



**A reforma na Constituição Federal de 1988 e as relações entre os poderes da República:
uma análise das emendas constitucionais aprovadas de 2019 a 2022**

**The reform of the Brazilian Federal Constitution e the relations between the republican
branches: an analysis of the constitutional amendments approved from 2019 to 2022**

Mariana Barbosa Cirne¹
Edson Barbosa de Miranda Netto²

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, até outubro de 2022, sofreu 125 alterações por emenda constitucional, de modo que este número elevado de reformas levanta questionamentos acerca das repercussões do uso intenso das emendas em relação à garantia da supremacia constitucional. Dessa maneira, o artigo teve por objetivo analisar o exercício do poder reformador durante a legislatura de 2019 a 2022 a partir das 26 emendas constitucionais aprovadas e promulgadas pelo Congresso Nacional e das respectivas propostas de emenda à constituição que lhes originaram. Quanto à metodologia, adotou-se a revisão bibliográfica, sendo consultadas obras relacionadas ao processo legislativo e à reforma constitucional, bem como foi feita a análise documental das emendas aprovadas de 2019 a 2022 e suas respectivas propostas, sendo buscadas informações acerca da iniciativa, do ano de aprovação e do assunto abordado. Concluiu-se que o Senado assumiu o protagonismo no exercício da reforma constitucional ao longo do período estudado, e que finanças e orçamento foram os assuntos predominantes nas 26 emendas, com quase a metade do total analisado. Por fim, alertou-se para o excessivo uso do poder reformador nos anos de 2020 e 2021, marcados pela pandemia da COVID-19, e no ano de 2022, marcado por eleições gerais.

Palavras-chave: Reforma constitucional. Emenda à Constituição. Separação de poderes. Supremacia constitucional. Legislatura.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 has already undergone 125 reforms, so that it is possible to raise questions about the repercussions of the intense use of the Amendments to the assurance of Constitutional Supremacy. In this way, the article aimed to analyze the exercise of the

¹ Mestre e Doutora em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Professora associada do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e de Direito Constitucional, Ambiental, de Métodos e de Direitos Difusos e Coletivos do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar (UNP) e em Direito Processual Civil pelo IDP. Procuradora federal da Advocacia-Geral da União (AGU).

² Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (PPGDIR/UFMA). Pós-graduado em Direito Constitucional e em Direito Processual Civil. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Pesquisador do Núcleo de Estudos em Municipalidades e Direito (NEMUD) da Universidade CEUMA. Professor da Universidade CEUMA (UNICEUMA). Advogado pela OAB/MA.





Reform Power during the legislature from 2019 to 2022 based on the analysis of the 26 Constitutional Amendments approved and promulgated by the National Congress and the respective Proposals that originated them. As for the methodology, a bibliographic review was adopted, with works related to the Legislative Process and Constitutional Reform being consulted. A documentary analysis of the Amendments and Amendments Proposals approved during the 2019 to 2022 legislature was also carried out. It was concluded that the Senate took a leading role in the Constitutional Reform throughout this period, and that finance and budget were the predominant issues in the Amendments, with almost half of the total analyzed. Finally, an alert was made to the excessive use of the Reform Power in the years 2020 and 2021, marked by the COVID-19 pandemic, and in the year 2022, marked by the General Elections.

Keywords: Constitutional reform. Constitutional amendment. Separation of powers. Constitutional supremacy. Legislature.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal (CF) de 1988, apesar de mais de três décadas de existência, já possui uma vasta experiência em termos de reforma constitucional. Até outubro de 2022, podem ser contabilizadas 125 emendas constitucionais (EC) aprovadas nos termos do art. 60 da CF (BRASIL, 2022b), bem como 6 emendas constitucionais de revisão (ECR) aprovadas nos termos do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1994).

Tendo em vista estes dados, há autores, como Bello, Bercovici e Lima (2019), que defendem a ocorrência de uma ruptura institucional na ordem constitucional brasileira a partir desse excessivo número de reformas e do *impeachment* ocorrido em 2016, de modo a CF de 1988 não seria mais capaz de cumprir com seus objetivos originais de transformação da realidade nacional.

A partir do cenário acima descrito, levantou-se a seguinte problemática: em que medida a utilização do instituto da reforma constitucional durante a legislatura de 2019 a 2022 impacta o princípio da supremacia da Constituição e a lógica da separação entre o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário no Brasil?

Diante desse problema a ser respondido, o presente artigo teve por objetivo analisar o exercício do poder reformador durante a legislatura de 2019 a 2022 a partir da análise das ECs aprovadas e promulgadas pelo Congresso Nacional e das respectivas Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) que lhes deram origem. Entende-se que o estudo acerca da maneira



como a reforma da CF de 1988 se deu nesse período poderá auxiliar na compreensão das relações institucionais entre os três poderes e da garantia do princípio da supremacia constitucional.

Cabe destacar o recorte metodológico realizado nesta pesquisa, de maneira que serão brevemente mencionadas a mutação constitucional e a revisão constitucional enquanto possíveis mecanismos de alteração da CF de 1988, mas estas não compõem o objeto principal de análise, que teve por foco a reforma constitucional propriamente dita, ou seja, ao processo padrão de alteração constitucional previsto no art. 60 da CF.

Enquanto estratégia metodológica, adotou-se a revisão bibliográfica, sendo consultadas obras especializadas em processo legislativo e em reforma constitucional. Além disso, foi feita a análise documental das ECs aprovadas durante a legislatura de 2019 a 2022 a partir dos seguintes aspectos: órgão de origem da PEC; ano de aprovação; principal assunto abordado na EC.

Para a obtenção das informações necessárias à análise aqui proposta, foi feito um pedido ao Poder Executivo Federal das PECs por ele apresentadas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), bem como foram realizadas consultas aos sítios eletrônicos oficiais da Câmara dos Deputados e do Supremo Tribunal Federal (STF).

Quanto a sua estruturação, o artigo encontra-se organizado da seguinte forma: de início, discorreu-se acerca do poder reformador e da sua previsão no ordenamento constitucional brasileiro; em seguida, foi feita a análise das ECs aprovadas de 2019 a 2022 a partir dos dados coletados; por fim, foram apontadas as conclusões alcançadas.

2 O PODER REFORMADOR NA TEORIA CONSTITUCIONAL E O SEU EXERCÍCIO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Apesar da promulgação de um texto constitucional ser realizada para que suas disposições tenham vigência por um longo período de tempo, é natural que as suas normas jurídicas deixem refletir a realidade social com o passar dos anos. A sociedade avança, atualiza-se e passa a exigir novos regramentos para a adequada ordenação do seu cotidiano. Daí a necessidade de atualização das normas jurídicas de um país, o que inclui a sua própria constituição.

Nesse sentido, segue a passagem de Mendes e Branco (2021, p. 236):





Embora as constituições sejam concebidas para durar no tempo, a evolução dos fatos sociais pode reclamar ajustes na vontade expressa no documento do poder constituinte originário. Para prevenir os efeitos nefastos de um engessamento de todo o texto constitucional, o próprio poder constituinte originário prevê a possibilidade de um poder, por ele instituído, vir a alterar a Lei Maior. [...] Aceita-se, então, que a Constituição seja alterada, justamente com a finalidade de regenerá-la, conservá-la na sua essência, eliminando as normas que não mais se justificam política, social e juridicamente, aditando outras que revitalizem o texto, para que possa cumprir mais adequadamente a função de conformação da sociedade.

Este é o mesmo entendimento acerca da reforma constitucional apresentado por Maués (2020), de modo que as normas relativas ao processo legislativo de reforma da Constituição teriam como principal função a harmonização de dois principais objetivos: (i) garantia da estabilidade e supremacia normativa da constituição, de maneira que as instituições fundamentais da organização política do Estado permaneçam sob a sua tutela constitucional e, ao mesmo tempo, (ii) afirmação da funcionalidade e aplicabilidade da constituição, de modo que ela continue sendo capaz de regular as relações jurídicas e buscar soluções para os conflitos sociais.

O exercício do poder de reforma constitucional ocorre em meio a esse complexo cenário em que as constituições rígidas estipulam uma série de regras e exigências procedimentais para tornar mais difícil a sua modificação, garantindo a estabilidade e permanência dos pactos estabelecidos pelo poder constituinte originário, enquanto devem manter uma porta aberta para possíveis alterações e adaptações ao longo dos anos. Assim, estas se mostram como essenciais para que o texto da constituição não se torne anacrônico e deixe de refletir a realidade e os anseios da respectiva sociedade.

Com base nessas premissas, a reforma constitucional poderia ser conceituada como o “o processo formal de mudança das constituições rígidas, por meio de atuação de certos órgãos, mediante determinadas formalidades, estabelecidas nas próprias constituições para o exercício do poder reformador” (SILVA, 2016, p. 64).

Por conseguinte, de acordo com Silva (2016), a supremacia constitucional e o seu papel de norma máxima do ordenamento jurídico são assegurados por essa rigidez na sua técnica legislativa de reforma, ou seja, a dificuldade mais elevada na alteração do texto da constituição quando comparada com a de uma norma infraconstitucional.

Cabe ressaltar que, além das alterações formais que as constituições podem sofrer a partir de processos legislativos previstos expressamente em seus textos, há também o mecanismo informal da mutação constitucional, capaz de alterar o significado das normas

constitucionais, mas sem que haja mudanças na letra ou no texto expresso. A esse respeito, Damian (2007, p. 65) afirma que essas alterações informais:

[...] são praticamente imperceptíveis num primeiro momento, pois não alteram a letra ou o texto expresso das disposições constitucionais, mas o significado do seu sentido e alcance. Não previstas no texto constitucional, as mutações se concretizam pelas vias decorrentes dos costumes, da interpretação judicial, dos estatutos ou do efeito do ambiente político e ocorrem de modo mais ou menos acentuado, segundo os diversos sistemas da vida constitucional de um Estado, não podendo ser ignoradas, pois apesar de não afetarem a vigência formal da Constituição, matizam disposições constitucionais que permitem atingir o significado e o desenvolvimento harmônico e progressivo dela.

Todos esses mecanismos de alteração do texto de uma constituição, seja formal ou informal, demonstram a relatividade da sua supremacia, uma vez que as normas constitucionais perdem a sua eficácia ao não se atualizarem às mudanças sociais.

O conceito de força normativa da constituição (HESSE, 1991) preconiza que o seu texto é capaz de servir de fator de estabilidade e de guia para o avançar da sua respectiva sociedade; mas esta função condutora pressupõe um nível mínimo de convergência entre os preceitos normativos e a realidade social (CASTRO, 2007), tornando indispensável a previsão de algum mecanismo de modificação.

Assim, ainda de acordo com Castro (2007), a constituição conforma a realidade e é por ela conformada em um complexo e constante processo discursivo. E é nesse dualismo dialético que reside a sua maior capacidade de permanecer estável ao longo das décadas.

Após estas breves considerações sobre o poder reformador e sua relação com a afirmação do princípio da supremacia constitucional, passa-se à análise do modelo de reforma constitucional especificamente adotado pela CF de 1988 em seu art. 60.

2.1 O Poder Reformador na Teoria Constitucional brasileira

No caso brasileiro, a CF de 1988 estabeleceu um conjunto de normas jurídicas expressas responsáveis por reger a reforma do seu texto por meio de ECs em seu art. 60. Ou seja, está-se diante de uma espécie de processo legislativo especial, com um procedimento diferenciado quando comparado com o processo legislativo padrão, destinado às leis ordinárias. Além do caso das ECs, as leis complementares, as leis financeiras (lei orçamentária anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual), as leis delegadas e as medidas provisórias possuem processos legislativos especiais para a tramitação e aprovação



de seus projetos (SILVA, 2016).

Sobre as autoridades que podem dar início ao processo de reforma constitucional, a CF de 1988, no caput do art. 60, estabelece um rol taxativo para a iniciativa na apresentação de PECs, conforme disposto abaixo (BRASIL, 1988, não paginado):

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.

Da leitura do dispositivo transcrito acima, observa-se que o poder de iniciativa da reforma constitucional no Brasil foi atribuído a cada uma das casas do Poder Legislativo Federal (Câmara e Senado), às casas legislativas estaduais e ao chefe do Poder Executivo Federal. Não há iniciativa popular para as PECs, tampouco a atribuição a um órgão do Poder Judiciário ou do Ministério Público. Essa característica, de pronto, diferencia o processo legislativo de reforma daquele previsto para as leis ordinárias, complementares e demais atos normativos infraconstitucionais.

No que tange à facilidade no exercício da iniciativa, destaca-se o papel do Presidente da República e como ele é capaz de iniciar o processo de reforma no Brasil de forma individual. Martins (2021), ao discutir o tema, aponta para o caráter democraticamente duvidoso dessa hipótese de iniciativa de PEC, inicialmente implementada na Constituição de 1937 durante o governo de Getúlio Vargas de caráter ditatorial e que permaneceu nas seguintes.

Assim, apesar de não haver sanção ou veto no processamento de uma PEC, infere-se que o constituinte originário outorgou ao Presidente uma proeminência nesta fase inicial da reforma constitucional, uma vez que as demais hipóteses de iniciativa exigem manifestações de um conjunto de parlamentares federais ou de Assembleias Legislativas.

Após a tramitação pelas comissões parlamentares da casa iniciadora, nos termos do art. 60, §2º, da CF, a PEC deve ser votada e aprovada em plenário por 3/5 (três quintos) dos votos de seus membros em dois turnos de votação, devendo esse processo ser repetido na casa revisora.

Por conseguinte, há obrigatoriamente 4 (quatro) turnos de votação no plenário das casas do Congresso Nacional para que a PEC seja considerada aprovada, exigindo-se para tanto uma maioria qualificada de votos que somente fica abaixo da maioria qualificada



exigida na abertura e no julgamento do processo de *impeachment* contra o Presidente da República.

Tais exigências do processo legislativo de reforma levam a doutrinadores como Martins (2021) a classificar a CF de 1988 como uma constituição rígida, ou seja, sua reforma é mais difícil de ser implementada quando comparada com o processo legislativo de um projeto de lei ordinária, o que assegura a sua posição hierárquica máxima no ordenamento jurídico nacional e reforça o princípio da supremacia constitucional. E cabe acrescentar que a “rigidez constitucional é um dos pressupostos da existência do controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos” (MARTINS, 2021, p. 260).

Porém, o poder de reforma não pode ser exercido de maneira ilimitada. Por ser exercido por órgãos constituídos pela CF de 1988 (no caso, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal), este poder possui limites e não se confunde com o poder constituinte originário titularizado pelo povo e responsável pela criação da própria ordem constitucional.

Mendes e Branco (2021) corroboram esta compreensão, de maneira que o Poder Reformador não pode ser considerado inicial, incondicionado ou ilimitado, diferentemente das características do poder constituinte originário. Aquele é um poder que não se confunde com este, estando, portanto, subordinado e expressamente limitado pelo processo legislativo constitucional de reforma.

De modo específico, de acordo com a doutrina apontada por Mendes e Branco (2021), podem ser apontados as seguintes espécies de limites ao poder constituinte derivado reformador: procedimentais, circunstanciais e materiais, sendo que estes últimos podem ser subdivididos em expressos e implícitos.

Primeiramente, quanto aos limites procedimentais, tratam-se das regras expressamente previstas no mencionado art. 60 acerca da iniciativa (caput), da votação em plenário na Câmara e no Senado (§2º), da promulgação pelas Mesas da Câmara e do Senado (§3º) e da vedação de reapresentação na mesma sessão legislativa de uma PEC rejeitada ou havida por prejudicada (§5º).

Quanto aos limites circunstanciais, trata-se da vedação expressa a qualquer emenda à CF na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio. Tal proibição está prevista no §1º do citado artigo e representa uma cautela adotada pelo constituinte originário, de modo que não se mostra recomendável a alteração da CF em momentos de anormalidade institucional e de grandes convulsões sociais.



Os limites materiais representam um aspecto de grande importância para o poder reformador no Brasil. Tratam-se das cláusulas pétreas, ou seja, determinados assuntos que não poderão jamais ser abolidos por uma EC na vigência do atual ordenamento constitucional. A ocorrência da deturpação ou abolição de alguma dessas cláusulas representaria a destruição da pedra angular da CF de 1988.

De acordo com o §4º do art. 60, são cláusulas pétreas: “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, não paginado). O constituinte originário, por conseguinte, proíbe que sequer sejam discutidas PECs tendentes a abolir algum desses limites materiais ao poder reformador.

Por fim, há ainda os limites materiais implícitos, que seriam aqueles reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência do STF, apesar de não estarem textualmente previstos na CF. Permitir que uma EC pudesse alterar tais aspectos seria possibilitar uma completa distorção das opções realizadas soberanamente pelo poder constituinte originário em 1987 e 1988. A esse respeito, segue a passagem de Mendes e Branco (2021, p. 264, grifou-se):

As limitações materiais ao poder de reforma não estão exaustivamente enumeradas no art. 60, § 4º, da Carta da República. **O que se puder afirmar como ínsito à identidade básica da Constituição ideada pelo poder constituinte originário deve ser tido como limitação ao poder de emenda**, mesmo que não haja sido explicitado no dispositivo. Recorde-se sempre que **o poder de reformar a Constituição não equivale ao poder de dar ao País uma Constituição diferente**, na sua essência, daquela que se deveria revigorar por meio da reforma.

A título de exemplo, poderiam ser citados os seguintes limites materiais implícitos: (i) a titularidade do poder constituinte originário, pertencente ao povo, e a do poder reformador; pertencente ao Congresso Nacional; (ii) as próprias regras do art. 60 sobre a reforma constitucional, com especial destaque para o §4º e as suas cláusulas pétreas; (iii) os princípios fundamentais estabelecidos nos arts. 1º a 4º da CF de 1988.

Em termos institucionais, de modo a orientar a atuação dos órgãos do Poder Executivo Federal no que se refere ao envio de uma PEC ao Congresso Nacional para iniciar o processo de reforma, os limites ao poder reformador são destacados no Manual de Redação da Presidência da República:

A Constituição pode ser modificada a qualquer tempo, pelo voto de três quintos dos congressistas, desde que não esteja em vigor intervenção federal, estado de defesa ou de sítio, nem se pretenda abolir a federação, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e as garantias individuais. Além

disso, é preciso que o objeto da emenda não constitua matéria rejeitada ou prejudicada na mesma sessão legislativa (Constituição, art. 60, § 1º a §5º). (BRASIL, 2018, p. 169)

Após a análise do modelo de reforma constitucional adotado pela CF de 1988, passa-se à análise das ECs promulgadas pelo Congresso Nacional entre os anos de 2019 e 2022.

3 ANÁLISE DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS APROVADAS ENTRE OS ANOS DE 2019 E 2022

Para fins de realização da análise proposta na presente pesquisa, inicialmente, realizou-se um pedido de acesso à informação por meio Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, vinculada à Controladoria-Geral da União (CGU). O pedido foi direcionado para a Presidência da República, sendo solicitadas as PECs de autoria do Poder Executivo Federal que foram convertidas em ECs no período de 2019 a 2022³.

Como resposta a esse pedido, foi informado que as PECs de autoria do Poder Executivo poderiam ser rapidamente obtidas mediante consulta junto ao sítio eletrônico oficial da Câmara dos Deputados. Após consulta a este sítio eletrônico, foram obtidas não somente aquelas de autoria executiva, mas todas as ECs aprovadas nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, sendo coletados o texto aprovado, promulgado e publicado na imprensa oficial, bem como o texto da PEC original que deu origem a cada uma das ECs.

Dessa forma, após a análise e catalogação dos dados obtidos, observou-se que, das 26 ECs aprovadas e promulgadas durante a legislatura de 2019 a 2022 localizadas no sítio eletrônico da Câmara, 18 PECs foram apresentadas pelo Senado Federal, 6 pela Câmara dos Deputados e 2 pela Presidência da República. Tais números foram compilados e traduzidos em percentuais na tabela abaixo:

Tabela 01 - Participação de cada legitimado a iniciar o processo legislativo de reforma constitucional na legislatura de 2019 a 2022

Órgão responsável pela iniciativa da PEC	Número de PECs aprovadas e promulgadas	Percentual de participação de cada órgão na iniciativa das PECs
Senado Federal	18	69,23%
Câmara dos Deputados	6	23,07%

³ Pedido de Acesso à Informação realizado em 18/08/2022, registrado sob o nº 01015.004065/2022-41, encaminhado para a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República e respondido em 02/09/2022.



Presidente da República	2	7,70%
Assembleias Legislativas	0	0%
TOTAL	26	100%

Fonte: elaborada pelos próprios autores com base em Brasil (2022a; 2022b)

Com base nessas informações, pode-se inferir que não houve EC aprovada no período analisado que tenha sido originada nas Assembleias Legislativas dos Estados-membros da Federação. Tal fato pode ser creditado à difícil exigência de aprovação de mais da metade de tais Assembleias somente para que a PEC possa ser encaminhada ao Congresso Nacional. Assim, ao menos no período analisado, não há qualquer participação direta dos Legislativos Estaduais no exercício do poder reformador em nível federal.

Por outro lado, observa-se uma baixíssima participação do Poder Executivo Federal na iniciativa das PECs na legislatura em análise, o que pode ser atribuído, dentre outros aspectos, à ausência de uma base sólida de apoio político-partidário do Presidente da República no Senado Federal.

A partir da eleição do Deputado Federal Arthur Lira para a Presidência da Câmara, o Presidente da República passou a contar com uma relativa base de apoio nesta Casa Legislativa. Mas o mesmo movimento não ocorreu entre os Senadores, de modo que esta Casa inequivocamente conduziu a grande maioria dos processos de reforma constitucional promovidos no período em análise, impedindo um protagonismo do Poder Executivo nesta seara.

Abranches (2021, p. 72 e 73) aponta as dificuldades encontradas pelo Presidente Jair Bolsonaro na formação de uma base de apoio e a consequente elevação no custo fiscal para o Poder Executivo conseguir a aprovação de suas pautas políticas:

Presidentes precisam de maioria ampla e coesa para implantar políticas públicas novas, mudar as existentes, ou fazer reformas. Negociar uma coalizão majoritária não é escolha, é um imperativo. Um presidente não governa sem ela, não aprova suas medidas no Congresso e o governo fica paralisado. Além disso, arrisca-se a ver o Legislativo aprovar medidas contrárias à sua agenda. A consequência concreta da posição minoritária do presidente é o aumento do custo fiscal de gestão da coalizão, que já é o mais alto de todos os presidentes, desde o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1994.

A título de exemplo da dificuldade do governo federal no Senado, aponta-se a derrota na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) relativa à pandemia da COVID-19. O relatório final aprovado foi aquele redigido pelo senador Renan Calheiros, oposição ao Presidente Jair

Bolsonaro, e recomendou o indiciamento do Presidente da República pela prática de nove infrações, bem como de seus três filhos (senador Flávio Bolsonaro, deputado federal Eduardo Bolsonaro e vereador Carlos Bolsonaro) pela prática de incitação ao crime, além de outras pessoas e empresas (VIEIRA, 2021).

Houve uma inversão da tradicional visão presente no modelo de presidencialismo de coalizão presente ao longo dos Governos do PSDB e do PT, em que o Presidente da República, por meio da distribuição e do loteamento de cargos no Poder Executivo Federal, acaba por formar uma ampla base de apoio no Congresso Nacional (ABRANCHES, 2021). As eleições gerais de 2018 ficaram marcadas por esse movimento disruptivo com o padrão político-partidário e eleitoral predominante até então.

Spinieli (2022) usa a nomenclatura “presidencialismo de confrontação” para denominar a postura adotada por Jair Bolsonaro desde a sua eleição de em 2018 de rejeição do tradicional modelo de coalizão junto ao Congresso Nacional, resultando na necessidade de aumento na judicialização de conflitos com o Parlamento e do citado aumento do custo fiscal para a obtenção dos votos nas matérias de interesse do governo.

Na medida em que as articulações presidenciais deixam de ser aceitas no âmbito do Congresso Nacional, especialmente pela manutenção de uma base minoritária de governo, identificamos apenas duas alternativas: de um lado, a judicialização da política como forma de fazer avançar demandas e projetos governamentais e, de outro, a realização de coalizões naturais, como tem ocorrido em relação às aproximações entre Bolsonaro e o "Centrão". A opção pelo descarte do presidencialismo de coalizão garantiu à gestão de Bolsonaro sucessivas derrotas no Congresso Nacional, como sedeu nos casos dos decretos sobre posse e porte de armas de fogo e nas mudanças impostas à concessão do benefício de prestação continuada, o que revela o emprego do Judiciário e da realização de coalizões naturais como alternativas válidas à concretização de sua agenda político-ideológica (SPINIELI, 2022, p. 16).

Com relação aos principais assuntos⁴ abordados nas ECs aprovadas na legislatura em análise, os seguintes dados foram obtidos, deixando-se claro que cada EC pode abordar mais de um assunto ao mesmo tempo:

⁴ Os assuntos apontados na primeira coluna da Tabela 02 foram nomeados a partir dos principais temas presentes em cada uma das ECs analisadas. Por exemplo, as duas ECs que foram alocadas no assunto “Direito Sanitário” não possuem relação direta com a pandemia da COVID-19, mas abordaram o piso salarial de enfermeiras, técnicas e auxiliares de enfermagem e parteiras (EC nº 124/2022) e o financiamento da remuneração de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias (EC nº 120/2022). Além disso, o assunto “Servidor Público” foi utilizado em 4 ECs e abarcou as duas ECs supracitadas de Direito Sanitário, além da criação das polícias penais (EC nº 104/2019) e da extensão ao militares dos Estados e do DF da possibilidade de acumulação de cargos do art. 37, XVI, da CF de 1988 (EC nº 101/2019), de modo que as 4 ao menos tangenciaram a temática do regime jurídico de algum grupo de servidores públicos.



Tabela 02 - Assuntos abordados nas emendas constitucionais aprovadas e promulgadas pelo Congresso Nacional na legislatura de 2019 e 2022

Assunto	Número de ECs que o abordaram	Percentual de incidência da matéria
Direito financeiro e orçamento	14	48,27%
Servidor público	4	13,79%
Direito eleitoral	3	10,34%
Direito sanitário	2	6,90%
Poder Judiciário	2	6,90%
Direito previdenciário	1	3,45%
Atos administrativos	1	3,45%
Ciência e tecnologia	1	3,45%
Direitos fundamentais	1	3,45%
TOTAL	29	100%

Fonte: elaborada pelos próprios autores com base em Brasil (2022a; 2022b)

Quanto à análise dos dados, é possível observar que a temática financeira e orçamentária dominou a reforma constitucional ao longo da legislatura de 2019 a 2022, em detrimento de temas como direitos fundamentais e ciência e tecnologia. Dentre os fatores que podem auxiliar na compreensão dessa predominância, pode ser mencionado o ajuste fiscal em implementação desde o governo do ex-Presidente Michel Temer, e que continuou sob a gestão do Ministro da Economia Paulo Guedes, sobretudo por meio da reforma da previdência realizada em 2019.

Além disso, a pandemia da COVID-19, cujos primeiros casos no Brasil começaram a ser identificados na metade de março de 2020, tornou necessárias flexibilizações constitucionais do ponto de vista fiscal e orçamentário para que as medidas de combate à pandemia e de amparo social pudessem ser implementadas pelo governo federal, a exemplo do auxílio emergencial pago nos anos de 2020 e 2021.

Pesquisa anterior de Maués (2020) também aponta para um grande número de ECs relacionadas ao controle dos gastos públicos e ao financiamento das políticas sociais em períodos anteriores, sobretudo em momentos de instabilidade e de falta de acordo quanto aos conflitos distributivos no Brasil, a exemplo dos mandatos do ex-Presidente Fernando

Henrique Cardoso e do 1º mandato do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva:

A análise da prática desse modelo demonstrou que os conflitos distributivos da sociedade brasileira respondem por boa parte das emendas constitucionais aprovadas. Esses conflitos se expressam na ordem constitucional por meio das emendas que tratam sobre controle dos gastos públicos e financiamento das políticas sociais, as quais podem ser divididas em dois períodos. De 1995 a 2006, período que corresponde aos dois mandatos de FHC e ao primeiro mandato de Lula, há um número acentuado de emendas sobre essas matérias, que demonstram as dificuldades de obter acordos estáveis sobre elas. No segundo período, de 2007 a 2014, que corresponde ao segundo mandato de Lula e ao primeiro mandato de Dilma, ocorre uma diminuição no número dessas emendas, o que indica que foi alcançado um compromisso que envolveu a manutenção do equilíbrio fiscal e a ampliação dos gastos sociais, o qual conferiu estabilidade e funcionalidade à Constituição (MAUÉS, 2020, p. 27-28).

Ainda com base nos dados obtidos, foi possível a construção da tabela abaixo para destacar a quantidade de ECs aprovadas em cada um dos anos da Legislatura de 2019 a 2022.

Tabela 03 - Quantidade de emendas constitucionais aprovadas em cada ano ao longo da legislatura de 2019 a 2022

Ano	Número de ECs aprovadas	Percentual de ECs aprovadas
2019	6	23%
2020	3	11,5%
2021	6	23%
2022	11	42,5%
TOTAL	26	100%

Fonte: elaborada pelos próprios autores com base em Brasil (2022a; 2022b)

O quantitativo de ECs aprovadas ao longo de cada ano da legislatura demonstra que, nos anos de 2020 e 2021, período mais crítico da pandemia da COVID-19, foram realizadas 9 modificações na CF. Apesar de não estar inserida dentre as causas de limitações circunstanciais ao poder reformador, a ocorrência de uma pandemia global torna preocupante a mudança do texto da CF por tantas vezes ao longo de sua duração.

Porém, o maior percentual, qual seja, mais de 40% das reformas, ocorreu no ano de 2022. Esse quantitativo aponta para um fato ainda mais preocupante: a quantidade elevadíssima de ECs aprovadas em ano de eleições gerais. Apesar de alguns temas importantes de caráter suprapartidário estarem contidos nessas 11 emendas de 2022, a exemplo da proteção de dados pessoais enquanto direito fundamental (EC nº 115) e da criação do requisito da relevância para o recurso especial no STJ (EC nº 125), alerta-se para um



possível uso casuístico do instituto da reforma constitucional.

Dentre alguns temas preocupantes objetos de EC em 2022, podem ser citados: a não incidência de IPTU sobre templos de qualquer culto, ainda que apenas para fins de locação (EC nº 116); a elevação da idade mínima para indicação de membros dos Tribunais Superiores (EC nº 120); a adoção de medidas para barateamento do preço dos combustíveis e para a ampliação do Auxílio Brasil (EC nº 123).

Com relação à participação do Poder Judiciário nas reformas constitucionais do período analisado, buscou-se no sítio eletrônico oficial do STF decisões em sede de ADI contra as 26 ECs aprovadas de 2019 a 2022. Porém, não foram encontradas declarações de inconstitucionalidade em relação a essas emendas, de modo que todas as normas constitucionais aprovadas pelo poder reformador desse intervalo pesquisado permanecem válidas e vigentes.

Conseqüentemente, ao menos com base no recorte metodológico realizado nesta pesquisa, não foram observadas interferências relevantes do STF no exercício do poder reformador pelas forças políticas em nível federal.

4 CONCLUSÕES

O poder reformador é atribuído a determinados órgãos constituídos pelo poder constituinte originário para que o texto de uma constituição possa ser atualizado com o passar dos anos de acordo com as necessidades e mudanças da sociedade. Porém, tais modificações devem ter por objetivo o fortalecimento da supremacia constitucional, e não a deturpação daquilo que foi estabelecido pelos constituintes originários.

Por consequência, há uma complexa, mas necessária, relação dialética entre a força normativa de uma constituição, capaz de modificar a sociedade e guiar o seu avanço civilizatório, e a necessária correspondência das suas normas à realidade social por ela regida.

Com relação ao objeto analisado, concluiu-se que as ECs aprovadas e promulgadas durante a Legislatura de 2019 a 2022 apontam para um protagonismo assumido pelo Senado Federal, casa legislativa em que o Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro enfrentou resistências, sobretudo durante a pandemia da COVID-19. Tal fato pode ser atestado pela própria CPI instalada pelo senadores para investigar supostos fatos criminosos envolvendo, além de outras autoridades, o próprio governo federal, e que aprovou um relatório final



contrário aos interesses do Presidente.

Consequentemente, pode-se inferir um desestabilização do modelo tradicional de presidencialismo de coalizão nas reformas constitucionais implementadas de 2019 a 2022, resultando em uma instável relação entre o Poder Executivo e o Legislativo no exercício do poder reformador.

Também se observou uma considerável prevalência de matérias fiscais e orçamentárias, que ocuparam quase metade das ECs no período analisado. Assim, infere-se que as modificações da CF de 1988 tiveram como principal foco a reorganização do próprio Estado e das suas finanças durante esses quatro anos, de modo que temáticas como direitos fundamentais acabaram recebendo pouca atenção do poder reformador.

Por fim, alertou-se para um uso da reforma constitucional exagerado em termos numéricos e inoportuno do ponto de vista temporal. Além do número total de 26 ECs ser elevado por si só, houve consideráveis reformas ao longo de 2020 e 2021, anos mais críticos da pandemia da COVID-19, e um número ainda maior ocorreu no ano de 2022, marcado pela realização de eleições gerais no Brasil.

Tal utilização desarrazoada do poder constituinte derivado reformador pode vir a gerar perigosos precedentes no médio e longo prazos para o princípio da supremacia da Constituição de 1988 e para a dinâmica institucional entre os três poderes, que não mais pode ser compreendida à luz da visão clássica de presidencialismo de coalizão no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil. **Revista Eurolatinoamericana de Análisis Social y Político**, v. 2, n. 3, p. 67-79, jun./nov. 2021. Disponível em: <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/relasp/article/view/681>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BELLO, Enzo; BERCOVICI, Gilberto; LIMA, Martônio M. Barreto. O fim das ilusões constitucionais de 1988? **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 03, 2019, p. 1769-1811.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legislação**. 2022a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/legislacao>. Acesso em: 05 de outubro de 2022.





BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 set 2022.

BRASIL. **Emendas Constitucionais**. 2022b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

BRASIL. **Emendas Constitucionais de Revisão**. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/ECR/quadro_ecr.htm. Acesso em: 03 de outubro de 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Manual de redação da Presidência da República**. 3. ed. Brasília: Presidência da República, 2018.

CASTRO, Carlos Roberto Ibanez. **Modificação constitucional e o atributo de estabilidade da norma fundamental**. Orientadora: Maria Garcia. 2007. 275 f. Dissertação (Mestrado) - Área de Concentração em Direito do Estado, Pós-graduação *stricto sensu* em Direito Constitucional, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). São Paulo, 2007. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/7776/1/Carlos%20Roberto%20Ibanez%20Castro.pdf>. Acesso em: 06 de outubro de 2022.

DAMIAN, Giomára Bester. As reformas constitucionais. **Direito em Debate**, ano XV, n. 27, 28, jan/jul, jul/dez, p. 61-82, 2007.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 1-30, 2020.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39. ed. São Paulo, Malheiros, 2016.

SPINIELI, André Luiz Pereira. Confronto, judicialização e burocracia: crítica do governo Bolsonaro ao presidencialismo de coalizão como estratégia política. **Revista de Ciências do Estado**, v. 7, n. 1, p. 1-20, 2022.

VIEIRA, Anderson. **Após seis meses, CPI da Pandemia é encerrada com 80 pedidos de indiciamento**. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/26/apos-seis-meses-cpi-da-pandemia-e-encerrada-com-80-pedidos-de-indiciamento>. Acesso em: 20 de outubro de 2022.

