes e contenciosas foram, e com algum sucesso (TAYLOR, 2007, p. 237).

expressiva representação política no Congresso Nacional podem realocar as discussões para o STF:

As regras institucionais, como constatamos anteriormente, podem dar poder a grupos minoritários que não agem no momento da deliberação entre Executivo e Legislativo, inserindo-os no debate pós-hoc e permitindo que usem os tribunais como um ponto de veto no jogo político.

Um estudo dos agentes de veto no emendamento constitucional brasileiro, portanto, deve sempre articular as competências políticas e jurídicas de cada um dos agentes envolvidos. Entender de modo isolado cada um dos atores não é suficiente.

O que se conclui, é que o processo para aprovação de uma proposta de emenda à constituição demanda esforços conjuntos não só dos representantes políticos dentro do Congresso Nacional, mas também dos agentes do judiciário, a fim de que todo o processo seja concluído dentro dos parâmetros previstos. É necessário um alinhamento, ou acordo, entre os atores com poder de veto para que haja a consolidação de uma reforma normativa dessa estatura, visando que a mudança seja aprovada. Sistemas com múltiplos agentes de veto podem ser benéficos para o Estado de Direito, já que sistemas com agentes singulares de veto incentivam a centralização do poder de tomada de decisão (ANDREWS; MONTINOLA, 2004).

Por fim, importante lembrar que o estudo dos agentes de veto é relevante para compreensão do processo de emendamento constitucional, do seu andamento e de suas etapas, mas não é suficiente para explicar a frequência de emendamento de uma constituição. Por isso, uma pesquisa que busca estudar a fundo reformas constitucionais deve se atentar não só aos agentes de veto, mas também a outras particularidades institucionais que impactam nas mudanças políticas de um país (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Articulando essas variáveis, resultados mais conclusivos poderão ser formulados. Nesse trabalho, estudar quem são os atores relevantes em cada um dos casos (como quem propõe as PECs no Congresso Nacional e quem ajuíza a ADI no STF, por exemplo) acaba fornecendo achados de pesquisa secundários interessantes sobre como se articulam os pontos de veto.

Esse capítulo pretendeu demonstrar como e porque o controle específico de constitucionalidade de Emendas Constitucionais em duas etapas é exercido no Brasil. Os próximos capítulos vão se debruçar sobre os argumentos no duplo controle (Poder legislativo e Poder judiciário), mas de nada faria sentido estudá-los sem a real compreensão de como se dá a cronologia do controle, e qual a competência prevista normativamente para cada uma das

instâncias. Entendendo a dinâmica e o sentido do controle, passa a fazer sentido entender a importância da estabilidade das decisões dentro do sistema.

### 3 AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS EM DEBATE

Os critérios utilizados para a seleção das Emendas Constitucionais aqui analisadas foram apresentados no capítulo de metodologia. Optei por selecionar as normas que já haviam sido objeto de julgamento de controle de constitucionalidade com decisão final de mérito no STF. Ou seja, aqui somente um recorte do número total de ECs já aprovadas é analisado. Isso acontece uma vez que, como já visto, por mais que todas as PECs tenham sua constitucionalidade analisada pela CCJC, o STF só se manifesta sobre constitucionalidade de ECs quando provocado. A divisão do capítulo se deu entre as ECs que dispõem sobre Organização do Estado e ECs que dispõem sobre Finanças Públicas, de modo a agrupar a análise de normas com conteúdo semelhante.

Destaco, ainda, que, nesse capítulo, a análise de cada uma das manifestações e acórdãos se deu de forma a tornar o texto mais claro, e, por isso, foram trazidos e mencionados apenas aqueles argumentos que servem como razão de decidir aos deputados e ministros. Na tabela anexa à dissertação, por sua vez, estão mencionados todos aqueles argumentos utilizados pelas autoridades em seus votos e manifestações. Ou seja, para um perfil completo sobre tudo aquilo que foi citado na CCJC e no STF, a tabela é material relevante a ser consultado. Isso se deu porque o intuito principal da pesquisa era entender sobre o processo decisório, e não sobre a construção do documento em si.

#### *3.1 Argumentação e controle*

O objetivo desse capítulo é esclarecer quais foram os argumentos utilizados para o controle de constitucionalidade, e como foram trabalhados, em cada um dos pontos de veto estudados. Para isso, o capítulo seguirá a divisão anterior, com a análise se iniciando pelas normas relacionadas à constituição e organização do Estado, seguidas das normas relacionadas às finanças públicas. Dentro de cada capítulo, a organização se deu por ordem cronológica de promulgação da EC – iniciando com as mais antigas e finalizando com as mais recentes.

Cabe mencionar, de início, que algumas das ECs foram objeto de discussões, a nível constitucional,<sup>58</sup> mais controvertidas que outras. Isto é, enquanto algumas normas foram aprovadas quase consensualmente nas duas Instituições, mobilizando uma quantidade

---

<sup>58</sup> Isso significa que a análise dessa pesquisa não tem como foco as discussões políticas, travadas nos dois turnos de discussão em plenário em cada uma das casas do Congresso Nacional, nem as discussões de mérito da Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

pequena de argumentos, outras foram objeto de verdadeiras batalhas argumentativas, com diferentes tipos de defesa ou ataque ao texto. Desse modo, a análise de cada um dos diplomas normativos variou de acordo com a diferente gama de argumentos apresentados nas instâncias aqui estudadas. Como resultado, algumas das ECs foram nesse capítulo exploradas à fundo, a partir dos mais variados enfoques, enquanto outras são alvo de mera análise pontual. Essa diferença de abordagem é resultado do modo como deputados e ministros analisaram os textos alvo do controle de constitucionalidade, e não reflete uma predileção da autora por determinados temas.

Como destaque, apresento o exame da segunda Reforma da Previdência (PEC 40 de 2003 que deu origem à EC nº 41 de 2003). Nesse caso, tanto CCJC quanto STF mobilizaram fortes e distintos argumentos a fim de analisar a constitucionalidade dos textos. Isso refletiu em uma análise que perpassou quase todos os pontos da EC, que, mesmo ainda na forma de proposta, já era robusta. O resultado foi, como será apresentado adiante, um reflexão densa em seus mais variados pontos.

A seguir, faço uma análise de como os argumentos tabelados anteriormente foram usados em cada um dos casos estudados – trazendo, separadamente por Emenda Constitucional, a racionalidade por trás das manifestações com potencial de veto. Todos os argumentos mobilizados em cada um dos casos, articulados às categorias expostas no capítulo metodológico, podem ser consultados na tabela cujo link foi disponibilizado anteriormente.

### *3.2 Propostas de emenda à constituição e a organização do Estado*

Parto agora para a análise das ECs que pertencem ao grupo de normas dispendo sobre organização do Estado.

#### *3.2.1 Emenda Constitucional 02 de 1992: a emenda do plebiscito*

A emenda constitucional nº 02 de 1992 disciplina o disposto no artigo 2º do Ato Adicional das Disposições Transitórias da CF/88. Segundo a nova norma, o plebiscito constitucional de que trata o ADCT deveria ser realizado no ano de 1993. A EC foi responsável por estabelecer o prazo para realização do plebiscito e para a entrada em vigência da forma e sistema de governos definidos por ele. Por fim, também estabeleceu nova competência para o Tribunal Superior Eleitoral e garantiu mecanismos para divulgação da votação por meio do plebiscito.

A proposta normativa que deu origem à norma é do ano de 1990, e foi elaborada pelo deputado José Serra (PSDB-SP). Foi aprovada na CCJC no ano de 1991, e finalmente veio a ser aprovada em plenário antes da realização do plebiscito, no ano de 1992.

No STF, a EC teve sua constitucionalidade questionada pouco após sua promulgação. Os requerentes alegaram a impossibilidade de se alterar ato que já foi concebido para ter natureza transitória – já que isso constituiria uma limitação temporal ao poder de reforma. Os argumentos mobilizados nesse caso na CCJC foram semelhantes aos mobilizados no STF, onde, em um só julgamento, os ministros apensaram três ADIs sobre o tema - decidindo de uma só vez as arguições sobre a norma em questão.

No STF o argumento que mais apareceu foi o da defesa da possibilidade de reforma do ADCT. Para isso, ministros fizeram uso de inúmeras obras doutrinárias, inclusive de comentários a antigas constituições nacionais para sustentar o argumento de que o Poder de Reforma alcançaria o texto constitucional como um todo, independente de ser caracterizado como transitório ou não. A ideia era criar uma racionalidade de viabilidade de reforma de atos transitórios dentro das concepções de teóricos da *Teoria Geral do Direito*<sup>59</sup>. A norma teria se atentado a aspectos secundários, não violando o calendário constitucional, e por isso não teria como ser sustentada a inconstitucionalidade – já que a mudança de data não ofenderia as cláusulas pétreas explícitas no artigo 60 da CF/88. Também houve tentativa de trazer o direito comparado para justificar a constitucionalidade da reforma, através de textos italianos, franceses e alemães. Por fim, o argumento da Separação de Poderes aparece devido a previsão de participação do Tribunal Superior Eleitoral na organização do plebiscito.

Na CCJC, por sua vez, os argumentos da temporalidade do ADCT e da Separação de Poderes também já tinham aparecido com destaque. Em sua maioria, as manifestações apresentadas foram pela admissibilidade da proposta. Os Deputados trouxeram argumentos de cunho político-organizacional para justificar que a mudança estaria sendo feita em aspectos secundário, o que viabilizaria a reforma constitucional de ato transitório. Os deputados também não enxergam violação às cláusulas pétreas do artigo 60 da CF/88. O deputado Hélio Bicudo, único que se manifestou pela inadmissibilidade da proposta, argumentou que a transitoriedade da norma a ser alterada impediria essa mudança. Como argumento, usa a doutrina italiana e sua opinião a respeito de como deveria se dar a organização do plebiscito, sem a mudança a nível constitucional. As decisões, portanto, se fundamentaram no mesmo argumento: é constitucional a alteração de dispositivo constitucional transitório.

---

<sup>59</sup> Exemplos de autores citados são: Tércio Sampaio Ferraz Jr., Fabio Konder Comparato e Eros Grau.

### 3.2.1 Emenda Constitucional 15 de 1996: a emenda da criação de municípios

A emenda constitucional em questão alterou pontualmente o artigo 18, §4º, da CF/88. Para isso, seu conteúdo dispõe objetivamente que a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios serão feitos por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. A proposta se deu devido ao aparecimento de um número elevado de municípios novos no Brasil, o que chamou a atenção para um suposto caráter essencialmente eleitoreiro que envolvia suas criações – considerado reprovável pelos proponentes (BRASIL,1991).

A sua proposição se deu primeiramente no ano de 1991, pelo deputado Cesar Bandeira (PFL-MA). A proposta normativa foi aprovada pela CCJC no ano de 1992 e o texto normativo veio a ser aprovado somente no ano de 1996.

No STF, a Mesa da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul alegou que a EC ofenderia a Forma Federativa de Estado, por exigir Lei Complementar Federal para as novas alterações - e ainda alegou que somente a criação de novos municípios deveria ser regida pelo novo regramento. A argumentação dos ministros para julgar improcedente a ação se deu com base em conceitos abstratos, como o *princípio federativo* e o conteúdo do artigo 1º da CF/88, além da cláusula pétrea do Artigo 60, §4º, IV (forma federativa de Estado). Nesse caso, obras doutrinárias sobre Direito Constitucional e Controle de Constitucionalidade também foram citadas.

Um ponto relevante desse caso é que, além de os ministros citarem jurisprudência do STF que tangencia a matéria, o ministro relator lembrou que o Congresso Nacional prestou informações, com base no parecer do relator da PEC na CCJC do Senado, pela admissibilidade da EC – já que essa justamente aperfeiçoaria a Cláusula Pétrea da Forma Federativa de Estado. Os demais ministros não utilizaram em seus votos esse material explicitamente em seus votos para justificar sua posição.

Na CCJC da Câmara dos Deputados, por sua vez, a única manifestação foi pela admissibilidade. O parecer do relator foi breve em argumentar que a PEC seguia as diretrizes do artigo 60 da CF/88, e por isso ela deveria ser admitida. Nenhum outro tipo de argumento foi trazido. Ambas as instituições, portanto, entenderam que não haveria muito espaço para defesa da inconstitucionalidades da matéria.



### 3.2.2 *Emenda Constitucional 16 de 1997: a emenda da reeleição*

A emenda constitucional nº 16 de 1997 disciplinou os parâmetros para a incorporação do mecanismo de reeleição no Poder executivo brasileiro. O texto normativo alterou alguns artigos constitucionais de modo a tornar válida e constitucional a reeleição de prefeitos, governadores e do Presidente da República, a partir da aprovação da nova redação.

A proposta que deu origem à norma é do ano de 1995, e foi elaborada pelo deputado Mendonça Filho (PFL-PE). Foi aprovada na CCJC no ano de 1995, e finalmente veio a ser aprovada em plenário no ano de 1997, antes da realização das próximas eleições presidenciais.

Alguns partidos políticos provocaram o STF alegando que a norma ofenderia o *princípio republicano* do artigo 1º da CF/88 e direitos e garantias individuais – postulado firmado como cláusula pétreia. Os ministros julgaram improcedente a ação, e argumentaram pela constitucionalidade da norma com base, principalmente, em textos doutrinários e julgados precedentes do STF. Na sua maioria, os textos bibliográficos dispunham especificamente sobre disputas políticas, reeleição e candidaturas – sendo que alguns abordavam o direito constitucional de maneira generalista. Leis, resoluções e artigos – inclusive infraconstitucionais - também foram utilizados na argumentação dos ministros pela constitucionalidade da matéria, com destaque para Leis gerais de processo eleitoral, como a Lei 9504/1997 e Lei Complementar nº 64 de 1990.

Interessante destacar que, nesse caso, a Ministra Rosa Weber não citou diretamente nenhuma manifestação da CCJC nem do Congresso Nacional diretamente, mas destacou a importância do diálogo do STF com o Poder Legislativo para aprimorar os mecanismos de proteção da democracia.

Na CCJC, por sua vez, a matéria também foi debatida com pouca inclinação constitucional. O parecer do relator foi pela admissibilidade da PEC. Destaca-se o fato que não foram citadas jurisprudência, doutrina ou princípios. Os argumentos se centraram em conteúdo de conveniência político-organizacional (como a relevância da reeleição dentro do sistema e suas possíveis consequências). Alguns poucos artigos foram citados, que não dizem muito sobre a compatibilidade da reeleição com a CF/88, como o próprio artigo 60. O artigo 14, que dispunha anteriormente sobre a impossibilidade de reeleição também foi trazido, ainda que também não respondesse muito sobre a compatibilidade da nova regra com a Constituição.

### 3.2.3 *Emenda Constitucional 19 de 1998: a emenda da reforma administrativa*

A EC nº 19 de 1998, por sua vez, foi responsável por uma reforma constitucional geral da disciplina da administração pública. O texto normativo foi responsável por modificar o capítulo da administração pública na CF/88, acrescentando e modificando normas gerais e estabelecendo parâmetros de transição. Alguns dos principais temas trazidos pela mudança no ordenamento foram a fixação dos tetos de remuneração dos servidores públicos, a modificação e flexibilização dos critérios de estabilidade, o estabelecimento da diferenciação entre funções exclusivas de estado e demais funcionários. A exposição de motivos explicou que:

Para este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à reestruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise. O revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal (BRASIL, 1995).

O texto normativo foi proposto no ano de 1995, pelo Poder Executivo. À época, o presidente do Brasil e chefe do executivo era Fernando Henrique Cardoso (PSDB). A proposta normativa foi aprovada na CCJC e em plenário, e promulgada pela Mesa Diretora do Congresso Nacional somente no ano de 1998.

No STF a questão foi resumida a somente uma ação já com julgamento final de mérito, a ADI nº 4577. Interessante que, com relação a essa norma, apesar do alcance da EC, o STF decidiu se atentar a aspecto extremamente pontual: A vedação de pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares estaduais no caso de convocação extraordinária da Assembleia Legislativa durante o recesso parlamentar, que segundo a requerente (Assembleia Legislativa do Estado de Goiás) violaria a cláusula pétrea que protege o sistema federativo no Brasil (BRASIL, 2011).

Os ministros foram unânimes em sua argumentação, seguindo o voto do relator Ministro Dias Toffoli. Sobre o teor do voto, o ministro fez uso principalmente de princípios com teor indeterminado para defender seu posicionamento, como “o princípio da simetria constitucional, princípio da moralidade administrativa e o princípio da impessoalidade” (BRASIL, 2011, s. p.). que na prática pouco dizem sobre a compatibilidade de parcela indenizatória com a CF/88. Alguns precedentes do STF, assim como doutrina de matéria

constitucional, foram utilizados a fim de demonstrar a constitucionalidade da simetria entre Constituição Federal e constituições estaduais para a nova disciplina de pagamentos. Artigos da CF/88 também serviram à argumentação, já que, segundo o ministro relator, não haveria ofensa à cláusula pétrea do Pacto Federativo porque outros artigos constitucionais já preveem o alinhamento entre Constituição Federal e constituições estaduais (como os artigos 25 e 27 da CF/88). Mais uma vez, o STF não efetivou um veto à mudança constitucional.

O debate sobre a admissibilidade ou não da PEC na CCJC foi intenso. Nesse caso, existiu um número grande de manifestações escritas sobre a matéria, que se dividem entre manifestações pela admissibilidade parcial, admissibilidade e inadmissibilidade, e a abordagem foi completamente distinta. A análise se deu com relação a norma como um todo, sem a atenção específica a esse ponto relativo à simetria. Os mais diversos assuntos foram trabalhados, e principalmente pontos com relação a irredutibilidade de vencimentos foram questionados. Muitos deputados utilizaram argumentos não jurídicos, centrados na conveniência política e organizacional para defender seu posicionamento pela admissibilidade ou não da PEC. Em alguns casos, argumentos de teóricos clássico da teoria e filosofia do direito<sup>60</sup>, de direito constitucional<sup>61</sup>, de direito Tributário<sup>62</sup>, e de técnica legislativa também foram trazidos.

Os materiais utilizados para defesa da constitucionalidade da norma, porém, também se concentraram em conteúdo estritamente jurídico. Princípios, normas, textos doutrinários e Jurisprudência foram utilizados na defesa do posicionamento dos deputados. Interessante que essas ferramentas não necessariamente eram utilizadas para demonstrar violação ou respeito a uma cláusula pétrea em específico, mas sim para defender, de modo amplo e geral, a constitucionalidade da PEC.

Interessante que no caso da jurisprudência citada, os deputados fizeram um esforço em selecionar decisões do STF que dispunham especificamente sobre o assunto na PEC. Demonstravam com certa frequência entender o papel do STF como autoridade nesse tema (em seis manifestações no total de dezenove). Ou seja, relativamente a essa PEC, não só autores de doutrina, mas também o STF aparece como ator relevante na CCJC. As principais decisões judiciais que foram trazidas fazem referência aos temas de direito adquirido e aposentadoria – mesmo o tema central da PEC sendo a reforma administrativa.

---

<sup>60</sup> Exemplos de autores citados no caso são: Tércio Sampaio Ferraz Jr., Fabio Konder Comparato e Oto Bachof.

<sup>61</sup> Exemplos de autores citados no caso são: Michel Temer, Gilmar Mendes, José Afonso da Silva e Paulo Bonavides.

<sup>62</sup> Exemplos de autores citados no caso são: Geraldo Ataliba, Roque Antônio Carrazza, Ives Gandra Martins, Sacha Calmon e Mizabel Derzi.

Outro ponto de destaque é que, quando analisando essa PEC, os deputados utilizaram o próprio conteúdo de pareceres anteriores da CCJC para justificar seu posicionamento pela admissibilidade ou admissibilidade parcial da questão. Isso significa que havia referência à atividade legislativa anterior como ferramenta argumentativa. O parecer da CCJC na EC 182 de 1994, que permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica, foi citado duas vezes.

Alguns autores costumam ser reiteradamente citados, como é o caso de José Afonso da Silva, na obra *Direito Constitucional Positivo* e Joaquim Gomes Canotilho, autor português que escreveu a obra “*Direito Constitucional*”. Alguns deputados também trouxeram obras de teóricos do Direito Administrativo brasileiro para fundamentar suas manifestações. Nesse caso, portanto, podemos perceber que o juízo de admissibilidade ultrapassou as fronteiras normativas das Cláusulas Pétreas da Constituição de 1988 – já que a análise passou a ser pautada por chaves doutrinárias.

Por fim, as manifestações pela inadmissibilidade<sup>63</sup> da Reforma Administrativa apresentaram conteúdo argumentativo similar. Não utilizaram como argumento nem a jurisprudência do STF, nem da CCJC, e somente uma das quatro manifestações pela inadmissibilidade utilizou respaldo em texto doutrinário. As manifestações utilizaram como argumento princípios abstratos e alguns artigos pontuais da CF/88. Em dois casos, nem artigos nem princípios foram citados, e as manifestações foram fundamentadas com base em argumentos de conveniência política-organizacional.

### *3 2.3 Emenda Constitucional 45 de 2004: a emenda da reforma do Judiciário*

A emenda constitucional que dispões sobre a reforma do Poder Judiciário, por sua vez, tem o escopo notadamente amplo. No total, 19 dispositivos da CF/88 sofreram alterações ou foram acrescentados ao texto constitucional, sendo que grande parte deles fazia referência direta à organização estrutural do sistema de justiça brasileiro. A norma impactou na estrutura dos tribunais superiores, regionais, federais e estaduais, além do Ministério Público e criou o Conselho Nacional de Justiça.

O objetivo era, portanto, alterar a organização da justiça como um todo. A conclusão trazida na exposição de motivos da proposta normativa foi que a Justiça, nos mais variados

---

<sup>63</sup> Em sua maioria (3 dos 4 documentos analisados), as manifestações contrárias à reforma administrativa tiveram como autores deputados de partidos de oposição ao então Presidente da República, autor da PEC.

setores precisava modernizar-se, isso incluiria os juízes, desembargadores, promotores e ministros participantes da comunidade, e que somente enquanto partícipes dessa mesma comunidade podem distribuir Justiça (BRASIL, 1992). E ainda, segundo os redatores:

Por um desses absurdos inerentes a todo processo revolucionário, o Judiciário foi o único dos poderes do Estado que manteve uma estrutura praticamente inalterada: enquanto o Legislativo e o Executivo foram modificados - e, diga-se de passagem, nem sempre de maneira feliz - o Judiciário foi esquecido. Acusou o reflexo de tais transformações, sem ter colhido seus eventuais benefícios. E permaneceu como fora concebido: para atuar dentro de um esquema menos ambicioso, de uma sociedade estável, onde valessem realmente os precedentes na apreciação dos casos levados à Justiça. A caducidade dos conceitos anteriormente esposados é que urgiu, afinal, o evidente: uma extensa e profunda revisão, para que se possa, de novo, dar a cada um o que é seu (BRASIL, 1992, s. p.).

Sobre essa alteração constitucional em específico, pontua-se que a proposta normativa tramitou no judiciário por mais de 10 anos. A sua proposição se deu no ano de 1992, pelo deputado Hélio Bicudo (PT-SP), foi definitivamente apreciada na CCJC no mesmo ano, mas só veio a ser aprovada em plenário pela Mesa Diretora em 2004.

A norma foi intensamente discutida no Poder Judiciário. Nesse caso, oito ações sobre o tema já foram julgadas em decisão final. Ainda assim, diferentemente do que aconteceu no caso do julgamento da Reforma da Previdência, quatro temas principais foram trabalhados pelos ministros: (i) a alteração do artigo 114 da CF/88, (ii) o procedimento disciplinando o dissídio coletivo em caso de greve, (iii) as novas competências da Justiça do Trabalho e (iv) as novas competências do CNJ. Além disso, cinco das ações foram julgadas em conjunto, com uma única decisão final para todas<sup>64</sup>. Nos outros três casos, o tema principal foram as novas competências do CNJ e da Justiça do Trabalho.

De modo a facilitar a análise do ponto de veto por proposição analisada, farei uma divisão por blocos de ação. Na primeira ação analisada (ADI nº 3367), ainda em 2005, a Associação dos Magistrados brasileiros buscava a inconstitucionalidade de dois artigos da EC, mais precisamente o que dispunha sobre a composição do CNJ e o que dispunha sobre seu funcionamento. A ação foi julgada improcedente, e uma série de fundamentos foi mobilizada. Nesse caso, os ministros utilizaram basicamente os artigos constitucionais que dispõe sobre fiscalização orçamentária e organização dos poderes – principalmente o capítulo III da CF/88, sobre o Poder Judiciário – para justificar a constitucionalidade da norma.

---

<sup>64</sup> É o caso das 3392, 3223, 3431, 3432 e 3520, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, julgadas em 20 de junho de 2020.

A argumentação, portanto, foi além dos direitos e garantias individuais e dos argumentos sobre organização federativa e separação dos poderes foram trazidos. Além dos artigos, o princípio da separação dos poderes e da “independência” dos poderes também não foram suficientes para convencer os ministros de que a formulação do CNJ ofenderia a cláusula pétrea do artigo 60, §4º, III (que protege a separação de poderes). Por fim, os ministros recorreram principalmente à doutrina, nacional e estrangeira, para justificar o posicionamento de que os princípios e artigos estariam sendo respeitados, permitindo a construção e consolidação do CNJ. Nomes já bastante conhecidos apareceram na argumentação, como José Afonso da Silva, Ada Pellegrini Grinover, José Eduardo Faria e Dalmo Dallari. Mais uma vez, autores como Konrad Hesse, Otto Bachof e Alexander Hamilton<sup>65</sup> são utilizados pelos ministros para defender a compatibilidade de uma EC com a norma do artigo 60 da CF/88.

Argumentos (i) consequencialistas, (ii) de teóricos clássicos da filosofia do direito e (iii) de direito comparado, foram utilizados para justificar a constitucionalidade dessa proposição - que no legislativo já tinha sido objeto de inúmeras discussões, ainda que nenhuma tenha resultado em veto. Os ministros adotaram nesse caso uma postura mais combativa aos argumentos da requerente, adotando múltiplos métodos de argumentação. Por fim, outros precedentes, de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais (ADI nº 2666) e de leis ordinárias, também reforçaram a posição dos ministros. Por tudo isso, a disciplina das competências do CNJ, tema tão próximo ao princípio da separação de poderes, poderia ter sido mais trabalhado na CCJC. O que vimos, porém, foi uma discussão escassa no Poder legislativo, cabendo ao STF a validação constitucional integral da norma.

A Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe) também teve sua demanda analisada pelo STF (ADI nº 3395). Em 2020 tiveram seu pedido julgado parcialmente procedente. O STF decidiu pela interpretação conforme do artigo 114 da CF/88, na redação dada pela EC 45/2004 - deliberando que o dispositivo não abrange causas ajuizadas para discussão de relação jurídico-estatutária entre o Poder Público dos Entes da Federação e seus Servidores. Isso significa que, de acordo com o STF, a atuação legislativa não foi suficiente para ajustar o texto da nova norma aos limites materiais do artigo 60 da CF/88. Nesse sentido, a Corte se comportou como ponto de veto único nesse tema, atuando com base em argumentos normativos (principalmente artigos constitucionais sobre organização do Poder

---

<sup>65</sup> Destaco que esses autores já são falecidos, e que o último deles viveu, escreveu e faleceu muito antes da promulgação da CF/88. Tem-se, portanto, uma argumentação – que deveria fundar-se na compatibilidade de normas novas com o texto já positivado da CF/88 – que rompe limites de análise não só materiais, mas também temporais.

Judiciário), doutrina (dessa vez de autores ainda não citados pelos ministros, como Mauro Schiavi e Ilse Lora) e precedentes - que iam desde pareceres do Senado Federal até Reclamações constitucionais já julgadas pelo STF.

Em seguida, analiso o julgamento conjunto das ADIs nº 3520, 3392, 3432, 3423 e 3431, que só veio a acontecer no ano de 2020. Nesses casos, buscava-se a inconstitucionalidade do artigo 114 da CF/88, na redação dada pela EC 45, já que a necessidade de mutuo acordo para ajuizamento de dissídio coletivo ofenderia incisos do artigo 5º da CF/88, e direitos e garantias individuais dos trabalhadores. Além disso, o procedimento de dissídio coletivo em caso de greve também teve sua constitucionalidade questionada. Nesse caso, os ministros argumentaram com base nas mesmas ferramentas do caso anteriormente apresentado, mas nota-se que as doutrinas e os precedentes escolhidos foram diferentes. Princípios como o do *contraditório e do livre acesso a justiça* também foram utilizados para justificar a improcedência do pedido. Por fim, importante salientar que nesse caso os ministros citaram discussões parlamentares que tiveram a PEC como objeto, ainda que não tenham citado a discussão da CCJC da Câmara. Isso porque, mais uma vez, na ocasião não houve debate formalizado, e o seguimento da proposta se deu sem dificuldades.

A ADI nº 3684, também à respeito da EC 45 de 2004, foi a primeira a ter a integralidade do pedido julgado procedente. Ou seja, o pedido apresentado pela Procuradoria-geral da República foi acatado pelos ministros. O trecho da EC nº 45/2004 não foi declarado inconstitucional, mas decidiu-se pela interpretação conforme para afastar qualquer interpretação que entenda, a partir do artigo 114 da CF/88, competir à Justiça do Trabalho processar e julgar ações penais. Por mais que nesse caso a consequência tenha grande impacto, mais uma vez os argumentos utilizados não alcançaram as discussões do Poder Legislativo. Para fundamentar a decisão, foi usada a doutrina de Ada Pellegrini Grinover e alguns precedentes de controle de constitucionalidade de emendas constitucionais, como as ADIs nº 2666 e nº 2031.

Por fim, também foi julgada pelos ministros a ADI nº 3529, no ano de 2020. Nesse caso, a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais buscava a inconstitucionalidade do trecho da EC que em que estabelecia novas competências para a Justiça do Trabalho. A ação foi julgada parcialmente procedente e, como na ADI nº 3684, os ministros decidiram por interpretação conforme à constituição da expressão “relação do trabalho” - que deveria excluir os vínculos de natureza estatutária, já que a competência da Justiça do Trabalho não alcança as ações judiciais entre o Poder Público e seus servidores. Para fundamentar a decisão, os

ministros usaram textos doutrinários (mais uma vez autores como Mauro Schiavi e Ilse Lora), precedentes do STF e também trouxeram pareceres do Senado Federal.

Era de se esperar com o que aconteceu na PEC da Previdência de 2003, a Reforma do Judiciário de 2005 também tinha potencial de mobilizar diversos argumentos de constitucionalidade na CCJC, mas isso não foi observado. A instituição legislativa em nenhum momento atuou objetivando vetar a proposta de norma. Com apenas uma manifestação emitida sobre a PEC, o relator foi breve ao admitir o prosseguimento de sua tramitação, utilizando somente o artigo 60 da CF/88 como argumento – nenhum partido de oposição articulou manifestação escrita pela inadmissibilidade. As discussões com potencial de veto se deram na Comissão Especial, se afastando da linguagem constitucional.

Interessante que, em dois dos casos envolvendo a EC da Reforma do Judiciário, os ministros utilizaram argumentos de juízo político trabalhados no Poder Legislativo, algo que até então não havia acontecido. Importante ressaltar que, nesse caso, a discussão na CCJC da Câmara dos Deputados foi quase inexistente. Nas duas ações, os pareceres citados eram provenientes do Senado Federal.

### *3.2.4 Emenda Constitucional 52 de 2004: a emenda das coligações eleitorais*

A EC nº 52 de 2006 foi a primeira, dentre as analisadas por esse trabalho, a dispor diretamente sobre questões de direito eleitoral. Mais especificamente, o artigo 17, §1º da CF/88 foi alterado a fim de assegurar aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, e para adotar critérios de escolha e regime de suas coligações eleitorais. A partir da nova norma, não haveria obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. O objetivo seria de acabar com a verticalização eleitoral das coligações compulsórias.

A proposta normativa foi elaborada ainda no ano de 2002, pelo senador Bernardo Cabral (PFL-AM). A proposta normativa foi aprovada pela CCJC somente em 2005 e o texto normativo veio a ser aprovado no ano seguinte.

No STF, somente uma ação sobre o tema já conta com decisão final de mérito: a ADI nº 3685, julgada em 2006 – mesmo ano da promulgação da EC. Nesse caso, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requereu a inconstitucionalidade da aplicação imediata da nova regra para coligações eleitorais, e o pedido foi julgado procedente. Como fundamentação, os ministros citaram uma série de dispositivos legais (da CF/88, leis federais



e resoluções do TSE) e também princípios (nem sempre positivados em normas nacionais) para justificar a impossibilidade das regras eleitorais valerem para a eleição daquele mesmo ano. Além disso, diversas obras doutrinárias, principalmente de direito constitucional e filosofia do direito, foram utilizadas para justificar a necessidade de um lapso temporal maior antes da norma iniciar a produzir efeitos. Por fim, os ministros citaram jurisprudência do próprio STF e TSE sobre anterioridade eleitoral, e também o relatório final da EC no Senado Federal, em que os Senadores já tinham consciência de que a produção de efeitos para a eleição seguinte não respeitaria o princípio da anterioridade eleitoral – e ainda assim decidiram por aprovar a norma.

A proposta normativa que veio disciplinar novas regras para coligações eleitorais contou, na CCJC, com três manifestações pela sua admissibilidade. Para fundamentá-las, foram usados argumentos principalmente baseados em dispositivos legais, incluindo leis federais e resoluções do TSE, e também em precedentes judiciais. Tanto jurisprudência do STF quanto do TSE foram citadas - e ainda que os autores não soubessem exatamente as ações a que se referiam, trouxeram em suas manifestações referência à existência da jurisprudência do STF na mesma linha de seus posicionamentos. As manifestações não incidiram sobre um ponto específico da proposta, mas alcançaram a norma como um todo.

Nesse caso, o poder de veto de cada uma das instâncias incidiu sobre temáticas distintas. Enquanto a CCJC, como primeiro ponto de veto constitucional, se debruçou sobre o conteúdo da norma e seus efeitos, o STF se manifestou sobre a eficácia da norma no tempo. Como o tempo entre a apreciação de uma proposta pela CCJC e sua promulgação é imprevisível,<sup>66</sup> a CCJC acaba por não ter condições de fato para se posicionar sobre parâmetros como o princípio da anterioridade eleitoral. Com relação às coligações eleitorais, então, o STF se manifestou sobre critérios de aplicação que iam além da capacidade de análise da CCJC quando da sua atuação.

### *3.2.5 Emenda Constitucional 74 de 2013: a emenda das Defensorias Públicas*

A emenda constitucional em questão alterou o artigo 134 da CF/88, modificando a disciplina de organização das Defensorias Públicas da União e Distrito Federal, a fim de que

---

<sup>66</sup> Como já indicado, depois de passar pela CCJC, uma PEC ainda segue um longo caminho – passando pela CCJC do Senado Federal, Comissão Especial e plenário – antes de ser aprovada. Isso significa que quando a CCJC se posiciona sobre a eficácia da norma no tempo, os seus membros não conseguem prever quanto irá durar a tramitação da proposta. Não conseguem prever, portanto, uma data precisa para produção de efeitos que respeite os parâmetros constitucional – e daí entra a importância da análise dos outros pontos de veto.

fossem aplicadas a elas as normas referentes às defensorias públicas estaduais. O texto normativo estabelece que a autonomia funcional e administrativa, e de iniciativa orçamentária, garantida até então à esfera estadual, também seriam garantidas na esfera da União.

O texto normativo foi proposto no ano de 2012, pela Senadora Federal Vanessa Grazziotin, do PCdoB do Amazonas. A proposta normativa foi aprovada na CCJC ainda em 2012 e veio a ser aprovada em plenário, e promulgada pela Mesa Diretora do Congresso Nacional, em 2013.

No STF, uma ação sobre o tema já teve análise terminativa de mérito, a ADI nº 5296. Nesse caso, a então presidente Dilma Rousseff buscou o reconhecimento de que a reserva de iniciativa para extensão da autonomia funcional e administrativa, e da proposta orçamentária, às defensorias públicas da união e do Distrito Federal era do Poder Executivo. Importante lembrar que essa garantia de autonomia à época já estava garantida a nível estadual. A ação foi julgada improcedente e para isso os ministros utilizaram argumentos como os *princípios da eficiência e os princípios gerais da defensoria pública*. Além disso, doutrinas clássicas, como do jurista Manuel Gonçalves Ferreira Filho e mais de uma dezena de precedentes do STF também foram usados como argumento de autoridade para a decisão validando a eficácia da norma.<sup>67</sup>

Na CCJC, a proposta foi admitida sem longos debates, já que a única manifestação escrita foi a do relator. No seu texto, utilizou principalmente argumentos relacionados à conveniência política e organizacional, e também usou como base a ADI nº 2903 do STF. De modo diferente do que aconteceu na CCJC, os ministros investiram esforços ao argumentar pela constitucionalidade da EC e da competência do Poder legislativo para conferir autonomia às Defensorias Públicas Federal e do Distrito Federal. No Poder Judiciário, então, notou-se um esforço maior, seja através de argumentos jurídicos, seja através de argumentos não-jurídicos, para justificar a validação da norma.

### *3.2.6 Emenda Constitucional 98 de 2017: a emenda que organizou administrativamente ex-Territórios*

A EC nº 98 de 2017, por sua vez, desempenhou uma função na regularização dos vínculos funcionais, empregatícios, estatutário ou de trabalho com a administração pública

---

<sup>67</sup> Os precedentes citados podem ser consultados no banco de dados formulado nessa pesquisa, consolidado em tabela anexa.

dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas. O texto normativo modificou o texto da EC 19 de 1998 e acrescentou artigos autônomos na busca por uma reformulação dos vínculos em questão.

O texto normativo foi proposto no ano de 2016, pelo senador Romero Jucá, do então PMDB. A proposta normativa foi aprovada na CCJC e foi aprovada em plenário e promulgada pela Mesa Diretora do Congresso Nacional já no ano de 2017.

A EC 98, que disciplinou um novo regime para os funcionários públicos federais alocados em territórios modificados com a promulgação da CF/88, é a última analisada neste bloco. Na CCJC, a única manifestação analisada foi a da deputada relatora, que votou pela admissibilidade da proposta. Para isso, fez uso breve de argumentos de conveniência política e organizacional, citou genericamente *princípios da administração pública* e citou artigos e emendas constitucionais relativos a organização administrativa dos estados e do funcionalismo público (artigos nº 14,19 e 89 do ADCT). Em 2020 foi julgado o mérito da única ação já analisada sobre o tema no STF. Na ADI nº 5935, a Procuradoria-Geral da República buscava a inconstitucionalidade da norma por ofensa ao *princípio do concurso público* e por ofender direitos e garantias individuais.

Os ministros julgaram o pedido improcedente, e, para isso, utilizaram: dispositivos constitucionais (diferentes daqueles usados na CCJC), diversos precedentes do STF, incluindo ações de controle de emendas constitucionais, e exemplos de direito comparado. Além disso, os ministros viram a necessidade de justificar a importância da flexibilidade de uma Constituição para que essa perdure no tempo. Isso levou ao entendimento de que a mudança proveniente da EC não alteraria suficientemente o texto constitucional de modo a significar um abalo nas cláusulas pétreas, e por isso deveria ser declarada a constitucionalidade da mudança. Diversos autores contemporâneos, como Yaniv Roznai e Andrew Friedman, foram citados. Nesse caso, o papel do Poder Judiciário foi de validar de forma geral a mudança pensada no Congresso Nacional, tendo como resultado o não-veto da nova norma, assim como ocorreu na CCJC.

### *3.3 Propostas de emenda à constituição e as finanças públicas*

Parto agora para a análise das ECs que pertencem ao grupo de normas dispendo sobre finanças públicas.

### 3.3.1 Emenda Constitucional 03 de 1993: a emenda do IMPF

A emenda constitucional em questão foi proposta com o intuito de estabelecer uma série de alterações em dispositivos constitucionais já existente que dispunham sobre direito tributário. Além disso, pelo artigo 2º da EC, foi estabelecido um novo imposto, o imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, mais conhecido como “IPMF”. Tal tributo foi revogado pela emenda de revisão nº1 de 1994. Um dos objetivos da proposta, oferecida apenas cinco anos depois da promulgação da CF/88, era promover um ajuste fiscal. A justificativa da PEC indicava a preocupação dos deputados com as disfunções, distorções e imperfeições do sistema tributário então existente (HAULY, 1991).

A PEC que deu origem à emenda constitucional ora analisada foi proposta no ano de 1991, pelo Deputado Luiz Carlo Hauly (PMDB-PR). No ano de 1992 a proposta foi aprovada pela CCJC e veio a ser aprovada em plenário no ano seguinte, 1993.

O objetivo é entender, mais uma vez, quais argumentos os deputados membros da CCJC utilizaram para questionar ou confirmar a constitucionalidade de trechos específicos da EC, e quais argumentos foram utilizados pelo STF.

No STF, a Confederação Nacional de Trabalhadores no Comércio alegou suposta inconstitucionalidade do artigo 2º da EC – que disciplinava a cobrança do imposto – por ofensa ao *princípio da anterioridade e da imunidade tributária recíproca* e ao artigo 150, III da CF/88; que deveria ser considerado uma cláusula pétrea. Os ministros julgaram a ação parcialmente procedente, para suspender a alteração no artigo 150, III, *a* da CF/88.<sup>68</sup> Segundo os ministros, essa alteração teria de fato ofendido a imunidade recíproca entre os entes federados e o princípio da anterioridade, e não seria constitucional segundo as normas do ordenamento constitucional vigente.

Além dos princípios com alto grau de especificidade – como o da não cumulatividade e da não bitributação – os ministros fizeram uso argumentativo de princípios com alto grau de abstração, como os *princípios do equilíbrio orçamentário e o princípio federativo*. Ainda para reforçar seu posicionamento, utilizam um precedente do STF (ADI nº 926) e obras doutrinárias que abrangiam Direito Constitucional, Direito Tributário e Direito Comparado.

Na CCJC, a única manifestação relativa à PEC foi pela admissibilidade. As discussões não envolveram potenciais inconstitucionalidades de trechos analisados pelo STF, e o exame

---

<sup>68</sup> Com isso, o princípio da anterioridade passaria a ser respeitado, com a imposição de uma nova ordem temporal ao IPMF.

se deu de forma generalista – sem que a atenção fosse voltada a pontos específicos da proposta. Para defender sua admissibilidade, o deputado relator do parecer fez uso apenas de artigos constitucionais, como o artigo 60 – para defender, de forma genérica, que nenhuma cláusula pétrea teria sido violada – e o próprio artigo 150, que depois veio a ser usado pelo STF como argumento para inconstitucionalidade de trechos da EC. Além desses, outros artigos relativos ao Direito Tributário na CF/88 foram citados (constantes do capítulo sobre o Sistema Tributário Nacional), sem qualquer aprofundamento nas questões tratadas normativamente.

### *3.3.2 Emenda Constitucional 20 de 1998: a primeira reforma da previdência*

A EC nº 20 de 1998 foi a primeira, dentre as analisadas por esse trabalho, a dispor diretamente sobre uma reforma no sistema de previdência do Brasil, constitucionalizado desde 1988. Mais especificamente, uma série de artigos foram alterados a fim de alterar diversas regras previdenciárias, como as de idade mínima para aposentadoria, tempo de contribuição e salário benefício. Com a norma, também foi estabelecido o Fator Previdenciário. A partir da nova disposição, novos critérios foram estabelecidos, a fim de aliviar o sistema previsto originalmente (NAHAKODO;SAVOIA, 2008).

A proposta normativa que originou a EC foi apresentada no ano de 1995, pelo Poder Executivo, então chefiado por Fernando Henrique Cardoso (PSDB). A proposição foi fruto de um trabalho conjunto, articulado entre os ministérios da Fazenda, da Previdência Social e da Casa Civil. Foi aprovada pela CCJC ainda em 1995 mas o texto normativo veio a ser promulgado somente em 1998.

No STF, a Confederação Nacional da Indústria, o Partido Socialista Brasileiro e o Governador do estado do Mato Grosso do Sul tiveram seu pedido de inconstitucionalidade julgado. Três diferentes ADIs questionaram três pontos principais da nova norma: (i) A vedação ao acesso de menores de 16 anos ao mercado de trabalho, que haveria transgredido os direitos fundamentais dos adolescentes, especificamente o direito básico ao trabalho, protegido pela cláusula pétrea de direitos e garantias individuais; (ii) O artigo 14 da EC nº 20 de 1998, ao impor um limite máximo de 1.200 reais para o valor dos benefícios do regime geral de previdência social, ofenderia direitos e garantias individuais, principalmente das mulheres, que teriam o seu salário-maternidade impactado; e (iii) A submissão dos ocupantes exclusivamente de cargos em comissão, assim como os de outro cargo temporário ou de

emprego público, ao Regime Geral de Previdência Social por abolir a Forma Federativa de Estado.

Na primeira ação, a ADI nº 2096, a Confederação Nacional dos trabalhadores na Indústria teve seu pedido julgado improcedente. A votação foi unânime, e os ministros fizeram coro ao fundamentar seus votos com base em diversos textos doutrinários, que incluíam conteúdos de Direito Constitucional, Direito Trabalhista e análises sobre o Estatuto da criança e do adolescente. Para os ministros, nenhuma das cláusulas pétreas do artigo 60 da CF/88 estariam sendo violadas com a vedação prevista na EC. Ao contrário, direitos e garantias como as do artigo 7º da CF/88 estariam sendo garantidas. Essa linguagem, apesar de ter se aproximado de discussões da CCJC, apareceu pela primeira vez no STF. Por fim, argumentos de comparação histórica e internacional também foram trazidos. Com relação à jurisprudência citada, por fim, os ministros dialogaram com precedentes de outros tribunais, como o Tribunal Superior do Trabalho, para sustentar o posicionamento de que a nova norma não violaria a constitucional, e estaria em acordo com os *princípios da república*.

Na segunda ação, a ADI nº 1946, proposta pelo partido Socialista Brasileiro, os ministros decidiram, também por unanimidade de votos, em dar procedência parcial ao pedido. Foi acatada interpretação conforme à Constituição, excluindo a aplicação do teto previdenciário de 1.200 reais ao salário da licença gestante, a que se refere o art. 7º, XVIII da CF/88. Para fundamentar suas decisões, os ministros fizeram votos com argumentos de cunho notadamente consequencialista – ou seja, consideraram as consequências não jurídicas da decisão para que ela fosse tomada. No caso, os ministros usaram como base legal para sua argumentação o princípio da igualdade, positivado no artigo 5º, e a cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais, presente no artigo 60, §4º, IV.

Por fim, na última ação, questionava-se a submissão dos ocupantes de cargos em comissão, de cargo temporário ou de emprego público ao Regime Geral de Previdência Social, por suposta ofensa à Forma Federativa de Estado. Na ADI 2024, o Governador do Estado do Mato Grosso do Sul teve, por unanimidade dos votos, seu pedido indeferido no STF. Ainda que a decisão tenha sido unânime, o mesmo tema já havia sido trabalhado na CCJC, e, apesar da tentativa de alguns deputados vetarem esse ponto específico, prevaleceu o entendimento que era constitucional. Em consonância com o resultado do STF, ambos entenderam que a nova dinâmica de submissão ao Regime Geral não ofenderia as cláusulas pétreas constitucionais.

Apesar dos temas distintos, as chaves de argumentação utilizadas lembraram aquelas utilizadas pela CCJC ao não vetar a tramitação da EC. Nesse caso, em que o pacto político foi

reafirmado pelos ministros, a decisão foi tomada com base em sólida jurisprudência anterior citada no STF, bem como argumentos histórico-constitucionais. Ou seja, a posição dos ministros mostrou-se já bem consolidada. Além disso, princípios mais abstratos, como o *princípio da solidariedade e eficiência*, e menos abstratos, como da imunidade tributária recíproca, também auxiliaram na argumentação, bem como artigos constitucionais sobre o sistema tributário nacional e textos específicos de emendas constitucionais anteriores.

As manifestações relativas à PEC 33 de 1995, que deu origem à EC 20 de 1998, se dividiram entre aquelas que argumentavam pela inadmissibilidade e aquelas que argumentavam pela admissibilidade parcial. Somente o deputado Ivandro Cunha Lima, do PMDB, se manifestou pela admissibilidade integral do texto. A primeira reforma da previdência mobilizou diferentes tipos de argumentos na CCJC, sendo utilizados principalmente textos normativos e doutrinários. Diferente do que será observado mais adiante, na análise da segunda reforma da previdência, a jurisprudência do STF não foi trazida como argumento de autoridade por parte dos deputados, nem pela constitucionalidade, nem pela inconstitucionalidade da proposta.

O debate nesse caso, assim como será visto adiante no caso da Reforma da Previdência de 2003, centrou-se na constitucionalidade de um novo regime jurídico previdenciário. A disputa se deu sobre se existiria ou não uma garantia (i) à regime jurídico adquirido, e (ii) à isonomia conquistada a partir de 1988. Para se posicionar favoravelmente à inadmissibilidade, os deputados utilizaram a cláusula pétrea que protege direitos e garantias individuais, (traduzida no artigo 5º, XXXVI) - que estaria sendo violada em trechos da EC que previam a sua não vinculação a regime jurídico previdenciário anterior. Os deputados contrários ao modelo da reforma também sustentam que as garantias individuais protegidas por cláusula pétrea vão além do artigo 5º da CF/88, e para sustentar esse argumento em específico utilizam precedentes do STF (como a ADI nº 939, já analisada neste mesmo capítulo).

Com relação aos autores citados como autoridade no assunto, o destaque se dá não para a literatura de direito previdenciário, mas para aqueles que dispõem de direito constitucional, e principalmente filosofia do direito, na tentativa de compreensão do alcance do Direito Adquirido.<sup>69</sup> Aqui, mais uma vez, são citados como argumento para reforçar o posicionamento pela existência de direito adquirido a regime jurídico previdenciário. Também pela inadmissibilidade da proposta, os deputados trazem estudos e informações a respeito do

---

<sup>69</sup> Autores como José Afonso da Silva e José Gomes Canotilho são citados também nessa oportunidade.

impacto econômico e orçamentário da proposta. Mais uma vez, os limites constitucionais da compatibilidade são ultrapassados no contexto de avaliação de uma PEC pela CCJC.

Outro ponto também trazido nas manifestações é referente a previsão da PEC de suprimir dos estados e municípios a competência para legislar sobre previdência. Nesse ponto, a cláusula pétrea que protege o pacto federativo autonomamente aparece como argumento forte pela inadmissibilidade da proposição. A cláusula pétrea do pacto federativo também foi trazida em manifestações que se posicionavam pela não admissibilidade de proposição que submetia os ocupantes de cargos em comissão, assim como os de outro cargo temporário ou de emprego público, ao Regime Geral de Previdência Social.

Interessante destacar que as manifestações pela inadmissibilidade da PEC, nesse caso, foram mais extensas, e utilizaram mais argumentos, que as manifestações pela admissibilidade com emendas. Diferentes princípios, com grau de normatividade ou não, doutrinas, artigos de lei e argumentos de conveniência política sustentaram o argumento de que a primeira reforma da previdência não seria compatível com a CF/88. Os dispositivos legais e princípios citados para defesa da inadmissibilidade podem ser consultados no banco de dados formulado, mas destacam-se, com mais de uma ocorrência, *o princípio da não-retroatividade e o princípio da irredutibilidade do valor dos benefícios*. Com relação aos artigos citados, destaco os artigos nº 7º, 40, 42, 190 e 195 da CF/88.

### 3.3.3 *Emenda Constitucional 21 de 1999: a emenda da prorrogação da CPMF*

A Emenda Constitucional nº 21 de 1999 alterou um ponto específico da CF/88. A EC incluiu o artigo nº 75 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a fim de prorrogar a vigência da Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira – “CPMF”. A disciplina da CPMF estava anteriormente disposta no artigo nº 74 do ADCT. A partir do texto normativo, também foi alterado o valor das alíquotas e o destino da nova arrecadação. A medida foi considerada uma das mais importantes para manter o ajuste fiscal no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A proposta teve como autor o Senador Federal Elcio Álvares (PFL-ES) no ano de 1999. Ainda no ano de 1999 foi aprovada na CCJC e em seguida veio a ser aprovada em plenário e promulgada no mesmo ano.

Nesse caso, a atuação do STF se deu a partir de uma abordagem distinta. Com relação à prorrogação da CPMF, o requerimento de inconstitucionalidade, foi feito pelo Partido dos Trabalhadores, de oposição ao Presidente da República (autor da PEC), e se deu por alegada



inconstitucionalidade do procedimento para aprovação do texto normativo. Ou seja, a tramitação da proposta no Poder Legislativo não teria respeitado as etapas formais previstas. A ofensa teria se dado tanto na iniciativa da PEC quanto na tramitação, já que a EC teria sofrido mudança durante a tramitação entre as casas, e deveria portanto ter sido votada novamente no Senado Federal – a CF/88 prevê dois turnos de votação em cada casa do CN. Foi julgado inconstitucional o trecho da EC que estipulou, sem o aval do Senado Federal, a destinação da arrecadação da tributação no ano de 2002.

O argumento foi acatado em parte pelos ministros. Foi declarada inconstitucional uma das mudanças no texto efetuada pelo Senado Federal, já que esse trecho não teria tramitado na Câmara dos Deputados. A atuação do STF, então, acarretou no primeiro e único veto formal ao texto. As alegações de inconstitucionalidade material, com base em *princípios da legalidade, do não confisco e da não bitributação*, foram julgadas improcedentes. Nesse ponto, os ministros preliminarmente já negaram o cabimento do pedido de inconstitucionalidade material, e não entraram no mérito da compatibilidade da normas com os critérios materiais e cláusulas pétreas da CF/88.

Já no outro ponto de veto estudado (CCJC), a argumentação se deu com base em parâmetros de constitucionalidade material, e por isso as atuações não podem ser diretamente comparadas.

Nesse sentido, o poder de veto da CCJC foi limitado, já que não cabe à instituição manifestação *a posteriori* - a respeito do seguimento da proposta conforme o trâmite previsto no artigo 60 da CF/88 e nos Regimentos Internos. A competência dos membros se resume à avaliação na primeira etapa de tramitação. Na instituição legislativa, as discussões de constitucionalidade material foram densas, passando por *princípios constitucionais tributários e da legalidade doutrina*, e até mesmo precedentes do STF. Esse debate material, porém, permaneceu no Congresso Nacional – onde os deputados fizeram um esforço de analisar a compatibilidade do texto da norma com as cláusulas pétreas de direitos e garantias individuais e federalismo.

#### 3.3.4 Emenda Constitucional 28 de 2000: emenda do prazo prescricional de ações trabalhistas

A EC nº 28 foi promulgada, no ano de 2000, para igualar prazos prescricionais de ações trabalhistas. O texto normativo alterou pontualmente o artigo 7º, XXIX da CF/1988 e revogou o artigo 233 do texto constitucional. Como resultado, os prazos para o trabalhador

urbano e rural impetrarem ação quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho foi igualado. Revogou-se o artigo que criava empecilhos ao trabalhador rural.

A sua proposição se deu no ano de 1999, pelo senador Osmar Dias (PSDB-PR), foi definitivamente apreciada na CCJC no mesmo ano, e veio a ser aprovada em plenário pela Mesa Diretora em 2000.

No STF, a respeito da EC que alterou o prazo prescricional de ações envolvendo créditos resultantes das relações de trabalho, o Partido Verde argumentou que o novo regime de prescrição de créditos trabalhistas teria ofendido os limites materiais de reforma, já que o regramento seria aplicado a contratos em curso quando da edição da norma. A EC, no entanto, não projetou seus efeitos sobre atos ocorridos antes da sua edição. Desse modo, no ano de 2019, os ministros - em votação unânime, e fundamentando seu voto em diversos precedentes do tribunal<sup>70</sup> - argumentaram que a nova norma respeitava o princípio da segurança jurídica. Passando também pelo artigo 7º da CF/88, foram contundentes em se posicionar pela constitucionalidade da EC. Em ambas as instituições debateu-se à observância aos direitos e garantias individuais. Na análise da PEC 28 de 2000, o relator na CCJC emitiu parecer sucinto, que não foi contestado em nenhuma outra manifestação escrita. Em seu conteúdo, a PEC foi admitida com emendas, tendo o relator destacado as garantias individuais previstas nos artigos 5º e 7º da CF/88 e o conteúdo do artigo 10º do ADCT, que dispunha especificamente sobre a disciplina de ações trabalhistas. O conteúdo trabalhado em ambas as instituições foi sobre direitos e garantias individuais, ainda que na CCJC não tenha havido uma discussão de fato sobre pontos específicos da PEC.

### *3.3.5 Emenda Constitucional 29 de 2000: a emenda do financiamento da saúde*

A EC nº 29 de 2000 alterou a CF/88 e o ADCT assegurando recursos mínimos para o financiamento das ações dos serviços públicos de saúde. O impacto da proposta alcançou a União, os Estados, e os Municípios da federação, e alterou principalmente o destino das contribuições dos empregadores sobre o faturamento e o lucro. O propósito principal da propositura da PEC foi de contornar as fontes de financiamento da seguridade social no Brasil que, por mais que fossem diversas, não eram capazes de responder às necessidades do Sistema Único de Saúde (MOSCONI, Justificação, PEC nº 29, 2000).

---

<sup>70</sup> Os precedentes citados com maior força argumentativa foram as ADINs nº 3128, 1946, 466 e 939.

A PEC teve como autor o deputado federal Carlos Mosconi (PSDB-MG), em 1995. A proposta normativa foi aprovada na CCJC no mesmo ano, mas só veio a ser promulgada pela Mesa Diretora do Congresso Nacional em 2000.

Nesse caso, as discussões foram, tanto na CCJC quanto no STF, focadas no direito financeiro estatal, sem que os direitos individuais fossem protagonistas. A PEC foi aprovada com facilidade na arena legislativa, com manifestação generalista e argumentação breve – sem fundamentação em precedentes do STF, princípios ou fundamento extrajurídicos. No STF, no entanto, a questão foi atacada a partir de um viés específico: o financiamento da saúde através do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). A Confederação Nacional do Comércio questionou, na ADI nº 2732, o novo modelo, e os ministros foram unânimes ao indeferir o pedido, o que aconteceu no ano de 2015.

Em decisão anterior, em controle difuso de constitucionalidade (RE 423.768/SP, relatoria ministro Marco Aurélio, julgado em 01/12/2010), o STF já havia decidido pela constitucionalidade do financiamento através do imposto, postulando que não haveria incompatibilidade entre a técnica da progressividade e o caráter real do IPTU. Os ministros destacaram a necessidade de cautela ao controlar o conteúdo material de emendas constitucionais, e usaram argumentos de filosofia e lógica jurídica, precedentes do tribunal, além de princípios e artigos constitucionais definindo o alcance dos tributos estatais para justificar a constitucionalidade da norma.

Os textos apresentados como manifestação, nesse caso, se assemelham aos votos do STF. Assim como os ministros, os deputados se utilizam de especialistas na área de Direito financeiro e tributário a fim de convencerem os demais membros da comissão de que seu posicionamento deveria vigorar. O relator, por sua vez, defendeu a admissibilidade da PEC em manifestação extremamente breve, fundamentada no próprio artigo 60 da CF/88.

### *3.3.6 Emenda Constitucional 37 de 2002: a emenda da nova prorrogação da CPMF*

A emenda constitucional nº 37 de 2002, assim como a EC nº 21 de 1999, foi responsável por prorrogar a vigência da Contribuição Provisória Sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e de Direitos de Natureza Financeira – CPMF. A disciplina da CPMF estava anteriormente disposta no artigo nº 75 do ADCT. A partir do texto normativo, também foi alterado o valor das alíquotas e o destino da nova arrecadação. Com a nova norma, foram acrescentados novos artigos no ADCT que passaram a disciplinar a questão e prorrogaram a CPMF até 2004.

A proposta teve como autor o Poder Executivo, que à época era chefiado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB), no ano de 2001. Ainda no ano de 2001 foi aprovada na CCJC e em seguida veio a ser aprovada em plenário e promulgada no mesmo ano.

No STF, duas ações sobre o tema foram julgadas – conjuntamente, um ano após a promulgação da norma (ADI nº 2666 e ADI nº 2673). Interessante que, nesse caso, dois partidos políticos de espectros políticos diametralmente opostos recorreram ao judiciário como ponto de veto: Partido Social Liberal e Partido Socialista Brasileiro. Ambos alegavam violação do procedimento formal de aprovação da EC, como previsto no artigo 60 da CF/88. Parte de expressão da emenda, que fazia referência ao artigo 195 da CF/88, havia sido suprimida no Senado Federal sem passar pelos turnos necessários. Alegava-se também ofensa a direitos e garantias individuais, ponto que já havia sido tratado na CCJC pelos partidos de oposição. Por unanimidade o STF não vetou a nova norma, prevalecendo a constitucionalidade da EC. Para isso, os ministros utilizaram precedentes relevantes, já estudados por esse trabalho (ADIs nº 939 e 2031), artigos e princípios constitucionais tributários.

Na CCJC, as manifestações seguiram os espectros políticos de seus autores. Os posicionamentos se dividiram entre aqueles pela inadmissibilidade da PEC, a partir dos partidos, à época, de oposição (como PSB, PDT e PCdoB) e aqueles pela admissibilidade – a partir do partido governista, ao qual também pertencia o relator (PSDB). Com relação ao tipo de argumento utilizado, as manifestações pela inadmissibilidade foram além dos fundamentos jurídicos, perpassando por critérios econômico-financeiros, por exemplo. Ainda assim, utilizaram também textos doutrinários relevantes, de autores já muitas vezes citados (como Gomes Canotilho e Otto Bachof), e artigos constitucionais dos mais variados – desde aqueles que dispõem sobre direitos e garantias individuais, como artigo 5º da CF/88, até aqueles sobre instituição de tributos, como o artigo 154 da CF/88. O relator, por sua vez, defendeu a admissibilidade da PEC em manifestação extremamente breve, fundamentada no próprio artigo 60 da CF/88.

### *3.3.7 Emenda Constitucional 41 de 2003: a segunda reforma da previdência*

A EC nº 41 de 2003, por sua vez, foi a segunda, e última dentre as analisadas, a dispor sobre uma reforma no sistema previdenciário. O texto normativo foi responsável por alterar diversos artigos, com a proposta de modernizar o sistema e garantir uma solução estrutural.

Os objetivos seriam garantir maior equidade ao sistema e garantir que as obrigações decorrentes das previsões constitucionais seriam efetivamente cumpridas em relação ao direito de o servidor público ter uma aposentadoria digna de forma sustentável, sem privar o restante da sociedade dos recursos necessários para o crescimento e desenvolvimento do Brasil. O valor dos benefícios também mudaria com a nova proposta.

O texto normativo foi proposto no ano de 2003, pelo Poder Executivo. À época, o presidente do Brasil, e chefe do executivo, era Luís Inácio Lula da Silva (PT). A proposta normativa foi aprovada na CCJC e em plenário, e promulgada pela Mesa Diretora do Congresso Nacional no mesmo ano, em 2003.

A análise parte para o estudo da EC nº 41 de 2003. As ADIs estudadas serão as de nº 3104, 3105, 3128, 3138 e 3291. Nas ADI nº 3105 e nº 3128, houve tentativa de impugnação do artigo 4º, caput, e incisos I e II do parágrafo único da Emenda Constitucional nº 41 de 2003 – que dispõe que os servidores inativos e pensionistas de todos os entes federados contribuirão para o custeio do regime de previdência com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos, sendo que a contribuição incidiria sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere 50% do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e 60% do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

Ao final, os ministros do STF argumentaram no sentido de que não há, no ordenamento jurídico brasileiro, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, imunize os proventos e as pensões à nova tributação de ordem constitucional. Isso significa que ninguém está imunizado de novos critérios para tributação. Ainda, o redator para o acórdão, ministro Cezar Peluso, indicou que o novo regime seria constitucional por observar os princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial, assim como os objetivos constitucionais da universalidade e equidade no custeio – sem citar diretamente artigos do texto da CF/88.

A maioria na Corte entendeu que a ofensa às cláusulas pétreas estaria somente no estabelecimento de percentagens distintas de contribuição para servidores da União, Estados e Municípios. Nesse sentido, haveria ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que deriva do princípio da igualdade, e está prevista como garantia individual nos artigos 145 e 150 da CF/88.

De início, porém, a relatora, ministra Ellen Gracie, e o ministro Carlos Britto haviam alegado que os servidores aposentados até o dia 19.12.2003, e os que estavam em condições

para tanto, possuíam o direito de não pagar nova obrigação previdenciária, uma vez que já gozavam do benefício. Ou seja, haveria direito adquirido de se aposentar sem prever essa contribuição, que já estava incorporada ao patrimônio jurídico de seu titular, e o artigo 5º, XXXVI, da CF/88 prevê que a lei não prejudicará o direito adquirido. Também indicaram que a norma estaria afrontando a isonomia tributária, disposta no artigo 150, II da CF/88, por instituir tratamento diferenciado para os servidores que se aposentaram após a promulgação da EC nº 41/03.

O ministro Joaquim Barbosa, por outro lado, votando pela constitucionalidade da norma, afirma que, mesmo no caso concreto, os direitos e garantias individuais questionados podem ser sopesados com outros direitos e garantias individuais a serem concretizados pela aprovação da Emenda Constitucional - como os do artigo 3º, I e II da CF/88. Em seu voto, indicou que a teoria das Cláusulas Pétreas pode ser conservadora e antidemocrática – tendo como consequência a conservação da desigualdade. Ao seu ver, não faz sentido existir um direito adquirido a não pagar tributos – isso iria contra as próprias bases da organização político-social na visão do ministro, e violaria a ordem do sistema.

Em seu voto, o ministro Cezar Peluso, após pedido de vista, fez longa reflexão sobre os sistemas previdenciário e tributário no Brasil, destacando a necessidade de o Poder Judiciário não substituir os órgãos competentes para legislar ou definir políticas públicas - nem de se fazer intérprete de anseios do povo, que deve encontrar no voto o instrumento constitucional de expressão. Os requerentes estariam pedindo imunidade tributária absoluta frente ao novo diploma constitucional, o que não estaria enquadrado nas já existentes previsões constitucionais de imunidade. O ministro também citou, em defesa da possibilidade de instituição do novo regime para os servidores já aposentados, jurisprudência do STF, mais precisamente as ADIs nº 1441-2/DF e nº 2010-2/DF. O ministro abriu divergência e votou pela inconstitucionalidade das expressões “cinquenta por cento do” e “sessenta por cento do”. Os demais ministros seguiram seu entendimento.

Já nas ADI nº 3104 e nº 3291, foi requerida a inconstitucionalidade (i) do artigo 2º e (ii) da expressão “8º” do artigo 10º da Emenda constitucional nº 41 de 2003. O pedido foi julgado improcedente, fazendo com que os dispositivos questionados fossem declarados constitucionais. O artigo em questão versava sobre o cálculo dos proventos e também da idade mínima necessária para aposentadoria, já a expressão “8º” fazia referência a um dispositivo da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 que dispunha sobre o mesmo tema (e voltaria a vigorar se o resultado tivesse sido pela procedência da ação).

Segundo a ministra relatora, os critérios e requisitos para a aquisição do direito à aposentadoria não se petrificam, de modo que é possível haver mudança nas regras jurídicas para os que ainda não titularizaram direito à aposentadoria – segundo a ministra, não existe direito adquirido a regime jurídico previdenciário, reforçando que existe uma série de precedentes do STF nesse sentido. Para a relatora, seria diferente a análise sobre direito genérico à aposentadoria, esse sim seria uma garantia individual, não podendo ser extinto de acordo com o artigo 60, § 4º, IV, da CF/88.

A ministra assinalou que as normas criam expectativas de direito, e isso foi o que aconteceu com a primeira reforma da previdência, em 1998. Se os servidores públicos àquela época ainda não tinham preenchido os requisitos nela exigidos, então nada impediria que eles se submetam ao novo regime estabelecido pela reforma de 2003. Outro ponto interessante é que os ministros destacam a existência de um sistema de regras de transição, que fortalece a constitucionalidade do texto normativo. O voto da relatora também não acata o argumento do princípio do retrocesso social, em prol da inconstitucionalidade dos trechos da EC aqui analisada.

No voto dos ministros, principalmente de Carlos Britto e Cezar Peluso, houve diálogo com a decisão proferida no julgamento conjunto das ADIs nº 3105 e 3128, anteriormente apresentadas. Os ministros seguiram o mesmo entendimento, e o ministro Marco Aurélio voltou a trazer a ofensa à cláusula pétrea de direitos e garantias individuais, além da ofensa específica à segurança jurídica.

Como mencionado, as ADIs foram julgadas improcedentes, tendo em vista principalmente que, em questões previdenciárias, aplicam-se as normas vigentes ao tempo de reunião dos requisitos de passagem para inatividade.

Por fim, na ADI nº 3138, a última a ter o mérito julgado em plenário, foi questionada a constitucionalidade do artigo 1º da Emenda Constitucional nº 41 de 2003, especificamente no ponto em que fixava alíquota mínima – na contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos na União – para a contribuição a ser cobrada pelos entes federativos de seus servidores.

No entendimento da relatora, novamente a ministra Cármen Lúcia, o constituinte derivado, por meio da Emenda Constitucional, estaria apenas reiterando critérios usados em outros impostos, o que tornaria sua ação constitucional. Nesse sentido, deveria ser observado o sistema geral de compensação previsto constitucionalmente, interpretado conforme os princípios da solidariedade e contributividade. A relatora ainda fundamentou seu entendimento em precedentes do STF.

O ministro Luiz Fux votou no mesmo sentido, frisando que a intenção do constituinte derivado era, ao reformar a Constituição e através da compensação, uniformizar os diversos regimes previdenciários previstos em cada um dos entes federados. O ministro Dias Toffoli também seguiu a relatora, dando destaque para precedentes do STF que reafirmam que as cláusulas pétreas protegem apenas núcleo essencial dos princípios e institutos da federação.

Importante destacar também o voto do Ministro Gilmar Mendes, que propôs a construção de parâmetros que pautassem a visão normativa do princípio federativo, tendo em vista as diversas prescrições constitucionais existentes. O argumento é que deveria ser identificado o núcleo essencial e básico defendido pelo artigo 60, §4º, I, da CF/88 - devendo ser indicados, nesse sentido, parâmetros de aferição para os limites do nosso federativo de cooperação e integração.

O ministro Ayres Britto abriu a divergência, votando pela inconstitucionalidade do trecho da norma, entendendo que, com um percentual mínimo, a autonomia dos entes federativos fora violada, através de uma imposição de alíquota.

O entendimento foi de que a última redação da norma constitucional, fixando nova alíquota mínima, não contraria o pacto federativo ou configura quebra de equilíbrio contratual entre os estados-membros. A ação foi julgada improcedente vencidos os ministros Carlos Ayres Britto, Marco Aurélio de Mello - que deu destaque para a necessidade de não centralização e de autonomia governamental dos entes federados - e Celso de Mello.

Parto agora para o exame do texto da EC 41(PEC 40 de 2003), que alterava artigos da CF/88, da EC 20 de 1998 e também apresentava novos dispositivos autônomos será agora objeto de análise. A análise desse caso será mais extensa não só porque foi a emenda constitucional que mais envolveu manifestações na CCJC, mas também porque diversas ações foram julgadas sobre o tema no STF. Como as discussões se atentarem sobre pontos extremamente específicos da norma, faz-se relevante analisar minuciosamente o comportamento das instituições, a fim de verificar com clareza possíveis aproximações nas atuações dos pontos de veto.

Foram cinco as principais proposições cuja constitucionalidade foi questionada pelos deputados ao longo das manifestações lidas, sendo elas: (i) A instituição de contribuição previdenciária aos servidores inativos e pensionistas, do mesmo modo que contribuem os servidores titulares de cargos efetivos; (ii) Estabelecimento de um teto remuneratório para o Setor Público e também a possibilidade de subtetos para os servidores dos Estados e Municípios (iii) A possibilidade de cada um dos poderes, em nível estadual, estabelecer o seu próprio subteto de aposentadoria; (iv) A nova forma de tributação dos servidores dos Estados



e Municípios, criando uma obrigatoriedade e eliminando a facultatividade antes vigente; (v) Previsão de diversas mudanças na forma de cálculo dos proventos de aposentadoria.

O objetivo deste tópico é discorrer sobre cada uma das proposições trazidas anteriormente, indicando quais argumentos foram utilizados pelos deputados para votarem pela sua admissibilidade (constitucionalidade) ou inadmissibilidade (que significa declaração de inconstitucionalidade do dispositivo). Desse modo, é possível sistematizar quais foram os critérios utilizados para amparo das cláusulas pétreas da CF/88.

De início destaco que a conclusão do deputado relator foi pela admissibilidade da PEC 40/2003, com duas emendas saneadoras de constitucionalidade, que possibilitariam a constitucionalidade da proposta normativa (Parecer do Relator na PEC nº 40 de 2003, 2003). As emendas saneadoras de constitucionalidade são textos normativos acrescidos ao texto original da PEC a fim de que seu conteúdo seja adaptado a um conteúdo constitucional, e faziam referência às (i) cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais e (ii) forma federativa de Estado.

Partindo para a análise mais específica dos argumentos trazidos sobre cada proposição, primeiramente indicarei os critérios utilizados pela admissibilidade da instituição de contribuição previdenciária aos servidores inativos e pensionistas, do mesmo modo que contribuem os servidores titulares de cargos efetivos.

O argumento central para defesa da cobrança dos inativos, que serviu para defender o novo regime proposto de modo integral, é o de que Emendas Constitucionais podem atingir direito adquirido. Nesse sentido, a proteção do direito adquirido valeria somente para as leis infraconstitucionais. Desse modo, reiteradamente, alguns deputados afirmaram inexistir direito adquirido a regime jurídico - ou seja, ao regime de imunidade à contribuição previdenciária. Por fim, a contribuição previdenciária possuiria natureza jurídica de tributo e não seria possível alegar direito adquirido contra cobrança pontual de tributos.

Outro fundamento de destaque, e que em muito dialoga com o propósito deste artigo, foi utilizado pelo deputado relator para fundamentar grande parte do seu voto pela admissibilidade da proposta: o entendimento estabelecido com o julgamento da ADI nº 2.010/DF do STF. O STF, neste caso, reconheceu a possibilidade de cobrança previdenciária dos servidores inativos se realizadas por meio de EC, como no artigo 5º da PEC 40/2003. A decisão foi com base no princípio de que não haveria direito adquirido a regime jurídico, e o julgamento era a respeito da Lei 9.783/99, que estabelecia a tributação dos servidores inativos. O STF teria reconhecido que uma nova matriz constitucional poderia resolver o problema da inconstitucionalidade, já que a contribuição tem natureza tributária.

Já pela inadmissibilidade da cobrança dos inativos, o argumento inicial foi de que tal medida significaria a flexibilização da interpretação do artigo 5º, XXXVI (que dispõe que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada) da CF/88, o que geraria uma situação de grande insegurança jurídica.

Também a contribuição previdenciária, por se tratar de tributo, incidiria no artigo 150, II da CF/88, e isso vedaria a instituição de tratamento desigual entre os servidores públicos inativos e os demais trabalhadores aposentados. Com o novo regime haveria quebra da isonomia constitucional, e, já que as garantias do mencionado artigo 150 constituiriam direitos e garantias individuais, as cláusulas pétreas do artigo 60, §4º da CF/88 estariam sendo violadas. Também pelo fato de estarem tratando de um tributo, haveria ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos, estabelecido no artigo 194, IV da CF/88.

Por fim, alegam os deputados, em favor da inadmissibilidade da cobrança de inativos, que a contribuição previdenciária seria paga justamente para que o pagante (contribuinte) pudesse se aposentar – Desse modo, seria lógico e razoável entender que, uma vez aposentado, é cessada a obrigatoriedade de contribuição.

Já com relação à segunda proposição, seguindo a linha do voto do deputado relator, só existiram manifestações pela inadmissibilidade da proposta - com ou sem a apresentação de emendas saneadoras de constitucionalidade que modificassem o texto original (da proposta encaminhada à CCJC). Analisando a disposição original sobre os subtetos, essa seria inconstitucional, de início, por violar a separação dos poderes, ao estipular como base para a cobrança o subsídio do Chefe do Poder Executivo. Os deputados alegaram que a igualdade de participação dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) na formulação do teto federal não ocorre no nível estadual, em especial com relação ao judiciário, o que significaria uma menor participação no processo de formulação do subteto estadual.

Já os argumentos relativos à admissibilidade da terceira proposição - que introduz a possibilidade de cada um dos poderes, em nível estadual, estabelecer o seu próprio subteto - são mais pontuais, e dois se destacam. O primeiro aponta no sentido que o valor fixado para o Poder Judiciário estadual é razoável por guardar simetria com o subsídio dado aos cargos de Deputado Federal e Deputado Estadual, como disposto no artigo 27, §2º, CF/88. Já o segundo indica que, ao estabelecer um subteto para cada um dos Poderes, o vício de inconstitucionalidade presente na proposição original estaria resolvido com a proposta de emenda saneadora, que propôs o subteto proporcional.

Por outro lado, os votos pela inadmissibilidade desta proposição apresentaram uma série de argumentos distintos, como (i) a necessidade do texto da proposta explicitar qual seria

a situação do Ministério Público em relação aos demais Poderes, ou ainda (ii) a necessidade de vinculação desses novos subtetos dos Poderes se submeterem ao subteto dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça.

Ainda com relação a essa proposição, os deputados opinaram reiteradamente sobre a escolha do deputado Relator em manter o subteto em 75% da remuneração dos ministros do STF. A definição do valor de 75% do subsídio dos ministros do STF como subteto do subsídio do Judiciário estadual inclusive foi questionada por muitos ministros por ter sido uma escolha de mérito – competência da comissão especial e não da CCJC.

Nesse mesmo sentido, pontuaram que a fixação do valor de 75% representaria a retirada da autonomia legítima dos Estados-membros definirem o valor de seus subtetos (desde que respeitando o teto nacional), havendo, então, ofensa ao princípio federativo. Ainda nesse sentido, apontam a necessidade de um critério simétrico. A simetria de 75% da remuneração para os cargos de Deputado não seria aplicável ao Poder Judiciário, já que lá não existem servidores exercendo mandatos eletivos – se o valor do Governador não é aplicável, a simetria com base nos deputados também não seria.

Referente à quarta proposição, que dispõe sobre a nova forma de tributação dos servidores dos Estados e Municípios (criando uma obrigatoriedade e eliminando a facultatividade antes vigente), existe um principal argumento pela sua admissibilidade. Segundo o deputado votante, com a obrigação da instituição de contribuição dos Estados e Municípios a seus servidores, não estaria sendo apresentada proposta tendente a abolir a forma federativa do Estado.

Pela inadmissibilidade dessa proposição, dois argumentos se destacam. No trecho em que se obriga a adoção de alíquota igual ou superior a das contribuições de cargos da União, haveria vício quanto ao princípio federativo, pois se retiraria dos Estados e Municípios a opção de decidir como tal alíquota deve ser instituída. Isso também seria um problema porque cada um dos entes federativos tem suas próprias necessidades de governança.

Por fim, com relação à quinta proposição analisada - dispondo sobre mudanças na forma de cálculo dos proventos de aposentadoria - alguns argumentos foram trazidos para que os deputados fundamentassem a admissibilidade do trecho da PEC e a mudança de regime jurídico. Interessante destacar que, com relação a essa proposição, também houve grande diálogo com o entendimento do STF já consolidado antes da proposição da PEC nº 41 de 2003.

De início, os deputados afirmaram que não há de se falar em inconstitucionalidade na proposição porque isso significaria que as mudanças previstas na primeira reforma da

previdência (EC 20 de 1998, aprovada e então em vigor) também seriam inconstitucionais, atentando contra o regime jurídico anterior. Mais uma vez, reforçam que a jurisprudência do STF reitera o entendimento de que não há direito adquirido a regime jurídico frente à Constituição. Isso estaria previsto, além de em inúmeros casos de controle concentrado, na Súmula nº 359 do STF.

Já pela inadmissibilidade, outros argumentos foram trazidos. A medida de alteração na forma do cálculo seria irrazoável por gerar insegurança jurídica e quebrar a isonomia com os demais trabalhadores já aposentados. Ademais, a proposta poderia prejudicar os trabalhadores mais humildes que se esforçam para ter uma carreira pública, já que as condições de aposentadoria se tornariam menos atrativas. Por fim, indicam que um dispositivo não poderia permitir que lei ordinária disponha de maneira contrária quanto ao que já era disposto anteriormente sobre o modo de contagem de proventos.

Nessa seção pudemos perceber que na maior parte das vezes o debate entre os deputados se deu por meio de duas questões centrais: a constitucionalidade de um novo regime jurídico proposto pelo constituinte derivado, e a questão da ofensa a garantias individuais ou ao estado federativo.

### 3.3.8 *Emenda Constitucional 47 de 2005: a emenda dos ajustes na previdência*

A EC nº 47 de 2005 disciplinou especificamente alguns artigos da CF/88 que dispunham sobre o sistema previdenciário, e que não chegaram a ser afetados pela segunda reforma da previdência. A emenda constitucional em questão não pode ser considerada como uma reforma da previdência, uma vez que alterou pontualmente quatro artigos constitucionais – que afetavam fatores como limite remuneratório, requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria, alíquotas e base de cálculo de contribuições sociais e requisitos e critérios para o regime geral de previdência social.

A PEC que deu origem à emenda constitucional ora analisada foi proposta no ano de 2004, pela senadora Ideli Salvatti (PT-SC). No ano de 2004 a proposta foi aprovada pela CCJC, e veio a ser aprovada em plenário no ano seguinte.

Ainda sobre o tema da Previdência Social, a EC 47 de 2005 foi analisada pela CCJC em 2004. Somente uma manifestação escrita sobre a proposta foi apresentada, tendo o relator se manifestado pela sua admissibilidade. Para isso, fez uso dos *princípios da moralidade e eficiência*, de alto grau de abstração, e citou textos de emendas constitucionais sobre o tema então já aprovadas (como a EC 41 de 2003). O destaque desse caso é o diálogo com o STF

ainda quando da tramitação da PEC no Congresso Nacional, através do MS 22503. Através dessa ação, deputados de oposição buscaram a interrupção da tramitação da proposta – por ofensa a dispositivos regimentais e constitucionais que disciplinam a tramitação – já que haveria impedimento à discussão, na mesma sessão legislativa, de conteúdo de PEC que já tenha sido rejeitado ou prejudicado. O STF indeferiu o pedido quanto ao alegado descumprimento das normativas constitucionais, e não conheceu do pedido quanto aos questionamentos regimentais. Essa recusa ao veto, por parte do STF, foi lembrada pelo relator do projeto na CCJC ao se manifestar pela sua admissibilidade.

Com a promulgação da EC, seu mérito veio a ser analisado pelo STF em três ocasiões, o que só ocorreu no ano de 2020 (ADIs nº 4887, 3854 e 4014). As ações foram propostas por entidades de classe de funcionários públicos (Delegados de polícia, e Magistrados), sendo que a primeira alegava a inconstitucionalidade formal da EC, por ilegitimidade e compra de votos e as duas últimas, propostas por magistrados organizados, questionavam o subteto remuneratório para magistratura estadual, que seria inferior ao da magistratura federal. O argumento principal seria de violação da estrutura nacional do Poder Judiciário brasileiro.

Os ministros seguiram, no caso da alegada inconstitucionalidade procedimental, o entendimento de obras doutrinárias que dispunham sobre Processo Legislativo, como dos autores Marcelo Oliveira e José Afonso da Silva. Grande parte da argumentação pela constitucionalidade do procedimento se deu com base em princípios, incluindo mais uma vez aqueles com baixo grau de prescrição, sendo eles: o *princípio da moralidade*, *princípio da probidade*, *princípio da representação democrática e da representação popular formal e material*. Nesse caso os ministros também utilizaram precedentes que dispunham sobre controle de constitucionalidade de ECs, mas também casos que envolviam análise de episódios de corrupção.

Como forma de argumentar pela inconstitucionalidade do trecho que impunha o subteto remuneratório, usaram dispositivos constitucionais, incluindo os da primeira reforma da previdência aprovada, e doutrina e argumentos de teoria do direito e filosofia do direito. Nota-se que tanto na CCJC quanto no STF, poucos foram os textos citados que dispunham especificamente sobre sistema previdenciário. Alguns precedentes do STF que analisaram constitucionalidade de ECs também foram usados, como a ADI nº 3367 e a ADI nº 830. Os ministros, portanto, fizeram referência aos seus próprios argumentos anteriores.

### *3.3.9 Emenda Constitucional 58 de 2009: a segunda emenda dos precatórios*

A emenda constitucional em questão foi proposta com o intuito de estabelecer regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. O artigo 100 da CF/88 foi alterado e foi acrescido ao ADCT o artigo nº 97. Segundo a justificativa da PEC, a norma buscava solucionar de forma definitiva a questão porque:

A questão de precatórios assumiu relevância no cenário nacional a partir do enorme volume de precatórios não pagos por parte dos Estados e Municípios. O total pendente de pagamento a preços de junho de 2004 é de 61 bilhões, dos quais 73% se referem a débitos dos Estados. Paralelamente a esta situação, Estados e Municípios apresentam uma situação financeira difícil. Os Estados apresentam uma média de comprometimento da receita corrente líquida de 85% (pessoal, saúde, educação e pagamentos de dívidas), ou seja, do total de recursos dos estados restam apenas 15% para outros gastos e investimentos (CALHEIROS, 2009, s. p.).

A PEC que deu origem à emenda constitucional ora analisada foi proposta no ano de 2009, pelo senador Renan Calheiros (PMDB-AL). No mesmo ano, a proposta foi aprovada pela CCJC e veio a ser aprovada em plenário.

Já a próxima EC a ser estudada é que modificou os Precatórios, a partir da norma que disciplinou novas regras para seu pagamento, em 2009. Na CCJC, três manifestações escritas sobre a proposta foram apresentadas, sendo duas pela admissibilidade e uma pela admissibilidade com emendas. O relator usou argumentos consequencialistas, de que existiria uma real impossibilidade do pagamento de precatórios, para justificar a necessidade de aprovação da EC. Além disso, citou dispositivos legais e precedente do STF (ADI nº 2356) para justificar que a proposta estaria seguindo os parâmetros constitucionais. A manifestação de Regis de Oliveira se mostrou interessante ao apresentar argumentação com fundamentos distintos e bem desenvolvidos: perpassou artigos da Constituição, doutrina de Direito constitucional e financeiro, princípios (positivados ou não) e jurisprudência do STF (ações relevantes para o tema, como a ADI nº 2397 e ADI nº1098-1/SP) para justificar que a proposta teria conteúdo e forma constitucionais.

No STF, duas ações tiveram o mérito julgado sobre o tema, em julgamento conjunto no ano de 2013: as ADIs nº 4425 e nº 4357. Nesses casos, a temática central foi o novo método de pagamento de precatórios, que ofenderia principalmente à isonomia e à separação de poderes. Alegava-se também inconstitucionalidade procedimental pelo interstício temporal dos turnos de votação. Diversas entidades de classe entraram com o pedido, que foi julgado parcialmente procedente pelos ministros, para declarar inconstitucionais vários pontos da nova norma: a baliza temporal para aplicação de preferência no pagamento de idosos, o regime de compensação dos débitos na Fazenda Pública, e a forma de atualização monetária

dos débitos fazendários inscritos em precatórios e de quantificação dos juros moratórios relativos a débitos fazendários inscritos em precatórios.

Nesse caso, os mais variados argumentos foram usados para fundamentar os votos. Dispositivos legais, constitucionais ou não, princípios dos mais variados temas, (ultrapassando o direito financeiro) como os *princípios da dignidade da pessoa humana e moralidade*, e dezenas de textos doutrinários sobre direito constitucional e financeiro foram utilizados. Além disso, mais dezenas de precedentes também serviram como base para argumentação, que seguiu entendimento já consolidado no STF. O caso da ADIN 1098-1/SP, por exemplo, foi citado tanto na CCJC quanto no STF.

Nas duas instâncias de veto, argumentos consequencialistas apareceram de modo a sustentar as manifestações. A preocupação dos Poderes legislativo e judiciário com o efetivo pagamento dos precatórios se traduziu nos votos, ainda que o desfecho no judiciário tenha levado a algumas modificações no plano inicial de reforma do modelo de pagamentos. Os ministros até chegaram a, brevemente, fazer referência às discussões na CCJC, mas acabaram por seguir um entendimento distinto daquele que prevaleceu no Poder Legislativo. Isso se deu na medida em que o Judiciário entendeu como inconstitucional pontos centrais da norma aprovada no Legislativo: a ordem de pagamento de precatórios - e a preferência dada a idosos até 60 anos de idade. Nesse ponto, os ministros decidiram que o Congresso Nacional teria desrespeitado, dentre outros princípios, a isonomia, e o trecho foi declarado inconstitucional. Ou seja, a única manifestação com referência direta à CCJC, se deu em um caso em que os ministros discordaram da decisão da comissão.

Outras questões técnicas também foram julgadas inconstitucionais pelo STF, como a utilização da caderneta de poupança como critério para correção monetária e utilização do rendimento da caderneta de poupança como índice definidor dos juros moratórios dos créditos inscritos em precatórios. Sendo assim, prevaleceu a visão dos ministros sobre o novo modelo, e não aquela desenhada no Poder Legislativo.

### *3.3.10 Emenda Constitucional 75 de 2013: a emenda de imunidade tributária no setor musical*

A emenda constitucional nº 75 de 2013 estabeleceu imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas (ou seja, sobre as obras) musicais produzidos no Brasil. A alteração foi feita no artigo 150 da CF/88, criando mais uma hipótese de imunidade tributária, com o objetivo de apoiar obras musicais de autores brasileiros e obras em geral interpretadas

por artistas brasileiros. A PEC da música foi proposta no ano de 2007, pelo Deputado Federal Otavio Leite, do PSDB do Rio de Janeiro. No ano de 2007 a PEC já foi conduzida para a CCJC, onde foi aprovada no mesmo ano. Somente em 2013 a PEC foi aprovada em plenário e promulgada pela Mesa Diretora do Congresso Nacional. No STF, o Governador do Estado do Amazonas alegou que a norma estaria desrespeitando os artigos 40 e 93 do ADCT, além de estar violando a segurança jurídica, ao atingir o Regime Jurídico Fiscal da Zona Franca de Manaus. Os ministros foram breves ao indeferir o pedido, citando o ADCT, através dos artigos nº 42 e 90, para justificar a constitucionalidade da EC. Por fim, também se usaram como base argumentos consequencialistas – *de que haveria um esforço em favor do desenvolvimento nacional equilibrado*.

Na CCJC, mais uma vez a única manifestação escrita foi a do deputado relator - que nesse caso proferiu parecer pela admissibilidade da proposta. Como argumento, utilizou somente a observância da proposta aos artigos 60 e 150 da CF/88. Interessante pontuar que na CCJC a discussão sobre a Zona Franca de Manaus não apareceu, enquanto no STF foi ponto de destaque.

### *3.4 Conclusões parciais*

Para encerrar o exame do material empírico, adianto alguns achados de pesquisa e conclusões preliminares que serão mais profundamente analisados no próximo capítulo. Em primeiro lugar, destaco que, a partir das decisões e manifestações analisadas, notou-se uma desconexão entre o conteúdo discutido na CCJC e o conteúdo discutido no STF. Isso aconteceu principalmente porque os pontos discutidos em cada uma das arenas decisórias tendem a ser diferentes, e não há, na maioria dos casos, uma sobreposição de matéria sob jeto de controle de constitucionalidade. Em somente uma das decisões aqui apresentadas, as manifestações na CCJC foram lembradas. Em nenhum dos casos as decisões da comissão foram diretamente referenciadas e utilizadas como argumento. De modo geral, as discussões que se apresentaram nas instituições se relacionavam a temáticas distintas, não possuindo o mesmo conteúdo material. A exceção foi a Reforma da Previdência de 2003, caso em que as discussões de alguns tópicos se repetiram, e a EC que decidiu sobre o referendo constitucional dos anos 1990.

Nesse sentido, notou-se uma falta de oportunidades de diálogo entre as duas instituições competentes para controle de constitucionalidade a partir do desenho institucional estudado. Isso por si só não significaria que as instâncias de veto não poderiam se auto



referenciar ou decidir de maneira semelhante – mas esse comportamento parece mais difícil quando o veto de cada uma das instituições acabou por ter como objeto matérias diferentes.

Isso, em certa medida, pode dificultar o processo de emendamento porque, a cada novo caso, existe uma imprevisibilidade sobre qual ponto será analisado pelos ministros no STF. Nesse sentido, saber que uma PEC passou pelo juízo de admissibilidade na CCJC pouco importa para os ministros quando esses julgam as ADIs que chegam até o Poder Judiciário – sempre haverá espaço para a declaração de inconstitucionalidade de novos trechos da norma.

Outro ponto que também se mostrou interessante é relativo à carga jurídica das discussões travadas pelas autoridades. Em alguns casos pode-se observar que o debate jurídico sobre inconstitucionalidade é ainda mais rico na CCJC que no STF. São os casos em que no STF a discussão acaba permeando critérios de constitucionalidade formal, e os ministros não entram na análise material de mérito. Outras vezes o contrário acontece – a CCJC decide de maneira meramente protocolar, sem ao menos discutir questões de constitucionalidade relativas ao texto, e as propostas passam pelo ponto de veto somente com pareceres curtos do relator.

Sendo assim, esse capítulo buscou trazer um panorama analítico-descritivo sobre como decidem deputados federais e ministros do STF a respeito da constitucionalidade das mudanças na CF/88. Os pontos de veto foram analisados comparativamente em cada um dos casos apresentados. Esse recorte empírico serviu como base para as considerações a serem feitas nos próximos capítulos, que indicam como a construção teórica dos pontos de veto pode nos ajudar a entender a atuação das instituições no caso brasileiro.

#### 4 ARENAS COMPLEMENTARES OU DISCUSSÕES QUE SE INOVAM?

Como mencionado no capítulo anterior, esse tópico busca responder como as instituições estudadas se comportam quando atuando a partir de mecanismos de veto às mudanças constitucionais. Para isso, apresentarei o panorama de como se deu a atuação das instituições estudadas (CCJC e STF), a partir da interlocução com a teoria de pontos de veto e reforma constitucional apresentadas anteriormente.

De início, destaco que, através da análise documental, foi possível notar, em ambas as instituições (CCJC e STF), discussões pautadas em três das quatro cláusulas pétreas dispostas no artigo 60, §4º da CF/88: separação de poderes, forma federativa estado, e Direitos e Garantias Individuais.<sup>71</sup> As duas últimas aparecerem em mais casos, tanto no Poder legislativo, quanto no Poder judiciário - formando o principal escopo das manifestações. A discussão sobre cláusulas pétreas e a separação de poderes apareceu em alguns casos no STF, notadamente no caso da Reforma do judiciário (EC 45 de 2004). A relação objetiva dos casos em que a cláusula pétrea foi contestada pode ser observada na tabela em anexo.

Interessante notar, contudo, que nem sempre a chave de análise no Poder Legislativo foi a mesma utilizada pelo Poder judiciário. Ou seja: mesmo que na CCJC uma PEC tenha sido alvo de exame frente ao pacto federativo, no STF as discussões poderiam estar focadas em direitos e garantias individuais, e vice-versa. Isso significa que (i) uma Emenda Constitucional pode apresentar entraves de constitucionalidade que perpassam mais de uma cláusula pétrea, e isso acaba sendo reiteradamente trazido por quem decide e (ii) é fácil identificar quais são as cláusulas pétreas em disputa nas arenas decisórias estudadas.

Apesar da fácil identificação, nem os ministros, e (principalmente) nem os deputados entraram em um consenso sobre um núcleo mínimo de artigos constitucionais específicos que estariam sendo violados com a aprovação da EC ou com a admissibilidade da PEC. Ainda que citassem as expressões de controle mencionadas no artigo 60 (as cláusulas pétreas) da CF/88, não identificaram claramente a quais artigos constitucionais essas cláusulas pétreas corresponderiam – e, portanto, quais artigos deveriam ser resguardados nos pontos de veto. A argumentação, em regras, se deu por meio da menção a princípios autônomos ou ao artigo 5º da CF/88. Isso significa que não há uma segurança jurídica sobre qual conteúdo constitucional exato é considerado pétrea, imutável e perene. Quando analisamos um caso concreto, um

---

<sup>71</sup> Em nenhum dos casos analisados a cláusula pétrea resguardando o direito ao voto secreto, direto e universal foi lembrada, nem no STF, nem na CCJC.

determinado espectro de artigos pode ser protegido na CCJC, enquanto no STF outro conjunto de artigos pode ser o alvo de proteção.

As cláusulas pétreas, então, são *abertas* na medida em que as discussões travadas nas arenas decisórias não tutelam um núcleo constitucional pré-definido. Como previu Roznai (2014), elas são usadas seletivamente, como trunfos – o que pode facilitar o veto a uma reforma, na medida em que não fica definido o núcleo exato de artigos constitucionais protegidos pelas cláusulas do artigo 60 da CF/88. Por outro lado, como bem adiantou Tsebelis (1995), os deputados federais em alguns casos, como por exemplo o da Reforma da Previdência de 2003, fizeram uso da linguagem dos tribunais (através de argumentos ou até referência a decisões) para fundamentar suas manifestações.

Em se tratando de previdência, precatórios, concurso público, por exemplo, não existe uma previsibilidade exata de quais dispositivos legais serão tutelados na CCJC ou no STF – quando uma nova PEC tem sua tramitação iniciada, não há como sacramentar se estará incidindo sobre uma garantia pétrea ou não, o que prejudica a estabilidade das decisões legislativas. Fundamentos e princípios não positivados,<sup>72</sup> inclusive, podem ser objeto de tutela por parte das instâncias de veto nos casos estudados.

Nesse sentido, novos princípios são trazidos a cada novo voto (principalmente no STF), e, mais uma vez, não há uma preocupação em trazer normas principiológicas que estejam traduzidas no texto constitucional – e algumas garantias são defendidas pelos ministros sem que estejam previstas em qualquer texto legal. Ou seja, não necessariamente a fundamentação dos votos para declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade se baseia em disposições normativas. Ainda assim, houve a menção principalmente ao artigo 150 da CF/88 (dispondo sobre garantias tributárias), e os ministros e os deputados também se apropriaram, com relação aos mais variados temas, dos artigos nº 3º, 5º, 7º, 37, 149, 153 e 154 da CF/88.

Outro ponto de destaque é que o modelo de tramitação de PECs no Poder legislativo incentiva que decisões sobre novos temas, a nível constitucional, aconteçam no Poder judiciário. Isso porque, como visto, a CCJC é a primeira a se manifestar sobre a proposta. Depois disso, o texto é trabalhado ao longo das instâncias deliberativas do Congresso Nacional. Uma vez que o texto é aprovado e promulgado, seu conteúdo pode variar muito daquele primeiro texto que foi analisado. O percentual de contribuição de servidores inativos

---

<sup>72</sup> Alguns exemplos são: princípios do concurso público, princípios da república e o princípio da representação democrática; usados como chave argumentativa para vetar ou não trechos de emendas constitucionais.

e pensionistas, que foi declarado inconstitucional pelos ministros do STF, por exemplo, foi acrescido à PEC nº 40 de 2003 depois que essa já havia passado pela tramitação na CCJC.<sup>73</sup>

Isso significa que os deputados membros daquela comissão não puderam se manifestar especificamente sobre a admissibilidade desse dispositivo, nem sobre a parte dispendo o percentual distinto para servidores da União e dos Estados e Municípios. Nesse ponto, o STF funcionou como arena única julgando a constitucionalidade da matéria - o que, ao mesmo tempo que demonstra a importância da sua atuação *a posteriori*, também reflete um esvaziamento do poder de tomada de decisão da CCJC, que muitas vezes acaba por exercer um poder de veto constitucional meramente protocolar. Ainda que em alguns casos a CCJC barre tentativas de reforma constitucional, o corpo político pode incentivar a abertura de caminhos para que a proposta seja alterada e venha a ser aprovada no Congresso Nacional – podendo ser validada ou vetada no STF. Nos casos estudados, o veto com base nas cláusulas pétreas foi exercido pelo Judiciário. Nesse caso, como assinalou Hirschl (2004), o Poder passou a ser, em última instância, o formulador da política pública.

Nesse sentido, é possível notar, ao longo das argumentações dos deputados, um grande apreço pela fundamentação com base em argumentos presentes em precedentes do STF. E o mesmo acontece internamente na Corte. Em 28 manifestações na CCJC e em 43 decisões judiciais, perpassando múltiplos casos, foi usada a jurisprudência do STF para embasar os textos estudados. As decisões citadas para respaldar os argumentos das autoridades, porém, variaram muito<sup>74</sup> (principalmente na CCJC). No STF, a cada novo voto era comum que novas decisões fossem citadas, e não houve uma decisão paradigma citada tanto por deputados quanto por ministros. Outro ponto interessante é que algumas das decisões citadas faziam referência a ações (i) requerendo a inconstitucionalidade de leis, e não de Emendas Constitucionais e (ii) controle difuso de constitucionalidade, analisando casos concretos.

Com relação à utilização de casos já examinados pela CCJC, os ministros do STF não fizeram uso dessa ferramenta como argumento, e, na maioria dos casos, nem mesmo citaram o que já fora decidido no Congresso Nacional a respeito do tema. Por outro lado, em ocasiões específicas, os deputados fizeram referência àquilo que já havia sido decidido na mesma CCJC, ou até mesmo em outras instâncias legislativas. Nota-se, então, neste ponto de veto,

---

<sup>73</sup> O caso em que a discussão na CCJC e no STF, como mencionado, se fundamenta na mesma chave de análise de argumentos, é o da EC que decidiu sobre o modelo de plebiscito que aconteceu no Brasil em 1993.

<sup>74</sup> Algumas decisões foram citadas com maior relevância dentro das decisões proferidas pelo STF, como é o caso das ADIs nº 939, nº 1946, nº 929, nº 2024 e nº 3105.

um anseio por manter uma uniformidade entre as decisões internamente, ainda que somente quando conveniente para os posicionamentos políticos de cada partido.<sup>75</sup>

Enquanto os ministros do STF não fundamentaram seus votos com base nas manifestações já proferidas pelos deputados federais na CCJC, deputados federais utilizaram como argumento posicionamentos passados já proclamados por essa comissão - em oito oportunidades. Esse ponto chama a atenção, já que a busca por alinhamento com os diferentes pareceres e votos da CCJC não aconteceu no STF, ainda que emendas constitucionais com o mesmo tema tenham sido analisadas tanto pela CCJC quanto pelo STF - como é o caso das reformas da previdência e das normas regulamentando o IPMF e a CPMF, por exemplo.

Quanto às principais diferenças que puderam ser notadas às ferramentas de argumentação utilizado pelos deputados e pelos ministros, nota-se que os votos dos deputados se demonstraram mais diretos e restritos. No entanto, nos casos envolvendo as grandes reformas constitucionais (administrativa e previdenciárias),<sup>76</sup> as manifestações dos deputados relatores na CCJC eram mais densas, com múltiplas espécies de argumentos, introduzindo como fundamento diversas decisões judiciais, princípios e até argumentos extrajurídicos. Ainda destaco que os ministros, em nenhum dos casos, votaram com base apenas no artigo 60 da CF/88 ou no regimento da Câmara dos Deputados, o que foi feito por deputados em algumas ocasiões - como no caso da emenda do plebiscito, da criação de municípios, da regulamentação da CPMF e até em uma das manifestações relativas à reforma administrativa.

Ainda que deputados pertençam a uma arena tipicamente do espectro político e os ministros pertençam a uma arena tipicamente do espectro judicial, esse trabalho já explorou que o político e o jurídico se manifestam conjuntamente nos diferentes pontos de veto. Os deputados, nesse sentido, predominantemente se atentaram a questões estritamente de constitucionalidade dos dispositivos, por meio de princípios (positivados ou não) e/ou regras - mesmo que em também tenha aparecido, com relevância, o argumento de conveniência política e organizacional. Houve também um esforço corrente em trazer doutrinadores jurídicos para sustentarem suas manifestações.

No STF, a discussão entre os ministros muitas vezes foi levada para entraves econômicos e contábeis, ou para questões práticas de como seriam operacionalizadas as novas disposições constitucionais, com argumentos inclusive de teor consequencialista. Além disso,

---

<sup>75</sup> É o caso dos partidos de oposição, como Partido dos Trabalhadores, que tentaram inadmitir o prosseguimento da reforma administrativa, alegando que uma proposta com conteúdo bastante similar (PEC 33 de 1995) já havia sido inadmitida na CCJC por violação de mandamentos constitucionais.

<sup>76</sup> A exceção foi a Reforma do Judiciário que, como apresentado, contou somente com a manifestação do relator, que mostrou-se breve e com pouco repertório argumentativo.

outros temas mais amplos, como a própria legitimidade do controle de constitucionalidade de Emendas Constitucionais também foram trazidos pelos ministros em seus votos. Não obstante, critérios legais, doutrina jurídica e jurisprudência – como já visto – também foram trabalhados pelos ministros.

Importante lembrar que, como mencionado no capítulo 2, ainda que somente o Poder judiciário e o Poder legislativo atuem com poder de veto, outros atores assumem papel relevante nessa dinâmica de veto ou validação de mudanças constitucionais, como os partidos políticos que podem tanto ser autores de PEC, quanto questionarem a constitucionalidade de uma EC posteriormente no STF. Através das ADIs, os requerentes puderam fazer pedidos dos mais variados alcances aos ministros do STF – questionando desde a constitucionalidade do procedimento como um todo de aprovação de uma PEC até a constitucionalidade de um trecho específico do texto da EC. Não existem limites para quantos dispositivos podem ser questionados em uma só ação – nem para quais tipos de argumentos devem ser utilizados para tanto – e a decisão do STF, independentemente do alcance, se mostrou vinculativa. Esse modelo configura as ADIs como instrumentos abrangentes e vinculantes, o que facilitou a criação de um ponto de veto a partir dos agentes do Judiciário (TAYLOR, 2007).

A argumentação utilizada pelos requerentes nesse tipo de ação também foi em grande medida retomada pelos ministros ao julgarem a procedência do pedido. Vimos que em diversos casos, tanto envolvendo a organização do estado, quanto envolvendo finanças públicas, a argumentação se baseou na cláusula pétrea dos direitos e garantias individuais, que consta no artigo 60, §4º, IV da CF/88, como confirmam Arguelhes e Oliveira (2020):

No que se refere à fundamentação das petições, a principal justificativa para impugnar as ECs foi a vedação a emendas que tendiam a abolir direitos e garantias individuais, que fundamenta 58% dos pedidos. O destaque da categoria “Direitos e Garantias Individuais” precisa ser interpretado no contexto da predominância, dentro desse tema, de questões ligadas às reformas constitucionais do judiciário, da administração e do serviço público. (ARGUELHES; OLIVEIRA, 2020, p. 10).

Importante notar que a violação ao princípio da separação de poderes também apareceu como argumento relevante, fundamentando 11% dos pedidos, com destaque para os temas relativos à competição político-eleitoral (ARGUELHES; OLIVEIRA, 2020). A partir da pesquisa aqui elaborada, é possível notar que essa cláusula pétrea apareceu principalmente quando os temas envolviam a participação do Tribunal Superior Eleitoral ou o Conselho Nacional de Justiça.

Ainda que nos relatórios das decisões judiciais os ministros muitas vezes tenham pontuado a existência de manifestação de autoridade do Congresso Nacional, como assessoria

jurídica ou presidente da casa, esse material não era de fato usado como *ratio decidendi*, e a existência desses documentos foi apenas citada de modo superficial. Isso corrobora o entendimento de Figueiredo e Limongi (2001), para quem os deputados federais e senadores podem, nas comissões, ter que fazer uso de uma linguagem jurídica superficial para o encaminhamento do processo legislativo de mudança constitucional.

Por fim, cabe também explorar a existência do controle procedimental de constitucionalidade. Como já pontuado anteriormente, o STF admitiu sua competência para controlar a lisura do procedimento formal para aprovação de uma PEC. Ainda que sua competência não abarque as disposições regimentais, os ministros se manifestaram em mais de uma oportunidade sobre a constitucionalidade dos parâmetros constitucionais até a promulgação da nova norma. Esse ponto tem especial centralidade, considerando o objetivo de estudar a proximidade das discussões entre os diferentes pontos de veto.

Enquanto o veto procedimental ao processo constitucional foi efetuado em duas oportunidades no STF, a CCJC acaba não possuindo ingerência para controlar, e portanto vetar, a forma com que a tramitação da proposta acontece, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal. Como foi visto, o desenho institucional apenas conferiu ao STF a competência de se manifestar *a posteriori* sobre a constitucionalidade da tramitação. Mais uma vez, foi reforçado o achado que as matérias trabalhadas no Poder Legislativo e no Poder Judiciário são distintas, e que a CCJC sozinha pouca ingerência tem sobre se o formato final da norma aprovada terá conteúdo e formas constitucionais ou não.

## CONCLUSÃO

Como desfecho da pesquisa elaborada, proponho uma retomada da pergunta de pesquisa, qual seja: *Em que o conteúdo do controle terminativo, com poder de veto, de constitucionalidade de PECs e ECS, respectivamente nas manifestações da CCJC e nos acórdãos do STF, se assemelham e se diferem?*

De início, cabe pontuar que notei, com a pesquisa já na sua fase final de andamento, que a pergunta poderia ser respondida a partir de duas faces distintas: (i) o conteúdo relacionado às categorias de argumento utilizados e (ii) o conteúdo relacionado aos temas específicos abordados no controle de constitucionalidade exercido em cada uma das instâncias. As duas faces foram estudadas por essa dissertação, que analisou tanto a forma, quanto o conteúdo das manifestações que fizeram parte do recorte estudado. Com relação ao primeiro ponto, e às categorias de argumentos utilizados, pode-se afirmar que as manifestações e os acórdãos se assemelham. Os pontos de veto se manifestam a partir de categorias comuns. Com relação ao segundo ponto, os temas se mostraram, em diversos casos, diferentes. Parto agora para conclusão de cada um desses achados de pesquisa.

Com relação ao primeiro ponto, é possível chegar a conclusão de que o controle, tanto na CCJC quanto no STF, se fundamenta nas mesmas categorias de argumentos. As tabelas que classificaram os argumentos referentes a cada uma das instituições analisadas se sobrepõe - no sentido em que ambos, CCJC e STF, mobilizaram as categorias (i) dispositivos legais (artigos, princípios, resoluções, etc.), (ii) obras doutrinárias, (iii) jurisprudência, e também (iv) argumentos externos ao direito para fundamentar suas decisões. Desse modo, as categorias de fundamentação utilizadas, e as variáveis, de fato se repetiram tanto no Poder Legislativo quanto no Poder Judiciário, ainda que a natureza dos pontos de veto seja distinta, assim como sua organização legal. No caso do STF, ainda se observou referência a manifestações do Congresso Nacional e da AGU como fundamentação para decisões em alguns casos.

Já com relação ao segundo ponto, foi possível notar que os temas preponderantes na CCJC se diferenciaram daqueles analisados pelo STF. Ou seja, as instituições não se complementam ou compartilham de um núcleo comum de argumentação porque decidem, na maioria das vezes, sobre temas diferentes. Como já foi exposto, enquanto muitas vezes a CCJC se manifesta sobre um aspecto específico aleatório de uma PEC ou se manifesta de forma generalista sobre a norma como um todo, o STF é provocado a se manifestar sobre dispositivos específicos de cada uma das ECs aprovadas. Assim, como tentei demonstrar ao



longo dos últimos capítulos, as discussões no STF e na CCJC (com algumas exceções)<sup>77</sup>, mesmo que estejam tratando de uma mesma EC e de um mesmo assunto geral, ficam centradas em pontos distintos – cabendo ao STF dar a palavra final tanto sobre a constitucionalidade de trechos da norma quanto sobre a constitucionalidade do procedimento que levou a sua aprovação.

Isso acontece por diversas razões. A primeira e mais relevante delas: na CCJC não há nenhuma determinação legal que disponha que os deputados devem se manifestar sobre todos os pontos de uma proposta normativa. Ainda que isso aconteça em algumas ocasiões, na maior parte dos casos as manifestações neste ponto de veto são genéricas e generalistas. Quando a mesma norma é levada ao STF, dessa vez já pronta e produzindo efeitos, a estratégia demanda o questionamento de trechos muito específicos das normas (artigos, incisos e alíneas determinados), o que leva os ministros a não se manifestarem sobre as mudanças constitucionais como um todo.

A partir desse diagnóstico, levando em consideração o recorte de ações constitucionais analisadas, o questionamento sobre se haveria a necessidade de duas instituições que vão decidir e servir como ponto de veto constitucional, atuando com a mesma linguagem, perde força: CCJC e STF não decidem sobre os mesmo temas. As arenas com poder de veto discutem assuntos distintos, já que os questionamentos se inovam a cada rodada de intervenção dos diferentes pontos de veto. Isto é, notou-se que na primeira rodada de análise de constitucionalidade, na CCJC, são analisados temas que nem sempre serão analisados pelo STF na segunda instituição com poder de veto. Ademais, a CCJC, nos casos das ECs já aprovadas, poderia estar exercendo um trabalho infrutífero, já que a EC aprovada possivelmente tem um texto distinto daquele que passou na comissão – e que não será julgado pelo STF na segunda rodada de controle de constitucionalidade.

Em favor do controle de constitucionalidade de emendas constitucionais pelo STF, tanto do seu procedimento quanto de seu conteúdo, existem vários argumentos. Como a PEC passa primeiro pela CCJC, e só depois tem seu mérito analisado e vai a plenário, a comissão da admissibilidade pode não conseguir remediar todas as inconstitucionalidades da proposta analisada – o STF seria uma arena importante para declaração de inconstitucionalidades supervenientes.

A CCJC seria útil na medida em que elimina e modifica, por meio de emendas, ejá em um primeiro momento, dispositivos da proposta que são notadamente inconstitucionais – e

---

<sup>77</sup> Como foi o caso da análise da EC do plebiscito, em que ambas as instituições se manifestaram sobre a possibilidade de reforma do ADCT.

que seriam discutidos sem necessidade. Já a reflexão sobre a atuação do Poder judiciário é mais delicada: o STF, uma instituição contramajoritária, e que não requer uma *supermaioria* para declaração de inconstitucionalidade de uma Emenda Constitucional, pode invalidar uma norma dessa espécie com o voto de apenas 6 ministros – e isso pode gerar deformidades no sistema, que demandou atuação conjunta de centenas de deputados para aprovação da norma.

O controle preventivo de constitucionalidade na CCJC é importante por ser uma instância específica do Congresso Nacional - ou seja, um controle pelo Poder Legislativo, tipicamente representativo e majoritário. E ainda é relevante lembrar de uma característica específica do controle de constitucionalidade de emenda constitucional, qual seja, “o objeto de avaliação judicial carrega consigo um potencial democrático superior em relação à legislação infraconstitucional” (LIMA, 2020, p. 131). Isso porque a Constituição é parâmetro normativo hierarquicamente superior em nosso ordenamento e servirá como referência não só para as demais normas como também para todas as coordenadas da organização político social do país.

A partir desse panorama, podemos dizer que a potencialização da tensão democrática presente na revisão judicial específica desses diplomas normativos (LIMA, 2020) não é suficiente para paralisar as instituições no Brasil. Se esse tema é tão caro ao constitucionalismo, essa pesquisa contribui com achados relevantes de que os mecanismos de bloqueio pensado por Tsebelis (2016) são, no caso brasileiro, suficientes para que a rigidez constitucional não imobilize as transformações políticas do texto pensado em 1988.

Também relembro que, nessa pesquisa, a comparação foi feita entre dois pontos de veto que tem forças decisórias muito distintas. Como já mencionado, enquanto a CCJC é uma instituição parte de uma entidade maior, a Câmara dos Deputados, sua decisão é apenas parte daquilo que representa o Poder Legislativo – e parte do que os deputados tem a dizer sobre a constitucionalidade das propostas. Isso faz com que os pontos trabalhados por eles, como observado, se relacionem a discussões incipientes e a projetos nem sempre maduros. Quando a questão é endereçada ao STF, a discussão já reflete um texto normativo construído e pensado por inteiro, o que muitas vezes acarretou em chaves de análise distintas e extensivamente mais trabalhadas (ainda que isso não necessariamente acarrete em decisões melhores).

Entendo, como Dawson (2013), que há uma dificuldade contramajoritária no atual arranjo, mas que a revisão judicial está tão firmemente arraigada na ordem constitucional que dificilmente será contestada – independente de sua estrita necessidade ou de seu afastamento do Congresso Nacional. Ainda assim, destaco a relevância do STF nesse esquema

normativamente pensado, já que o órgão tem potencial de atuar sobre a Emenda Constitucional já construída e legitimamente aprovada pelo órgão majoritário.

O estudo sobre como normativamente é construída a dinâmica de controle abre margem para um outro recorte de estudo, que vislumbre o desenho institucional brasileiro. Para isso, saber se os termos de análise do STF se aproximam dos termos da CCJC pode contribuir para o exame da carga democrática desse tipo de revisão judicial – e se ele se alinha em alguma medida ao controle exercido pelo Poder competente para mudança do texto constitucional.

Com relação a esse ponto, chamou atenção principalmente o fato das categorias de argumentação utilizadas por ambas as instituições serem tão parecidas. Como foi possível observar, mesmo a discussão na CCJC utilizou argumentos normativos, jurisprudência do STF e obras jurídicas como base para seus argumentos e decisões finais sobre constitucionalidade das propostas.<sup>78</sup>Nesse sentido, deputados federais e ministros do STF dialogam com os mesmos autores, citam as mesmas normas e respeitam a mesma jurisprudência.

Por fim, ainda com relação à probabilidade de que uma declaração de constitucionalidade pela CCJC venha a ser reformada pelo STF (ou seja, à estabilidade das decisões), cabe uma consideração final. Como os temas centrais discutidos em cada uma das arenas de veto são diferentes, as decisões finais de cada uma das instituições são diferentes<sup>79</sup> – mas isso, portanto, não necessariamente acontece porque as arenas têm uma opinião distinta sobre os mesmos temas. As decisões de cada uma das instituições não são necessariamente confrontadas, já que em muitos casos a CCJC absteve-se de analisar cada tópico ou dispositivo do conteúdo de uma PEC. Por isso, a estabilidade das decisões existe porque CCJC e STF atuam, na prática, como pontos de veto constitucional únicos com relação a cada texto analisado.

O trabalho aqui elaborado abre margem para uma nova agenda de pesquisa, que busque compreender o desenho institucional que atribui competência para manifestação da CCJC no início da tramitação de uma norma. Nesse caso, entender como e quando cada uma das instituições atuam foi central para compreender que, na realidade, suas funções de veto constitucional costumam se dar sobre conteúdos temáticos diferentes em cada um dos

---

<sup>78</sup>As categorias e cada um dos dispositivos legais, doutrinas e jurisprudência citados em cada um dos documentos utilizados podem ser acessados na tabela anexa a essa dissertação.

<sup>79</sup>Alguns casos fogem à regra, no recorte analisado, fugiu à regra a análise do referendo sobre Forma e Sistema de governo no Brasil, em que CCJC e STF decidiram que Dispositivos transitórios da CF/88 podem ser reformados.

momentos analisados. Não há que se falar, portanto, em disputa argumentativa entre o que decidem CCJC e STF em matéria de mudanças constitucionais (já que as categorias de argumentação se assemelham em ambos os pontos de veto) - mas sim em um processo com múltiplas fases, que foi desenhado a partir da existência de dois pontos de veto constitucionais distintos para a análise em etapas das mudanças normativas de maior importância dentro do ordenamento: as emendas constitucionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERT, Richard. The Structure of Constitutional Amendment Rules. **Wake Forest Law Review**, Boston, v. 925 n.1, pp. 913-975, 2014. Disponível em: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1928&context=lsfp>. Acesso em: 29 jan. 2022.

ANDREWS, Josephine; MONTINOLA, Gabriella R. Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies. **Comparative Political Studies**, California, v. 37, n. 1, 2004. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414003260125>. Acesso em: 20 jul. 2020.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. **1988-2018: trinta anos de constitucionalização permanente**. In: MENEZES FILHO, Naércio; SOUSA, Andre Portela (org.). *A Carta: para entender a Constituição brasileira*. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.

ARRUDA, Ana Luiza Gajardoni de Mattos. **O Supremo Tribunal Federal e o Controle Judicial de Emendas Constitucionais**. 2018. Monografia – Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2018. Disponível em <http://www.sbdp.org.br/publication/o-supremo-tribunal-federal-e-o-controle-judicial-de-emendas-constitucionais/>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009**. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=647309&filename=PEC+351/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=647309&filename=PEC+351/2009). Acesso em: 28 jan. 2022.

BRASIL. **Exposição de Motivos de propositura da PEC nº 48-A de 1991**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D09NOV1991.pdf#page=4>. Acesso em: 04 maio 2021.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 49 de propositura da PEC nº 173 de 1995**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D18AGO1995.pdf#page=25>. Acesso em: 04 maio 2021.

BRASIL. **Exposição de Motivos de propositura da PEC nº 96 de 1992**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/D01MAI1992.pdf#page=7>. Acesso em: 04 maio 2021.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970. **Regimento interno do Senado Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 1970. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/99774/Regimento\\_interno\\_Senado\\_v.1.pdf?sequence=9&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/99774/Regimento_interno_Senado_v.1.pdf?sequence=9&isAllowed=y). Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 1/1970, de 11 de agosto de 1970. **Regimento Comum**. Brasília, DF: Presidência do Senado Federal, 1970. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561098/publicacao/16433839>. Acesso em: 22 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. **Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2022.

CALGARO, Fernanda. Constituição 30 anos: alterado 105 vezes, texto ainda tem 119 dispositivos para regulamentar. **G1**, Brasília, 22 set. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/09/22/constituicao-30-anos-alterado-105-vezes-texto-ainda-tem-119-dispositivos-para-regulamentar.ghtml>. Acesso em: 24 jul. 2020.

COUTO, Cláudio Gonçalves, ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 61, n. 21, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/mGtBmj9Xw5m99PDdqRzjdj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 mar. 2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves. A longa Constituinte: Reforma do Estado e Fluidez Institucional no Brasil. **Dados**, v. 41, n. 1, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/n4YtFVjKV9XYF7PzMJQPFGN/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 04 mar. 2021.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/mGtBmj9Xw5m99PDdqRzjdj/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 mar. 2021.

DAWSON, Edward. Adjusting the presumption of constitutionality based on margin of statutory passage. **Journal of Constitutional Law**, v. 16, n. 1, 2013. Disponível em: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1192&context=jcl>. Acesso em: 04 mar. 2021.

ELKINS, Zachary *et al.* **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

EPSTEIN, Lee; KNIGHT, Jack; MARTIN, Andrew. The Supreme Court as a Strategic Nacional Policymaker. **Emory Law Journal**, v. 50, 2001. Disponível em: <https://deepblue.lib.umich.edu/handle/2027.42/116241>. Acesso em: 04 mar. 2021.

FALCÃO, Joaquim; CARDEIRA, Pablo de Camargo; ARGUELHES, Diego Werneck. I Relatório Supremo em Números – O Múltiplo Supremo, Editora FGV, 2011.  
FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Reforma, Revisão e Emenda Constitucional no Direito Brasileiro. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 223, 2001. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48312>. Acesso em: 04 mar. 2021.

FRANCISCO, José Carlos. **Emendas constitucionais e limites flexíveis**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

GLEZER, Ruben Eduardo. **Ativismo moderado do STF no Controle das Emendas Constitucionais in Resiliência constitucional**. São Paulo: Direito GV, 2013.

HIRSCHL, Ran. The Political Origins of the New Constitutionalism. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 11, n.1, 2004. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol11/iss1/4/>. Acesso em: 04 mar. 2021.

LANDAU, David. Abusive constitutionalism. **University of California Davis Law Review**, Califórnia, v. 47, n. 189, 2013. Disponível em: [https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1\\_Landau.pdf](https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/articles/47-1_Landau.pdf). Acesso em: 04 mar. 2021.

LIJPHART, Arend. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. Yale University Press, 2012.

LIMA, Jairo. Decisão por supermaioria nas cortes constitucionais: o caso das emendas constitucionais inconstitucionais. **Revista de Estudos Institucionais**, São Paulo, v.6, n.3, 2020. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/509>. Acesso em: 04 mar. 2021.

LORENZ, Astrid. How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concepts and Two Alternatives. **Journal of Theoretical Politics**. v. 17, n. 3, pp. 339–361, 2005. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0951629805052883>. Acesso em: 04 mar. 2021.

MACHADO, Máira Rocha (Org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

MAKLOUF, Luiza Carvalho. Líder: obter 308 votos para Previdência 'é difícil construção cirúrgica'. **UOL**, Brasília, 22 jun. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/06/22/lider-obter-308-votos-para-previdencia-e-dificil-construcao-cirurgica.htm>. Acesso em: 24 jul. 2020.

MELO, Marcus André. Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à "megapolítica". **Novos estudos CEBRAP**, Santa Catarina, n. 97, pp. 187-206, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000300012>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências

Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/publico/TESE\\_CONRADO\\_HUBNER\\_MENDES.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/publico/TESE_CONRADO_HUBNER_MENDES.pdf). Acesso em: 9 set. 2020.

MENDES, Conrado Hübner. Judicial Review of Constitutional Amendments in the Brazilian Supreme Court. **Fla. J. Int'l L**, v. 17, n. 3, dez. 2005. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/fjil17&div=25&id=&page=>. Acesso em: 04 mar. 2021.

NAKAHODO, Sidney Nakao; SAVOIA, José Roberto. A reforma da previdência no Brasil: estudo comparativo dos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 45-58, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092008000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000100003&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 16 abr. 2021.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; ARGUELHES, Diego Werneck. O supremo tribunal federal e a mudança constitucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 36, n. 105, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3610506/2020>. Acesso em: 10 ago. 2020.

PEREIRA, Thomaz. Constituting the Amendment Power: a Framework for Comparative Amendment Law. In: ALBERT R.; CONTIADES, X.; FOTIADOU, A. (org). **The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment**. Oxford: Hart Publishing, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5040/9781509908288.ch-005>. Acesso em: 02 jan. 2021.

RASCH, Bjorn Erik. Foundations of Constitutional Stability: Veto Points, Qualified Majorities, and Agenda-Setting Rules in Amendment Procedures. Unpublished Manuscript p. 1-45, 2008

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. Constituição e mudança constitucional: limites ao exercício do poder de reforma constitucional. Rio de Janeiro, **Revista Forense**, v. 89, n. 324, p. 23-39, out./dez. 1993. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176171>. Acesso em: 04 mar. 2021.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?:** para uma crítica do direito (brasileiro). 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2192088>. Acesso em: 03 dez. 2020.

ROZNAI, Yaniv. **Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers**. 2014. Tese (Doutorado) - London School of Economics, London, 2014. Disponível em: [http://etheses.lse.ac.uk/915/1/Roznai\\_Unconstitutional-constitutional-amendments.pdf](http://etheses.lse.ac.uk/915/1/Roznai_Unconstitutional-constitutional-amendments.pdf). Acesso em: 23 fev. 2020.

SANTONI, Michele; ZUCCHONI, Francesco. Does Policy stability increase the constitutional court's independence. The case of Italy during the First Republic (1957-1992). **Public choice**, n. 120, p. 439-401, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/B:PUCH.0000044291.11088.75>. Acesso em: 04 mar. 2021.



SCHWARTZBERG, Melissa. **Democracy and Legal Change**. Cambridge University Press, 2007.

SILVA, Virgílio Afonso da. O STF e o controle de constitucionalidade: deliberação, diálogo e razão pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 250, p. 197-227, jan. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/4144> . Acesso em: 10 Jun. 2020.

SOUZA, Celina. Regras e contexto: As reformas da Constituição de 1988. **Revista Dados**, v. 51, n. 4, p. 791-823, 2008. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/218/21817687001.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos Poderes**. Belo horizonte: Observatório da Justiça, 2011.

TAYLOR, Matthew M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados**, v. 50, n. 2, p. 229-257, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>. Acesso em: 13 mar. 2021.

TSEBELIS, George. Constitutional Rigidity Matters: A Veto Players Approach. **British Journal of Political Science**, v.1, n. 20, p. 280-299, 2021. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/constitutional-rigidity-matters-a-veto-players-approach/DA879E2A05489D8ED85C46C6715A5B6B>. Acesso em: 04 mar. 2021.

TSEBELLIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, v. 25, n. 3., p. 289-325, 1995. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0007-1234%28199507%2925%3A3%3C289%3ADMIPSV%3E2.0.CO%3B2-J>. Acesso em: 15 mar. 2021.

TSEBELLIS, George. **Veto Players: How Political Institutions Work**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A Constituição e sua reserva de justiça**. Malheiros: São Paulo, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Redescobrimo a Constituição: Os paradoxos da super-rigidez constitucional**. 1997. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

WANG, Daniel Wei Liang (Org.). **Constituição e política na democracia: aproximações entre direito e ciência política**. São Paulo: Marcial Pons, 2013.