

ARTHUR PASSOS EL HERR

HIPER-REFORMISMO APARENTE

Um estudo sobre a relevância do emendamento à Constituição brasileira de 1988

Dissertação de mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Dr. Marcos Paulo Veríssimo.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
São Paulo-SP
2023**

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Passos El Horr, Arthur

Hiper-reformismo aparente: um estudo sobre a relevância do emendamento à constituição Brasileira 1988 ; Arthur Passos El Horr ; orientador Marcos Paulo Veríssimo -- São Paulo, 2023.

202 f.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2023.

1. Direito Constitucional . 2. Emendas constitucionais. 3. Processo legislativo. I. Veríssimo, Marcos Paulo, orient. II. Título.

RESUMO

A Constituição brasileira, em seus 34 anos de idade, foi emendada 134 vezes, o que tem gerado um grande alarmismo - entre jornalistas, políticos e juristas - no sentido de que o projeto construído em 1988 estaria sendo dilapidado, ou "hiper-reformado" (a exemplo do que ocorre com o México, e sua Constituição reformada 707 vezes). Estas manifestações alarmistas, porém, não costumam levar em conta os conteúdos das reformas, limitando-se a mencionar o número de emendas como um dado, supostamente, capaz de demonstrar um desmonte constitucional. A alta difusão deste tipo de visão, não acompanhada de estudos capazes de confirmá-la, fez desta uma espécie de "senso comum" sobre o tema do emendamento no Brasil. Ainda que pesquisas já realizadas apontem, indiciariamente, em sentido diverso do senso comum, não havia sido feito, até o momento, nenhum empreendimento acadêmico especificamente voltado à avaliação de quão relevante foi, ou não, o emendamento constitucional em termos de preservação e modificação do texto constitucional brasileiro no tempo. O intento deste trabalho, portanto, foi o de investigar, aliando os resultados de estudos já realizados, com a elaboração de uma pesquisa empírica qualitativa própria, o grau de saliência/relevância do emendamento constitucional no Brasil, investigando a fundo quanto mudou e quanto permaneceu do projeto constitucional original construído em 1988. Os resultados obtidos apontam para a existência de um emendamento de saliência média-baixa, de tal sorte que o padrão de reformas poderia ser classificado como um "hiper-reformismo aparente", aliando um número considerável de emendas, em razão do próprio desenho amplo e detalhado da Constituição de 1988, com preservação das decisões fundamentais mais relevantes, tais quais a república, o federalismo, o presidencialismo, o Estado Democrático de Direito, a separação dos Poderes, o constitucionalismo dirigente e as relações internacionais.

Palavras-chave: emendas constitucionais; hiper-reformismo; emendas à Constituição brasileira, saliência do emendamento, transformação constitucional.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution, in its 34 years of age, has been amended 134 times, which has generated big alarmism - among journalists, politicians and jurists - in the sense that the project built in 1988 was being dilapidated, or "hyper-reformed" (like what happens with Mexico, and its Constitution reformed 707 times). These alarmist manifestations, however, do not usually take into account the contents of the reforms, limiting themselves to mentioning the number of amendments as argument, supposedly, capable of demonstrating a constitutional dismantling. The wide dissemination of this type of view, not accompanied by studies capable of confirming it, made this a kind of "common sense" on the subject of amendments in Brazil. Although research already carried out clearly points to a different direction from common sense, until now, no academic work specifically aimed at assessing how relevant the constitutional amendments was in terms of preservation and modification of the Brazilian constitutional text in time. The aim of this work, therefore, was to investigate, combining the results of studies already carried out, with the elaboration of a qualitative empirical research of its own, the degree of salience/relevance of the constitutional amendments in Brazil, investigating in depth how much has changed and how much has remained of the original constitutional project built in 1988. The results obtained point to the existence of an medium-low salience process of constitutional transformation, in such a way that the pattern of reforms could be classified as an "apparent hyper-reformism", combining a considerable number of amendments, due to the very broad and detailed design of the 1988 Constitution, with preservation of the most relevant fundamental decisions, such as the republic, federalism, presidentialism, the rule of law, the checks and balances system, the ruling constitutionalism and the international relations.

Keywords: constitutional amendments; hyper-reformism; amendments to the Brazilian Constitution, salience of the amendment process, constitutional transformation.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Taxa de emendamento entre diversos países.....	46
TABELA 2 – Número de emendas constitucionais por título da Constituição de 1988..	53
TABELA 3 – Emendas pontuais ou de baixa saliência.....	81
TABELA 4 – Emendas não estruturantes ou de saliência moderada.....	94
TABELA 5 – Emendas estruturantes ou de alta saliência.....	121

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
-------------------------	----------

I.O SENSO COMUM ACERCA DA EXISTÊNCIA DE UM HIPER-REFORMISMO CONSTITUCIONAL NO BRASIL	16
---	-----------

1.2. Síntese dos argumentos de senso comum, e de que maneira as pesquisas sobre o tema podem refutá-los ou, ao menos, fragilizá-los	27
---	----

1.3. As possíveis bases ou origens do pensamento senso comum sobre o emendamento constitucional brasileiro: um início de refutação.....	33
---	----

2.1. O que é hiper-reformismo constitucional: o trabalho de Francisca Pou Giménez e Andrea Pozas-Loyo	40
---	----

2.2. Conclusões indiciárias sobre o hiper-reformismo: um breve resumo dos achados de pesquisas já realizadas	42
--	----

2.2.2. Estudos brasileiros focados na realidade nacional	47
--	----

2.3. Limitações dos estudos já realizados para atingimento da finalidade desta pesquisa: a necessidade de uma nova pesquisa empírica qualitativa.....	53
---	----

III.PESQUISA EMPÍRICA QUALITATIVA SOBRE A SALIÊNCIA DO EMENDAMENTO À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.....	56
--	-----------

3.1. Metodologia da pesquisa empírica qualitativa.....	56
--	----

3.1.1. Critério de saliência: impacto em decisões fundamentais.....	60
---	----

3.1.2. Classificação e graus de saliência.....	68
--	----

3.1.2.1. Emendas pontuais ou de baixa saliência: reformas que não ultrapassam o filtro da abrangência mínima.....	70
---	----

3.1.2.2. Emendas não estruturantes ou de saliência moderada: reformas que não ultrapassam o filtro do impacto estrutural nas decisões fundamentais.....	75
---	----

3.1.2.3. Emendas estruturantes ou de alta saliência.....	77
--	----

3.2. Resultados.....	78
----------------------	----

3.2.2. Emendas não estruturantes ou de saliência moderada.....	92
--	----

3.2.3. Emendas estruturantes ou de alta saliência	119
---	-----

IV.HIPER-REFORMISMO APARENTE: APRECIÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA E RESPOSTA ÀS PERGUNTAS DE PESQUISA.....	128
---	------------

CONCLUSÃO	133
------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	137
--------------------------	------------

ANEXO I.....	145
---------------------	------------

INTRODUÇÃO

Quando relato, aos mais diversos tipos de interlocutores (da área jurídica ou não), nas mais diversas oportunidades (formais ou informais), que me dedico ao estudo das emendas constitucionais no Brasil, o tópico a respeito do qual mais recebo comentários ou perguntas é a “altíssima quantidade de reformas à Constituição de 1988”.

Basicamente, o que escuto são comentários relacionados ao quão absurdo seria o fato de a Constituição brasileira ter mais de 100 emendas em pouco mais de 30 anos, enquanto a Constituição estadunidense tem menos de 30 emendas em mais de 200 anos. Ainda que o conteúdo das emendas seja raramente mencionado, para estes interlocutores, o supostamente exagerado número de emendas seria uma demonstração da fraqueza do nosso sistema político, e sobretudo da sua incapacidade de manter e cumprir o compromisso constitucional de 1988.

Talvez mais presente nas conversas de corredor do que nos discursos oficiais (embora também presente nestes), a demonstração desta visão no imaginário dos observadores da Constituição, em sua plena dimensão e capilaridade, pode ficar um tanto comprometida. Inobstante, o fato é que – ainda assim - esta ótica é consideravelmente reproduzida, sobretudo nas proximidades de aniversários “fechados” da Constituição, por jornais, autoridades políticas, operadores do direito (notadamente Ministros do Supremo Tribunal Federal) e – inclusive – juristas (alguns deles de grande renome). Dedicarei o capítulo seguinte do trabalho a demonstrar, com diversos exemplos, a existência e difusão desta visão (que considera o número de emendas um dado suficiente para avaliar a existência de uma desfiguração constitucional), bem como algumas de suas bases (geralmente influenciadas por visões importadas acerca do que deve ser o constitucionalismo e quais suas funções).

O mesmo problema que busquei diagnosticar em algumas linhas (e sobre o qual me debruçarei melhor posteriormente), já foi identificado e descrito por Virgílio Afonso da Silva em texto publicado no *Valor Econômico*, em 2013, denominado “Constituição: 50 anos, 150 emendas, e daí?”. Naquela oportunidade, o autor chamou de “clichê” (termo que considero análogo àquilo que chamo de “senso comum”) a visão considera que “a prova de que a Constituição é ruim é a quantidade de emendas que seu texto já sofreu”.¹

¹ SILVA, Virgílio Afonso da. Constituição: 50 anos, 150 emendas, e daí? In: **Valor Econômico**, edição 18/10/2013. 2013.

Cito, inclusive, trecho daquele texto, em que o autor reconhece o senso comum, associando-o a uma busca do constitucionalismo estadunidense como referência:

Para aqueles que gostam de falar sobre o tamanho da Constituição brasileira e a quantidade de vezes que ela já foi alterada, a principal base de comparação costuma ser a Constituição dos Estados Unidos: mais de 200 anos de vigência, apenas 27 emendas! O que se ignora, contudo, é que essas 27 emendas talvez tenham transformado o texto original da Constituição americana de forma muito mais contundente do que as 74 emendas à Constituição brasileira.²

Trata-se, pois, de um verdadeiro clichê, um senso comum, vez que é muito difundido e visa simplificar a discussão acerca da questão do emendamento constitucional de maneira não empiricamente testada e comprovada. Nesta ótica, a questão da relevância do emendamento na manutenção do texto constitucional original é simples: se o número de emendas é alto (em comparação a um determinado referencial estrangeiro) necessariamente aquela constituição foi excessivamente modificada. Trata-se de uma visão que, por si só, não resiste a algumas poucas perguntas, como: que constituição é esta que foi modificada? Por que ela tem de ser comparada com este, e não com outro, referencial estrangeiro? Sobre quais matérias versavam estas emendas? Em que medida estas matérias foram modificadas?

Não é à toa que, na linha do que demonstrarei posteriormente, a visão que enxerga no número de emendas constitucionais brasileiras um problema em si, dificilmente habita os textos acadêmicos. Também não é à toa que juristas, quando se valem desta visão, geralmente o fazem em textos jornalísticos, redes sociais ou mesmo em conversas de corredor. Como todo senso comum, esta “hipótese” não é testada empiricamente. E quando posta minimamente a teste, não se comprova adequada (muito pelo contrário).³

Pesquisas já realizadas (que serão posteriormente esmiuçadas) foram capazes de demonstrar que o emendamento brasileiro, por exemplo, tratou mais de políticas públicas do que da organização do Estado e direitos fundamentais,⁴ que pouco atingiu as cláusulas pétreas,⁵ ou mesmo que versou mais sobre temas periféricos do que centrais da

² SILVA, Virgílio Afonso da. Constituição: 50 anos, 150 emendas, e daí? In: **Valor Econômico**, edição 18/10/2013. 2013.

³ Cf. ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

⁴ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta: para entender a Constituição brasileira**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.

⁵ VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, p. 375-393, 2018.

Constituição.⁶ Estas respostas são, sem dúvida, indiciárias de que o senso comum parece incorreto. Porém, elas ainda muito diferem de um índice de saliência/relevância do emendamento em termos de modificação do projeto constitucional original.

Basta verificar, por exemplo, que por mais que emendas de políticas públicas pareçam, aprioristicamente, menos relevantes que reformas de organização do estado e de direitos fundamentais, a Emenda Constitucional n.º 95/2016 (que impõe um teto, por 20 anos, para gastos com saúde e educação, entre outros, afetando sobremaneira a gestão e o acesso a estes direitos e serviços⁷) é uma emenda de políticas públicas, e trata-se – certamente – de uma das mais impactantes da história da Constituição de 1988. Esta, ainda, é uma emenda que insere dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que – intuitivamente – seria a porção menos relevante da Constituição a ser modificada. Estas pesquisas, portanto, oferecem indícios de saliência, não substituem um estudo específico desta natureza.

Alguns outros trabalhos, ainda, chegam a afirmar que a Constituição não foi reformada de forma excessiva em seu núcleo fundamental, no entanto, limitam-se a citar alguns exemplos de emendas mais ou menos relevantes, sem uma análise empírica ampla, capaz de demonstrar de forma satisfatória esta afirmação. Ademais, estes estudos não se voltam ao “estado da arte” da matéria, de forma a dialogar com os estudos já realizados visando estabelecer, de fato, uma medida de saliência do emendamento.⁸

Não há, portanto, nenhuma pesquisa que tenha se voltado a enfrentar, direta, detida e detalhadamente o problema (ou suposto problema) do excesso de emendamento no Brasil, buscando apreciá-la com um olhar específico para o grau de relevância das emendas constitucionais quando comparadas ao texto original.

Sem prejuízo de posterior detalhamento dos argumentos utilizados por seus defensores, é possível dizer que o senso comum em relação às emendas é composto por dois grandes elementos: (a) a crença de que a Constituição, dado o número de emendas

⁶ MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito GV**, v. 16, 2020.

⁷ ARRETCHE, Marta. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar?. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 395-414, 2018.

⁸ BARROSO, Luis Roberto; OSORIO, Aline. As constituições latino-americanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, 2019.; VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, p. 375-393, 2018.

constitucionais, foi relevantemente modificada; (b) a hipótese de que isso representou um excesso, acarretando uma espécie de desmonte do projeto constitucional de 1988, desfigurando-o e impedindo consideravelmente sua plena efetivação.

Sendo assim, o *objetivo* geral desta pesquisa é enfrentar o tema do excesso de emendas, visando responder duas *perguntas de pesquisa* que dialogam diretamente com os dois principais elementos do senso comum acima descrito: (a') qual a medida de relevância, saliência ou impacto do emendamento constitucional brasileiro, tendo como referência o projeto original de 1988, levando-se em conta cada uma das emendas à Constituição e seus respectivos conteúdos?; (b') dado o grau de relevância encontrado, é possível afirmar que este processo de emendamento representou um “hiper-reformismo” (termo cunhado por Francisca Pou Giménez e Andrea Pozas-Loyo, que definirei em tópico subsequente⁹), ou seja, um reformismo exacerbado que desfigurou a Constituição?

A primeira pergunta, portanto, representa a tarefa empírica mais classificativa/taxonômica, de desenvolver um critério adequado – superando o mero uso da variável do número de mudanças – para avaliação da saliência do emendamento em termos de “o quanto cada emenda foi capaz de modificar”, qualificando cada uma das reformas visando verificar em que medida (baixa, moderada ou alta) foram capazes de impactar o texto original da Constituição. A resposta desta pergunta deverá ser um número “depurado” de emendas de maior e menor relevância, bem como um conjunto de informações complementares acerca do conteúdo das reformas, permitindo uma base mais precisa para uma avaliação acerca da existência de um hiper-reformismo.

A segunda pergunta, por sua vez, representa uma tarefa empírica mais avaliativa e reflexiva, tendo como objeto de análise os resultados obtidos como resposta à pergunta anterior. A ideia é observar os resultados da classificação das emendas por graus de saliência, visando avaliar – a partir disso – em que medida é possível dizer que a Constituição foi, ou não, hiper-reformada.

A partir da obtenção da resposta para estas perguntas, com uma *metodologia* geral capaz de concatenar pesquisa teórica (a revisão de bibliografia dos trabalhos mais importantes sobre o tema) e pesquisa empírica qualitativa (na forma resumidamente

⁹ GIMÉNEZ, Francisca Pou; POZAS, Andrea. The Paradox of Mexico's Constitutional Hyper- Reformism Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation. *In*: ALBERT, Richar; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

descrita acima), espero ser capaz de contribuir para o enriquecimento do debate sobre o suposto excesso de emendas no Brasil, auxiliando no enfrentamento da visão senso comum, pavimentando assim a busca de uma teoria— ao menos neste tema — mais adequada à realidade constitucional brasileira.

Neste ponto, algumas ressalvas importantes, embora pareçam de cunho metodológico específico para a pesquisa empírica, ao meu ver impactam na própria compreensão das intenções do trabalho. Primeiramente, há de se ressaltar que a avaliação da saliência do emendamento não representa uma avaliação de emendas “boas ou ruins”, de acordo com a minha ou com a opinião de outros pesquisadores e pesquisadoras. A intenção é focar no “quanto mudou” (impacto baixo/moderado/alto), tomando como base as decisões fundamentais da Constituição de 1988. Neste sentido, em um exemplo comparativo hipotético, uma mudança que facilita o acesso à saúde, e outra que o dificulta em mesma medida, serão consideradas de mesma saliência, por impactarem com relevância semelhante as mesmas porções do texto, independentemente da minha posição pessoal acerca de quão boa ou quão ruim pode ser uma ou outra.

Em segundo lugar, a própria avaliação acerca da existência ou não de hiper-reformismo constitucional não visa verificar se o texto mudou “para melhor ou para pior”, mas sim se ele mudou exageradamente ou não. Ainda que eu venha a me dedicar mais detidamente ao tema do hiper-reformismo nos capítulos III e IV, vale desde logo destacar que este conceito foi cunhado pelas constitucionalistas mexicanas Francisca Pou Giménez e Andrea Pozas-Loyo, a partir daquilo que chamam de “identificação e avaliação de padrões de reforma constitucional”. Em suma, a ideia foi diagnosticar um padrão de reforma constitucional por meios quantitativos e qualitativos, avaliando — posteriormente - os impactos, ou consequências, deste padrão na consolidação do constitucionalismo no país analisado. Basicamente, a ideia é — para além da concordância ou discordância com o teor político específico de cada emenda — avaliar se estas emendas afastaram excessivamente, ou não, o texto constitucional de seus anseios inaugurais.¹⁰

No caso, ainda que eu tenha aplicado métodos que considere mais adequados à realidade brasileira e ao estado da arte da produção sobre o tema, há uma forte inspiração

¹⁰ GIMÉNEZ, Francisca Pou; POZAS, Andrea. The Paradox of Mexico’s Constitutional Hyper- Reformism Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation. *In*: ALBERT, Richar; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

do trabalho de Pozas-Loyo e Giménez no sentido de buscar, a partir do padrão de emendamento brasileiro, se há ou não um hiper-reformismo. Em outras palavras, o juízo de valor se dirige – novamente – à variável “o quanto mudou”, buscando verificar se é ou não possível se falar em desfiguração ou desmonte. O conteúdo das emendas é fundamental para avaliar se aquela reforma mudou muito ou pouco a Constituição, mas não para avaliar se eu aprovo ou não o teor de cada uma delas. Há de se tomar cuidado, neste sentido, para que o hiper-reformismo (que é excesso de emendas desfigurando e atrapalhando o regime constitucional) não seja confundido com um reformismo desaprovado em termos de conteúdo pela subjetividade do avaliador.

A terceira e última ressalva se refere ao fato de que a pesquisa não avalia a constitucionalidade ou inconstitucionalidade das emendas, tampouco pretende que esta seja uma variável determinante na determinação da saliência do emendamento. É evidente que, em alguma medida, reformas flagrantemente inconstitucionais tenderão a trazer um impacto maior no projeto original da constituição, sendo inclusive difícil afirmar que este tipo de avaliação não influencia – em nenhum momento – meu juízo sobre as emendas. Ainda, é possível que os resultados da pesquisa sirvam, posteriormente, para que pesquisadores e pesquisadoras os utilizem como ferramenta auxiliar de verificação de eventuais inconstitucionalidades (pois ressalto, novamente, que emendas inconstitucionais têm uma probabilidade lógica maior de provocar mudanças intensas em uma constituição). Importante, no entanto, é consignar desde já que a intenção do trabalho não é fornecer uma lista de emendas inconstitucionais ou coisa que o valha, não julgando mais ou menos relevantes emendas por sua inconstitucionalidade.

Definido, portanto, o problema de pesquisa a ser enfrentado, bem como a metodologia geral a partir da qual pretendo enfrentá-lo, resta tecer alguns comentários acerca da relevância do tema.

A escolha deste tema possui duas grandes *justificativas*. A primeira, é mais voltada à sua relevância para o próprio campo de pesquisa: como já destaquei, não há nenhuma pesquisa no Brasil que tenha classificado emendas à Constituição de 1988 por um grau de saliência. Neste sentido, há uma lacuna cujo preenchimento é relevante para uma compreensão mais acurada acerca da história constitucional brasileira recente.

A segunda justificativa diz respeito aos impactos que esta pesquisa pode gerar, não apenas para outros estudos ligados às emendas constitucionais, mas também para a

compreensão que operadores do direito e outros observadores têm acerca da própria Constituição de 1988. Uma visão errônea acerca do emendamento constitucional, quando instrumentalizando a busca de sugestões e inovações ao constitucionalismo brasileiro, conduz a soluções “fáceis”, sem efetividade comprovada e muitas vezes inadequadas ao Brasil. Exemplificando, soluções como “desidratar a Constituição” a que se referiu o Ministro Dias Toffoli (ou seja, reduzir o tamanho do texto constitucional)¹¹ estão diretamente relacionadas a este tipo de diagnóstico apressado, sendo também muito influenciadas por um “transplante” indevido de visões do constitucionalismo estrangeiro.

E a partir de diagnósticos errados, surge uma espécie de “vilanização das emendas constitucionais”. A reforma constitucional, a exemplo do que sugerem manchetes e estudos que citarei adiante, é vista como sinal de instabilidade e como desfiguradora da constituição. Raramente nos deparamos com estudos, comentários ou estratégias políticas que proponham a reforma constitucional como uma solução possível a alguns problemas do constitucionalismo.

Recentemente, no entanto, novos trabalhos vêm sinalizando a importância de se ressaltar os papéis positivos que o emendamento pode trazer ao constitucionalismo. Cito o papel clássico de correção de falhas e defeitos constitucionais,¹² o papel de agente de flexibilidade e adaptação à realidade,¹³ o papel de resistência e durabilidade constitucional,¹⁴ o papel de instrumento de superação de decisões judiciais e combate ao agigantamento do judiciário,¹⁵ e o papel de válvula de escape em momentos de crise.¹⁶ Indo além, Joel Colón-Rios defende como ideal um sistema com um alto ritmo de reformas e sem uma rigidez excessiva, justamente pelo fato de não “aprisionar” o poder constituinte e a participação política do povo na construção de sua própria normatividade.¹⁷ Já visões excessivamente vilanizadoras das emendas, de forma apriorística, impedem que se considere essas soluções e papéis que as emendas constitucionais podem representar.

¹¹ EXAME. **Toffoli defende “desidratar” Constituição para reduzir judicialização**. 12 de ago. 2019.

¹² HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984. (paper 85)

¹³ ELKINS, Zachary, et. al., op. cit. p. 81.

¹⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena; et. al. *op.cit.*

¹⁵ DIXON, Rosalind. Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective. **University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper**, n. 347, 2011.

¹⁶ <https://operamundi.uol.com.br/samuel/47222/quem-decide-direta-ou-indiretamente-e-sempre-o-povo>

¹⁷ COLÓN-RIOS, Joel I. **Weak Constitutionalism: Democratic Legitimacy and the Question of Constituent Power**. New York, Routledge, 2012, p. 127.

É importante ressaltar, porém, que não se pretende “inverter” o senso comum “vilanizador” por um senso comum “sacralizador” das emendas constitucionais. Não pretendo defender que as emendas constitucionais não possam ser um problema, ou mesmo que não devam ser “vilanizadas”. Existem realidades em que, de fato, as emendas constitucionais são um fator extremamente problemático, e nesse caso, soluções que combatem seu excesso serão adequadas. Ocorre que, diante da inexistência de realidades e soluções universais, a compreensão acerca das características do reformismo de um determinado país, bem como as soluções que poderão advir desta compreensão (em prol de mais ou menos emendas, por exemplo), devem ser calcadas em uma análise metodologicamente consistente.

Além disso, têm surgido no Brasil propostas – ou mesmo menções - de “nova constituição”, muitas vezes associadas ao fato de que a vigente já teria sido excessivamente emendada. Ricardo Barros – líder do governo de Jair Bolsonaro na Câmara dos Deputados (2019 – 2022) – chega inclusive a dizer que “nova constituição é mais fácil que tanta emenda”, ou que a “Carta Magna já sofreu 108 alterações, não seria mais lógico elaborar outra?”.¹⁸ Ainda que com argumentos diversos, até mesmo o constitucionalista Bruce Ackerman defendeu uma nova constituinte para o Brasil, uma vez que a Constituição de 1988 teria perdido a capacidade de se concretizar.¹⁹ Também o jurista Gilberto Bercovici, em evento acadêmico, ainda que não se declarando defensor de uma nova constituinte, afirmou ser esta quase inevitável, tamanho o dano que a Constituição brasileira teria sofrido pelas emendas e pela própria postura dos agentes políticos:

A Constituição de 1988 tem como ser mantida? Muito difícil. Eu acho que não. Eu acho que ela esgarçou. Eu acho que ela “foi”. A gente teve um golpe de Estado, e logo depois a Emenda 95. Quer dizer: você quebra a Constituição e ainda a suspende, no núcleo essencial dela, que são os direitos. (...) O sistema político dela está completamente esgarçado. (...) Dá pra recuperar, se um dia tivermos um governo normal com um congresso normal? Pode ser que sim, pode ser que não, mas acho muito difícil. (...) Hoje ela é um quebra-galho. Ela serve para tentar liminar um presidente maluco, para tentar segurar “aqui ou ali”. (...) Mas acho que mais cedo ou mais tarde vai voltar a questão de uma nova assembleia constituinte. Acho que vai ser meio inevitável.²⁰

¹⁸ FOLHA DE S. PAULO. **Por uma nova Constituição**. 03 de jan. 2021.

¹⁹ ACKERMANN, Bruce. Brazil’s Constitutional Dilemma in Comparative Perspective: Do Chile and Spain Cast Light on the Bolsonaro Crisis, July 16, 2020, **I-CONnect**, Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2020/07/brazil-s-constitutionaldilemma-in-comparative-perspective:-do-chile-and-spain-cast-light-on-thebolsonaro-crisis>. Acesso em, 10 de jun. 2021.

²⁰ https://www.youtube.com/watch?v=ZUMsw8bk6fU&ab_channel=CentrodeEstudosdaConstitui%C3%A7%C3%A3o-UFPR - instante 02:15:00.

Guardadas as diferenças entre os exemplos que citei, todos eles representam uma visão a partir da qual a trajetória de mais de 30 anos da Constituição a conduziu, em razão das emendas, dentre outros fatores, a uma desfiguração tamanha que a fez perder a capacidade de cumprimento de suas funções. Penso que oferecer um diagnóstico acerca da real saliência do emendamento constitucional brasileiro pode oferecer melhores informações para contrapor este tipo de argumento a partir do qual a Constituição de 1988 pode ou deve ser substituída. Assim, acredito que um trabalho capaz de fornecer uma leitura mais adequada do emendamento constitucional brasileiro pode, ao fim e ao cabo, servir como uma defesa da Constituição de 1988 da visão de que esta, em razão do seu número de emendas, pode ser simplesmente descartada.

É evidente que, na linha do que já delineei, não intento com este trabalho exaltar os papéis positivos das emendas, refutar propostas de nova constituição ou mesmo oferecer uma nova teoria geral para a compreensão da Constituição brasileira. O trabalho tem como escopo o enfrentamento de uma visão de senso comum acerca de um suposto hiper-reformismo no Brasil, a partir de um estudo da saliência/relevância das emendas à Constituição de 1988, envolvendo elementos empíricos e teóricos. No entanto, acredito que a pesquisa, além de fornecer um diagnóstico mais fiel sobre a história constitucional recente, poderá contribuir com a construção de reflexões, alternativas e soluções mais adequadas à realidade brasileira sobre temas que envolvam emendas constitucionais

No que diz respeito à estrutura do trabalho, no capítulo I, analiso mais detidamente os argumentos daquilo que chamei de senso comum, explorando também algumas de suas bases. No capítulo II, me dedico a apreciar os estudos já realizados sobre o tema, e que – ainda que indiciariamente – apontam para uma resposta acerca da relevância/saliência das emendas à Constituição brasileira. No capítulo III, realizo o estudo empírico qualitativo da saliência do emendamento constitucional brasileiro, apresentado o critério, a metodologia, as limitações e os resultados. O capítulo IV é dedicado a uma análise mais conclusiva, concatenando os conhecimentos acumulados pelas pesquisas anteriores, e os resultados empíricos obtidos, visando oferecer respostas acerca da existência, ou não, de um hiper-reformismo no Brasil. Na conclusão, as bases do senso comum encontradas no capítulo II são contrapostas aos achados da pesquisa.

I. O SENSO COMUM ACERCA DA EXISTÊNCIA DE UM HIPER-REFORMISMO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

Neste capítulo, desejo apresentar um panorama acerca daquilo que é o senso comum sobre a existência de um hiper-reformismo no Brasil. Os motivos pelos quais ele merece ser combatido, acredito, já foram expostos quando apresentei a justificativa do trabalho, ainda na introdução. Agora pretendo delinear, em primeiro tópico, sua difusão nos mais diversos meios, exemplificando o senso comum por meio de notícias, textos e falas. Em um segundo tópico, pretendo sistematizar os principais argumentos utilizados pelos defensores do senso comum, já esboçando de que maneira pretendo refutá-los ao longo da pesquisa, apontando quais serão objeto de maior ou menos foco. Em um terceiro tópico, ainda, pretendo apresentar algumas das bases desta visão clichê, elemento que considero fundamental para iniciar – desde já – a refutá-la.

Trata-se, portanto, de um tópico que, primeiramente, apresenta em detalhes a visão senso comum, resumindo-a para fins de refutação ao longo da pesquisa (tópicos 1.1 e 1.2); para, em um segundo momento, ao compreender algumas das origens destes argumentos, já iniciar a sua desconstrução, que se dará ao longo de toda a pesquisa.

1.1. O senso comum difundido nos mais diversos observadores da Constituição

Como já destaquei nas considerações iniciais, o senso comum é algo verificado no próprio dia a dia, sobretudo nos ambientes ligados ao direito, mas não só neles. Um dos pontos que, inclusive, reforça o argumento de que se trata de um senso comum, ou – como coloca Virgílio Afonso da Silva²¹ – um clichê, é justamente o fato de essa visão ser muito difundida nas conversas informais, como uma conclusão quase óbvia e elementar para um problema complexo, ao passo que quase nunca é reproduzida em estudos mais detidos da matéria.

Ainda assim, é possível verificar exemplos deste senso comum em diferentes setores da comunidade de observadores da constituição, o que demonstra que este é – de fato – amplamente difundido. Pretendo, agora, citar alguns exemplos de: (i) matérias

²¹ SILVA, Virgílio Afonso da. Constituição: 50 anos, 150 emendas, e daí? In: **Valor Econômico**, edição 18/10/2013. 2013.

jornalísticas, (ii) declarações de políticos, (iii) declarações de operadores jurídicos, (iv) além de declarações ou artigos de juristas. A demonstração desta difusão reforça a existência deste senso comum, bem como a importância de combatê-lo.

Ao longo dos exemplos, será possível verificar que o núcleo central destas opiniões é, basicamente, composto pelos dois principais elementos já citados do senso comum: (a) a crença de que a Constituição – dado o número de emendas constitucionais – foi relevantemente modificada; (b) a hipótese de que isso representou um excesso, acarretando uma espécie de desmonte do projeto constitucional de 1988, desfigurando-o e impedindo consideravelmente sua plena efetivação. Em uma análise mais vertical, no entanto, é possível verificar argumentos de diferentes ordens que, após a apresentação de todos os exemplos, serão sumarizados no tópico posterior visando sistematizar quais são – em suma – os principais argumentos do clichê sobre o excesso de emendas.

Desde logo, da própria observação dos exemplos de argumentação senso comum, é possível verificar também algumas das bases e origens deste pensamento, muitas vezes relacionadas – na linha da conclusão de Virgílio Afonso da Silva já citada na introdução – a uma busca do constitucionalismo estadunidense como exemplo a ser seguido. No tópico posterior ao presente me dedicarei mais a este tema.

(i) Primeiramente, no jornalismo (notadamente o especializado na área jurídica), sobretudo na chegada de aniversários de “data fechada” da Constituição de 1988, vê-se manchetes como: “A Constituição de 1988 virou uma colcha de retalhos”,²² “Constituição de 1988 é a mais emendada de todas as que já tivemos”,²³ “Aos 30 anos, Constituição Federal chega à 100ª emenda” e ²⁴ “Constituição, ou colcha de retalhos?”.²⁵

O teor de todos estes exemplos é muito análogo: são matérias ressaltando que a Constituição já teve mais de 100 emendas, um número que – em tese – seria demasiadamente grande tomando em conta os exemplos internacionais ou as constituições brasileiras anteriores. Há, neste sentido, uma espécie de desconforto com o alto emendamento, como se representasse – ainda que isso não seja delimitado ou justificado – uma desorganização do sistema político, ou mesmo um sinal de insegurança jurídica. O conteúdo das emendas quase nunca é citado, e quando mencionado, o é de

²² CONJUR. **Onde foi parar a constituição de 1988**. 08 de mar. 2004.

²³ MIGALHAS. **Com mais de 100 emendas, Constituição de 88 é a mais alterada**. 05 de out. 2018.

²⁴ SENADO NOTÍCIAS. **Aos 30 anos, Constituição Federal chega à 100ª emenda**. 26 de jun. 2019.

²⁵ DO PLENÁRIO. **Constituição ou colcha de retalhos? 100 emendas**. 27 de jun. 2019.

forma genérica, sem analisar – de fato – quais são as rupturas e continuidades deste processo de emendamento. Ainda assim, fica nítida a conclusão de que o alto número de reformas teria levado a uma desfiguração da Constituição de 1988.

Um editorial do jornal O Estado de São Paulo, de janeiro de 2022, denominado “O círculo vicioso da constitucionalização”, apesar de reproduzir – no fundo - uma série de argumentos de senso comum, desenvolve de forma um pouco mais detalhada os motivos a partir dos quais a supostamente alta taxa de emendamento à Constituição brasileira seria tão prejudicial. Além de exaltar, por mais de uma vez, o impacto gerado pelo número de reformas constitucionais, independentemente do conteúdo destas, chegando a dizer – inclusive - que “a centena de emendas promulgadas fala por si” (frase que exemplifica muito bem o senso comum ao qual se opõe este trabalho), o centro do argumento do editorial é que a Constituição deveria ser um documento garantidor e estabilidade política, algo que é quebrado quando o texto é muitas vezes modificado. Ainda, haveria um ciclo vicioso de aumento da Constituição e das reformas, uma vez que seu texto extenso exigiria novas mudanças que, futuramente, seriam razão para a busca de mais reformas:

Em tese, a ampla constitucionalização deveria significar uma maior estabilidade do ordenamento jurídico, uma vez que mudanças constitucionais são mais difíceis de serem realizadas. (...)

No entanto, mais do que preservar a estabilidade da ordem jurídica ao longo do tempo, essa ampla constitucionalização produziu um efeito inverso: o enfraquecimento da Carta de 1988. Por tratar de muitos assuntos, muitas vezes num detalhamento excessivo, a Constituição tornou-se, desde a promulgação, objeto de muitas pressões para sua alteração. Com isso, ainda que existam condições específicas para alterar o texto, o Congresso aprovou muitas Emendas Constitucionais (ECs). A EC relativa ao não pagamento dos precatórios foi a 113.^a emenda promulgada!

É muita alteração sobre um texto cuja função é precisamente prover estabilidade (...) Tem-se, assim, o círculo vicioso, prejudicial à força e estabilidade da Constituição: ao ampliar o texto, as emendas o fragilizam, o que demanda novas emendas, e assim vai.

A Constituição, que deveria ser causa de estabilidade e segurança jurídica, torna-se ela mesma fonte de instabilidade. Em vez de ser referência perene para a sociedade e o Judiciário, torna-se ela mesma o grande objeto de mudança. A centena de emendas promulgadas fala por si.²⁶

Haverá, ao longo do trabalho, momento específico para apresentar contrapontos a cada um destes argumentos. Desde já, no entanto, é possível afirmar que o editorial não está de todo errado: a relação entre a extensão do texto da constituição e o número de

²⁶ ESTADÃO. O círculo vicioso da constitucionalização. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opinia/o-circulo-vicioso-da-constitucionalizacao/>

reformas é bem estabelecida na bibliografia sobre o tema²⁷, bem como é existente o fenômeno da constante constitucionalização²⁸. Inobstante, o senso comum se apresenta nas conclusões que o editorial apresenta a partir destas informações: não são justificadas ou comprovadas no texto as teses de que o aumento da Constituição representaria uma fragilização da sua força, ou que o alto número de emendas geraria um cenário de instabilidade. Inclusive, o que parecem demonstrar os estudos que posteriormente serão analisados é justamente o contrário do que propugnam estas teses.

Há, ainda no editorial, uma menção a um suposto aumento da competência do Supremo Tribunal Federal a partir do fenômeno da constitucionalização, sendo possível – portanto – traçar uma relação entre emendas e expansão do poder da Corte, sobretudo para julgar temas políticos.²⁹ Esta afirmação não vem acompanhada de nenhum dado concreto ou indicador, sem fazer menção a qualquer estudo neste sentido. Em verdade, como demonstrarei melhor posteriormente, além de não haver qualquer trabalho demonstrando esta relação, existem trabalhos com indícios contrários: a constitucionalização é um movimento movido, dentre outros motivos, pela tentativa dos agentes políticos de diminuir o escopo de atuação do Supremo Tribunal Federal. O emendamento representaria, em verdade, uma fuga da política ao controle de constitucionalidade de leis.³⁰

(ii) O campo das declarações de políticos no sentido do senso comum sobre as emendas constitucionais é relativamente amplo, porém, merece menos atenção por ser – via de regra – quase uníssono. Na linha da já citada declaração do deputado Ricardo Barros,³¹ políticos costumam se referir a um suposto excesso de emendas à Constituição

²⁷ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

²⁸ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta**: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.

²⁹ “O fenômeno da crescente constitucionalização produz ainda outro efeito, especialmente sentido nos dias de hoje e que tende a crescer. Uma vez que a função do Supremo Tribunal Federal (STF) é defender a Constituição, a ampliação do texto constitucional conduz necessariamente a um aumento dos temas de competência da Corte. Dar status constitucional a um tema significa colocá-lo sob a alçada do Supremo. Assim, mais do que uma usurpação de poder, a crescente interferência do STF nos mais variados temas e questões da sociedade é também resultado da atividade do próprio Legislativo, que continuamente insere na Constituição novos temas, e do Executivo, autor de muitas PECs.” ESTADÃO. O círculo vicioso da constitucionalização. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/opiniao/o-circulo-vicioso-da-constitucionalizacao/>

³⁰ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta**: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.

³¹ FOLHA DE S. PAULO. **Por uma nova Constituição**. 03 de jan. 2021.

justamente quando defendem que esta deve ser substituída³², argumentando que já teria sido deformada, estando – assim – impossibilitada de cumprir suas funções básicas.

O deputado Capitão Augusto, no ano de 2019, defendeu – no âmbito da Câmara dos Deputados – a realização de uma nova constituinte, valendo-se, justamente, do senso comum relacionando alto número de emendas e desfiguração da Constituição:

A nossa Constituição foi feita pensando em presos políticos, pensando no regime militar, algo que não retornará mais. Hoje, ela já se demonstrou totalmente velha, foram apresentadas mais de 3.500 emendas à Constituição, uma colcha de retalhos. E muita coisa que está lá na Constituição, após 30 anos sequer foi regulamentado. (...) Tem que reformar por completo, mas em especial enxugar a Constituição e deixar ela mais clara.³³

Em sentido muito semelhante, o então candidato a Vice-Presidente da República, hoje senador, Hamilton Mourão, defendeu uma nova constituinte, alegando uma insatisfação em relação ao processo constante de constitucionalização dos temas, adicionando ainda o fator de que este processo estaria gerando gastos públicos excessivos. Declarou, em 2018, que “Tudo virou matéria constitucional. A partir dela, surgiram inúmeras despesas. A conta está chegando, está caindo no nosso colo. Chegou o momento em que temos que tomar uma decisão a respeito”.³⁴ Ademais, reforçando o senso comum, defendeu uma constituição “mais enxuta e focada em princípios e valores imutáveis”.³⁵

(iii) Como exemplos representativos dos operadores jurídicos, cito cinco breves passagens de falas de Ministros do Supremo Tribunal Federal que denotam essa visão senso comum de que estamos a tratar. Na linha do que tenho ressaltado, são declarações feitas à imprensa ou em eventos públicos, e não em decisões. Em 2010, o Ministro Gilmar Mendes declarou que “Há excesso de emendas constitucionais no Brasil. Isso decorre de um modelo constitucional, que é um texto analítico, e um texto analítico acaba

³² Vale aqui destacar que, após a onda de emendas de caráter liberalizante do governo Fernando Henrique Cardoso (sobre a qual versaremos em detalhes), em 1999, o atual Presidente da República (na época, opositor) Luís Inácio Lula da Silva declarou que a Constituição havia sido rasgada, e o Brasil necessitava de uma nova assembleia constituinte. Esta declaração no entanto, se refere a uma insatisfação quanto ao conteúdo das emendas que permitiram uma maior liberalização da economia, e não uma insatisfação com o número de reformas. Em diversas outras oportunidades ao longo da história, políticos do Partido dos Trabalhadores (PT) mencionam a necessidade de uma nova constituinte. Isso, no entanto, não se relaciona ao senso comum relativo à quantidade de emendas. Por este motivo, não citei estes como exemplos. Cf. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc29089906.htm> - <https://operamundi.uol.com.br/20-minutos/76475/wadih-damous-nova-constituente-depende-de-esquerda-reencontrar-pulsao-revolucionaria/>

³³ <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/nova-constituente-parlamentares-escrever-constituicao/>

³⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/vice-de-bolsonaro-defende-nova-constituicao-sem-constituente.shtml>

³⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/vice-de-bolsonaro-defende-nova-constituicao-sem-constituente.shtml>

provocando emendas”.³⁶ Mais uma vez ressalto que a relação entre texto analítico e maior quantidade de emendas é comprovada empiricamente. No entanto, o Ministro fala em “excesso de emendas”, sem justificar – em nenhuma passagem de sua fala – o motivo pelos quais a quantidade de reformas teria sido exagerada ou prejudicial.

Em 2013, o Ministro Luís Roberto Barroso afirmou que ““A política ordinária no Brasil se faz, em alguma medida, por meio de emendas constitucionais, o que não é bom”.³⁷ Segundo o Ministro, a analiticidade do texto constitucional teria sido o motor da realização de tantas emendas: "Isso fez com que a Constituição tivesse sofrido mais de 70 emendas, o que compromete, em alguma medida, a vocação de permanência do texto constitucional".³⁸ Mais uma vez é possível verificar que há premissas corretas na fala de Roberto Barroso: estão comprovadas, por estudos empíricos sobre o tema (tratarei melhor posteriormente), tanto a relação entre texto e extenso e aumento de emendas, como a realização de política ordinária pela via das emendas. Não há, portanto, qualquer menção ao motivo pelo qual o número de emendas à Constituição brasileira seria, de fato excessivo. Igualmente, não há qualquer esforço argumentativo em demonstrar – por meio de uma análise dos conteúdos efetivamente modificados – porque estas “mais de 70 emendas” teriam prejudicado, de fato, a vocação de permanência da Constituição.

A Ministra Carmem Lúcia, em 2015, declarou “Há realmente um excesso de mudanças na constituição na vigência da Constituição de 1988. (...) Melhor seria que não tivesse tido necessidade de tantas, porque a jurisprudência constitucional precisa ter uma certa estabilidade”.³⁹ Há, aqui, um argumento que ainda não havia aparecido nos demais exemplos: o de que há um excesso de emendas no Brasil, gerando como efeito negativo uma desestabilização da jurisprudência constitucional.

É verdade que esta preocupação é válida, e já se provou verdadeira na experiência comparada (me refiro especificamente ao México).⁴⁰ Entretanto, a Ministra não cita exemplos que demonstrem – e tampouco os estudos sobre o tema comprovam - a existência de grandes impactos do emendamento constitucional na tarefa de interpretação

³⁶G1. “**Há excesso de emendas constitucionais**” diz Gilmar Mendes. 04 de mai. 2010.

³⁷DIÁRIO DO NORDESTE. **Barroso critica excesso de emendas**. 25 de mai. 2013.

³⁸DIÁRIO DO NORDESTE. **Barroso critica excesso de emendas**. 25 de mai. 2013.

³⁹ MIGALHAS. **Com mais de 100 emendas, Constituição de 88 é a mais alterada**. 05 de out. 2018.

⁴⁰GIMÉNEZ, Francisca Pou; POZAS, Andrea. The Paradox of Mexico’s Constitutional Hyper- Reformism Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation. *In*: ALBERT, Richar; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

da Constituição brasileira. Salvo o exemplo isolado da Reclamação n.º 4.335/AC, e sua relação com a Emenda Constitucional n.º 45/2004 (tema que esmiuçarei posteriormente), não parece haver – salvo melhor juízo – nenhum caso em que o emendamento constitucional quebrou a estabilidade da – já tão desestabilizada por outros motivos – jurisprudência constitucional brasileira.

O Ex-Ministro Eros Grau, em 2018, popularizou um clichê que tem sido muito reproduzido dentro do senso comum sobre o tema das emendas, o de que seu excesso teria feito da Constituição de 1988 uma “colcha de retalhos”. Esta analogia, inspirada na colcha feita com restos de tecidos costurados entre si, define a Constituição como uma mistura de diversos temas “remendados”, que gerariam uma desorganização em seu texto. Há, ainda, a – já recorrente nos exemplos citados – menção à presunção de que uma Constituição muito extensa e emendada é ruim, e deveria ser substituída por um modelo mais conciso:

Acho que a Constituição deveria ser mais concisa. Esse negócio de 99 emendas transforma a Constituição numa colcha de retalhos. Acho que no futuro, quando alterarem essa Constituição, ela deve seguir um modelo mais próximo ao da Constituição norte-americana ou francesa, para dar as linhas fundamentais do que devem ser as leis.⁴¹

No caso Mexicano, com suas mais de 700 reformas (o que – em si não – não quer dizer nada), estudiosas encontraram – de fato – gravíssimos problemas de interpretação e contradições internas na Constituição a partir do hiper-reformismo.⁴² No caso brasileiro, no entanto, isso não parece ter sido demonstrado em nenhum estudo até o momento. Não há, inclusive, em toda a entrevista do Ministro, ou mesmo em nenhuma outra produção ou declaração sua, qualquer demonstração, ou então mera menção, de quais pontos específicos da Constituição teriam ficado confusos, ou mesmo quais problemas a jurisdição constitucional ou a doutrina teriam enfrentado para interpretar o texto constitucional após as emendas.

O Ministro Dias Toffoli, em 2019, declarou “Toda reforma que acontece no país aumenta o texto da Constituição. Se você tem mais Constituição, você tem mais possibilidade de ter judicialização. Simples assim" (...) A reforma é desidratar a

⁴¹ ESTADÃO. ‘Emendas transformam Constituição numa colcha de retalhos’, diz Eros Grau. 23 de set. 2018.

⁴² GIMÉNEZ, Francisca Pou; POZAS, Andrea. The Paradox of Mexico’s Constitutional Hyper- Reformism Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation. *In*: ALBERT, Richar; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

Constituição. É isso que eu defendo”.⁴³ Aqui, além de defender a existência de uma expansão constante da Constituição, o Ministro sustenta que o emendamento constitucional geraria maior judicialização. A relação entre analiticidade da constituição e judicialização é – em certa medida – comprovada. No entanto, para que fosse comprovada a tese do Ministro seria necessária a realização de um trabalho capaz de comprovar um aumento de judicialização de temas tendo por base dispositivos constitucionais adicionados por emenda, o que não foi – até o momento – realizado.

(iv) Por fim, cito alguns exemplos de opiniões integrantes do senso comum reproduzidas por estudiosos do direito. Na linha do que já delineei anteriormente, são raros os artigos e trabalhos acadêmicos que trazem estes clichês. Contudo, é possível encontrar alguns. Os trabalhos que exaram este tipo de visão - em geral – não são dedicados ao tema da análise do reformismo constitucional em si, tocando neste tópico apenas lateralmente. Além disso, estes trabalhos não se dedicam a uma empreitada empírica de análise de emendas.⁴⁴ Ao contrário, o diagnóstico é baseado, via de regra, em apenas um fator: o número de emendas constitucionais⁴⁵. Como exemplo, José Antônio G. Tavares critica o que chama de "hiper-reformismo institucional brasileiro", ainda que o tema não seja trabalhado a fundo, e o conceito sequer seja definido com precisão.⁴⁶ Jussara Maria Moreno Jacintho e Eduardo Gomes Ribeiro Maia consideram que o texto constitucional sofreu um “excesso de emendas”, o que representaria uma derrota da constituição frente aos interesses políticos momentâneos.⁴⁷

Ainda que não em textos acadêmicos, renomados juristas brasileiros têm apresentado visão pessimista em relação ao emendamento constitucional no país, indo ao encontro – por vezes – com a visão senso comum que tento definir. O professor titular de direito processual penal da Universidade de São Paulo, Gustavo Badaró, postou em sua conta no *Twitter*, no dia 05/10/2021: “Hoje um importante periódico jurídico completa 33 anos! A Constituição brasileira já tem 111 emendas constitucionais. É mais de 3 [sic]

⁴³ EXAME. **Toffoli defende “desidratar” Constituição para reduzir judicialização**. 12 de ago. 2019.

⁴⁴ FERNANDES, Maurício Muriack de, *et al.* A aplicação do princípio da proporcionalidade às ECs: limitação material ao poder constituinte derivado – análise de um caso concreto: a limitação remuneratória do abate-teto (artigo 37, inciso XI, da Constituição da República). **Amicus Curiae**, v. 6, 2011, p. 2.

⁴⁵ Esta constatação, no âmbito brasileiro, de que

⁴⁶ TAVARES, José Antônio Giusti. **Reforma política e retrocesso democrático**: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Mercado Aberto, 1998.

⁴⁷ JACINTHO, Jussara Maria Moreno; MAIA, Eduardo Gomes Ribeiro. Ativismo judicial: vontade de poder ou vontade de constituição? Uma leitura do instituto à luz do diálogo Hesse-Lassale. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Pelotas**, v. 5, n. 1, p. 382-382.

emendas por ano. Praticamente uma publicação quadrimestral! Não há qualquer risco de o Brasil dar certo!”.⁴⁸

É evidente que a ferramenta utilizada tem suas limitações para a realização de maiores explicações (o *Twitter* impõe limites de caracteres para as postagens, ainda que seja possível traçar “linhas” com diversas postagens pequenas quando se pretende versar sobre um tema mais complexo). De todo modo, o fato é que o professor Badaró tratou como verdadeiro fato consumado, sem necessidade de qualquer explicação adicional ou menção a algum estudo ou autor, como se uma obviedade fosse, a impossibilidade de o Brasil “dar certo” com uma Constituição com 111 emendas. Esta postagem define muito bem esta impressão geral que existe de que, o suposto excesso de emendas, defeito crônico do constitucionalismo brasileiro, seria um problema de diagnóstico simples e elementar, verificável apenas pelo número de reformas.

O jurista Carlos Ari Sundfeld, professor titular de direito administrativo da Fundação Getúlio Vargas, em ao menos duas oportunidades reproduziu alguns dos sentidos comuns a respeito do emendamento constitucional brasileiro, ainda que tenha oferecido alguns elementos argumentativos diversos dos que surgiram até o momento.

Em publicação realizada em 2022, no jornal O Globo, Sundfeld defende que um candidato ideal para as eleições presidenciais deverá estabelecer um compromisso de não mais “encorpar” a Constituição, já muito emendada:

A Constituição de 1988 já nasceu enorme e aumentou bastante com o tempo. Será que ela pode ser ainda mais encorpada, sempre que novas regras parecerem relevantes?

Ao longo dos anos, pesquisando a experiência brasileira, passei a ter uma visão contida sobre o lugar da Constituição na vida política. Normas constitucionais têm de cuidar apenas da estrutura indispensável e permanente do estado social e democrático de direito, incluindo direitos fundamentais. Prefiro que o máximo de assuntos seja resolvido pelos poderes ordinários, em especial os legisladores e governantes, que são renovados democraticamente. (...)

Se um candidato está disposto a ampliar sem parar a nossa Constituição é porque não confia nos legisladores do futuro e prefere engessar ao máximo as regras que julga importantes, para elas serem difíceis de mudar. (...)

Minha expectativa, portanto, é por um direito público apenas moderadamente constitucional. Fomos para o extremo oposto nas últimas décadas, confundindo emenda constitucional com post em rede social, e estamos pagando caro por isso.⁴⁹

⁴⁸ <https://twitter.com/gustavobadaro1>

⁴⁹ <https://blogs.oglobo.globo.com/fumus-boni-iuris/post/carlos-ari-sundfeld-qual-direito-publico-eleger-em-2022.html>

Alguns elementos argumentativos diferentes daqueles que eu trouxe em outros exemplos são adicionados nestas declarações. Primeiramente, há uma visão de que o emendamento constitucional encorpa a Constituição de forma excessiva, o que faz com que esta tenha um papel muito proeminente, ao contrário do papel que – segundo Sundfeld – seria desejável, de uma Constituição que apenas arbitrasse conflitos, com funções e escopo reduzidos. Ainda, afirma que – ao encorpar – a Constituição acaba engessando o dia a dia da política ordinária, tolhendo as possibilidades dessa de decidir sobre os mais diversos temas.

Apesar de uma argumentação diferente, os elementos centrais daquilo que descrevi como senso comum permanecem: trata-se de uma visão que presume que a Constituição foi muito alterada, olhando apenas para o número de reformas, avaliando isso de forma muito negativa, como um hiper-reformismo. A comparação irônica entre emendas e posts em redes sociais ilustra bem esta visão de que o problema do alto emendamento, em verdade, seria uma obviedade.

O fato é que o desconforto do autor com o “encorpamento” da Constituição parece estar muito mais relacionado à sua preferência por um constitucionalismo liberal mais enxuto, tal qual o dos Estados Unidos (e, portanto, uma insatisfação com o modelo constitucional) do que propriamente ao emendamento em si. Ao trazer o tema do engessamento da política, supostamente promovido pelos governantes que tentam cristalizar interesses na Constituição para torná-los mais difíceis de mudar (algo que comprovadamente ocorre),⁵⁰ o autor também não cita qualquer exemplo, ou mesmo um tema específico, em que – graças às emendas – políticos não têm sido capazes de agir (até porque, na linha do que se demonstrará, aquilo que é adicionado de forma fácil na constituição pode ser – de forma igualmente fácil – retirado). O autor inclusive menciona que o Brasil estaria “pagando caro” por este engessamento, mas não explica o motivo, e quais grandes temas estariam imobilizados graças à rigidez de disposições constitucionais adicionadas por emenda.

Em outra oportunidade, no mesmo jornal e no mesmo ano, Carlos Ari Sundfeld voltou a defender ideias semelhantes, no sentido de que a Constituição estaria engessando a política ordinária, dando ao fenômeno o nome de “hiperinflação constitucional”: “Até hoje, foram 122 emendas para incluir regras casuísticas de todo tipo na Constituição,

⁵⁰ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta**: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019, p. 28.

engessando e distorcendo a gestão pública. (...). Por isso, combater a inflação constitucional é condição indispensável para qualquer progresso jurídico na gestão pública brasileira”.⁵¹

A reprodução dos sentidos comuns relativos ao número de reformas e seu suposto impacto aprioristicamente verificável na manutenção da constituição permanecem. No entanto, nesta publicação – ao contrário da anterior - em determinado trecho o autor faz menção à porção que teria sido mais afetada pelo fenômeno da inflação constitucional: a das finanças públicas. Sundfeld justifica esta alegação citando o texto “Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil”, dos economistas Paulo Bijos e Daniel Couri.⁵² O texto citado, em verdade, se dedica pouco ao tema das emendas constitucionais. Ao diagnosticar uma dificuldade de gestão das finanças pelo engessamento político causado por uma série de fatores, os autores citam que o referido tema, na Constituição, foi aquele que mais foi emendado nos últimos tempos (informação verdadeira). A mudança de regras sobre finanças, feita de forma constante, em nível constitucional de rigidez, dificultaria a tarefa dos gestores públicos (ainda mais em um cenário permeado por uma série de outras dificuldades advindas da legislação infraconstitucional, dos órgãos de controle e fiscalização, das incertezas políticas internas e externas, etc).

Tendo em vista os argumentos acima arrolados, é possível dizer que esta opinião exarada por Sundfeld, especificamente no que diz respeito ao tema das finanças, foi bem embasada e justificada, fugindo ao padrão senso comum que temos verificado nos outros exemplos. Inobstante, é igualmente verdade que os resultados encontrados e apresentados parecem colocar a questão do emendamento como mais um fator, pontual e específico, dentro de um cenário mais amplo, para a construção de um quadro de engessamento na gestão de finanças públicas.

Dito isso, ainda que a opinião seja embasada, as recorrentes menções ao número de emendas, a transposição um tanto “automática” dos argumentos de finanças para o todo da Constituição, e a denominação do problema como uma “hiperinflação constitucional” parecem, ao fim e ao cabo, continuar carregando uma grande carga de influência dos clichês. Neste sentido, inclusive, Sundfeld chega a mencionar que, para além do tema das finanças, haveria “problema semelhante em muitos outros campos”.⁵³

⁵¹ <https://oglobo.globo.com/blogs/fumus-boni-iuris/post/2022/06/carlos-ari-sundfeld-caminhos-juridicos-para-reformar-gestao-publica.ghtml>

⁵²BIJOS, Paulo; COURI, Daniel.. **Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil**. 2022.

⁵³ <https://oglobo.globo.com/blogs/fumus-boni-iuris/post/2022/06/carlos-ari-sundfeld-caminhos-juridicos-para-reformar-gestao-publica.ghtml>

sem, no entanto, sequer mencionar quais campos seriam esses, de forma a buscar justificar a, aparentemente hiperbólica (ao meu ver), classificação do emendamento constitucional como uma “hiperinflação”.

Diante do quadro apresentado, presumo ter demonstrado que o senso comum acerca do reformismo constitucional brasileiro se trata de uma visão altamente capilarizada (entre jornalistas, políticos, operadores jurídicos e juristas), mas que possui conclusões, ao menos aparentemente, apressadas (como a de que o emendamento impedirá o Brasil de “dar certo”), embasadas em conclusões que tratam de forma elementar um tema complexo (como se o número de emendas brasileiras, se comparado com o de outros países, pudesse trazer grandes respostas), e sem testagem empírica.

No tópico seguinte, irei sumarizar os principais argumentos - extraídos dos exemplos citados - que compõem o senso comum acerca das reformas constitucionais brasileiras. Posteriormente, buscarei compreender algumas de suas origens, a fim de entender melhor estes clichês, pavimentando – desde já – uma posterior refutação.

1.2. Síntese dos argumentos de senso comum, e de que maneira as pesquisas sobre o tema podem refutá-los ou, ao menos, fragilizá-los

Considerando todos os exemplos citados, estando devidamente demonstrada a difusão do senso comum sobre o emendamento constitucional entre os observadores do constitucionalismo, passo a sintetizar os principais argumentos utilizados. Essa sumarização tem como funções: (i) apresentar, de maneira mais clara e sintética, qual a composição argumentativa do senso comum em toda sua amplitude, o que auxiliará na organização do trabalho e no entendimento acerca de quais são os pontos a serem desconstruídos; (ii) auxiliar na necessária definição, até pela limitação inerente a um trabalho de mestrado, do escopo dos argumentos que julgo ser capaz de rebater de forma mais direta a partir da metodologia adotada.

Na linha do que já foi possível observar no tópico anterior, o senso comum sobre o emendamento é composto por um leque de posições diversas (que vão desde preocupações mais propriamente jurídicas, passando por preocupações administrativas, chegando – inclusive – a debates de natureza econômica), mas que ao fim que convergem ao ponto do desconforto apriorístico com o emendamento. Ainda que seja importante sumarizar todas as facetas do senso comum, é evidente que não seria possível realizar um trabalho capaz de refutar, em igual medida, argumentos de naturezas tão distintas (tendo

que lidar no mesmo trabalho de mestrado, por exemplo, de saliência do emendamento e de gastos públicos causados pelo reformismo constitucional). Neste sentido, urge a necessidade de restringir, dentre os 10 argumentos que sintetizei, a quais deles meu trabalho se refere de forma mais direta e poderá contribuir de forma mais substancial.

Uma vez que meu trabalho se volta, justamente, a um combate dos elementos centrais do clichê que já – por vezes - citei (a avaliação de que há uma quantidade excessiva de mudanças, e o entendimento de que isso causou uma desfiguração no texto constitucional), serão justamente aqueles argumentos mais centrais e básicos do senso comum, ligados ao número de emendas e ao eventual desmonte de sua estrutura, os focais deste trabalho. Inobstante, acredito que o trabalho será capaz de contribuir, ainda que minimamente, para, se não refutar, ao menos auxiliar a botar em cheque alguns dos outros feixes argumentativos do senso comum. Portanto, a ideia é trabalhar com a refutação direta dos argumentos mais centrais do senso comum, trazendo também algumas ideias para um início de refutação ou descredibilização das demais alegações.

Vale destacar que estes argumentos sumarizados se cruzam, em alguma medida, afinal, pertencem ao mesmo senso comum composto pelos mesmos elementos centrais. Entretanto, cada um dos argumentos possui suas particularidades, que visei destacar, apontando também que tipo de pesquisa seria necessária para refutá-los ou confirmá-los. São os argumentos:

(1) O número de emendas seria inegavelmente alto, o que – por si só – seria um motivo de preocupação, denotando uma espécie de desorganização do sistema político ou, no mínimo, uma heterodoxia do nosso constitucionalismo.

Este é o argumento mais “básico” de todos, eis que sequer é carregado de grandes justificativas. Aqui está representada a muita difundida opinião de que um número superior a 100 emendas é exagerado (número considerado alto, para além de qualquer justificativa). Estas 100 emendas, por sua vez, representariam uma espécie de “distorção em si” do constitucionalismo, fadando-o ao insucesso. Para que tal fator se comprovasse, seria necessário que as pesquisas empíricas demonstrassem, de fato, distorções decorrentes do número de emendas.

(2) O alto número de emendas à constituição brasileira, certamente, a desfigurou, afastando-a de forma demasiada do projeto original.

Este argumento é uma espécie de “outra roupagem” ao argumento anterior, vez que ambos levam em consideração apenas o número de emendas feitas à Constituição como fator relevante, com a diferença de que este elabora alguma justificativa mínima ao desconforto com o reformismo: teria havido um afastamento do projeto original. Na linha do que demonstrei, exemplos deste argumento não costumam apontar emendas específicas ou temas específicos em que isso teria acontecido. Mas a crença é na existência de um desmonte pelo reformismo constitucional. Para que tal argumento se comprovasse, seria necessário que as pesquisas empíricas demonstrassem, de fato, uma grande incidência de mudanças relevantes com impacto nas mais importantes porções da Constituição de 1988.

(3) *O emendamento em excesso gera uma desorganização da Constituição, tornando-a uma “colcha de retalhos”, ou seja, uma mistura de diversos elementos diferentes, dificultando sua compreensão e interpretação.*

Esta visão, também muito difundida, presume que a constituição, a partir do emendamento, teria juntado um excesso de regras e temas diversos muito maior e mais confuso do que o texto original. A comprovação deste argumento dependeria de estudos empíricos que demonstrassem, por exemplo, que emendas teriam inserido na Constituição muitas regras de grande relevância interpretativa, contrastando ou mesmo entrando em contradição com disposições do texto original. Ainda, isso poderia ser comprovado por meio de julgados ou mesmo trabalhos normativos que demonstrassem que, de fato, a Constituição de 1988 emendada se tornou de difícil compreensão, sistematização ou coisa que o valha.

(4) *A Constituição é muito grande, e o emendamento excessivo a faz maior ainda, resultando em uma espécie de processo autopoietico de crescimento constante, que é prejudicial ao constitucionalismo.*

É o argumento daqueles que defendem que a expansão da Constituição gera, em si, um problema (que, segundo o editorial do jornal Estado de São Paulo, seria de fragilização ou instabilidade). Para demonstrar este ponto, primeiramente pesquisas teriam que demonstrar que constituições grandes são ruins, e que isso é prejudicial ao constitucionalismo de alguma forma. Em mesmo sentido, haveria de se demonstrar que o crescimento constante teria sido capaz de trazer algum problema concreto.

(5) As emendas constitucionais, em excesso, geram um aumento do poder do Supremo Tribunal Federal, pois quanto maior a constitucionalização de temas, mais conteúdos permanecem sob alçada do Poder Judiciário.

Trata-se, portanto, do argumento que relaciona constitucionalização com aumento da judicialização de temas. A devida comprovação deste argumento viria por meio da realização de um trabalho que comprovasse um aumento de judicialização, versando especificamente de dispositivos constitucionais adicionados por emenda.

(6) As emendas constitucionais, quando em excesso, geram uma instabilidade na jurisprudência constitucional.

Este é o argumento que aduz que as emendas constantes estariam atrapalhando, ou confundindo, o trabalho de interpretação constitucional das Cortes, gerando prejuízo à coesão da jurisprudência. Somente a comprovação de um considerável número de exemplos de julgados em que, graças ao excesso de emendas, teriam sido constatadas confusões, instabilidades ou descontinuidades na jurisprudência constitucional, seria capaz de demonstrar a veracidade deste argumento.

(7) Uma constituição serve para gerar estabilidade, e quando ela muda muito, há instabilidade política.

Este argumento é aquele que presume que a função de estabilidade de uma constituição é medida a partir de quão estático é o seu texto. Sendo assim, constituições pouco modificadas seriam mais estáveis, enquanto as mais reformadas seriam instáveis. Ainda, a modificação constitucional constante deveria significar alguma perda de segurança jurídica. Pesquisas teriam que demonstrar que constituições que mudam muito geram maior instabilidade política, mais crises institucionais ou mesmo substituições de regime/de constituição. Ainda, no caso brasileiro, haveria de ser possível demonstrar – por meio de exemplos – que o emendamento foi causa de instabilidades em uma quantidade relevante de momentos políticos. No mínimo, haveria de se comprovar uma quantidade relevante de reformas em garantias da população, de modo a demonstrar alguma espécie de insegurança jurídica causada pelas emendas.

(8) Uma constituição deveria servir apenas para a regulação de alguns poucos temas fundamentais, sendo que o emendamento constitucional enfraquece a Constituição brasileira justamente por ordinalizá-la.

A partir desta visão, à constituição caberia um papel de árbitra de grandes conflitos e temas. A ela se recorreria apenas no debate das grandes questões, sendo negativo que uma constituição cuide de minúcias, sob pena de se tornar “ordinária” ou menos importante. O emendamento potencializaria este processo. Não apenas a ordinarização do emendamento constitucional teria que ser comprovada, mas notadamente o alegado enfraquecimento da constituição supostamente decorrente deste processo. Haveria de se demonstrar, de alguma forma, que a Constituição perdeu força ou relevância na comunidade política. Para além da demonstração da ordinarização, dificilmente um trabalho empírico seria capaz de contribuir decisivamente para a demonstração dos prejuízos que ela, supostamente, acarreta.

(9) As emendas em excesso geram um engessamento exacerbado da política ordinária, dificultando sobretudo a administração pública, que exige dinamismo.

A partir deste argumento, o emendamento constante seria um instrumento para cristalizar escolhas na Constituição, alçando-as a um nível intangível à política ordinária, o que acarretaria um engessamento, prejudicando o dinamismo exigido – sobretudo – pela administração pública. Esta tese só poderia ser comprovada por meio da apresentação de exemplos em que o alto emendamento constitucional (e não uma ou outra emenda específica) dificultou o dinamismo da política ordinária. Ademais, pesquisas empíricas poderiam apresentar, por exemplo, que a realização da política pela via do emendamento representa, de fato, uma forma pouco dinâmica / pouco mutável de lidar com temas inerentes à gestão pública.

(10) O emendamento em excesso acarreta aumento dos gastos públicos.

Nesta visão, o emendamento constitucional representaria uma inflação de temas na Constituição, que acarretariam – posteriormente – aumento dos gastos públicos. Isso teria que ser demonstrado por meio de uma pesquisa capaz de correlacionar, novas despesas acarretadas por reformas constitucionais, e efetivo aumento das despesas públicas do país.

Sumarizados os argumentos, na linha do que destaquei no início do tópico, é possível verificar que os argumentos 1 e 2 são os mais básicos e centrais, influenciando sobremaneira os demais, e correspondendo – quase que simetricamente – aos dois grandes elementos do senso comum que, desde a introdução, tenho destacado: (a) a crença de que a Constituição – dado o número de emendas constitucionais – foi relevantemente

modificada; (b) a hipótese de que isso representou um excesso, acarretando uma espécie de desmonte do projeto constitucional de 1988, desfigurando-o e impedindo consideravelmente sua plena efetivação.

Considerando os objetivos do trabalho, a pergunta de pesquisa, e os métodos que adotarei visando uma compreensão da saliência do emendamento constitucional brasileiro, serão estes (1 e 2) os argumentos que tentarei refutar de maneira mais direta. Isso ocorrerá ao longo de todo trabalho, embora dedicarei a conclusão para uma resposta específica, dirigida a cada um dos argumentos sintetizados.

Os argumentos 3, 4, 5, 6 e 7 poderão ser respondidos de forma consideravelmente satisfatória, ao longo do trabalho, por meio de uma confluência de trabalhos já realizados (sobre os quais tratarei no capítulo II) com alguma contribuição – maior ou menor a depender do argumento – da minha pesquisa empírica. Não integram, portanto, o centro do trabalho, mas a pesquisa será capaz de dialogar de forma relativamente intensa com estes temas.

Os argumentos 8, 9 e 10, talvez sejam aqueles sobre os quais menos o trabalho terá capacidade de contribuir, justamente por estarem muito mais vinculados, respectivamente, à visão de constitucionalismo, de administração pública e de economia dos seus defensores, do que propriamente à verificação de um hiper-reformismo em termos de afastamento da Constituição de seus propósitos originais (ainda que isso exista também, em menor medida, em outros argumentos).

É possível verificar, inclusive, que nos argumentos do segundo grupo (de 3 a 7), e sobretudo nos do terceiro (8 a 10), uma refutação direta exigiria a realização de pesquisas que se afastam consideravelmente daquela que estou realizando, agregando elementos de política e economia cuja complexidade não cabe neste trabalho.

Isto não significa, porém, que em diferentes medidas, este trabalho não poderá auxiliar – seja a partir da minha pesquisa empírica, seja a partir da revisão bibliográfica de outros trabalhos – ao menos no questionamento das bases destes outros argumentos. Em alguns casos, por exemplo, poderei alegar que não existem estudos comprovando os argumentos do senso comum, embora não venha a realizar – por minha conta – a “prova negativa”, pelas razões já expostas. De toda forma, ainda que não faça, nestes demais argumentos, uma refutação “completa” como aquela que pretendo fazer nos temas 1 e 2,

acredito que posso ao menos fragiliza-los, botando-os em cheque ao longo do trabalho e, sobretudo, na conclusão.

1.3. As possíveis bases ou origens do pensamento senso comum sobre o emendamento constitucional brasileiro: um início de refutação

Neste tópico final do capítulo I, irei esboçar algumas das possíveis bases ou origens do pensamento senso comum sobre as emendas constitucionais no Brasil. Muitas delas são perceptíveis por meio de menções diretas que aparecem nos próprios argumentos que sumariei. Outras destas bases, são perceptíveis pela própria natureza daquelas falas. Explorar, ainda que de maneira breve, estas origens, possibilitará, além de uma visão mais ampla do senso comum, também um início de refutação deste. Isto porque a visão clichê, muitas vezes, está diretamente associada às lentes equivocadas utilizadas pelos observadores da Constituição.

Uma primeira base, que me parece a mais relevante, é a influência do constitucionalismo estadunidense sobre os observadores da constituição. Rogério Arantes e Cláudio Couto reconheceram claramente a existência de um senso comum contrário à mudança constitucional e a textos constitucionais analíticos: a impressão geral é a de que um “bom constitucionalismo” seria sempre composto por um texto enxuto e muito raramente modificável, com padrões rígidos de estabilidade. A origem desta ideia seria a influência do constitucionalismo estadunidense, cujas instituições possuem precisamente tal desenho.⁵⁴ Desta forma, independentemente de estudos empíricos, o senso comum atesta que realidades constitucionais como a brasileira são automaticamente ruins, desorganizadas, inseguras ou ineficientes. Ocorre, porém, que na linha do que apresentarei de forma mais aprofundada posteriormente, estudos empíricos demonstram que modelos que carregam estas características da Constituição estadunidense são raros, e mais, geralmente possuem baixa longevidade. Não haveria, neste sentido, qualquer razão para tomar Constituição estadunidense como grande referência, até porque sua longevidade, em um desenho tão enxuto e tão pouco emendado é uma exceção à regra.⁵⁵

⁵⁴ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta**: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019. p. 17 (nota de rodapé 2).

⁵⁵ ELKINS, Zachary, et. al., op. cit. p. 65.

Delego, também, a esta comparação com o constitucionalismo estadunidense o fetiche da contabilização de número de emendas e – analogamente – o número de artigos da constituição, como se fossem um dado capaz de oferecer grandes respostas. A preocupação em contar artigos e emendas, no fim das contas, tem uma função muito clara: a de mostrar de maneira simples quão extensa é a Constituição de 1988, e quão emendada ela já foi. Estas contas parecem servir somente a um propósito argumentativo, o de demonstrar quão afastado está o constitucionalismo brasileiro do “ideal”. Até por isso, é muito raro (para não dizer improvável) ver uma menção ao número de emendas constitucionais do Brasil seguida de elogios.

Na linha do que consignou Virgílio Afonso da Silva: o número de emendas à Constituição brasileira (128) é considerado altíssimo, justamente por tomar como base a comparação com a Constituição estadunidense (27). Evidentemente não o seria se comparado ao constitucionalismo mexicano, por exemplo, que tem 707 emendas (com uma das mais longevas constituições do mundo). O argumento senso comum, voltando à comparação com os Estados Unidos, ignora – na linha do que afirma o professor Virgílio – que muito provavelmente as 27 emendas mudaram muito mais a Constituição estadunidense do que as 128 no paralelo brasileiro.⁵⁶ Basta verificar, por exemplo, que o texto original desta Constituição permitia a escravidão, o que foi abolido – do ponto de vista jurídico – por uma emenda constitucional (13^a). Talvez esta única emenda tenha mudado mais frontalmente os princípios da Constituição estadunidense do que as 128 emendas brasileiras somadas.

Esta primeira base do senso comum, portanto, pode ser chamada também de um “viralatismo” constitucional.⁵⁷ No fundo, uma das grandes bases aos argumentos 1, 2, 3, 4, 7 e 8 é justamente esta rejeição apriorística ao modelo constitucional brasileiro, tendo em vistas o estadunidense como ideal. No fundo, argumentos como o de número 8 (“Uma constituição deveria servir apenas para a regulação de alguns poucos temas fundamentais”) apenas demonstram uma insatisfação enorme com a própria Constituição de 1988 e seu desenho, e não com as emendas em si.

Isto porque é nítido que, ainda que a Constituição estadunidense sirva para regular alguns poucos temas, é fato que não foi essa a escolha institucional dos constituintes para

⁵⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. Constituição: 50 anos, 150 emendas, e daí? In: **Valor Econômico**, edição 18/10/2013. 2013.

⁵⁷ Nelson Rodrigues definia: “Por ‘complexo de vira-lata’ entendo eu a inferioridade em que o brasileiro se coloca, voluntariamente, em face do resto do mundo. O brasileiro é um narciso às avessas, que cospe na própria imagem. Eis a verdade: não encontramos pretextos pessoais ou históricos para a autoestima”.

o nosso texto constitucional. Por uma série de motivos históricos e políticos, aqueles que fizeram nossa Constituição optaram por incluir nela muitos temas, para que fosse capaz de regular mais do que o básico.⁵⁸ Igualmente, estudos demonstram que a flexibilização da regra de emendamento na Constituição brasileira também foi uma escolha ligada a aspectos conjunturais.⁵⁹ A insatisfação com estes fatores, muito refletida no senso comum contra as emendas, é uma insatisfação com a própria Constituição, ainda que este argumento – paradoxalmente – muitas vezes seja travestido de uma proteção quase sacralizadora dela.

Uma segunda base que cito, seguindo esta linha, e também muito influenciada pelo “viralatismo”, é justamente a sacralização (mesmo que só aparente ou retórica) do texto constitucional. Nesta linha, mudar muito a constituição seria abalar sua relevância, tornando a constituição um documento mais “corriqueiro” e mais suscetível a influências da política, o que abalaria sua “força normativa”⁶⁰. Muito embora o constitucionalismo pressuponha um comprometimento com a estabilidade e a preservação da ordem constitucional, muitas vezes este compromisso é confundido com uma sacralização irracional, a partir da qual o texto da constituição é “quase perfeito”, e qualquer modificação a ele seria, em si, um retrocesso.

Em verdade, uma só emenda pode vir a esgotar toda uma ordem constitucional, enquanto 100 emendas podem preservá-la e inclusive aprimorá-la. O excesso de emendas pode até ser preocupante, e inclusive pode até vir a fragilizar a força normativa da Constituição. Porém, isso só ocorrerá caso o conteúdo destas reformas gere – de fato – este efeito, fragilizando aspectos relevantes do texto constitucional e impedindo sua instrumentalidade jurídica. A importância do compromisso constitucional e o desejo de que este possua relevância normativa não são, neste sentido, argumentos fundados e razoáveis para que se rejeite aprioristicamente a quantidade de emendas.

Não há texto perfeito, e não é possível pressupor que, somente pelo fato de mudar muito, a constituição piora, perde importância e perde força jurídica, até porque esta

⁵⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, p. 375-393, 2018.

⁵⁹ KNIGHT, Jack. (2001) “Institutionalizing Constitutional Interpretation” in Ferejohn, J. & Rakove, J & Riley, J (Eds.) (2001). *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge University Press.

⁶⁰ Cf. HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*, tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Sérgio Antônio Fabris Editor: Porto Alegre, 1991. “Igualmente perigosa para a força normativa da Constituição afigura-se a tendência para a freqüente revisão constitucional sob a alegação de suposta e inarredável necessidade política. Cada reforma constitucional expressa a idéia de que, efetiva ou aparentemente, atribui-se maior valor às exigências de índole fática do que à ordem normativa vigente. Os precedentes aqui são, por isso, particularmente preocupantes. A freqüência das reformas constitucionais abala a confiança na sua inquebrantabilidade, debilitando a sua força normativa”

depende de outros mecanismo de *enforcement* além da regra de emendamento (como, por exemplo, o controle de constitucionalidade).⁶¹ Neste sentido, cito frase de Thomas Jefferson que, ainda nos primórdios do debate sobre possibilidades de mudança constitucional, criticava aqueles que “olham para as constituições com santíssima reverência e as consideram como a arca da aliança, sagrada demais para ser tocada”.⁶² Todos os argumentos de números de 1 a 8 parecem, em alguma medida, influenciados por esta visão sacralizadora exacerbada.

Uma terceira base que identifico é a do medo do autogoverno, da política e da decisão “do povo”. O cientista político Francis Dupuis-Déri chama este fenômeno de “ágora-fobia política, isto é, o medo e o ódio das pessoas reunidas na ágora para deliberarem e governarem a si mesmas”.⁶³ Para o autor, a visão agorafóbica, muito presente na contemporaneidade, seria aquela que, ao invés de enxergar a necessidade de autogoverno, pressupõe ser melhor que as pessoas delegassem o poder de governar a uma elite capaz de prover o bem comum.⁶⁴

No campo da filosofia política, Chantal Mouffe identifica, também na contemporaneidade, fenômeno semelhante, dando a ele o nome de “pós-democracia”. Segundo a autora, a disputa política agonística e popular teria dado lugar ao desinteresse pela política e ao excesso de “racionalização” e “tecnicização” do debate público, transformando a democracia em uma espécie de ratificação de propostas formuladas por especialistas. A delegação de decisões fundamentais às cortes, por exemplo, seria signo deste fenômeno.⁶⁵

Minha intenção não é ir tão longe, definindo o paradigma da democracia contemporânea. No entanto, identifico esta *ágora-fobia* como a principal fonte da *emendofobia*. Observadores temem emendas justamente por temerem um cenário político mais “radical” (utilizando os termos de Mouffe) e “popular”, capaz de conduzir a uma mudança real de paradigma a partir dos anseios das forças políticas. Em última instância, em apego à sacralizada constituição, se esquecem que ela mesmo pressupõe a possibilidade (e ao meu ver, necessidade) de mudança, e temem o que o povo

⁶¹ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. Construção democrática e modelos de Constituição. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 545-585, 2010.

⁶² Carta de Thomas Jefferson para James Madison, in: ELKINS, Zachary, et. al., op. cit. p. 1. (*tradução livre*).

⁶³ DUPUIS-DÉRI, Francis. Quem tem medo do povo? o debate entre ágorafobia política e ágorafilia política. **Revista Estudos Libertários**, v. 1, n. 1, p. 9-35, 2019, p. 5.

⁶⁴ DUPUIS-DÉRI, Francis. *op. cit.*, p. 5.

⁶⁵ MOUFFE, Chantal. **Por um populismo de esquerda**. São Paulo: Autonomia Literária, 2019, p. 22.

“descontrolado” ou “mal informado”, representado por políticos “despreparados”, fará desta constituição.

Traçando um paralelo, autores como Jeremy Waldron e Larry Kramer, quando tecem críticas ao controle judicial de constitucionalidade, criticam esta “demonização” que se faz da arena política, imaginando o parlamento somente como o ambiente do rivalismo e das decisões em interesse próprio, incapaz de interpretar a constituição ou de decidir pensando no bem comum. Não por coincidência, essa demonização do Legislativo feita pela literatura jurídica geralmente vem acompanhada de uma “idealização” feita do Poder Judiciário, que decidiria de forma neutra, por razões técnico-jurídicas.⁶⁶

Juristas tendem a ver a constituição mais como um documento jurídico, próprio dos bacharéis em direito, do que um documento político, próprio do debate parlamentar.⁶⁷ Por este motivo, quando políticos resolvem mudar a constituição, o primeiro ímpeto destes parece ser a rejeição.⁶⁸ Desta forma, a resistência à política (*ágora-fobia*) é um fundamento ainda maior do senso comum quando diagnosticada em juristas e operadores do direito em geral.

Em mesmo sentido, Vicki Jackson instrumentaliza este temor da política, inserindo-o no contexto do debate do emendamento, cunhando o termo emendofobia, que posteriormente foi adotado também por Yaniv Roznai.⁶⁹ Para a autora, emendofobia é “um medo irracional de recorrer às emendas, mesmo quando a ocasião é apropriada”.⁷⁰ Uma espécie de resistência apriorística à própria ideia de se emendar, motivada – justamente – pelo medo da política.⁷¹

Desta feita, a emendofobia se faria presente justamente quando observadores e agentes políticos demonstrassem resistência ou aversão às emendas ou ao processo de emendamento, independentemente da avaliação do conteúdo daquelas emendas, algo que conecta muito bem a ideia de agorafobia com o senso comum anti-emendas de que tenho falado desde o início do trabalho.

⁶⁶ WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*. V. 115. 2006, p. 1381-1397. KRAMER, Larry D. *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Nova Iorque: Oxford University Press. 2004, p. 241.

⁶⁷ WALDRON, Jeremy. *op. cit.*, p. 1381-1397. KRAMER, Larry D. *op. cit.*, p. 241.

⁶⁸ Agradeço ao Prof. Rogério Arantes, do Departamento de Ciência Política da USP por esta ideia, que surgiu durante uma discussão em suas aulas.

⁶⁹ ROZNAI, Yaniv. *Unconstitutional constitutional amendments: the limits of amendment power*. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 27. (*tradução livre*)

⁷⁰ JACKSON, Vicki C. The (myth of un) amendability of the US Constitution and the democratic component of constitutionalism. *International Journal of Constitutional Law*, v. 13, n. 3, p. 575-605, 2015, p. 602. (*tradução livre*). O primeiro uso do termo se deu em JACKSON, Vicki C. *op. cit.*, p. 413.

⁷¹ JACKSON, Vicki C. *op. cit.*, p. 602.

Esta origem agorafóbica parece estar ligada a muitos dos argumentos sumarizados no tópico anterior, justamente por reproduzirem a ideia de que um constitucionalismo ideal é aquele que muda pouco, mais estável e menos disponível às vontades políticas momentâneas (argumento de n.º 7 sintetiza bem essa ideia). É curioso, porém, que esta base entra em completo choque com o argumento n.º 9, que diz que “as emendas em excesso geram um engessamento exacerbado da política ordinária, dificultando sobretudo a administração pública, que exige dinamismo”. No caso específico deste argumento, portanto, a emenda é vista como um fator de estabilidade política exacerbada, não servindo para ele a explicação agorafóbica.

Isto leva a uma quarta e última origem do pensamento senso comum contrário às emendas, que serve muito aos argumentos 9 e 10: o fiscalismo. Basicamente, existe um pensamento que considera excesso de Constituição um sinônimo de excesso de Estado e gastos públicos. É a linha de pensamento, denunciada e refutada por Marta Arretche, que defende que a Constituição “não cabe no orçamento”.⁷² Há, neste sentido, um paralelo em que o suposto excesso de emendas representaria, também, um excesso de Estado. Isto geraria desequilíbrio das contas públicas, endividamento, corrupção e perda da competitividade do país. No caso brasileiro específico, Marta Arretche – sem se debruçar especificamente sobre o tema do excesso de emendas – mostra que crises fiscais estão muito mais ligadas às desvinculações de receitas e à regressividade do sistema tributário, do que à estrutura constitucional de direitos (emendada ou não). James Buchanan e Gordon Tullock, em um outro sentido, defendem ser prejudicial, a priori, mudar a constituição. Utilizando argumentos de escolha racional, defendiam que países que emendavam muito não conferiam suficiente confiabilidade ao sistema econômico, controlando-o de forma excessiva.⁷³

Acolhendo ou não estas razões, o fato é que alguns dos argumentos anti-emendas são influenciados por uma visão fiscalista, de tal forma que refutar estes argumentos seria refutar a visão ortodoxa de economia, algo que meu trabalho não pretende fazer, até pelas limitações de seu escopo (na linha do que já delimito no tópico anterior).

Estas são, portanto, ao meu ver, as quatro notáveis origens/bases do senso comum sobre o suposto excesso de emendas constitucionais. Apenas por delinear-las, já é possível

⁷² ARRETCHÉ, Marta. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar?. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 395-414, 2018.

⁷³ BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent.**: University of Michigan press, 1962.

começar a refutar algumas das teses dos clichês: a busca por um padrão estadunidense de constitucionalismo não significa a busca por um cenário necessariamente melhor; a sacralização da constituição ignora o fato de que ela mesmo pressupõe a possibilidade de mudança; e a *ágora-fobia* ignora que a constituição é – sobretudo - um documento político escrito por representantes do povo (ainda que em momento “extraordinário), e que estes delegaram a outros representantes do povo (ainda que em momento “ordinário”) o poder de reforma.

Em verdade, ao fim e ao cabo, muitas das objeções ao emendamento são nada mais do que demonstrações de insatisfação com o próprio modelo constitucional brasileiro, e não irresignações quanto ao reformismo propriamente dito. É como se defensores do emendamento constitucional, ao mesmo tempo que defendem a Constituição como quase que perfeita em seu texto original, paradoxalmente discordassem de forma absoluta com algumas de suas bases, como a analiticidade e sua relativa flexibilidade.

II. INDÍCIOS DA INEXISTÊNCIA DO HIPER-REFORMISMO CONSTITUCIONAL NO BRASIL: O QUE NOS PERMITEM CONCLUIR AS PESQUISAS ATÉ O MOMENTO REALIZADAS SOBRE O TEMA

Exposto o quadro geral acerca do senso comum relativo ao emendamento constitucional no Brasil, apresento uma panorâmica revisão bibliográfica dos principais trabalhos, nacionais e internacionais, teóricos e empíricos, sobre emendas constitucionais no Brasil, notadamente aqueles com algum potencial de contribuição para a solução do problema desta pesquisa.

Primeiramente, ainda que já tenha definido de forma muito breve o que é a categoria do hiper-reformismo constitucional, dedicarei o primeiro tópico do capítulo a esmiuçá-la um pouco mais, apontando os achados da pesquisa mexicana, facilitando a resposta – buscada ao longo de todo o trabalho daqui para frente - à pergunta: há um hiper-reformismo no Brasil? Posteriormente, considerando que, conforme já expus anteriormente, as pesquisas já realizadas serão capazes de apontar apenas indícios da inexistência deste fenômeno no Brasil, dedicarei o segundo tópico à apresentação dos resultados destes trabalhos, e o terceiro – finalmente – ao apontamento de suas limitações, demonstrando a necessidade de uma nova pesquisa empírica qualitativa.

2.1. O que é hiper-reformismo constitucional: o trabalho de Francisca Pou Giménez e Andrea Pozas-Loyo

Uma pesquisa que inspirou meu projeto foi a desenvolvida pelas constitucionalistas mexicanas Francisca Pou Giménez e Andrea Pozas-Loyo de “identificação de padrões de reforma constitucional”. Em suma, como defini brevemente à introdução, a ideia das autoras foi diagnosticar um padrão de reforma constitucional por meios quantitativos e qualitativos (verificando se há um alto ou baixo número de reformas que possuem alta ou baixa relevância), para – posteriormente – avaliar os impactos, ou consequências deste padrão, se tem sido positivo ou negativo para a consecução dos objetivos do constitucionalismo e da democracia.

Ao analisar a realidade mexicana, identificou-se um padrão de reforma constitucional que as autoras denominaram de “hiper-reformismo constitucional”, composto por alto número de emendas, que modificam muito substancialmente porções muito relevantes da Constituição, em um ritmo de confusão entre reforma constitucional e legislatura ordinária.⁷⁴

Este padrão foi assim denominado justamente por, na análise de consequências e impactos, ter se mostrado bastante problemático naquela realidade. Naquilo que Giménez e Pozas-Loyo chamam de “paradoxo do hiper-reformismo”, este padrão inicialmente contribuiu para a consolidação da democracia e do multipartidarismo. Neste sentido, graças à voracidade do ritmo de emendas foi possível realizar mudanças importantes. No entanto, com o passar dos anos, o excesso de emendas tornou o texto constitucional muito longo, detalhado, confuso e incoerente, dificultando a construção de um processo de interpretação constitucional coerente pelos tribunais (aspecto legal) e impedindo a constituição de se tornar um “projeto desejado” pela população, como habitáculo de consensos políticos e objetivos (aspecto político). Todos estes resultados foram obtidos por meio de pesquisas empíricas quantitativas e qualitativas, feitas por elas ou não (na linha da confluência que pretendo fazer entre trabalhos já existentes e o exercício que me proponho a desenvolver).⁷⁵

As autoras ainda se propõem a explicar as causas do “hiper-reformismo” (tarefa que não assumi). Curiosamente, ele tem origem em um arranjo de multipartidarismo jovem (seguido de longos anos de unipartidarismo) com hegemonia política de três grupos que, com interesses diversos, conseguem dialogar e formar um quórum de modificação constitucional (que, diga-se, é altíssimo no México). Desta forma, os três partidos, cientes de que podem ceder a interesses dos outros dois para conseguirem impulsionar os seus acabam utilizando das emendas constitucionais como uma forma de cristalizar compromissos mútuos com maior robustez. Além disso, a falta de cláusulas pétreas e a inexistência de um sistema de controle de constitucionalidade de emendas também teria corroborado para a consolidação do alto padrão de emendamento. Segundo

⁷⁴ GIMÉNEZ, Francisca Pou; POZAS, Andrea. The Paradox of Mexico’s Constitutional Hyper- Reformism Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation. *In*: ALBERT, Richar; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

⁷⁵ GIMÉNEZ, Francisca Pou; POZAS, Andrea. The Paradox of Mexico’s Constitutional Hyper- Reformism Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation. *In*: ALBERT, Richar; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

as autoras, este seria um padrão auto-reprodutivo: quanto mais se muda a constituição, mais se quer muda-la.⁷⁶

Portanto, a identificação e avaliação de padrões de reforma se mostra bastante rica na busca de uma compreensão global do papel das mudanças constitucionais em uma dada realidade. Segundo as autoras, este tipo de abordagem não foi realizado em nenhum outro país, embora estas incentivem expressamente que isso seja feito:

Acreditamos, além disso, que esse tipo de abordagem pode ser proveitoso na identificação e melhor compreensão da dinâmica da mudança constitucional em outros países. Por exemplo, estudar as causas e efeitos do *hipo-reformismo* (como é o caso dos EUA), ou outras modalidades de *hiper-reformismo*, poderia permitir uma melhor compreensão dos processos de emenda em geral e possibilitar algumas inferências comparativas proveitosas.⁷⁷

Pretendo, portanto, realizar um estudo semelhante. Minha ideia não é, porém, simplesmente replicar de forma idêntica o método das autoras para a realidade brasileira. O estudo das autoras serve, em verdade, como inspiração para o desenvolvimento de uma metodologia própria para a realidade do país. Dentro do âmbito de verificação da saliência das emendas, as autoras utilizaram métodos quantitativos como a contagem de palavras alteradas. No caso da realidade brasileira, considerando já existirem pesquisas que rumaram neste sentido (de calcular percentuais de palavras alteradas, por exemplo), considerando ainda que o número de emendas é menor, utilizarei da pesquisa qualitativa, analisando emenda por emenda, e classificando-a a partir de um grau de saliência pré-definido. Os resultados destas pesquisas serão conjugados com aqueles de pesquisas já realizadas.

Aquilo que empresto de forma mais direta do trabalho das autoras mexicanas é a categoria do hiper-reformismo, que não significa excesso numérico de emendas, mas sim um padrão de reforma comprovadamente prejudicial à consecução dos objetivos constitucionais. A ideia, por fim, é que seja possível oferecer um retrato sobre a existência ou não de um hiper-reformismo análogo no Brasil.

2.2. Conclusões indiciárias sobre o hiper-reformismo: um breve resumo dos achados de pesquisas já realizadas

⁷⁶ GIMÉNEZ, Francisca, *et. al, op cit.* p. 242.

⁷⁷ GIMÉNEZ, Francisca, *et. al, op cit.* p. 242 (tradução livre)

Subdividi este tópico em um primeiro, dedicado aos estudos estrangeiros não especificamente realizados visando a realidade brasileira (mas que com a compreensão dela contribuem), e um segundo, dedicado aos estudos brasileiros, produzidos tendo em vista a compreensão da realidade constitucional nacional.

2.2.1. Estudos estrangeiros não focados apenas na realidade brasileira

Alguns estudos estrangeiros parecem tocar de alguma forma em aspectos importantes das perguntas centrais da pesquisa, iluminando algumas respostas ao senso comum combatido. Expressivas pesquisas empíricas sobre impactos do emendamento demonstram que a existência de um índice razoavelmente alto de emendas pode fazer bem ao constitucionalismo, notadamente se o critério é longevidade e estabilidade.

Donald Lutz, após analisar a regra e as taxas de emendamento de diversos países, concluiu que as constituições mais longevas são aquelas que se permitem emendar dentro de uma média razoável. Ao contrário do que demonstra o senso comum, portanto, constituições que mudam pouco não costumam durar mais.⁷⁸

A partir de um método indutivo, Lutz determinou que constituições com tendência a maior longevidade são aquelas que mais se aproximam à média de promulgação de 2,54 emendas por ano. Menos longevas seriam aquelas que se afastassem muito deste índice (para mais ou para menos). Considerando as atualizações e reproduções feitas por Marcus André Melo⁷⁹ e Jairo Néia Lima⁸⁰, tem-se que a Constituição brasileira possui uma média de aproximadamente 3,39 emendas por ano (ou seja, algo próximo de três reformas anuais), média que se aproxima muito do ponto ideal de Lutz, sobretudo se considerarmos a comparação entre os 20 países incluídos (sendo o Brasil um dos que mais se aproxima):

⁷⁸ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, p. 355-370, 1994.

⁷⁹ MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

⁸⁰ LIMA, Jairo. **Emendas Constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria**. São Paulo: Lumen Juris, 2018.

TABELA 1 – Taxa de emendamento entre diversos países⁸¹

	<i>País</i>	<i>Taxa de emendamento</i>
1	Nova Zelândia	13,42
2	Índia	7,29
3	Papua Nova Guiné	6,9
4	Portugal	6,67
5	Áustria	6,3
6	Malásia	5,18
7	Suécia	4,72
8	Brasil	3,39
9	Quênia	3,28
10	Alemanha	2,91
11	Média de Lutz	2,54
12	Chile	0,64
13	Irlanda	0,55
14	Venezuela	0,24
15	Itália	0,24
16	Islândia	0,21
17	França	0,19
18	Espanha	0,18
19	Dinamarca	0,17
20	Estados Unidos	0,13
21	Austrália	0,09

Este estudo mostra que, ao contrário do que presume o senso comum, a Constituição brasileira não é exageradamente emendada (tendo em vista a média indicativa de longevidade), e tampouco é possível dizer que o modelo de emendamento tende a uma destruição da Constituição de 1988 (muito pelo contrário, ao menos do ponto de vista probabilístico).

Na mesma linha, em estudo mais amplo, Elkins, Ginsburg e Melton minimizam a capacidade da taxa de emendamento servir como variável para, isoladamente, indicar tendências de maior ou menor longevidade (o que rebate, em alguma medida, o estudo de Lutz, embora também contrarie o senso comum que aposta neste dado como indicador de

⁸¹ LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, p. 355-370, 1994; MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.; LIMA, Jairo. **Emendas Constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria**. São Paulo: Lumen Juris, 2018.

uma futura “morte” de uma constituição). Dentre os motivos elencados para isso está o fato de quantidades numéricas de emenda, em geral, não significarem muita coisa, considerando que elas podem ter tamanhos e impactos diferentes (argumento do qual tenho me valido desde o início do trabalho).⁸² Mais recentemente, até mesmo a regra de emendamento (ou seja, o procedimento de alteração e seu grau de flexibilidade) tem sido posta em cheque pelos autores como variável relevante, que aventam a possibilidade de a “cultura de emendamento” (fator ligado ao histórico de modificações das constituições anteriores, dentre outros fatores) ser dado mais importante para este tipo de análise.⁸³

De toda forma, independentemente da discordância entre Lutz e Elkins, Ginsburg e Melton, é interessante visualizar que estes últimos constroem um modelo ótimo de desenho constitucional capaz de – segundo suas estatísticas – oferecer maior longevidade. Este desenho teria como principais fatores (que cito de forma ampla, sem citar números específicos que não contribuiriam em nada para as conclusões do trabalho): (i) alta inclusão da população na feitura (o que gera contato e uma aderência maiores do povo com aquele documento) e no dia a dia da vigência da constituição (o que faz com que este permaneça sendo relevante para aquela comunidade); (ii) flexibilidade relativamente alta, permitindo a renegociação em momentos de crise, bem como sua atualização; (iii) índice alto de especificidade, que denotaria um maior esforço redacional do texto, bem como uma vantajosa abertura ao emendamento futuro, aumentando sua capacidade de adaptabilidade para além de eventuais obscuridades do momento constituinte.⁸⁴

Não é difícil verificar, portanto, que ao contrário do que presumem os argumentos de senso comum contrários à extensão, ao detalhamento ou à flexibilidade da Constituição brasileira, esta atende muito bem aos requisitos do desenho ótimo sugerido por Elkins, Ginsburg e Melton. Trata-se de um texto constitucional relativamente flexível, com enorme inclusão no momento constituinte e no dia a dia de sua vigência (inclusive, diga-se, por meio de emendas), e com grande especificidade. Não à toa a Constituição de 1988 atingiu, e já ultrapassou em 79%, a idade média de mortalidade das constituições segundo os autores, que é de aproximadamente 19 anos.⁸⁵

⁸² ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 87-88.

⁸³ GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. **Institute for Law & Economics**, Working Paper No. 682, 2014.

⁸⁴ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 99-105.

⁸⁵ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 99-105.

É interessante, também, que os autores consideram a longevidade da constituição estadunidense, tão enxuta, pouco inclusiva e tão pouco emendada, uma total exceção, e não a regra.⁸⁶ Em analogia, dizem que seria o equivalente a uma senhora muito idosa que, mesmo após uma vida inteira tendo hábitos prejudiciais à saúde, conseguiu viver além dos 100 anos. Elkins, Ginsburg e Melton desincentivam, portanto, fortemente aquilo que fazem os defensores do senso comum: o uso da Constituição estadunidense como exemplo a ser seguido em matéria de longevidade constitucional.⁸⁷

Existem, é verdade, embora raros, estudos que apontam em alguns aspectos pontuais, conclusões em sentido diverso dos dois estudos que citei. George Tsebelis e Dominic J. Nardi, por exemplo, apontam que constituições muito longas tendem a ser mais emendadas, e estes dois fatores estariam vinculados a um aumento da corrupção e uma diminuição do desenvolvimento econômico. Constituições longas e muito emendadas seriam, portanto, ruins.⁸⁸ Este estudo endereça, ainda que muito pouco, apenas aos últimos dois argumentos do senso comum (9 e 10), talvez em um sentido confirmatório. O fato, no entanto, é que nem o meu trabalho, nem os trabalhos de Lutz, Elkins, Ginsburg e Melton estão discutindo a relação entre emendamento e desenvolvimento econômico, mas sim entre emendamento e cumprimento de funções constitucionais (notadamente, permanência no tempo).

Assim sendo, este último estudo diz muito pouco ao presente trabalho e ao cumprimento de seus objetivos, sendo possível concluir que os estudos internacionais sobre o tema do emendamento e a sua relação com a longevidade apontam, indiciariamente, no sentido da inexistência de um hiper-reformismo constitucional no Brasil. Pelo contrário, o modelo flexível brasileiro pode ser aventado (na linha fazem alguns autores brasileiros) como um dos trunfos da sobrevivência da Constituição de 1988 por mais de 34 anos.

⁸⁶ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 65.

⁸⁷ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 65.

⁸⁸ TSEBELIS, George; NARDI, Dominic J. A long constitution is a (positively) bad constitution: evidence from OECD countries. **British Journal of Political Science**, v. 46, n. 2, p. 457-478, 2016.

2.2.2. Estudos brasileiros focados na realidade nacional

Ainda que não tenha havido nenhuma pesquisa especificamente dedicada à realização de um estudo empírico qualitativo da saliência/relevância do emendamento constitucional brasileiro (ou seja, quão importantes foram – em termos de manutenção/alteração do texto constitucional – as emendas realizadas), existem trabalhos que ofereceram importantes indícios para responder a esta questão. Todos eles parecem apontar em uníssono: não houve modificação substancial das porções mais importantes da Constituição de 1988, não se podendo falar em desfiguração ou algo assim.

Rogério Arantes e Cláudio Couto, ao investigarem todas as emendas à constituição brasileira, têm como foco principal compreender o fenômeno da constitucionalização de políticas públicas pela via das emendas, e não propriamente a saliência do emendamento. Neste sentido, dividem as disposições constitucionais entre aquelas voltadas à *polity* (regras do jogo democrático) e as voltadas à *policy* (políticas públicas).⁸⁹

Em seus achados, usando a métrica por “dispositivos” (que equivalem, grosso modo, a proposições jurídicas que – em si – são capazes de disciplinar temas e condutas, sejam elas artigos inteiros, parágrafos ou incisos), Arantes e Couto verificaram que a Constituição de 1988, em sua redação original, era composta por 69,3% de *polity* e 30,7% de *policy* (um número já alto de relevância das políticas públicas, se comparada à série histórica brasileira e à experiência comparada).⁹⁰

O processo do emendamento, porém, em avaliação feita até o ano de 2018, não seguiu esta proporção, sendo aproximadamente 70% voltado a *policy*, e apenas 30% voltado à *polity*. Além disso, considerando que 54,5% das emendas constitucionais são aditivas do texto constitucional, e apenas 19,6% são modificativas de regras originais (restando a demais porcentagem a dispositivos paraconstitucionais e outras formas de menor relevância), é possível verificar que o perfil do emendamento constitucional foi

⁸⁹ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta**: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.

⁹⁰ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta**: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019, p. 28.

muito mais voltado à constitucionalização de novos conteúdos de políticas públicas do que à modificação de temas (ainda mais os de *polity*).⁹¹

Este perfil de emendamento constitucional, tomando por base a métrica dos “dispositivos”, gerou um crescimento de 44% da Constituição em relação ao seu texto original, sendo que – deste crescimento – mais de 80% diz respeito a novas políticas públicas constitucionalizadas.⁹² Neste sentido, enquanto a Constituição cresceu 12,7% em dispositivos sobre Estado e Nação, 1,1% em direitos civis e políticos, 15,6% em regras do jogo político e 4,1% em direitos materiais; cresceu 52,3% em termos de políticas públicas, e 121% no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Este fenômeno de constitucionalização de políticas públicas, segundo Cláudio Couto e Rogério Arantes, se deve a um complexo esquema denominado de “política constitucional”, em que a política é feita tendo a Constituição – e a constitucionalização - como fator diuturno de grande relevância. Este esquema envolve uma soma de diversos fatores institucionais (como o legislativo bicameral, o sistema proporcional, o multipartidarismo, o federalismo e o controle de constitucionalidade) e políticos (basicamente a fragmentação política e a necessidade dos governos de modificar políticas públicas constantes na constituição, ou de lá cristalizá-las). Em suma, se recorreria ao uso de emendas, de um lado, para cristalizar novas ou modificar políticas de governo que já estão alçadas ao nível constitucional, e de outro, para fugir do controle de constitucionalidade forte do Supremo Tribunal Federal (STF) que poderia colocar em risco a política ainda não constitucionalizada (muito embora, o STF ainda teria uma espécie de “superveto”: o controle de constitucionalidade de emendas).

O trabalho traz contribuições muito consideráveis para esta pesquisa, a começar pela desmistificação da ideia de que o número de emendas seria capaz de oferecer uma boa análise do padrão de reformismo constitucional de um país. Indo mais a fundo, ainda que, na linha do que já ressaltai nas considerações iniciais do trabalho, não seja próprio associar diretamente a distinção *policy/polity* com *não saliente/saliente*, é evidente que a conclusão de que o emendamento se dirigiu consideravelmente mais às políticas públicas do que às regras do jogo democrático demonstra ser muito difícil falar em desfiguração

⁹¹ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta**: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019, p. 28.

⁹² Informações presentes em ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta**: para entender a Constituição brasileira. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019. pp. 13-52., enriquecidas com reflexões das aulas do próprio Prof. Arantes

das decisões fundamentais da Constituição brasileira, ou – ao menos – de seu núcleo fundamental (discutirei que núcleo é este, posteriormente).

O mesmo é possível dizer a respeito do dado que demonstra que a maior parte das emendas adicionou dispositivos, ao invés de modificar ou suprimir disposições da Constituição original. E, mais, esta adição se voltou muito mais às políticas públicas do que às regras do jogo. Esta conclusão demonstra que o movimento de emendamento constitucional está muito mais relacionado a este processo de constitucionalização de *policy*, próprio da dinâmica da política constitucional, do que a um processo sucessivo de desmonte da Constituição de 1988.

Antônio Moreira Maués, em estudo que avalia dados até o ano de 2017, subdivide emendas por conteúdos tratados, visando compreender – dentre outras coisas – qual foi o caráter temático do emendamento constitucional brasileiro, e quais são os assuntos a respeito dos quais mais difícil foi alcançar acordos constitucionais estáveis no tempo.⁹³

Das 99 emendas analisadas, Maués classificou 41 como sendo sobre tributação e orçamento, 19 sobre organização dos poderes, 17 sobre organização do estado, oito (8) sobre ordem econômica, oito (8) sobre ordem social e seis (6) sobre direitos fundamentais. Aqui, vale ressaltar que emendas que tratam sobre a ordem social, por exemplo, não necessariamente a modificam de forma intensa, valendo o mesmo para todos os outros temas (motivo pelo qual, desde já, vale destacar que a divisão temática também não corresponde a uma medida de saliência). Dentre as emendas que tratam da ordem social, por exemplo, está a Emenda n.º 78 de 2014, que versa sobre a indenização de seringueiros conhecidos como “soldados da borracha”), enquanto a Emenda n.º 7 de 1995, que permite a navegação interior por embarcações estrangeiras, integra o tópico da ordem econômica.⁹⁴

Interessante, no entanto, verificar que Maués comprova – com sucesso – que as emendas constitucionais, via de regra, se dirigem muito mais a temas de tributação e orçamento do que a qualquer outro assunto. Isso demonstra, segundo o autor, a existência de uma dificuldade no alcance de consensos neste tema, levando governos de orientações político-econômicas diferentes, que se revezam no poder (de Collor a Itamar Franco; desta a Fernando Henrique Cardoso; desta a Lula e Dilma Rousseff; desta a Michel Temer;

⁹³ MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito GV**, v. 16, 2020.

⁹⁴ MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito GV**, v. 16, 2020.

e assim sucessivamente) a uma constante alteração das disposições sobre esta matéria visando adequá-la ao seu plano de gestão.⁹⁵

Nesta linha, se de um lado este perfil de emendamento demonstra um grande desacordo das elites políticas sobre o tema da tributação e do orçamento, por outro lado demonstra uma capacidade da Constituição de 1988 de se manter razoavelmente flexível e adaptável a governos de orientações diversas, o que garante estabilidade e durabilidade, que são valores perseguidos pelo constitucionalismo. A esta flexibilidade que possibilita uma adaptabilidade sem quebra, se tem dado o nome de “resiliência constitucional” (tema do qual tratarei ainda neste tópico).

Ademais, olhando para a relevância da pesquisa de Maués ao presente trabalho, é possível verificar que o emendamento brasileiro se dirige muito mais a um tema específico, fugaz e – ao menos do ponto de vista de um núcleo fundamental – marginal da Constituição de 1988 (a tributação e o orçamento), do que propriamente à modificação das grandes estruturas constitucionais como os direitos e as regras do jogo democrático. Neste sentido, há na pesquisa indícios da inexistência de hiper-reformismo.

A conclusão muito semelhante a esta chegou Oscar Vilhena Vieira em recente texto jornalístico denominado “A Constituição orçamentária”, confirmando os achados de Maués, bem como a conclusão que expus aqui a respeito do que ela representa para a verificação, ou não, da existência de um hiper-reformismo:

Quando analisamos as 125 emendas, com mais vagar, observamos que poucas alteram a parte material da Constituição. E, o que importa, nenhuma delas ameaçou verdadeiramente regras e princípios fundamentais que habilitam nossa democracia constitucional.

A maior parte das emendas constitucionais aprovadas nestas três décadas está relacionada à arrecadação, alocação e distribuição das rendas públicas entre os entes federados e os setores da sociedade capazes de se mobilizar em torno de políticas públicas de interesse geral.

Mas não é só isso. O que chama mais a atenção é a luta pela apropriação das rendas públicas por corporações públicas e privadas e grupos políticos representados no Legislativo. De cada reequilíbrio dessas forças políticas decorre a necessidade quase automática de revisão da Constituição orçamentária. Isso explica o grande número de emendas.⁹⁶

A conclusão semelhante nos leva à pesquisa empírica realizada por Jairo Néia Lima, em que distribui as emendas constitucionais brasileiras a partir dos Títulos a que

⁹⁵ MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito GV**, v. 16, 2020.

⁹⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2022/12/a-constituicao-orcamentaria.shtml>

pertenciam na própria sumarização dada pelo texto constitucional. Das 95 emendas analisadas, encontrou-se:

TABELA 2 – Número de emendas constitucionais por título da Constituição de 1988⁹⁷

<i>Título</i>	<i>Quantidade de emendas</i>
Título I - Dos Princípios Fundamentais (arts. 1º a 4)	0
Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais (arts. 5º a 17)	13
Título III - Da Organização do Estado (arts. 18 a 43)	24
Título IV - Da Organização dos Poderes (arts. 44 a 135)	24
Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas (arts. 136 a 144)	6
Título VI - Da Tributação e do Orçamento (arts. 145 a 169)	18
Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira (arts. 170 a 192)	9
Título VIII - Da Ordem Social (arts. 193 a 232)	19
Título IX - Das Disposições Constitucionais Gerais (arts. 233 a 250)	7
Título X - Ato Das Disposições Const. Transitórias (arts. 1º a 120)	32

Ainda que, em termos de importância para o escopo deste projeto, o referido achado seja menos relevante do que as pesquisas de Maués e Arantes e Couto, o fato é que ela demonstra o ADCT como – disparadamente – o título mais emendado da Constituição (sendo que várias destas emendas versam sobre temas orçamentários), com 32 emendas, que se somam a uma porção grande (27) de reformas que versam sobre tributação, orçamento e ordem econômica e financeira. A depuração destes dados, permitida pela conjugação da pesquisa de Lima com as anteriormente citadas, possibilita lê-los como mais um indício da inexistência de um hiper-reformismo no Brasil.

Outro trabalho que pode auxiliar na iluminação de alguns problemas desta pesquisa é o de Oscar Vilhena Vieira e Ana Laura Barbosa,⁹⁸ que, no campo das emendas, tem um caráter mais normativo, extraindo determinadas conclusões utilizando como base alguns dos mesmos estudos que citei anteriormente. Os autores, neste texto, analisam a assembleia constituinte de 1986 e 1987, justificando que o modelo extenso e flexível de Constituição que dela nasceu está vinculado a um compromisso maximizador que, em

⁹⁷ LIMA, Jairo. **Emendas Constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria**. São Paulo: Lumen Juris, 2018, p. 118.

⁹⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, p. 375-393, 2018.

meio a interesses tão amplos e diversos surgidos após o longo período de privações na ditadura militar, fez com que diversos setores buscassem garantir conquistas no próprio texto constitucional, deixando-as o máximo possível afastadas de uma maioria eventual. Buscando cristalizar as suas próprias conquistas, outros setores faziam concessões mútuas, dando origem a esta constituição de grande escopo e representatividade.⁹⁹

Para definir os desafios do período de mais de 30 anos de vigência da Constituição, os autores utilizam o termo “resiliência constitucional”, no sentido de que esta teria sido elasticada, porém, não rompida, justamente em razão de um arranjo que une um grau razoável de flexibilidade (emendas) com um núcleo rígido resistente (cláusulas pétreas). Neste sentido, a Constituição teria sido consideravelmente modificada em porções periféricas (permitindo sua adaptabilidade aos diferentes governos), mas teria preservado no tempo os seus aspectos fundamentais.¹⁰⁰

Contrariando, portanto, ao menos de forma apriorística, o senso comum, o trabalho de Oscar Vilhena Vieira e Ana Laura Barbosa aponta no sentido de que o fato de a constituição ter mudado por diversas vezes demonstraria uma elasticidade importante para preservar no tempo seus aspectos fundamentais. Conclusão semelhante a essa apresentaram, também, os já analisados estudos de Lutz, Elkins, Ginsburg e Melton.

Há, ainda, um texto de Luis Roberto Barroso e Aline Osorio que sugere, tópico não central do trabalho, na linha do que defendem alguns dos textos que estou citando, que a Constituição brasileira teria sido modificada sem atingimento de seu núcleo fundamental, ainda que apenas alguns exemplos de emenda tenham sido citados, sem a realização de um estudo mais complexo para demonstrar este ponto.¹⁰¹

Por fim, demonstrados aspectos principais das produções acadêmicas mais relevantes para iluminar aspectos deste trabalho, faço brevíssima menção a alguns outros ligados ao tema das emendas, mas que não agregam contribuições de grande importância para meu objeto específico. Cito, primeiramente, o trabalho de Marcus André Melo,¹⁰² que se dedica a estudar o processo decisório do emendamento constitucional aplicado, especificamente, às reformas administrativa, tributária e previdenciária durante o governo

⁹⁹ VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, p. 375-393, 2018.

¹⁰⁰ VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, p. 375-393, 2018.

¹⁰¹ BARROSO, Luis Roberto; OSORIO, Aline. As constituições latino-americanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, 2019.

¹⁰² MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

de Fernando Henrique Cardoso (escopo muito restrito e específico, com foco procedimental-político que não dialoga com minha pesquisa). Em segundo lugar, cito o relatório da FGV Direito Rio “Três décadas de reforma constitucional”, que apesar do nome, em verdade foca sua análise em Propostas de Emenda Constitucional (PECs), a origem de suas proposituras, os temas tratados, seus procedimentos de tramitação, entre outros aspectos (o número de PECs é muitíssimo maior do que o de emendas, bem como seus respectivos teores, o que torna os temas muito diversos). Em terceiro lugar, por fim, menciono o trabalho “Teoria da Reforma Constitucional”, de Eduardo Ribeiro Moreira, que tem como mote principal situar a experiência brasileira com o reformismo constitucional no contexto “neoconstitucionalista”, levando a um paralelismo com experiências e teorias estrangeiras que, na linha de tudo que já consignei, busco romper.

2.3. Limitações dos estudos já realizados para atingimento da finalidade desta pesquisa: a necessidade de uma nova pesquisa empírica qualitativa

Os resultados apresentados no tópico anterior, a partir da síntese crítica de excelentes trabalhos sobre emendamento constitucional, são expressivos, e certamente apresentam indícios de respostas às perguntas de pesquisa, quais sejam: (a) qual a medida de relevância, saliência ou impacto do emendamento constitucional brasileiro, tendo como referência o projeto original de 1988?; (b') dado o grau de relevância encontrado, é possível afirmar que este processo de emendamento representou um “hiper-reformismo” ou seja, um reformismo exacerbado que desfigurou a Constituição?

Na linha do que justifiquei nos tópicos anteriores, comentando cada um dos estudos realizando uma correlação com este trabalho, os sinais parecem demonstrar – por diferentes razões – que o emendamento constitucional brasileiro não foi tão saliente quanto pressupõem os defensores do senso comum, sendo difícil falar em hiper-reformismo. No entanto, os trabalhos citados não se dedicavam a responder, de forma direta, as mesmas perguntas nas quais ora me debruço.

Assim sendo, dedico este brevíssimo tópico a demonstrar as limitações destes estudos para a finalidade da presente pesquisa, expondo os motivos pelos quais considero que eles têm uma importância “indiciária” para o trabalho, justificando a necessidade da realização de uma nova empreitada empírica.

No que diz respeito à pergunta ao trabalho de Rogério Arantes e Cláudio Couto, a demonstração de que o emendamento constitucional se voltou mais a *policy* do que *polity*,

é certamente indiciária de que boa parte do emendamento constitucional não possui um grau alto de saliência.¹⁰³ No entanto, esta distinção não corresponde a uma medida de relevância (e nem era esta a intenção dos autores), justamente porque emendas constitucionais de *policy* podem possuir impactos muito marcantes no regime constitucional e em porções centrais de seu conteúdo.

Basta citar o exemplo que já mencionei no capítulo introdutório: a Emenda Constitucional n.º 95/2016, que estabelece um teto de gastos para o financiamento de direitos, tem conteúdo de *policy*, mas certamente é uma das que mais impacta em porção muito relevante do núcleo fundamental da Constituição (justamente direitos como saúde e educação). Um estudo de relevância, portanto, precisa encontrar um critério classificatório, que leve em conta o impacto de uma emenda no núcleo fundamental ou na preservação do projeto original da Constituição, diferentemente da distinção entre *policy* e *polity*.

As pesquisas de Antônio Maués¹⁰⁴ e Jairo Néia Lima,¹⁰⁵ de formas diferentes, destacaram quais áreas da Constituição de 1988 foram mais ou menos emendadas, o que serve como um indício para inferir a existência ou não de desfigurações relevantes em excesso. Emendas em porções mais estruturantes do texto (como aquelas que tratam da organização dos Poderes, ou se situam no Título dos Princípios Fundamentais) seriam mais relevantes, sendo válido – também – o inverso (seriam menos relevantes, por exemplo, emendas no ADCT).

Esta medida, porém, não faz as vezes de um critério de relevância de emendas. Basta verificar, por exemplo, que a já citada Emenda Constitucional n.º 95/2016 (do teto de gastos) integraria o ADCT no critério de Lima e seria uma reforma de caráter orçamentário no critério de Maués. Um outro exemplo complexo é o da Emenda Constitucional n.º 64 de 2010, que inclui a alimentação como direito fundamental. Ainda que esta seja uma reforma realizada em uma porção muito relevante da Constituição, é possível dizer que seu impacto no núcleo fundamental, em termos de relevância, não é tão grande assim. Para sustentar esta posição, bastaria, por exemplo, alegar que a Constituição em seu texto original, já trazia o direito à vida e o princípio da dignidade da pessoa humana, de tal sorte que a reforma em comento seria muito mais um “reforço” do

¹⁰³ ARANTES, Rogério Bastos; *et al.*, *op. cit.* p. 22.

¹⁰⁴ MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito GV**, v. 16, 2020.

¹⁰⁵ LIMA, Jairo. **Emendas Constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria**. São Paulo: Lumen Juris, 2018.

que uma verdadeira inovação. Novamente se verifica a importância da busca por uma medida de saliência do emendamento.

Os trabalhos de Oscar Vilhena Vieira e Ana Laura Barbosa,¹⁰⁶ e Luis Roberto Barroso e Aline Osorio,¹⁰⁷ talvez sejam aqueles cuja conclusão mais se aproxima daquela que busco. No entanto, são trabalhos essencialmente normativos, que não têm como finalidade central a demonstração da existência ou não de um hiper-reformismo. Desta forma, falta aos referidos estudos (não por incompetência, mas por finalidade diversa) apresentar dados capazes de demonstrar, efetiva e nitidamente, que boa parte das emendas à Constituição brasileira teve uma baixa saliência, tendo sido preservado o seu núcleo.

Passo, no capítulo seguinte, à realização da pesquisa empírica qualitativa, com desenvolvimento de uma medida de saliência de emendas constitucionais capaz de fornecer um panorama da relevância do emendamento à Constituição Brasileira. A partir daí, espera-se poder diagnosticar a existência ou não de um hiper-reformismo constitucional no Brasil.

¹⁰⁶ VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 37, p. 375-393, 2018.

¹⁰⁷ BARROSO, Luis Roberto; OSORIO, Aline. As constituições latino-americanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, 2019.

III. PESQUISA EMPÍRICA QUALITATIVA SOBRE A SALIÊNCIA DO EMENDAMENTO À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Passo agora a desenvolver a pesquisa empírica qualitativa sobre a saliência, relevância ou impacto do emendamento à Constituição de 1988. Apresento, em um primeiro tópico, uma nota metodológica detalhada, incluindo a descrição da pesquisa e de suas limitações, os critérios utilizados, as classes criadas e suas respectivas justificativas. Em um segundo tópico, exponho os resultados obtidos para cada nível de saliência, acompanhados dos relativos comentários e observações.

3.1. Metodologia da pesquisa empírica qualitativa

A pesquisa consistirá em uma análise qualitativa das emendas à Constituição de 1988, classificando-as a partir de um grau de saliência/relevância pré-estabelecido (dividido em três níveis ou classes), visando oferecer, ao fim do trabalho, tanto um resultado numérico de quantas emendas podem ser consideradas de baixa, moderada ou alta relevância, quanto explicações e justificativas textuais que auxiliem na melhor compreensão destes números obtidos. A ideia é que a pesquisa informe a busca de uma resposta adequada sobre existência ou não de um hiper-reformismo constitucional no Brasil (ou seja, um grau de reforma constitucional que se desvia excessivamente do projeto original, desfigurando-o).

A pesquisa, apesar de qualitativa, possui um elemento numérico/quantitativo muito relevante, eis que uma das intenções do trabalho é justamente “converter” um número de emendas aparentemente assustador, de 134 reformas, em um conjunto de três números, que representem, respectivamente, a quantidade de emendas de baixa, média e – principalmente – alta relevância. Inobstante, sendo inclusive uma das limitações da pesquisa, é evidente que mesmo um número de emendas, dividido em três classes, não deixa de ser um “simples número” de reformas, ou seja: o velho problema da avaliação baseada apenas no número de emendas permanece (ainda que em menor medida).

É por este motivo que considero fundamental que, não apenas o número encontrado, mas também as justificativas apresentadas, os comentários feitos e a

conjugação deste trabalho com os demais sobre o tema sejam levados em conta para uma compreensão completa dos resultados da pesquisa. Trata-se, pois, de um típico trabalho qualitativo, em que cada emenda foi analisada e classificada individualmente, com um respectivo comentário breve sobre sua saliência (exercício que não pôde ser feito, por exemplo, no trabalho de Giménez e Pozas-Loyo no México,¹⁰⁸ em que as mais de 700 emendas àquela constituição tiveram de ser classificadas por métodos tipicamente quantitativos).

Alguém poderia perguntar, ademais, considerando a desconfiança que tenho no uso do número de emendas como dado relevante, porque não o abandonei em detrimento de outras medidas, como a de dispositivos, de Arantes e Couto, por exemplo. Do ponto de vista propriamente metodológico, verifiquei que a avaliação por dispositivos (que “igualava”, a partir de sua capacidade de regulação individual de uma temática, disposições decorrentes de artigos, parágrafos, incisos ou uma união de alguns destes), que funciona muito bem para a verificação *policy/polity*, trazia alguns problemas para a verificação da saliência do emendamento.

Basicamente, ela não permitia uma análise mais sistemática das modificações promovidas por emendas. Isto porque, muitas vezes, os diversos dispositivos de uma dada reforma têm maior ou menor relevância justamente quando pensados em conjunto com outras disposições adicionadas conjuntamente. Ou seja, o grau de relevância de um dispositivo só poderia ser avaliado olhando, de forma macro, para qual foi a inovação ou modificação trazida por aquela emenda como um todo. Até porque, ainda que possuam maior ou menor relevância, até por uma questão procedimental política ligada à forma de votação da PEC nas casas legislativas, via de regra, cada emenda representa, em bloco, uma (ou quando muito algumas) determinada modificação. Como exemplos, tem-se a emenda da reforma do judiciário, a emenda da anuidade e anterioridade eleitoral, a emenda da reforma dos precatórios, a emenda da reforma da previdência, entre outras. A relevância, neste sentido, se dá em bloco, e não por dispositivo.

Assim sendo, não parece eficaz, por exemplo, avaliar a relevância de cada um dos dispositivos modificados/incluídos pela Emenda nº 8 de 1995, que trata da possibilidade de concessão à iniciativa privada dos serviços de telecomunicações, eis que a contagem

¹⁰⁸ GIMÉNEZ, Francisca Pou; POZAS, Andrea. The Paradox of Mexico's Constitutional Hyper-Reformism Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation. *In*: ALBERT, Richar; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

de dispositivos poderia fornecer um dado um tanto distorcido. Isto poderia ocorrer porque uma emenda, por mais relevante que seja, possui – para além de suas disposições centrais ou nucleares - uma série de dispositivos que tratam de pequenas minúcias, possuindo saliência muito pequena. No caso específico da emenda citada como exemplo, dois dispositivos tratam sobre os serviços de telecomunicações, mas um trata sobre a impossibilidade de medida provisória para regulamentar os dispositivos modificados. Ter-se-ia, em uma avaliação por dispositivo, dois de relevância moderada, e um de relevância baixa (ou coisa que o valha), algo que parece – em uma conta geral – subestimar a importância desta emenda como um todo. Distorções ainda maiores poderiam ocorrer, por exemplo, em emendas cuja relevância se encontra toda concentrada em um só dispositivo, seguida de uma série de disposições pouco importantes. Assim sendo, em termos de saliência, o mais relevante parece ser avaliar o impacto, para o todo da Constituição, do tema geral modificado pela emenda em sua completude (a possibilidade, neste caso, de “privatização” das telecomunicações).

Uma limitação do trabalho, nesta linha, talvez tenha sido a de não agregar algumas emendas para uma avaliação em conjunto. Isto porque, não apenas dispositivos só demonstram sua real relevância quando avaliados em conjunto, como também, em alguns poucos casos, reformas constitucionais inteiras só demonstram sua real relevância quando entendidas em grupo. Como demonstrarei no resultado da pesquisa, a falta de uma avaliação de algumas emendas por bloco, talvez, tenha diminuído a relevância delas. Os exemplos são muito poucos, mas poderia citar as emendas relacionadas a privatizações, que – embora individualmente – não representem mudanças estruturais de grande porte, talvez o façam se avaliadas em conjunto. Isso exigiria, no entanto, todo um redesenho da metodologia, o que julguei inoportuno, ao menos por hora, eis que traria uma série de outros problemas novos (sendo um aprimoramento possível para o futuro, em desenvolvimentos desta pesquisa).

Outro motivo, ainda, mais ligado aos próprios objetivos do trabalho do que à metodologia em si, me levou a classificar a relevância por emenda, e não por dispositivos, artigos, palavras ou coisa que o valha. Considerando que, ainda que fraco, o dado da quantidade de emendas é muito utilizado (seja retoricamente, seja nas próprias pesquisas do campo, a exemplo da pesquisa de Donald Lutz), trabalhar com número de emendas de saliência baixa, moderada e alta seria uma forma de “traduzir” o número de emendas à Constituição para uma medida mais acurada. Ou seja, o fornecimento de uma medida numérica “melhor” do que a mera soma do total de emendas também tem uma

importância retórica, no sentido de fornecer um argumento facilmente manejável para refutar um número que informa pouco com outro que, ao menos, informa mais.

Independentemente deste último argumento de natureza “retórica”, o fato é que a análise por número de emendas parece a mais adequada frente às demais opções para definição de saliência do emendamento (pelas razões que já expus). Emendas constitucionais podem ter diversos tipos, tamanhos e conteúdos, de tal sorte que medidas excessivamente numéricas e qualitativas dificilmente dariam conta do fornecimento de uma medida de relevância satisfatória, considerando toda a complexidade das reformas constitucionais e avaliação delas em relação ao texto constitucional. Assim, não me parece ser possível chegar a alguma medida de emendamento plenamente satisfatória sem que a pesquisa seja feita de forma qualitativa e individualizada (emenda por emenda).

Em termos de limitações do trabalho, é importante destacar que, em se tratando de uma pesquisa empírica que tem estas especificidades, é evidente a existência de certo grau de subjetividade e possibilidade de discordância razoável. Sendo assim, é possível que observadores discordem da classificação de uma ou algumas emendas.

De toda forma, meu objetivo é deixar todos os critérios muito claros, bem como os motivos que me levaram a classificar as emendas da maneira que optei. A intenção é que o trabalho empírico seja capaz de, dentro de um campo de discordância razoável, convencer em sua capacidade de fornecer um panorama da saliência do emendamento constitucional que seja capaz de informar às duas perguntas centrais do trabalho.

Ou seja, ainda que haja discordâncias com a classificação de algumas emendas, o mais relevante é que o trabalho seja capaz de ajudar substancialmente na resposta à pergunta sobre a existência, ou não, de um hiper-reformismo constitucional no Brasil. Ademais, é relevante que critérios e resultados sejam transparentes o suficiente, permitindo escrutínio pelos demais estudiosos do campo e até, eventualmente, evoluções – feitas por mim ou não – deste primeiro modelo sugerido de estudo da saliência do emendamento constitucional brasileiro.

A pesquisa tem como objeto o conjunto de emendas à Constituição de 1988 (seis emendas de revisão, acrescidas de 128 emendas constitucionais), bem como o texto constitucional original, que será utilizado como referência para verificação da saliência do emendamento. O critério utilizado para a verificação da saliência será o impacto dela nas decisões fundamentais da Constituição de 1988. Neste critério, emendas poderão ser classificadas entre emendas pontuais (de baixa saliência), não estruturantes (de saliência moderada) ou estruturantes (de alta saliência). Passo a esmiuçar estes pontos.

3.1.1. Critério de saliência: impacto em decisões fundamentais

A escolha de um critério para a definição de quais emendas são mais ou menos salientes, relevantes ou impactantes implica enfrentar a pergunta: “o que faz uma emenda constitucional mais importante do que outra?”. Tendo em vista que estou a tratar de saliência do reformismo constitucional, e – portanto – da transformação da constituição no tempo, certamente serão mais relevantes as emendas que a “mudam mais”, ou seja, que transformam mais o texto constitucional original. Esta resposta, no entanto, provoca uma nova pergunta: “como definir quais emendas transformaram mais o texto constitucional do que outras?”.

“Transformar mais” pode significar coisas diferentes, a depender do contexto em que a pergunta é feita. Se a preocupação, por exemplo, é o tamanho e a expansão da constituição, terão a “transformado mais” as emendas que mais adicionaram dispositivos ao texto constitucional. Se a preocupação é a integridade textual da Constituição (ou seja, manutenção da sua redação, independentemente de quais são os temas ou conteúdos mantidos ou modificados), terão “transformado mais” a constituição as emendas que mais alteraram palavras do texto original.

No caso da minha pesquisa, estamos discutindo hiper-reformismo, que é uma categoria que se preocupa, basicamente, com a integridade do projeto político-constitucional construído em 1988. Neste sentido, a tarefa de compreensão do que significa “transformar mais” passa, necessariamente, pela compreensão de quais são os elementos mais importantes deste projeto político-constitucional, ou seja, quais são os elementos que, unidos, representam o cerne deste pacto. Esta verificação irá conduzir à conclusão de que serão mais salientes as emendas que promovem mudanças que toquem, de forma relevante, justamente nestes pontos. Por sua vez, serão menos salientes as emendas que impactarem em porções mais periféricas do projeto, ou mesmo as que tocarem em porções importantes de forma muito pouco relevante.

Em termos de saliência, portanto, a preocupação “quanto mudou” está diretamente relacionada à preocupação “o que mudou”. Com o perdão do uso proposital da repetição de palavras: *será mais relevante a emenda capaz de tocar, relevantemente, em porções relevantes do texto constitucional*. Passo portanto, a definir, em duas fases: (i) quais são

as “porções relevantes do texto constitucional”; (ii) e o que significa “tocar relevantemente” nelas.

(i) A forma mais eficaz, portanto, de encontrar um critério de saliência do emendamento, levando em conta a preocupação com a integridade do projeto constitucional original, é encontrar o seu cerne, de tal forma que mudanças que o alterem muito serão, justamente, as mais relevantes. Não será possível desviar, portanto, da velha discussão acerca do “núcleo fundamental” da Constituição brasileira.

No contexto da discussão das emendas constitucionais inconstitucionais, esta discussão é muito difundida. Mesmo em países cujas constituições não possuem cláusulas imutáveis, a teoria e as cortes constitucionais têm entendido pela necessidade de barrar determinadas emendas, tomando como base – justamente – a necessidade de preservação de um determinado núcleo fundamental daquele texto.

A corte constitucional da Índia, por exemplo, entendeu no caso *Kesavananda Bharati v. Kerala* (1973)¹⁰⁹ que o preâmbulo da Constituição indiana indicava quais eram as matérias mais fundamentais que, portanto, não poderiam ser modificadas, sob pena de mudança da estrutura básica da constituição.¹¹⁰ Este entendimento ficou conhecido como doutrina da proteção da *basic structure* da Constituição da Índia, ou seja, a proteção dos “pilares” da construção constitucional, sem os quais o “edifício” entra em ruínas. Yaniv Roznai defende que mesmo inexistindo cláusulas pétreas, a mudança de aspectos nucleares da constituição que poderiam levá-la ao colapso seria implicitamente vedada em qualquer desenho constitucional.¹¹¹ O desafio, portanto, seria encontrar esta estrutura básica, tarefa à qual se dedicam diversos autores.¹¹²

No exemplo brasileiro, em que há cláusulas pétreas, ainda assim permanece a discussão no sentido da busca de uma certa “estrutura fundamental imutável”. Isso acontece porque o art. 60, §4º da Constituição brasileira, apesar de mencionar quais são as cláusulas imutáveis, o faz de uma maneira bastante aberta a interpretações diversas, de tal sorte que a definição de seu alcance e abrangência exige um grande esforço interpretativo e argumentativo. O próprio Supremo Tribunal Federal não foi capaz de, até

¹⁰⁹ Supreme Court of India. *Kesavananda Bharti Sripadagalvaru v. State of Kerala*, 1973.

¹¹⁰ COLÓN-RÍOS, Joel I. *Deliberative Democracy and the Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendments*. The **Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 275.

¹¹¹ ROZNAI, Yaniv. **Unconstitutional constitutional amendments: the limits of amendment power**. Oxford: Oxford University Press, 2017 p. 225-226.

¹¹² ROZNAI, Yaniv. **Unconstitutional constitutional amendments: the limits of amendment power**. Oxford: Oxford University Press, 2017 p. 225-226.

o momento, definir sequer minimamente quais são – de fato – as porções imutáveis do texto constitucional brasileiro.¹¹³

Trabalhos como o de Oscar Vilhena Vieira,¹¹⁴ que busca encontrar a “reserva de justiça” da Constituição brasileira, ou o de Rodrigo Brandão,¹¹⁵ que tenta definir o conteúdo ao art. 60, §4º (sobretudo o que diz respeito aos direitos e garantias individuais), são esforços no sentido de buscar uma interpretação razoável acerca de qual seria o núcleo imutável do texto constitucional brasileiro. Em outras palavras, seria possível dizer que estes trabalhos definiram um núcleo fundamental da Constituição de 1988.

Ocorre, porém, que o meu trabalho (na linha do que já ressalvei no capítulo introdutório) não visa a distribuição de emendas entre constitucionais e inconstitucionais. Até porque, o uso de um critério assim poderia reduzir muito o conceito de relevância do emendamento: seriam mais relevantes as emendas inconstitucionais, e menos relevantes as constitucionais. O critério da inconstitucionalidade como saliência diminuiria, por exemplo, de forma substancial a importância de emendas que versam sobre temas centrais da constituição sem incidirem em violação de cláusula pétrea (exemplo da Emenda Constitucional n.º 64 de 2010, que adiciona o direito à alimentação como fundamental, expandindo, portanto, o rol de direitos individuais). Não haveria, portanto, um lugar adequado às emendas que tocam cláusulas pétreas sem tenderem à sua abolição.

Mesmo que eu me valesse, como referência de saliência, das cláusulas pétreas ou de qualquer uma das interpretações acerca de seu conteúdo (como os trabalhos de Vieira e Brandão, por exemplo), me comprometendo a não realizar juízo de valor acerca da existência de violações ou não a essas cláusulas, ainda assim existiriam problemas. Isto porque eu estaria obrigado a, intencionalmente ou não, emitir algum juízo – ainda que prévio – acerca do impacto, mesmo que mínimo, de uma emenda nas cláusulas pétreas. Considerando que o art. 60, §4º da Constituição fala em “emenda tendente a abolir”, o mero ato de classificar emendas no sentido de terem tangenciado, ou não, cláusulas pétreas, poderia dar azo à visão de que o meu trabalho se dedica à investigação, mesmo que preliminar, da inconstitucionalidade de emendas, algo que não.

¹¹³ LIMA, Jairo. **Emendas Constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria**. São Paulo: Lumen Juris, 2018.

¹¹⁴ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição como reserva de justiça**. Lua Nova: revista de cultura e política, p. 53-97, 1997.

¹¹⁵ BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos Fundamentais, cláusulas pétreas e democracia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

A busca de um núcleo fundamental para o fim da investigação de saliência do emendamento, portanto, deve ser diversa da mesma busca com a finalidade de verificação de inconstitucionalidades, motivo pelo qual não adotarei as cláusulas pétreas ou interpretações de seu conteúdo como critério.

Alternativa mais adequada para ao fim desta pesquisa parece ser aquela que leva em conta aspecto “funcional” da Constituição. Ou seja, tomando como ponto de partida a função de uma constituição na sociedade, tentar entender quais são as porções da Constituição brasileira que mais dizem respeito ao cumprimento desta função. Francisca Pou Giménez e Andrea Pozas-Loyo utilizam um critério neste sentido quando avaliam as consequências de um padrão de reformismo para a “consecução dos objetivos do constitucionalismo e da democracia”.

Um critério clássico da teoria constitucional, que parece ir ao encontro desta busca, é aquele que subdivide as normas de uma constituição entre “materialmente constitucionais” e “formalmente constitucionais”. Levando em conta que uma constituição, dentro de um certo consenso nos livros de direito constitucional, tem como função básica organizar o Estado e definir direitos fundamentais,¹¹⁶ são consideradas materialmente constitucionais as normas que tratam destes temas, sendo apenas formalmente constitucionais as demais. Poderíamos dizer, neste sentido, que do ponto de vista funcional, o núcleo fundamental de uma constituição é composto por normas que tratem de direitos fundamentais e da organização do Estado, eis que são aquelas que cumprem o objetivo mais básico da constituição. Transpondo esta distinção para um critério de relevância do emendamento, seriam mais relevantes as emendas que tratem destes dois temas.

O critério é um bom ponto de partida, e se aproxima daquilo que busco. Ocorre que ele é, ainda, vinculado a uma visão de constitucionalismo liberal tipicamente estadunidense. Uma visão muito vinculada à ideia, já muito criticada, de que uma constituição necessariamente deve exercer um papel mínimo em escopo e máximo em importância, regulando – basicamente – as regras gerais do jogo democrático.

Trata-se de uma visão de função e conteúdo básico da constituição que não se amolda ao tipo de constituição que temos no Brasil, de caráter profundamente social e

¹¹⁶ Virgílio Afonso da Silva, divergindo um tanto desta descrição dos conteúdos e funções básicos de uma constituição, inclui no seu conceito mínimo três grandes elementos: a proteção de direitos fundamentais, a separação dos poderes e a celebração de um pacto dentro da sociedade. (SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91).

transformador. Sobre o tema, cito trecho da obra “Direito Constitucional Brasileiro” de Virgílio Afonso da Silva¹¹⁷:

No Brasil, parece haver um certo consenso nos livros de direito constitucional de que matéria constitucional são aquelas normas que organizam o Estado e definem direitos fundamentais (...). Essa definição minimalista de constituição, que praticamente não encontra mais exemplos reais no mundo contemporâneo, está claramente associada ao liberalismo, que, como visto acima, foi a ideologia propulsora do próprio movimento constitucionalista. (...) Mas que razão ainda há para continuar afirmando, no século XVIII, que matéria constitucional é necessariamente apenas isso? Em outras palavras, por que aquilo que vai além do mínimo deixa de ser matéria constitucional?

Para além do debate tipológico travado por Virgílio Afonso da Silva, acerca do que deve ser considerado materialmente constitucional ou não, o mais relevante para o presente trabalho é compreender que a definição do conteúdo e função básicos de uma constituição como a brasileira não pode se limitar à inclusão apenas de temas de direitos fundamentais e organização do Estado. Quando se “navega” pela história brasileira, compreendendo o papel da Constituição de 1988 em seu contexto histórico, entendendo também o tipo de produto final que emergiu da assembleia constituinte, se entenderá a vocação social transformadora deste documento, e inegavelmente integra sua função básica e, conseqüentemente, seu conteúdo fundamental.

Proponho, portanto, o uso do critério de *decisões fundamentais* como sendo a porção nuclear da Constituição que, quando impactada de forma relevante, caracterizará uma emenda constitucional de grande saliência. O critério das decisões fundamentais corresponde àquelas grandes direções dadas pelo constituinte que, quando analisamos a Constituição brasileira como um todo, entendemos como sendo estruturantes de seu projeto. São, portanto, os pilares mais básicos da Constituição sob a ótica da sua função e objetivos (e não de um constitucionalismo excessivamente liberal de matriz estadunidense).¹¹⁸

Tanto o termo “decisões fundamentais” quanto o seu conteúdo serão extraídos da obra “Direito Constitucional Brasileiro” de Virgílio Afonso da Silva. Esta obra, apesar de ser classificada como um manual, tem a nítida intenção de compreender a Constituição brasileira a partir de seus próprios termos, algo que se assemelha de maneira sem igual,

¹¹⁷ A citação de manuais em trabalhos acadêmicos de mestrado e doutorado, assim como em artigos científicos, parece ser vista com maus olhos. Com o devido respeito àqueles que pensam desta forma, me darei o direito de citar a obra de Virgílio Afonso da Silva, seja porque não possui uma visão negativa sobre os manuais, seja porque esta é uma obra de fôlego que considero, mais do que um manual, um verdadeiro esforço original de traçar uma teoria da Constituição brasileira. Incontornável, ao menu ver, para a finalidade do meu trabalho.

¹¹⁸ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91

neste ponto, aos meus anseios nesta pesquisa. Nesta linha, Virgílio dedica um tópico a elencar as decisões fundamentais da Constituição de 1988, que na visão dele, seriam a sua “espinha dorsal” (para além do mínimo proposto tradicionalmente tomando por base constituições dos séculos XVIII e XIX).¹¹⁹

Vale destacar que a definição das decisões fundamentais não corresponde a decisões imutáveis ou pétreas. Ou seja, a definição de decisão fundamental é tipicamente ligada à relevância do conteúdo, e não à sua mutabilidade. Este ponto também contribui para o uso deste critério para a minha pesquisa. São, portanto, as decisões fundamentais que utilizarei como critério na minha pesquisa empírica:

- a. *República*: representada pelo art. 1º da Constituição, a república pode representar muitas coisas, como por exemplo os deveres de transparência e separação da coisa pública dos agentes privados que a gerem, ou mesmo a realização de eleições livres e periódicas. Estes exemplos, no entanto, estão mais vinculados à ideia de Estado democrático de direito do que à ideia de república. Neste sentido, aquilo que mais representa a república enquanto uma decisão fundamental é a ausência de um chefe de Estado dinástico (monarca).¹²⁰
- b. *Federação*: representada, também, pelo art. 1º da Constituição, a federação foi uma decisão fundamental no sentido de organizar o Brasil pela união indissolúvel (ou seja, sem direito de secessão) de Estados, Municípios e Distrito Federal. Integram esta decisão fundamental todas as bases que mantêm íntegro o arranjo federativo: competências legislativas, competências administrativas, atribuições, deveres, entre outros.¹²¹
- c. *Estado Democrático de Direito*: esta decisão fundamental engloba duas grandes partes. A primeira, se refere ao termo “democrático”, representado pelo parágrafo único do art. 1º, que dispõe emanar do povo todo o poder. Aqui estão englobadas as regras referentes à realização de eleições livres, a representação pelos Poderes eleitos, o acesso a mecanismos de democracia direta, entre as demais formas de participação popular na gestão da comunidade política. A segunda parte desta decisão fundamental

¹¹⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91.

¹²⁰ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91.

¹²¹ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91.

é a expressão “direito”, que faz menção – justamente – aos direitos consagrados em grau de fundamentalidade na própria Constituição, sejam eles de caráter predominantemente liberal ou social.¹²²

- d. *Separação de Poderes*: representada pelo art. 2º da Constituição, integram o leque de decisões fundamentais toda a estrutura que garante a harmonia e a independência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.¹²³
- e. *Presidencialismo*: confirmada como decisão por larga maioria em dois plebiscitos na história republicana brasileira (um deles na vigência desta Constituição), o presidencialismo é, certamente, uma das decisões fundamentais da Constituição. Integram esta decisão toda estrutura que garante o arranjo formado, basicamente, pela união da chefia de Estado e governo em uma só figura, eleita de forma direta, com mandato fixo não dependente de voto de confiança do Poder Legislativo, acrescida de um Congresso Nacional também eleito de forma direta, com mandato fixo, não sujeito a dissolução pelo presidente.¹²⁴
- f. *Constitucionalismo dirigente*: esta decisão fundamental representa o objetivo mais ambicioso que tem a Constituição de 1988 em comparação à visão minimalista de que uma constituição deve, simplesmente, disciplinar regras do jogo. Representado, notadamente, pelos objetivos da República dispostos no art. 3º da Constituição, integram o constitucionalismo dirigente do Brasil enquanto comunidade política a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Neste sentido, quaisquer emendas que impactem – relevantemente - na consecução destes objetivos, serão consideradas de maior relevância.¹²⁵
- g. *Relações internacionais*: representada pelo art. 4º da Constituição, disciplinar no próprio texto constitucional os princípios básicos que

¹²² SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91.

¹²³ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91.

¹²⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91.

¹²⁵ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91.

deverão nortear a conduta do Brasil em suas relações internacionais foi, também, uma decisão fundamental. A imposição constitucional de que o Brasil, no âmbito de suas relações internacionais, não apenas respeite a soberania dos outros países, mas também se engaje em formas de cooperação internacional, é certamente uma das características marcantes da República que se formava com a Constituição de 1988.¹²⁶

A baliza, portanto, que norteará a classificação dos níveis de mudança e permanência da Constituição na análise que realizarei, será precisamente a das decisões fundamentais, formadas por estes sete grandes conteúdos acima elencados. Quanto maior for a capacidade de uma emenda de modificar a estrutura de um destes tópicos (e aqui, pouco importa se para “melhor” ou para “pior”, na minha ou na visão de qualquer observador), maior será sua saliência.

(ii) Delimitadas quais são as “porções relevantes do texto constitucional”, resta definir o que significa “tocar relevantemente” nelas. Uma primeira, e mais intuitiva, forma de definir isso, seria identificando quais emendas alteraram artigos que se referem, diretamente às decisões fundamentais. Neste sentido, a pesquisa empírica corresponderia a um estudo capaz de identificar quais dispositivos versam sobre temas fundamentais, e quais deles foram alterados ou mantidos. Isto, no entanto, geraria distorções.

Basicamente, na linha do que já exemplifiquei por vezes, nem sempre uma mudança em uma porção – aparentemente – pouco relevante do texto, representa uma alteração de baixo impacto. Ainda que a maior parte dos dispositivos representativos das decisões fundamentais estejam entre os chamados Princípios Fundamentais da Constituição de 1988 (basicamente, Título I – arts. 1º a 4º), não apenas mudanças feitas diretamente nestes dispositivos serão capazes de impactar os valores que eles representam. Até porque boa parte destas decisões, explicitadas no Título I, são esmiuçadas em outras porções do texto constitucional. Aferir a relevância, portanto, utilizando como base a mudança ou permanência de determinados artigos, parece ser um equívoco metodológico.

A solução encontrada, portanto, foi o uso da medida do *impacto da emenda na integridade das decisões fundamentais* do texto constitucional original. Ou seja, ao invés de verificar quais artigos foram alterados, a ideia é avaliar se uma determinada emenda,

¹²⁶ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91.

a partir da modificação que veiculou, foi capaz de impactar de forma relevante o desenho geral de cada uma das decisões fundamentais. Na prática, ao invés de verificar quais artigos alteraram e quais foram mantidos, ou mesmo quais títulos foram mais ou menos modificados, a ideia é verificar o quanto foi capaz de alterar – por exemplo – o desenho do Estado Democrático de Direito brasileiro, a Emenda nº 16 de 1997 (que versa sobre a possibilidade de reeleição).

A ideia do uso da medida de “impacto” foi abrir a possibilidade de que uma emenda no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), por exemplo, possa ser, eventualmente, considerada mais relevante do que uma emenda no Título II (que trata dos Direitos Fundamentais). Isso ocorre, por exemplo, no caso da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que apesar de se voltar ao ADCT (que em tese, pela transitoriedade, seria uma área de menor relevância da Constituição), ao congelar gastos primários por 20 anos, acaba por gerar enormes impactos no constitucionalismo dirigente brasileiro, representado pelo cumprimento dos objetivos da república (art. 3º, III - III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais).

O impacto de que trato é um impacto jurídico, em termos de alteração do desenho de determinada decisão fundamental na Constituição. Eventualmente, um ou outro dado da realidade podem ser úteis para a compreensão da relevância de uma determinada emenda. No entanto, seria uma empreitada muito ousada a de tentar compreender o impacto social, político ou econômico de cada emenda na realidade brasileira para se chegar a uma medida de saliência. Acredito, ademais, que a verificação da relevância jurídica, em termos de alteração do projeto constitucional original, já será suficiente para o cumprimento dos objetivos do trabalho.

Definido, portanto, o critério de saliência de emendas a partir do impacto gerado por cada uma delas na integridade das decisões fundamentais da Constituição de 1988, passo a expor de que forma dividirei, em três classes, as emendas que causaram diferentes graus de impactos.

3.1.2. Classificação e graus de saliência

Passo agora a expor como classifiquei as emendas analisadas em graus de saliência, levando em consideração o critério adotado exposto no tópico anterior. A escolha foi por uma classificação em três níveis, o que importa – evidentemente – em um

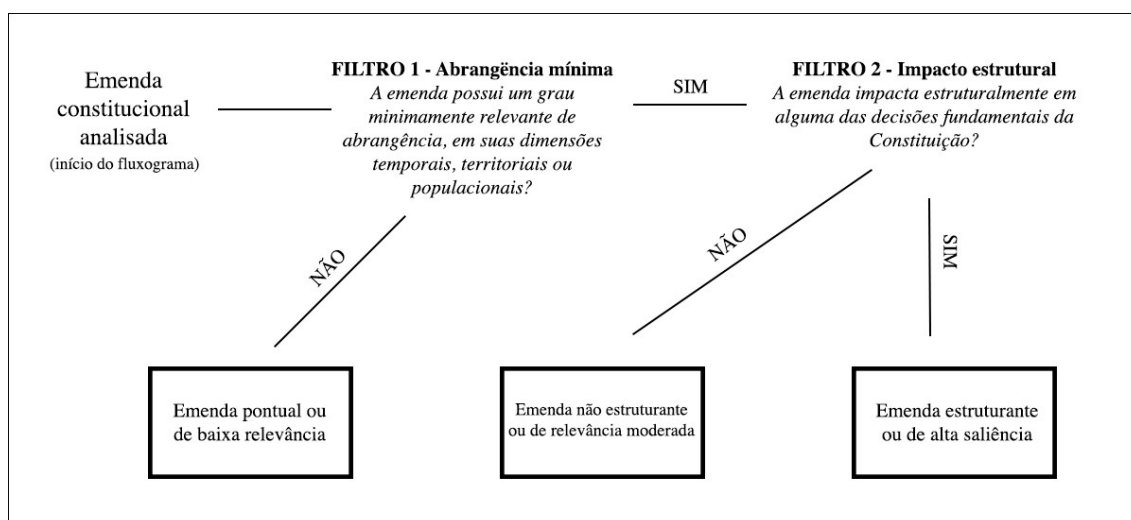
agrupamento, no mesmo nível, de emendas que podem – entre si – ter um pouco mais ou um pouco menos de saliência. Importante ressaltar, portanto, que a permanência das emendas em um mesmo nível não significa que tenham exatamente a mesma saliência, mas sim que atendem os requisitos pré-estabelecidos para ficarem naquela classe.

Os requisitos para a classificação das emendas foram pensados em um sistema de filtragem, funcionando como um fluxograma estruturado em dois (2) filtros (ou perguntas) sucessivos, que – possibilitando apenas as respostas “sim” ou “não” - resultam em três (3) grandes grupos de saliência.

O primeiro filtro é o da abrangência mínima, correspondendo à pergunta: a emenda possui um grau minimamente relevante de abrangência, em suas dimensões temporais, territoriais e populacionais? Se a resposta for “não”, teremos uma emenda pontual, ou de baixa saliência. Se a resposta for “sim”, a emenda segue ao próximo filtro.

O segundo filtro é o do impacto estrutural nas decisões fundamentais, correspondendo à pergunta: a emenda impacta estruturalmente em alguma das decisões fundamentais da Constituição? Se a resposta for “não”, teremos uma emenda não estruturante, ou de saliência moderada. Se a resposta for “sim”, teremos uma emenda estruturante, ou de alta saliência. O fluxograma funciona desta forma:

IMAGEM 1 – Fluxograma de classificação das emendas por níveis de saliência



Elaboração: próprio autor.

Passo agora a esmiuçar as características de cada um dos níveis de saliência propostos, explicando – também – no que consistem os filtros sugeridos.

3.1.2.1. Emendas pontuais ou de baixa saliência: reformas que não ultrapassam o filtro da abrangência mínima

O primeiro filtro diz respeito ao atingimento, ou não, de um grau mínimo de abrangência da emenda, em suas dimensões temporais, territoriais e populacionais. Trata-se de um critério de exclusão, a partir do qual, se a emenda é muito pouco abrangente em qualquer um destes quesitos, ela se torna de baixa relevância. Conforme desenvolverei melhor ainda neste tópico, a escolha deste como primeiro filtro se baseia em ideias básicas da própria teoria do estado e da constituição, notadamente a ideia de que o texto constitucional é o documento fundante a partir do qual uma comunidade ampla de *pessoas*, se organiza politicamente em um *território*, estabelecendo regras básicas que deverão perdurar no *tempo*, para além das paixões políticas dos períodos ordinários.¹²⁷ Neste sentido, parte-se do princípio de que, ainda que a matéria da emenda impacte em um tema relacionado às decisões fundamentais do constituinte, ainda assim sua relevância será muito pequena caso sua abrangência seja excessivamente baixa do ponto de vista temporal, territorial ou populacional. Estas emendas, necessariamente, alterarão muito pouco as decisões fundamentais da constituição caso seu escopo seja reduzido demais em um destes pontos. Alguns exemplos podem ilustrar isso.

Primeiramente, pode-se pensar na Emenda Constitucional n.º 2 de 1992, que antecipa em pouco mais de dois meses o plebiscito de que trata o art. 2º do ADCT, para definição de forma e sistema de governo. Ainda que a matéria seja inegavelmente relevante e impacte em decisões fundamentais do constituinte (como a república e o presidencialismo), por se tratar de uma emenda excessivamente pouco abrangente do ponto de vista temporal, eis que seus efeitos (salvo eventuais aduções sobre “o que poderia ter ocorrido caso a emenda não tivesse sido realizada) ficam adstritos ao curto período de dois meses, deve ser considerada uma emenda de muito baixo impacto. Tendo em vista o fato de que a Constituição é um documento que se pressupõe perene, que já tem mais de 34 anos de idade, é evidente que a saliência desta emenda é baixa tendo em

¹²⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91

vista as decisões fundamentais do constituinte e a manutenção dos mais relevantes aspectos do texto de 1988.

Outro exemplo de emenda que trata de matérias de grande relevância, porém com abrangência muito pequena, é a Emenda Constitucional n.º 98 de 2017. Esta emenda trata sobre o reenquadramento, funcional e previdenciário, de servidores da segurança pública dos ex-territórios de Amapá e Roraima. Em termos de conteúdo, não se nega que alguns dos temas tratados por esta emenda são muito relevantes, como o caso da previdência (que considero parte do nosso constitucionalismo dirigente, e – portanto – uma decisão fundamental). No entanto, ela se aplica a um grupo tão restrito de pessoas, com tão pouca capacidade de impacto em cadeia para além destes beneficiários, que não pode ser considerada com relevância mais do que pontual. Ainda, do ponto de vista temporal, a emenda perde a utilidade prática tão logo venham a falecer os últimos beneficiários do reenquadramento funcional (ou seja, trata-se, também, de uma emenda com prazo – não determinado, mas determinável – para ter efeitos cessados).

Mesmo a Emenda n.º 106 de 2020, que estabelece um regime fiscal extraordinário para o combate da pandemia de Covid-19, por mais central que seja o tema da garantia da saúde e da vida na ordem constitucional, deve ser considerada uma emenda de muito baixa relevância, ou de relevância pontual, justamente por sua pouca abrangência temporal, uma vez que seu texto prevê o cessamento de seus efeitos com o fim do estado de calamidade pública.

É evidente que emendas pontuais sobre temas muito relevantes podem impactar, positiva ou negativamente, a realização de determinadas decisões fundamentais do constituinte para algumas pessoas, em um determinado período ou em um determinado local. Não se duvida, nessa linha, quão relevante o enquadramento como servidor público federal pode ter sido na vida de alguns dos policiais do Amapá e de Roraima (exemplo já mencionadp). No entanto, considerando a dimensão constitucional como um todo, olhando – como pretende este trabalho – para aquilo que mudou e aquilo que permaneceu nas decisões fundamentais da Constituição de 1988, estas emendas não podem ser consideradas como tendo mais do que uma baixa/pontual relevância.

Por estas razões, o filtro da mínima abrangência deve ser o primeiro na definição da saliência de uma emenda. Antes mesmo de se adentrar ao impacto temático/material dela (ou seja, se ela impacta em direitos fundamentais, orçamento, administração pública, etc), faz-se necessário verificar se ela tem, ao menos, um mínimo de abrangência para

que possa ser considerada mais do que pontualmente relevante do ponto de vista do projeto constitucional.

É evidente que a definição do que é pouco abrangente, temporal, territorial e populacionalmente, carrega em si um determinado grau de subjetividade. No entanto, acredito ser possível me valer de algumas balizas básicas, ligadas à própria noção de o que é uma constituição e quais funções realiza, capazes de gerar algum grau de objetividade nesta determinação.

Do ponto de vista temporal, serão consideradas pouco abrangentes as emendas cujos efeitos estejam adstritos a porções de tempo muito pequenas, considerando que a constituição se pressupõe perene, visando regular relações no longo prazo para além do dia a dia da política ordinária¹²⁸. Isso não significa que todas as emendas com termo para fim de seus efeitos são pouco abrangentes do ponto de vista temporal. É necessário encontrar alguma medida de razoabilidade para quais emendas com prazo de validade são, ou não, pouco relevantes. Uma emenda com prazo de validade de 10 ou 20 anos já pode ser considerada abrangente (e até muito abrangente) do ponto de vista temporal, se considerada a atual idade da Constituição de 1988 (34 anos), o tempo de vida das constituições brasileiras anteriores e mesmo a expectativa de vida média das constituições ao redor do mundo (19 anos).¹²⁹ Por outro lado, serão muito pouco abrangentes as emendas que visam regular situações que duram meses ou até alguns poucos anos.

Do ponto de vista espacial/territorial, considerando que a Constituição regula os aspectos de todos os estados e municípios, serão pouco abrangentes aquelas emendas que se dirigirem a regular situações referentes a apenas um ou poucos estados (de um total de 26, somados ao Distrito Federal), ou um ou poucos municípios (de um total de 5568).

Do ponto de vista populacional, considerando que a Constituição precipuamente regula situações referentes a todos os brasileiros e brasileiras, nacionais e naturalizados, além de estrangeiros residentes ou de passagem pelo Brasil, serão pouco abrangentes aquelas emendas que tratem de efeitos impactantes apenas a um pequeno grupo de pessoas. Esse critério, no entanto, merece maior atenção e algumas importantes ressalvas.

Primeiramente, na linha da própria definição do quesito sugerido, não se pode pensar apenas em pessoas atingidas diretamente pelos efeitos da emenda para se falar em

¹²⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984; SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021, p. 84-91.

¹²⁹ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

baixa abrangência. O filtro negativo, aqui, serve para considerar de muito baixa saliência as emendas que, nitidamente, geram efeitos consideráveis apenas para determinados grupos muito restritos, sem possibilidade de efeitos em cadeia relevantes para toda a população ou para porções maiores dela. Isso significa aceitar que algumas emendas, embora – aparentemente - atinjam apenas alguns grupos ou pessoas específicas, podem impactar um número muito maior de pessoas por meio de um efeito em cadeia ou coisa que o valha. Trata-se, portanto, da necessidade de considerar – caso a caso – efeitos diretos e efeitos (quando existirem de forma relevante) indiretos.

Exemplos de emendas efetivamente pouco abrangentes do ponto de vista populacional, cujos efeitos indiretos não existem ou são muito pouco consideráveis, são: a Emenda n.º 7 de 1995, que possibilita que estrangeiros sejam armadores, capitães e proprietários de navios nacionais (atinge poucas pessoas, sem grande efeito para terceiros); a Emenda n.º 38 de 2002, que incorpora aos quadros da União os policiais militares do extinto Território de Rondônia (atinge uma pequena quantidade de pessoas, sem grande potencial de efeito em terceiros); a Emenda n.º 96 de 2017, que trata sobre as práticas desportivas com animais (atinge uma pequena parcela da população nacional que trabalha ou aprecia este tipo de prática, possuindo um efeito econômico para estas pessoas, comércios e até cidades, porém sem grande possibilidade de um impacto em cadeia de amplitude constitucionalmente mais relevante); e a Emenda n.º 98 de 2017, que assim como a de n.º 38 já citada, promove também enquadramento funcional na União de servidores dos ex-territórios.

Por outro lado, exemplos de emendas com efeitos diretos em pequenas parcelas da população, que não podem ser consideradas populacionalmente irrelevantes, justamente por seus efeitos indiretos, são: a Emenda n.º 1 de 1992, que determina um limite máximo para a remuneração de deputados estaduais e vereadores (embora – aparentemente – apenas estes parlamentares seriam afetados em seus salários, além deste grupo não ser tão numericamente pequeno, há um evidente impacto econômico desta decisão em todos os estados e municípios do país, além dos efeitos potenciais em uma série de outros servidores, cujo salário muitas vezes é embasado, ou até mesmo indexado, ao salário dos vereadores e deputados); e a Emenda Constitucional n.º 61/2009, que determina que o presidente do Supremo Tribunal Federal seja, também, o presidente do Conselho Nacional de Justiça (não é possível imaginar que esta emenda impacte apenas a pessoa do Presidente do STF ou do CNJ, sendo razoável pensar também nos impactos indiretos desta emenda para todo o sistema judiciário e seu controle).

Uma segunda ressalva, nesta mesma linha, diz respeito à necessidade de delimitar a que tipo de “pequeno grupo de pessoas” impactado por uma emenda de baixa abrangência se refere a classificação proposta. Neste caso, estou a falar de grupos profissionais ou de classe que obtém um novo marco regulatório por meio de emenda constitucional, aos realizadores, apreciadores ou praticantes de determinadas atividades muito específicas reguladas por emenda, ou mesmo às populações de alguns municípios ou estados que são impactados por uma modificação constitucional pontual. De forma alguma, porém, estes grupos tão específicos podem ser confundidos com minorias étnicas, raciais, sociais, de gênero, de orientação sexual, de origem ou minorias políticas em geral.

Prefacialmente, porque via de regra estas minorias citadas sequer são minorias numéricas (no caso das mulheres e dos pretos, por exemplo, são maior parte da população),¹³⁰ o que impede o enquadramento destes como “pequenos grupos” populacionais. Ademais, porque o critério utilizado é o do impacto, direto e indireto, da emenda em porções consideráveis da população (na linha da primeira ressalva que fiz). Neste caso, emendas que tratam sobre minorias impactam relevantemente tanto nelas quanto na outra porção do povo, que é constitucionalmente orientado a se relacionar, de uma determinada forma (mais ou menos respeitosa/zelosa/dignificante, por exemplo), com o grupo diretamente impactado pela reforma.

Vale destacar que este é, no entanto, um filtro meramente negativo. Ou seja, aquelas emendas consideradas pouco abrangentes em um dos quesitos levantados, serão necessariamente de muito baixa saliência, justamente por impactarem muito pouco a Constituição, considerando o tempo, o território e a população que esta se propõe a regular. No entanto, o inverso (filtro “positivo”) não vale. Ainda que a emenda seja de alta abrangência temporal, territorial ou populacional, não necessariamente esta será uma emenda muito relevante, justamente porque outros fatores serão necessários para esta determinação. Vários exemplos poderiam ser dados para ilustrar esta diferenciação de filtros, negativo e positivo, neste caso. Uma delas é a Emenda n.º 8 de 1995, que permite a concessão, ao setor privado, dos serviços de telecomunicações. Esta emenda certamente não é de pouca abrangência, passando pelo filtro negativo vez que impacta em todo o território nacional, não tendo prazo para fim de seus efeitos e atingindo muitas pessoas. Ainda assim, apenas esta grande abrangência não lhe garante, necessariamente, lugar

¹³⁰ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

entre as mais importantes emendas brasileiras levando em consideração o critério do impacto nas decisões fundamentais, sendo necessários outros fatores para tal (notadamente a possibilidade de gerar um impacto estrutural no texto Constitucional, conforme tratarei posteriormente).

3.1.2.2. Emendas não estruturantes ou de saliência moderada: reformas que não ultrapassam o filtro do impacto estrutural nas decisões fundamentais

O segundo filtro é o do impacto estrutural nas decisões fundamentais. Uma vez que a emenda possui um mínimo de abrangência, não se dirigindo à regulação de temas pontuais, restará verificar qual é o impacto que ela gera no redesenho do texto constitucional como um todo (o que, na linha daquilo que discorri longamente, será medido a partir da integridade das decisões fundamentais da Constituição). Ainda que diversas formas de impacto pudessem ser elencadas (o que levaria ao risco da criação de uma infinidade de níveis de relevância, o que não contribuiria para a pesquisa), elenco dois grandes tipos de influência no texto constitucional e nas suas decisões fundamentais: o impacto estrutural (que configurará as emendas de alta relevância) e o impacto não estrutural, que também pode ser chamado de instrumental (que configura as emendas de relevância moderada, a que se refere este capítulo mais especificamente).

As emendas de impacto meramente instrumental nas decisões fundamentais (e, portanto, no todo da Constituição) são aquelas que se dirigem a modificar a disciplina de alguma matéria, porém, sem atribuir a ela um novo desenho ou nova direção. Estas emendas, portanto, disciplinam alguns aspectos – ainda que importantes – relacionados ao sistema federativo, ao presidencialismo ou a qualquer outro grande tema, porém sem modificar sua lógica como um todo. Inclusive, uma característica marcante de algumas destas emendas é percebida quando esmiuçam temas que poderiam ter sido tratados até mesmo por outras espécies normativas, sem qualquer problema ou prejuízo.

Estas emendas, via de regra, terão seus efeitos mais importantes adstritos à própria minúcia ou detalhe (ainda, repita-se, que importante) que visam regulamentar ou modificar diretamente. São, portanto, emendas com baixo poder de transcendência de seus impactos para um redesenho de importantes matérias da Constituição de 1988.

Se tomarmos, por exemplo, a disciplina jurídica dos limites de atuação do Poder Judiciário como uma decisão fundamental (eis que integra a separação de Poderes), podemos encontrar tanto emendas instrumentais, como estruturantes, versando sobre o

mesmo tema. A Emenda n.º 22 de 1999 permite a criação dos Juizados Especiais Federais, substituindo o já existente – embora muito menos eficiente – sistema dos Tribunais de Pequenas Causas. Esta emenda tem relevância instrumental, ou não estrutural, ou moderada, eis que modifica um aspecto específico da matéria (referente à disciplina da atuação do Poder Judiciário), porém, sem promover um novo desenho para ela como um todo. Ainda que os Juizados Especiais Federais sejam importantes, é nítido que esta mudança não tem o condão de transcender seus impactos para o todo do Poder Judiciário, ficando adstrita à regulação instrumental de como se dará o acesso à justiça em casos de menor complexidade ou menor valor da causa, de competência da Justiça Federal.

A Emenda n.º 45 de 2004, porém, é uma emenda estruturante, de alta saliência. Conhecida como reforma do Poder Judiciário, esta mudança constitucional trouxe uma série de inovações que mudaram a estrutura, o desenho da justiça e, conseqüentemente, da separação dos Poderes. Criou-se, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça, um órgão de controle da atuação judicial, algo que nunca existiu na história brasileira. No âmbito da jurisdição constitucional, criou a Súmula Vinculante, que ampliou sobremaneira o poder do Supremo Tribunal Federal, que passou a poder atribuir efeitos abstratos a decisões tomadas no âmbito do controle concreto de constitucionalidade. Ainda, ampliou o rol de legitimados ativos para a propositura das ações constitucionais, criando também o critério da repercussão geral para o recurso extraordinário. Ademais, modificou a carreira dos juízes, estabelecendo requisitos como, por exemplo, o tempo mínimo de prática para a realização de concurso. Os efeitos desta emenda são amplos, impactando em todo o desenho do Poder Judiciário e também na relação deste com outros Poderes. Trata-se, portanto, de uma verdadeira mudança de paradigma, sendo esta – sem dúvidas – uma emenda estruturante.

As emendas, portanto, que não passarem pelo filtro do impacto estrutural, serão consideradas não estruturantes, instrumentais ou de saliência moderada. Dentro de um modelo de constituição longa e detalhada, que disciplina diversas minúcias dos grandes temas, é esperado – em um arranjo em que não há hiper-reformismo - que a maioria das emendas seja desta espécie.

3.1.2.3. Emendas estruturantes ou de alta saliência

Por fim, as emendas que possuírem um impacto estrutural nas decisões fundamentais serão classificadas como estruturantes, ou de alta saliência. Na linha do que já expliquei no tópico anterior, impacto estrutural é aquele capaz de alterar o desenho, a lógica, o sentido de determinada matéria central. O importante, portanto, é o potencial de redesenho da lógica de um tema integrante das decisões fundamentais, seja alterando globalmente diversos dispositivos constitucionais, como fazem emendas como a n.º 45 de 2004 (reforma do Judiciário) ou a n.º 103 de 2019 (reforma da Previdência), seja mudando aspectos pontuais do texto, mas com potencial em cadeia de redesenhar toda uma matéria, como é o exemplo da Emenda n.º 16 de 1997 (possibilidade de reeleição).

A definição de emenda de alta saliência como uma emenda estrutural e transcendente teve grande inspiração no trabalho “*Super-statutes*” de William Eskridge Jr. e John Ferejohn.¹³¹ Neste trabalho, os autores tentam definir, em um escopo de legislações aprovadas pelo mesmo procedimento (ou seja, sem hierarquia formal entre elas), quais são as mais relevantes, atingindo uma hierarquia de importância “quase constitucional”. Estes seriam os superestatutos, que seriam marcos legais que teriam redesenhado grandes estruturas jurídicas do direito estadunidense. Os requisitos fixados por Eskridge Jr. e Ferejohn para que uma lei se enquadre nesta categoria, são:

Um superestatuto é uma lei que (1) busca estabelecer uma nova estrutura normativa ou institucional para a política do estado e, (2) ao longo do tempo “gruda” na cultura pública de tal forma que (3) o superestatuto e seus princípios institucionais ou normativos têm um amplo efeito sobre o direito como um todo, incluindo um efeito que transcende a moldura daquele próprio marco legal.¹³²

É claro que o trabalho citado compara legislações e o quanto inovam tendo em vista o todo do ordenamento jurídico, enquanto minha pesquisa relaciona emendas constitucionais com o todo da Constituição. Guardadas as devidas diferenças, entretanto, encarei a busca por emendas mais relevantes como uma busca por “superemendas”, ou seja, aquelas que foram capazes de estabelecer uma nova estrutura normativa ou institucional para alguns dos grandes temas da Constituição brasileira. Feita uma ressalva em relação ao critério (2) do trabalho de Eskridge Jr. e Ferejohn, que trata da capacidade

¹³¹ ESKRIDGE JR, William N.; FERREJOHN, John. **Superstatutes**. Duke LJ, v. 50, p. 1215, 2000.

¹³² ESKRIDGE JR, William N.; FERREJOHN, John. **Superstatutes**. Duke LJ, v. 50, p. 1215, 2000, p. 1216.

de uma legislação (ou emenda) “grudar” na cultura pública, me vali dos mesmos outros dois critérios dos autores para a definição das emendas de maior saliência: modificação estrutural e possibilidade de transcendência para além de seu próprio conteúdo.

Vale, ainda, destacar que emendas estruturantes não necessariamente são emendas inconstitucionais, ou mesmo emendas de constitucionalismo abusivo¹³³ ou de desmembramento constitucional.¹³⁴ Autores têm classificado algumas das emendas pertencentes a este grupo, como a n.º 16 de 1997, a n.º 95 de 2016 e a n.º 103 de 2019 como exemplos deste tipo de emenda abusiva, não suportada pela ordem constitucional. Respeitando esta visão, me reservando o direito de – inclusive – opinar sobre isso em outras oportunidades, optei no âmbito desta pesquisa por não me guiar por este tipo de categoria, justamente por representar um juízo de valor acerca do quão boas ou ruins foram cada uma das emendas, o que sai do escopo de avaliação do padrão de reformas que me proponho a fazer, mais ligado às perguntas “o que mudou” e “o quanto mudou”.

No fim das contas, o resultado da pesquisa em relação às emendas estruturantes será o mais importante para o responder as perguntas da pesquisa, eis que são estas as reformas que possuem a capacidade de, efetivamente, caso sejam numerosas e muito intensas, desfigurarem a Constituição

3.2. Resultados

Passo, agora, à exposição dos resultados da pesquisa empírica qualitativa, subdivida, no corpo do trabalho, nos três diferentes níveis de saliência. O Anexo I, ao fim da dissertação, contempla a lista completa de emendas, divididas em ordem cronológica.¹³⁵

¹³³ LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. 47 UC Davis Law Review 189. 2013.

¹³⁴ ALBERT, Richard. **Constitutional Amendment and Dismemberment**. 43 Yale Journal of International Law 1, 2018.

¹³⁵ O breve resumo e a breve justificativa foram elaboradas por mim. No caso do breve resumo, em alguns campos, utilizei a mesma redação utilizada pela pesquisa MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito GV**, v. 16, 2020., por achar que se encaixava muito bem ao intento desta pesquisa.

3.2.1. Emendas pontuais ou de baixa saliência

TABELA 3 – Emendas pontuais ou de baixa saliência

<i>EC</i>	<i>Data</i>	<i>Ementa</i>	<i>Breve resumo do que foi alterado</i>	<i>Breve justificativa da classificação</i>
2	1 de setembro de 1992	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Adianta para 21/04/1993 o plebiscito para determinação da forma e sistema de governo no Brasil, bem como a data inicial para a validade dos efeitos advindos do resultado da respectiva consulta popular.	Ainda que a matéria seja relacionada, mesmo que não de forma imediata, a decisões fundamentais do constituinte (como a república e o presidencialismo), por se tratar de uma emenda muito pouco abrangente do ponto de vista temporal, eis que seus efeitos ficam adstritos ao curto período de dois meses, deve ser considerada uma emenda de baixo impacto.
R 1	2 de março de 1994	Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Cria o Fundo Social de Emergência.	A emenda cria um fundo, composto pela receita de alguns tributos, que tinha a intenção de, durante os anos de 1994 e 1995, sanear as contas públicas e auxiliar na estabilização econômica. A abrangência temporal, portanto, é pequena, tratando a emenda de efeitos episódicos, sem grande relevância no todo constitucional e nas decisões fundamentais.
7	16 de agosto de 1995	Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias.	Possibilita que estrangeiros sejam armadores, capitães e proprietários de navios nacionais, bem como amplia as possibilidades de navegação de navios estrangeiros no país.	Possui algum impacto na condução das relações internacionais do Brasil, porém, o impacto é pequeno em intensidade e muito restrito em termos de abrangência territorial e populacional. Trata-se de uma emenda que versa sobre tema muito específico, que se distancia muito de uma mudança estrutural.

10	7 de março de 1996	Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1994.	Estende o Fundo Social de Emergência até 30/07/1997, dando a ele o nome de Fundo de Estabilização Fiscal.	Trata-se de uma emenda pontual, eis que estende - por período de pouco mais de um ano - o fundo emergencial social criado pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1 de 1994. A abrangência temporal, portanto, é muito pequena, tratando a emenda de efeitos episódicos, sem grande relevância no todo constitucional e nas decisões fundamentais.
12	16 de agosto de 1996	Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.	Possibilita a criação da CPMF.	Emenda de baixa saliência, por não atingimento de uma abrangência temporal minimamente relevante. A CPMF teve importante impacto orçamentário (para a União) e financeiro para a população. Não se trata, porém, de uma modificação definitiva/perene. Ao contrário, tinha duração inicial de apenas dois anos, o que pode ser considerado episódico ou pontual do ponto de vista da manutenção do núcleo fundamental da Constituição. Posteriormente, se verificará que a CPMF foi renovada por diversas vezes. Isso, no entanto, se deu por um conjunto de emendas, e não uma emenda individualmente.
17	25 de novembro de 1997	Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1994.	Estende, novamente, até 1999, o Fundo Social de Emergência.	Trata-se de nova emenda pontual, para versar novamente sobre a extensão do fundo emergencial social criado pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1 de 1994. A abrangência temporal, portanto, é muito pequena, tratando a emenda de efeitos episódicos, sem grande relevância no todo constitucional e nas decisões fundamentais.
21	19 de março de 1999	Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorroga a CPMF por mais 36 meses.	Justificativas semelhantes às da Emenda n.º 12 de 1996 são válidas aqui, até porque a emenda ora analisada apenas prorroga, por mais dois anos, a vigência desta citada. Caso a análise de algumas emendas fosse realizada em conjunto (algo que não foi feito neste trabalho), poderíamos chegar a conclusão de que a CPMF durou aproximadamente 11 anos. De toda forma, a Emenda n.º 21 de 1999, ora analisada, possui efeitos válidos por apenas três anos, fazendo dela de abrangência temporal excessivamente pequena, como sua antecessora.

27	22 de março de 2000	Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.	Promove a Desvinculação de Receitas da União (DRU)	A configuração desta como emenda de baixa relevância é um tanto quanto limítrofe, em razão de alguns contornos problemáticos deste tema. A emenda é abrangentemente pouco relevante do ponto de vista temporal, eis que promove uma desvinculação de receitas vigente pelo curto período de três anos. Ocorre, porém, que a DRU foi renovada por diversas vezes, tendo gerado - no longo prazo - um relevante impacto nas contas públicas (dando origem, na prática, a diversos problemas como o chamado "déficit da previdência"). Inobstante, conforme já reconheci como uma limitação do meu trabalho, a avaliação foi feita por emenda, e não por conjunto de emendas. A insistência com a classificação por emendas talvez reduza a relevância de alguns temas, porém, auxilia na depuração e desmistificação do número de emendas como um dado supostamente relevante. Assim sendo, pensando no efeito que esta emenda, individualmente, gerou, tendo sido pensada para uma duração de apenas três anos, deve ser classificada como de saliência pontual.
34	14 de dezembro de 2001	Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.	Permite que servidores públicos da área de saúde acumulem até dois cargos.	Emenda de abrangência populacional muito baixa (servidores públicos da área de saúde), sem possibilidade de um impacto indireto relevante para outras porções da população que não os profissionais de saúde a serviço do Estado, interessados em acumularem cargos.
38	13 de junho de 2002	Acrescenta o art. 89 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União.	Dispões sobre a incorporação de Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia à União.	Não cumpre o requisito da abrangência mínima, eis que atinge uma pequena quantidade de pessoas, sem grande potencial de efeito em terceiros, bem como uma pequena porção territorial/administrativa do Brasil (apenas dois estados impactados).

43	16 de abril de 2004	Altera o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando, por 10 (dez) anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.	Prorroga a destinação de recursos da União para irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste.	Considerando que a abrangência da emenda, apesar de não ser excessivamente pequena, é "limitada" tanto do ponto de vista territorial (engloba apenas duas regiões do Brasil), quanto do ponto de vista temporal (há uma prorrogação dos recursos por 10 anos), trata-se de uma emenda pontual, de baixa saliência, não gerando efeitos relevantes para o todo do projeto constitucional.
50	15 de fevereiro de 2006	Modifica o art. 57 da Constituição Federal.	Aumenta o período de trabalho dos parlamentares.	Trata-se de emenda de abrangência muito reduzida, eis que o escopo de mudança foi apenas o leve aumento do período de trabalho dos parlamentares. Atinge porção pequena da população, sem grande possibilidade de um efeito indireto relevante no todo da Constituição e das pessoas que ela representa.
51	15 de fevereiro de 2006	Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal.	Permite a contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias.	Esta emenda, basicamente, serviu para permitir a contratação de dois novos tipos de profissionais integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS): agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias. A emenda, em verdade, tem abrangência muito reduzida, eis que só gera impacto relevante para as pessoas que atuam, ou pretendem atuar, nessas profissões. Até porque a emenda sequer descreve o que faz cada um destes profissionais, relegando a posterior lei que o faça. Quando muito, a emenda pôde promover algum tipo de reenquadramento funcional em algumas carreiras da área de saúde em uma ou outra unidade federativa. Mas é difícil visualizar qualquer tipo de impacto realmente considerável causado por esta emenda que ultrapasse o interesse profissional de um grupo reduzido. Trata-se, pois, de emenda com baixíssimo impacto em decisões fundamentais.
56	21 de dezembro de 2007	Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.	Prorroga a DRU.	A emenda prorroga a DRU por mais quatro anos. Abrangência temporal baixa, feitas as mesmas ressalvas da explicação da Emenda n.º 27 de 2000.

57	18 de dezembro de 2008	Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.	Convalida modificações em municípios feitas até o fim do ano de 2006.	Trata-se de emenda que, apesar de tratar de um tema importante para o federalismo brasileiro, ligado à criação e modificação de municípios, tem uma abrangência temporal muito pouco relevante. Basicamente, a emenda convalida mudanças nesta área feitas até o fim de 2006. Passada esta data, as normas estabelecidas por esta emenda não têm o condão de disciplinar mais nenhum tema. Os efeitos, portanto, se esgotam na chegada de uma data determinada. Emenda de baixa saliência, portanto.
60	12 de novembro de 2009	Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-Território Federal de Rondônia.	Dispõe sobre o quadro de servidores do extinto território federal de Rondônia.	Emenda de muito baixa saliência, pois sua abrangência territorial, populacional e até temporal (eis que disciplina regras de transição acerca do extinto território federal) é muito pequena.
63	5 de fevereiro de 2010	Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.	Prevê a criação, por lei posterior, do plano de carreira para os agentes comunitários de saúde e os de combate às endemias.	A mesma justificativa usada para a Emenda n.º 51 de 2006 vale para a definição desta como emenda de baixa abrangência. Esta, em verdade, tem menos impacto do que aquela, eis que a emenda serve, apenas, à imposição constitucional de um dever legislativo de posterior regulamentação do plano de carreira dos agentes comunitários e agentes de combate a endemias. Trata-se, pois, de uma emenda tipicamente voltada a um pequeno grupo.
68	22 de novembro de 2011	Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorroga a DRU.	A emenda prorroga a DRU por mais quatro anos. Abrangência temporal baixa, feitas as mesmas ressalvas da explicação da Emenda n.º 27 de 2000.
69	30 de março de 2012	Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.	Transfere para o Distrito Federal a competência sobre a Defensoria Pública do Distrito Federal.	Abrangência territorial mínima.

70	30 de março de 2012	Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.	Estabelece critérios para cálculo e correção de proventos de aposentadoria por invalidez dos servidores públicos.	Abrangência populacional mínima não atingida (atinge, basicamente, servidores públicos aposentados por invalidez, especificamente na correção de seus proventos).
77	12 de fevereiro de 2014	Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea "c".	Regula a possibilidade de cumulação de cargos por profissionais de saúde a serviço das Forças Armadas.	Abrangência populacional mínima não atingida (atinge, basicamente, profissionais de saúde das Forças Armadas).
78	15 de maio de 2014	Acrescenta art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato.	Versa sobre a indenização de seringueiros conhecidos como "soldados da borracha".	Abrangência populacional mínima não atingida (atinge, basicamente, seringueiros que se deslocaram para a Amazônia durante a Segunda Guerra Mundial).

79	28 de maio de 2014	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.	Inclui servidores públicos dos estados do Amapá e Roraima no quadro em extinção da Administração Federal.	Abrangência populacional mínima não atingida, bem como não o foram as abrangências territoriais e temporais, em se tratando de emenda que versa sobre o reenquadramento funcional de servidores de antigos territórios em quadros em extinção da Administração Federal.
89	16 de setembro de 2015	Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorroga a destinação de recursos da União para irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste.	Prorroga por 40 anos os patamares mínimos de investimento em irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste. Trata-se de caso limítrofe, porém, considerando a limitação territorial em apenas duas regiões, bem como a especificidade do tema tratado pela emenda (irrigação), classifico como de baixa abrangência, ou seja, uma emenda pontual.
91	19 de fevereiro de 2016	Estabelece a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.	Estabelece, por período determinado, a possibilidade de desfiliação partidária sem prejuízo do mandato.	Abrangência temporal mínima não atingida (a possibilidade de desfiliação sem prejuízo do mandato se estendia apenas aos trinta dias subsequentes à promulgação da emenda).
93	9 de setembro de 2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.	Prorrogação da desvinculação de receitas da União (DRU).	A emenda prorroga a DRU por mais seis anos. Abrangência temporal baixa, feitas as mesmas ressalvas da explicação da Emenda n.º 27 de 2000.

96	7 de junho de 2017	Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica.	Trata sobre as práticas desportivas com animais (emenda da vaquejada).	A emenda atinge uma pequena parcela da população nacional que trabalha ou aprecia este tipo de prática, possuindo um efeito econômico para estas pessoas, comércios e até cidades, porém sem grande possibilidade de um impacto em cadeia de amplitude constitucionalmente mais relevante. Emenda de baixa saliência, portanto.
98	11 de dezembro de 2017	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.	Reenquadramento, funcional e previdenciário, de servidores da segurança pública dos ex-Territórios de Amapá e Roraima.	Emenda que se aplica a um grupo tão restrito de pessoas, com tão pouca capacidade de impacto em cadeia para além destes beneficiários, que não pode ser considerada com relevância mais do que pontual. Ainda, do ponto de vista temporal, a emenda perde a utilidade prática tão logo venham a falecer os últimos beneficiários do reenquadramento funcional (ou seja, trata-se, também, de uma emenda com prazo – não determinado, mas determinável – para ter efeitos cessados).

99	15 de dezembro de 2017	Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Dispõe sobre o prazo para pagamento de precatórios judiciais.	Trata-se de mais uma emenda sobre precatórios. No entanto, ao contrário das demais, esta possui seus mais relevantes efeitos adstritos a um período de quatro anos, qual seja a alteração o prazo máximo para pagamento de precatórios, de 2020, para 2024. Não atinge, portanto, a abrangência temporal mínima.
101	4 de julho de 2019	Acrescenta § 3º ao art. 42 da Constituição Federal para estender aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o direito à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI.	Permite o acúmulo de cargos por militares dos Estados e do Distrito Federal.	Abrangência populacional mínima não atingida (atinge, basicamente, militares com interesse em acumular cargos).
104	05 de dezembro de 2019	Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.	Cria as polícias penais federal, dos estados e do Distrito Federal.	Apesar de criar uma polícia, no fundo esta emenda apenas edifica em nível constitucional a carreira dos policiais penais, que já atuavam há muito nos serviços de carceragem. O impacto, portanto, é mínimo para além destes profissionais. Baixa abrangência, portanto.
106	08 de maio de 2020	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.	Adota medidas de enfrentamento de situação de pandemia.	Estabelece um regime fiscal extraordinário para o combate da pandemia de Covid-19. Por mais central que seja o tema da garantia da saúde e da vida na ordem constitucional, deve ser considerada uma emenda de baixa relevância, ou de relevância pontual, justamente por sua pouca abrangência temporal, uma vez que seu texto prevê o cessamento de seus efeitos com o fim do estado de calamidade pública (o que durou, na prática, não mais do que dois anos).

107	02 de julho de 2020	Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos	Adiamento das eleições municipais em razão da pandemia de Covid-19.	Abrangência temporal mínima não atingida (efeitos adstritos a alguns meses).
110	12 de julho de 2021	Acrescenta o art. 18-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a convalidação de atos administrativos praticados no Estado do Tocantins entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994.	Convalida atos administrativos realizados quando da formação do Estado do Tocantins, entre 1989 e 1994.	Emenda de abrangência territorial muito baixa, adstrita a apenas um estado. Ademais, possui recorte temporal também muito baixo. Trata-se, pois, de emenda pontual.
119	27 de abril de 2022	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências.	Impossibilita a responsabilização de entes e agentes públicos pelo não cumprimento dos investimentos mínimos em educação durante a pandemia de Covid-19.	Abrangência temporal mínima não atingida (efeitos adstritos a dois anos).

120	05 de maio de 2022	Acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias.	Estabelece o piso salarial dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate a endemias.	Abrangência populacional mínima não atingida (interessa, basicamente, a uma determinada classe de trabalhadores, cuja relevância numérica não é tão relevante).
122	17 de maio de 2022	Altera a Constituição Federal para elevar para setenta anos a idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e dos Ministros civis do Superior Tribunal Militar.	Aumenta para 70 anos a idade máxima para escolha de membros das Cortes Superiores.	Ainda que possa a ter efeitos concretos relevantes na escolha de um ou outro Ministro (que seria nomeado, e deixou de ser; ou que não seria, e acabou sendo, em razão da emenda), em termos constitucionais a abrangência da emenda é mínima, impactando em um grupo pequeno de pessoas e assuntos.

123

14 de julho de
2022

Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021; institui auxílio para caminhoneiros autônomos; expande o Programa Auxílio Brasil, de que trata a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

Dentre outras matérias, estabelece o pagamento do "Auxílio Brasil" de R\$600,00 até o fim do ano de 2022, bem como o *voucher* de apoio a motoristas de ônibus.

Abrangência temporal mínima não atingida (efeitos adstritos a alguns meses).

126	21 de dezembro de 2022	Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências.	Conhecida como "emenda da transição", entre os governos Bolsonaro e Lula "3"	A emenda, em suma, permite mudanças no orçamento do exercício fiscal de 2023, visando possibilitar a manutenção de programas sociais como o "Bolsa Família" (cuja integralidade não se encontrava prevista no orçamento anteriormente aprovado), excluindo, também, despesas desta natureza do teto de gastos. A validade da emenda, porém, é de apenas um ano. Possui, portanto, abrangência temporal mínima.
-----	------------------------	---	--	--

Total: 29 emendas (29,10% das 134 reformas)

3.2.2. Emendas não estruturantes ou de saliência moderada

TABELA 4 – Emendas não estruturantes ou de saliência moderada

<i>EC</i>	<i>Data</i>	<i>Ementa</i>	<i>Breve resumo do que foi alterado</i>	<i>Breve justificativa da classificação</i>
1	6 de abril de 1992	Dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores.	Determina um limite máximo para a remuneração de deputados estaduais e vereadores.	Emenda que não pode ser considerada como de baixa abrangência, vez que embora – aparentemente – apenas estes parlamentares seriam afetados em seus salários, além deste grupo não ser tão numericamente pequeno, há um evidente impacto econômico desta decisão em todos os estados e municípios do país, além dos efeitos potenciais em uma série de outros servidores, cujo salário muitas vezes é embasado, ou até mesmo indexado, ao salário dos vereadores e deputados. Ademais, trata-se de uma emenda de impacto apenas instrumental, não podendo ser considerada estruturante.
3	18 de março de 1993	Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.	Possibilita a criação da IPMF, extingue impostos de competência dos Estados e dos Municípios e promove alterações na aposentadoria dos servidores públicos.	Gera apenas impactos de natureza instrumental em temas que, ainda que de longe, tocam em algumas decisões fundamentais. A IPMF impactou relevantemente na vida financeira dos brasileiros e brasileiras durante algum período. A extinção de tributos dos Estados e Municípios colabora em alguma medida para um desequilíbrio federativo. E as alterações previdenciárias dos servidores são relevantes para estes e para a economia dos entes federados. Não há, no entanto, uma verdadeira modificação estrutural em nenhuma parte fundamental da Constituição.
R 2	9 de junho de 1994	Altera o caput do art. 50 e seu § 2º, da Constituição Federal.	Insere a possibilidade de convocação, determinada pelo Congresso Nacional, de Ministros de Estado para prestação de informações.	A emenda aprimora os mecanismos de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, gerando um impacto na separação dos poderes que, contudo, é instrumental e não estrutural. Não é possível, portanto, falar em impacto em decisões fundamentais.

R 3	9 de junho de 1994	Altera a alínea "c" do inciso I, a alínea "b" do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal.	Altera alguns requisitos relacionados aos direitos de nacionalidade.	Em se tratando de emenda que trata sobre requisitos de reconhecimento de nacionalidade que, indiretamente, afetam a definição do estatuto jurídico de todos os brasileiros, sendo inclusive um direito individual de todos eles, não classifiquei esta como uma emenda de baixa abrangência. É certo, no entanto, que não promove nenhuma mudança verdadeiramente estrutural.
R 4	9 de junho de 1994	Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal.	Adiciona requisitos de probidade e moralidade na seleção de agentes públicos.	Emenda tipicamente instrumental, tratando de requisitos gerais para o provimento de cargos públicos, mas sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.
R 5	9 de junho de 1994	Altera o art. 82 da Constituição Federal.	Reduz o mandato presidencial de cinco (5) para quatro (4) anos.	A mudança é relevante, mas por si só, não causa um redesenho estrutural no presidencialismo. Essa modificação estrutural virá a correr alguns anos mais tarde, com a reeleição possibilitada pela Emenda Constitucional n.º 16 de 1997.
R 6	9 de junho de 1994	Acrescenta o § 4º ao art. 55 da Constituição Federal.	Trata sobre a suspensão de mandato durante o trâmite de processo de cassação.	Apesar de a emenda afetar, de forma direta, apenas os parlamentares, do ponto de vista do impacto indireto, toda a população tem interesse na garantia da probidade e decoro por parte de seus representantes, que é tutelada pela disciplina constitucional dos procedimentos de cassação. Trata-se, pois, de emenda tipicamente instrumental, tratando de uma minúcia do processo de cassação, mas sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.
4	15 de setembro de 1993	Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal.	Estabelece o princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral.	A emenda é relevante para a dinâmica do jogo democrático no País, no entanto, não promove uma mudança estrutural no desenho do sistema eleitoral e nas decisões fundamentais que integram o núcleo da Constituição. Não se trata, portanto, de uma emenda estruturante.

5	16 de agosto de 1995	Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal.	Permite a concessão, por parte dos Estados, dos serviços locais de gás canalizado a empresas privadas.	Esta reforma, na linha de outras que versam sobre a possibilidade de concessões e permissões ao setor privado, quando analisada individualmente, não pode ser considerada como responsável por um impacto estrutural no cerne da Constituição de 1988. Ainda que estas, pensadas em conjunto, talvez possam representar um impacto em decisão fundamental (análise "em bloco" que foge o escopo e a metodologia deste trabalho), notadamente a do constitucionalismo dirigente, no que diz respeito ao atingimento do objetivo da república disposto no art. 3º, II da Constituição ("garantir o desenvolvimento nacional"), não é possível dizer que a possibilidade de "privatização" de um serviço público individualmente considerado (sobretudo o de gás canalizado, que não é um dos mais relevantes da Constituição) muda estruturalmente o desenho da Constituição em algum ponto.
6	16 de agosto de 1995	Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal.	Suprime o conceito de empresa brasileira de capital nacional.	A supressão deste conceito permitiu uma abertura econômica ao capital estrangeiro, sobretudo por possibilitar, a partir de seus efeitos, a participação de empresas brasileiras de capital estrangeiro em contratos de concessão de lavra de recursos minerais. Na linha da justificativa utilizada na Emenda n.º 5 de 1995, porém, não é possível afirmar que esta modificação, relevante para um setor, tenha gerado impacto estrutural em alguma decisão fundamental da Constituição.
8	16 de agosto de 1995	Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.	Permite a concessão, ao setor privado, de serviços de telecomunicações.	Esta reforma, na linha de outras que versam sobre a possibilidade de concessões e permissões ao setor privado, quando analisada individualmente, não pode ser considerada como responsável por um impacto estrutural no cerne da Constituição de 1988. Ainda que estas, pensadas em conjunto, talvez possam representar um impacto em decisão fundamental, não é possível dizer que a possibilidade de "privatização" de um serviço público individualmente considerado (ainda que se trate do setor de telecomunicações, que é muito estratégico) muda estruturalmente a Constituição em algum ponto. Vide justificativa utilizada na Emenda n.º 5 de 1995.

9	10 de novembro de 1995	Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos.	Permite a concessão, ao setor privado, de serviços de petróleo e gás.	Esta reforma, na linha de outras que versam sobre a possibilidade de concessões e permissões ao setor privado, quando analisada individualmente, não pode ser considerada como responsável por um impacto estrutural no cerne da Constituição de 1988. Ainda que estas, pensadas em conjunto, talvez possam representar um impacto em decisão fundamental, não é possível dizer que a possibilidade de "privatização" de um serviço público individualmente considerado (ainda que se trate do setor de telecomunicações, que é muito estratégico) muda estruturalmente a Constituição em algum ponto. Vide justificativa utilizada na Emenda n.º 5 de 1995.
11	2 de maio de 1996	Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.	Torna possível a admissão de estrangeiros em universidades, estendendo às instituições de pesquisa científica e tecnológica a autonomia de que já gozavam as universidades.	Apesar de – aparentemente – apenas estrangeiros serem impactados pela primeira inovação da emenda, não se pode ignorar que será impactada também toda a comunidade acadêmica, formada por inúmeras instituições de ensino, pesquisadores e professores que terão contato com pessoas de outros países, com grande potencial, em termos de projeto de desenvolvimento do conhecimento, ciência e tecnologia do país, de que esta experiência extrapole o meio universitário em seus efeitos. Ademais, a concessão de autonomia as instituições de pesquisa científica e tecnológica também é relevante para o desenvolvimento nacional. Esta modificação, no entanto, não é estrutural, e sim de apenas dois aspectos destas áreas. O desenho geral da educação superior e da ciência e tecnologia permanecem, após a emenda, intactos.
13	22 de agosto de 1996	Dá nova redação ao inciso II do art. 192 da Constituição Federal.	Extingue o monopólio estatal dos resseguros.	Esta reforma, na linha de outras que versam sobre a possibilidade de concessões e permissões ao setor privado, quando analisada individualmente, não pode ser considerada como responsável por um impacto estrutural no cerne da Constituição de 1988. Vide justificativa utilizada na Emenda n.º 5 de 1995.

18	6 de fevereiro de 1998	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.	Modifica e detalha, em nível constitucional, as regras que versam sobre o estatuto jurídico dos militares.	A emenda possui uma abrangência populacional razoável, impactando diretamente em um grande número de militares, com potencial de impacto indireto em toda a população. A emenda trata de detalhes importantes sobre direitos, deveres e a organização das carreiras militares, da União (Forças Armadas) e dos Estados (Polícias Militares). Não há, porém, impacto estrutural em nenhuma das decisões fundamentais.
19	5 de junho de 1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.	Reforma administrativa	Trata-se de uma emenda tipicamente instrumental/não estrutural. Isto porque promove modificações e adições em muitos artigos (dando uma impressão, à priori, de se tratar de uma emenda "global"), no entanto, boa parte do seu conteúdo versa sobre minúcias/detalhes da Administração Pública, e não sobre temas impactantes em decisões fundamentais. Em suma, esta emenda traz uma reforma administrativa que contempla como principais mudanças: a adição do princípio da eficiência à Administração Pública, um aumento para três anos do período para aquisição da estabilidade aos servidores públicos, e o estabelecimento de limites de gastos com custeio de pessoal. Uma série de outras temas são tratados. Nenhum deles, porém, é capaz de impactar de forma realmente estruturante o desenho da gestão pública no Brasil. Mesmo a adição do princípio da eficiência, que representa uma visão mais "gerencialista" sendo inserida no bojo dos princípios da Administração do art. 37, em verdade, apesar de ter um valor retórico, não parece adicionar nenhuma grande inovação ao desenho já anteriormente existente.

22	19 de março de 1999	Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas "i" do inciso I do art. 102 e "c" do inciso I do art. 105 da Constituição Federal.	Estabelece a criação dos Juizados Especiais Federais, alterando algumas competências do STF e do STJ em matéria de habeas corpus.	A emenda permite a criação dos Juizados Especiais Federais, alterando algumas competências dos Tribunais Superiores em matéria de habeas corpus. Ela possui, portanto, relevância instrumental/não estrutural, eis que modifica um aspecto específico da matéria (referente à disciplina da atuação do Poder Judiciário), porém, sem promover um novo desenho para ela como um todo. Ainda que os Juizados Especiais sejam importantes, é nítido que esta mudança não tem o condão de transcender seus impactos para o todo do Poder Judiciário, ficando adstrita à regulação de como se dará o acesso à justiça em casos de menor complexidade ou menor valor da causa, de competência da Justiça Federal.
23	3 de setembro de 1999	Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa).	Criação do Ministério da Defesa.	A emenda extingue os Ministérios Militares, passando suas atribuições aos Comandantes das Forças Armadas, deixando todos subordinados ao Ministério da Defesa. A emenda é relevante no sentido de ressaltar a subordinação das Forças Armadas a um poder que pode ser civil (vez que não há disposição proibindo o exercício - por militar - do cargo de Ministro da Defesa). Esta subordinação, na verdade, já era estabelecida pelo próprio texto constitucional original, quando subordina as Forças Armadas, no art. 142, a todos os Poderes Constitucionais, com chefia suprema do Presidente da República. Neste sentido, ainda que a emenda pareça rumar no sentido de um aprimoramento do Estado Democrático de Direito (no sentido de submeter a força das armas ao poder civil), não é possível dizer que esta emenda estabeleceu um novo desenho ao tema. Caso, por exemplo, tivesse sido vedado o exercício, por militar, do cargo de Ministro da Defesa, talvez isto tivesse acontecido. Ao fim e ao cabo, continuou sendo possível que as forças militares fossem controladas por militares, tanto é que, desde o ano de 2018, quatro militares já assumiram a pasta.

24	10 de dezembro de 1999	Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classistas na Justiça do Trabalho.	Extingue a representação classista na Justiça do Trabalho.	A extinção da representação classista dentre os julgadores da Justiça do Trabalho era uma pauta histórica dos trabalhadores, representando uma mudança relevante do ponto de vista do acesso destes a direitos trabalhistas no âmbito judicial. No entanto, trata-se de uma mudança adstrita a apenas um aspecto do Poder Judiciário em sua completude, não sendo possível falar em impacto estrutural.
25	15 de fevereiro de 2000	Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.	Estabelece limites de despesas para o Poder Legislativo Municipal	A emenda impões, de acordo com o tamanho da cidade, limites de despesas para o Poder Legislativo Municipal. A emenda tem uma relevância instrumental não estrutural, não impactando relevantemente em nenhuma decisão fundamental.
28	26 de maio de 2000	Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7º e revoga o art. 233 da Constituição Federal.	Iguala o prazo de prescrição dos créditos trabalhistas de trabalhadores rurais e urbanos.	Na linha do que já salientei na nota metodológica do trabalho, não classificarei como estruturante toda a emenda que versar sobre matéria de direitos individuais ou fundamentais. Neste caso, a emenda promove uma alteração de três anos no prazo prescricional de créditos trabalhistas de trabalhadores rurais. Trata-se de disposição importante, porém muito instrumental e específica. Não se enquadra, portanto, como tendo impacto estrutural.
30	14 de setembro de 2000	Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais.	Dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais.	Ao reformar a redação do art. 100 da Constituição, esta emenda estabeleceu a obrigatoriedade de inclusão de dotação orçamentária para pagamento de precatórios, bem como o estabelecimento de prazo máximo para seu pagamento (ainda que isso não tenha funcionado plenamente na prática). Trata-se, portanto, de uma emenda que traz mudanças instrumentais, embora não estruturantes.

31	18 de dezembro de 2000	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Cria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Com duração de 10 anos, que já pode ser considerada mais do que minimamente abrangente, a referente emenda certamente toca em temas relevantes do ponto de vista das decisões fundamentais da Constituição. No entanto, não é possível dizer que a criação do fundo reestruturou o sistema de combate à pobreza e à marginalização, inaugurando um novo capítulo nesta seara. Isto ocorre porque o fundo possui uma composição de receita bastante defasada (por exemplo, faz parte dele a renda proveniente do Imposto sobre Grandes Fortunas, que sequer foi regulamentado), bem como seu funcionamento parece um tanto impreciso. A emenda, neste sentido, representa um importante "esforço adicional" no sentido do combate à marginalização, mas não apresenta uma nova estrutura neste campo.
33	12 de dezembro de 2001	Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal.	Dispõe sobre as Contribuições Sociais e de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).	Esta emenda estabeleceu um instrumento adicional de intervenção, por parte do Estado, no domínio econômico, notadamente na regulação do mercado de combustíveis. Não houve, no entanto, alteração estrutural em nenhuma decisão fundamental.
35	21 de dezembro de 2001	Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal.	Alterações nas imunidades dos Deputados e Senadores.	O critério da abrangência populacional mínima se encontra cumprido, vez que considerando que parlamentares são representantes do povo e dos estados, a imunidade tem um impacto indireto na voz dos representados. Não há, aqui, impacto estrutural, eis que as mudanças promovidas pela emenda são bastante sutis.
36	29 de maio de 2002	Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.	Permite a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão.	A emenda promove uma abertura ao capital estrangeiro nos veículos de mídia que, ao fim e ao cabo, permaneceram sendo de concessão exclusiva a brasileiros natos, naturalizados e empresas brasileiras. Não se trata de uma emenda pontual, eis que há um potencial de impacto populacional indireto relevante, mas também não há mudança estrutural.

37	13 de junho de 2002	Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorroga e modifica a CPMF e dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais.	Ainda que seja muito pouco abrangente a emenda no que diz respeito à prorrogação da CPMF por mais dois anos, no que diz respeito ao regime de precatórios, esta emenda promove modificações instrumentais importantes, ainda que não estruturantes. Basicamente, há a disciplina do pagamento das Requisições de Pequeno Valor oriundas de condenação judicial da Fazenda Pública, a vedação de fracionamento de precatórios, dentre outras minúcias do tema.
39	20 de dezembro de 2002	Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal).	Cria a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).	Promove reforma meramente instrumental, não alterando estruturalmente nenhuma decisão fundamental da Constituição.
40	30 de maio de 2003	Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Revoga disposições sobre o Sistema Financeiro Nacional.	Esta emenda tem como finalidade diminuir a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional. Assim, a emenda desconstitucionaliza uma série de temas sobre os quais lei complementar que versasse sobre o assunto deveria tratar. Ao fim e ao cabo, continuou a cargo de lei complementar a regulamentação do tema, ainda que com maior liberdade. Não é possível dizer que esta mudança promoveu uma verdadeira mudança de paradigma em alguma decisão fundamental da Constituição.
41	31 de dezembro de 2003	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.	Reforma da Previdência.	Esta emenda tem caráter instrumental, e não estrutural como a anterior. Apesar de seguir uma tendência semelhante, ela é muito menos impactante, versando sobretudo sobre a previdência dos servidores públicos. A principal modificação foi o cálculo da aposentadoria dos servidores públicos a partir da média salarial de suas remunerações recebidas, e não pelo último patamar de salário antes de se apostar. Não há, portanto, uma mudança estrutural.

42	31 de dezembro de 2003	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Estabelece um regime diferenciado para pequenas e microempresas, além de prorrogar a CPMF, a DRU e o prazo da Zona Franca de Manaus.	No que diz respeito à CPMF, à DRU e ao prazo da Zona Franca de Manaus, a emenda seria pouco abrangente. No entanto, quando estabelece regime diferenciado às pequenas e microempresas, possibilitando - inclusive - o desenvolvimento do Simples Nacional, a emenda promove mudanças instrumentais, ainda que sem um redesenho de decisão fundamental.
44	1 de julho de 2004	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Altera a porcentagem de distribuição da CIDE para Estados e Distrito Federal.	A emenda altera o repasse da CIDE aos Estados e ao Distrito Federal, de 25% para 29%. Não é possível falar em impacto em decisão fundamental.
46	6 de maio de 2005	Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal.	Altera a propriedade da União sobre ilhas costeiras, passando-a aos Municípios quando estes sediam cidades.	Trata-se de disposição instrumental, que interfere em um detalhe atinente ao sistema federativo, porém, sem qualquer capacidade de impacto estrutural.
47	6 de julho de 2005	Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.	Reforma da Previdência.	Não se trata de emenda tipicamente estruturante. Esta reforma versou sobre temas relevantes, como a possibilidade de aposentadoria integral por tempo de serviço (ou seja, antes esmo do atingimento da idade mínima), além da criação do sistema de benefícios para auxiliar pessoas de baixa renda. Estas mudanças, dentre outras promovidas, porém, não promovem um redesenho de todo o sistema de previdência, como fazem as Emendas de n.º 20 e de n.º 103. Trata-se, portanto de emenda de caráter instrumental, não estruturante.
48	11 de agosto de 2005	Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.	Institui o Plano Nacional de Cultura.	A emenda cria um mandado de regulamentação, fazendo referência a lei complementar, que visa estabelecer um plano plurianual de medidas de cultura, bem como a definição de quais são as ações mais relevantes tendo em vista a integração das políticas de cultura. Trata-se de emenda que versa sobre aspectos instrumentais do constitucionalismo dirigente brasileiro, embora não promova nele nenhuma mudança estrutural.

49	9 de fevereiro de 2006	Altera a redação da alínea b e acrescenta alínea c ao inciso XXIII do caput do art. 21 e altera a redação do inciso V do caput do art. 177 da Constituição Federal para excluir do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais.	Extingue o monopólio estatal sobre a produção, comercialização e utilização de radioisótopos.	Esta reforma, na linha de outras que versam sobre a possibilidade de concessões e permissões ao setor privado, quando analisada individualmente, não pode ser considerada como responsável por um impacto estrutural no cerne da Constituição de 1988. Ainda que estas, pensadas em conjunto, talvez possam representar um impacto em decisão fundamental, não é possível dizer que a possibilidade de "privatização" de um serviço público individualmente considerado muda estruturalmente a Constituição em algum ponto. Vide justificativa utilizada na Emenda n.º 5 de 1995.
52	9 de março de 2006	Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.	Garante aos partidos políticos autonomia para realizar coligações eleitorais sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.	A emenda amplia as possibilidades de coligação partidária, tornando possível que partidos se coliguem apenas no âmbito de um Município, ou Estado, sem necessariamente haver uma vinculação em âmbito nacional (sendo o contrário, também, verdadeiro). O tema é relevante do ponto de vista instrumental, embora não seja possível que ele promova um novo desenho no sistema eleitoral. Não se trata, portanto, de emenda estruturante.
54	21 de setembro de 2007	Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro.	Garante o registro consular aos brasileiros nascidos no estrangeiro	Ainda que seja potencialmente baixo o escopo de pessoas afetadas diretamente por esta emenda, em se tratando de emenda que trata sobre requisitos de reconhecimento de nacionalidade que, indiretamente, afetam a definição do estatuto jurídico de todos os brasileiros, sendo inclusive um direito individual de todos eles, não classifiquei esta como uma emenda de baixa abrangência. É certo, no entanto, que não promove nenhuma mudança verdadeiramente estrutural.

55	21 de setembro de 2007	Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.	Aumenta os recursos destinados ao fundo de participação dos municípios.	A emenda tem uma importância no fomento de um federalismo cooperativo, mas não promove nenhuma mudança estrutural nesta decisão fundamental.
58	24 de setembro de 2009	Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.	Altera o limite de despesas do Poder Legislativo Municipal e sua composição, de acordo com o tamanho da cidade.	Emenda tipicamente instrumental, que não promove mudanças estruturais em decisões fundamentais.

59	12 de novembro de 2009	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.	Dispõe sobre os recursos destinados à educação.	Diferentemente das emendas que versavam sobre o FUNDEF e o FUNDEB, esta emenda altera pontos mais periféricos e instrumentais dos recursos destinados à educação, não podendo ser considerada uma reforma de caráter estruturante do tema.
61	12 de novembro de 2009	Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça.	Altera a composição do CNJ.	Esta emenda traz, como principal mudança, a determinação de que o presidente do Supremo Tribunal Federal seja, também, o presidente do Conselho Nacional de Justiça. Não é possível imaginar que esta emenda impacte apenas a pessoa do Presidente do STF ou do CNJ, sendo razoável pensar também nos impactos indiretos desta emenda para todo o sistema judiciário e seu controle. Este impacto, no entanto, é instrumental e não estrutural, não se podendo aduzir que esta emenda redesenhou o sistema judiciário ou coisa que o valha.

62	9 de dezembro de 2009	Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.	Segunda reforma dos precatórios.	A emenda versa, dentre outras coisas, sobre a ordem de prioridades para pagamentos de precatórios. Estabelece ainda, uma série de minúcias sobre a matéria. Não é possível dizer que se trata de uma emenda pontual ou episódica (eis que a maior parte de seus efeitos são perenes). No entanto, também não é possível dizer que houve mudanças estruturais em decisões fundamentais.
64	5 de fevereiro de 2010	Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.	Inclui a alimentação como um direito fundamental.	Não classificarei como de alta saliência todas as emendas que tratam de direitos fundamentais. Ainda que esta emenda seja uma reforma realizada em uma porção muito relevante da Constituição, é possível dizer que seu impacto no núcleo fundamental, em termos de relevância, não é tão grande assim. Para sustentar esta posição, bastaria, por exemplo, alegar que a Constituição em seu texto original, já trazia o direito à vida e o princípio da dignidade da pessoa humana, não sendo razoável sustentar que o direito à alimentação já não fazia parte do conteúdo destas normas. Neste sentido, a reforma em comento seria muito mais um “reforço” do que uma verdadeira inovação em matéria de decisões fundamentais. Por estas razões, classifiquei esta como uma emenda de impacto moderado, não estruturante. Vale a comparação com a justificativa da Emenda n.º 26 de 2000, que estabelece, entre os direitos fundamentais sociais, o direito à moradia (classificada, por mim, como emenda estruturante).
65	14 de julho de 2010	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.	Dispõe sobre os direitos dos jovens.	Justificativa semelhante à dada na emenda anterior (n.º 64 de 2010) se aplica aqui. Ainda que esta emenda cuide de tema de extrema relevância (direitos dos jovens), não é possível, pela análise de seu conteúdo, afirmar que ela promoveu um redesenho da já estruturada proteção constitucional da juventude. Trata-se, pois, de uma emenda de "reforço" ou "aprimoramento" da proteção destes direitos, e não de uma emenda estruturante de decisões fundamentais.

66	14 de julho de 2010	Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos.	Facilita a dissolução do casamento civil pelo divórcio.	Esta emenda suprime o requisito da separação judicial ou de fato prévia para convalidação do divórcio, permitindo que este seja feito de forma direta. A Constituição de 1988 representou uma verdadeira revolução no tópico da dissolução conjugal, que foi aprimorada por esta emenda. No entanto, não é possível dizer que esta mudança promoveu uma modificação de caráter estruturante, a ponto de redesenhar o sistema do direito de família ou coisa que o valha.
67	23 de novembro de 2010	Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Prorroga, por tempo indeterminado, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Na linha do que já salientei, este fundo é relevante, porém não traz uma mudança de caráter estruturante. Sua prorrogação por tempo indeterminado significa a sua edificação como uma figura perene da Constituição de 1988 (não se podendo falar em baixa abrangência). No entanto, esta figura possui um caráter instrumental, apenas, e não nuclear/fundamental.
71	30 de novembro de 2012	Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.	Institui o Sistema Nacional de Cultura.	Trata-se de emenda muito semelhante a de n.º 48 de 2005, possuindo a mesma relevância desta. A emenda em comento visa estabelecer algumas balizas básicas de um sistema integrado de gestão da cultura (semelhante ao que fazia e de n.º 48, ora mais aprimorada), estabelecendo um mandamento legislativo para uma posterior lei que definiria, de fato, como o sistema funcionaria. Apesar da premissa do estabelecimento de regras básicas, não parece ser possível - ao analisar a ementa - dizer que ela, de fato, redesenhou o sistema de fomento à cultura no Brasil. Ao contrário, é possível notar mais permanências do que mudanças, fazendo dela uma emenda instrumental, e não estruturante.

72	3 de abril de 2013	Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.	Estende, aos empregados domésticos, direitos trabalhistas.	Trata-se de um caso limítrofe, com possibilidade de grande divergência. Olhando para a realidade brasileira, inclusive o histórico do trabalho doméstico que remonta ao período da escravidão, esta emenda possui uma simbologia gigantesca (além, claro, do efeito socioeconômico que gera aos empregados e, sobretudo, às empregadas domésticas). Nessa linha, seria possível dizer que a emenda mexe com uma estrutura da própria sociedade brasileira, em alguma medida. Tentando, porém, me ater aos critérios da metodologia do trabalho, não é possível dizer que esta reforma reestruturou o sistema de direitos, as decisões fundamentais, ou coisa que o valha. De todo modo, não pode ser considerada uma emenda de baixa abrangência, levando em consideração que o trabalho doméstico corresponde a um dos extratos profissionais mais numericamente relevantes do país. Classifico, portanto, como uma emenda de saliência moderada.
73	7 de junho de 2013	Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.	Amplia, de cinco (5), para nove (9), o número de Tribunais Regionais Federais.	Emenda tipicamente instrumental, que trata da organização administrativa e judiciária da Justiça Federal, sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.
74	7 de agosto de 2013	Altera o art. 134 da Constituição Federal.	Garante autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.	Emenda tipicamente instrumental, garantindo a autonomia administrativa e funcional das Defensorias Públicas (um valor relevante, com possibilidade de efeito em cadeia de melhorias no acesso à justiça, por exemplo), mas sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.

75	16 de outubro de 2013	Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham.	Institui imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais;	Emenda que atinge o grau de abrangência mínima, mas passa longe de instituir mudanças estruturais.
76	29 de novembro de 2013	Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.	Extingue a votação secreta nos casos de perda de mandato de deputado ou senador e de apreciação de veto.	A emenda dá um passo no sentido da transparência e do controle social da população sobre seus representantes. No entanto, não há qualquer alteração estrutural em decisões fundamentais promovida por esta emenda.
81	6 de junho de 2014	Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.	Cria a modalidade de expropriação de propriedade por exploração de trabalho escravo.	Há um fortalecimento do sistema de coerção visando coibir o trabalho escravo. Não há, no entanto, qualquer mudança de cunho estrutural em decisões fundamentais.
82	17 de julho de 2014	Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Dispõe sobre a segurança viária, seus princípios e sua carreira própria.	Emenda tipicamente instrumental, que torna constitucional o tema da segurança viária e sua carreira, mas não promove mudanças estruturais em decisões fundamentais.

83	6 de agosto de 2014	Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.	Amplia o prazo da Zona Franca de Manaus.	Amplia em 50 anos o prazo da Zona Franca de Manaus. A classificação permite um grau consideravelmente alto de divergência neste ponto. Na minha avaliação, não é possível se falar em grau muito baixo de abrangência, nem temporal, nem territorial, nem populacional. Isto porque a Zona Franca de Manaus, apesar de se situar em uma cidade específica, exerce uma função importante na própria estratégia de desenvolvimento nacional traçada constitucionalmente. Esta emenda, neste sentido, ao ampliar em 50 anos esta estratégia, dispõe sobre um aspecto instrumental da ordem econômica brasileira, e não sobre uma minúcia de interesse meramente regional. De toda forma, não é possível se falar em impacto estrutural
84	3 de dezembro de 2014	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.	Aumenta os recursos destinados ao fundo de participação dos municípios.	A emenda tem uma importância no fomento de um federalismo cooperativo, mas não promove nenhuma mudança estrutural nesta decisão fundamental.
85	27 de fevereiro de 2015	Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.	Dispõe sobre atividades de ciência, tecnologia e inovação	A emenda atualiza, incrementando objetivos ligados à "Era da Informação", aspectos da disciplina constitucional do tema da ciência e tecnologia. Se trata de uma atualização que não impõe nenhum redesenho estrutural capaz de impactar em decisões fundamentais.
86	18 de março de 2015	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal.	Torna obrigatória a execução de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária	A emenda tem impacto na dinâmica de formação do orçamento, no exercício dos Poderes Legislativo e Executivo, e na própria relação dos parlamentares com seus eleitores. No entanto, as emendas individuais já existiam, e já geravam - há muito - relevante impacto no jogo político. A obrigatoriedade de suas execuções adiciona um elemento a mais no tema, mas não o redesenha de forma estrutural.
87	17 de abril de 2015	Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Altera disposições referentes ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).	A emenda tem impacto no ICMS incidente, sobretudo, sobre serviços de transporte e comunicação. Trata-se de uma emenda que altera aspectos instrumentais relevantes, mas sem qualquer impacto estrutural em decisões fundamentais.

88	8 de maio de 2015	Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Aumenta para 75 a idade para aposentadoria compulsória de servidores públicos.	A emenda possui um impacto orçamentário, de gestão e também político (notadamente na situação conjuntural relativa à nomeação de mais ou menos Ministros do STF pela então presidenta Dilma Rousseff). As alterações, no entanto, se encontram no nível instrumental, e não estrutural, não atingindo as decisões fundamentais da Constituição.
92	13 de julho de 2016	Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário.	Dispõe sobre a composição e as competências do Tribunal Superior do Trabalho (TST).	Emenda tipicamente instrumental, que trata da organização administrativa e judiciária do órgão de cúpula da Justiça do Trabalho, sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.
94	16 de dezembro de 2016	Dispõe sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.	Dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais.	A emenda possui uma porção temporalmente restrita, qual seja o estabelecimento de um prazo máximo (até 2020) para o pagamento de todos os débitos advindos de condenação judicial da Fazenda Pública. No entanto, o restante da emenda possui conteúdo perene (não episódico). Ela versa, dentre outras coisas, sobre a prioridade dos idosos no recebimento de precatórios. Estabelece ainda, uma série de minúcias sobre a matéria. Não é possível dizer que se trata de uma emenda pontual. No entanto, também não é possível dizer que houve mudanças estruturais em decisões fundamentais.
100	27 de junho de 2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.	Torna obrigatória a execução de emendas de bancada na programação orçamentária.	A justificativa é semelhante àquela dada quanto tratei da execução obrigatória de emendas individuais. A emenda tem impacto na dinâmica de formação do orçamento, no exercício dos Poderes Legislativo e Executivo, e na própria relação dos parlamentares com seus eleitores. No entanto, as emendas de bancada já existiam, e já geravam - há muito - relevante impacto no jogo político. A obrigatoriedade de suas execuções adiciona um elemento a mais no tema, mas não o redesenha de forma estrutural.

102	27 de setembro de 2019	Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Versa sobre os recursos advindos da exploração de petróleo.	A emenda, basicamente, exclui do teto de gastos os repasses provenientes da exploração do petróleo, que a União tem de fazer aos Estados e Municípios. Trata-se de emenda relevante do ponto de vista econômico e federativo, mas com impacto instrumental, não estrutural.
105	13 de dezembro de 2019	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.	Permite a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.	Emenda tipicamente instrumental, que desburocratiza os repasses de recursos entre entes federativos (o que já era possível anteriormente, por procedimentos mais complexos), mas sem promover mudanças estruturais no sistema federativo ou em qualquer decisão fundamental da Constituição.

108	26 de agosto de 2020	Altera a Constituição Federal para estabelecer o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.	Torna o FUNDEB permanente e define outros aspectos sobre o financiamento da educação.	Esta emenda pode gerar dúvidas, vez que ao tornar o FUNDEB (uma mudança classificada como estrutural na avaliação de outras emendas) permanente, poderia ser considerada - também - permanente. Na minha avaliação, entretanto, a emenda não promove grandes alterações estruturais, apenas "renovando" (ainda que sem prazo final) uma política que já se encontrava há muitos anos estruturada. Trata-se, portanto, de uma emenda relevante, mas de caráter instrumental.
-----	----------------------	---	---	---

109

15 de março de
2021

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

Altera algumas regras relativas ao teto de gastos, estabelecendo regras fiscais transitórias para o período de pandemia.

Esta emenda adapta minúcias do teto de gastos (em todo o seu período de 20 anos) às prioridades governamentais conjunturais, o que representa uma mudança instrumental, e não estrutural (tendo em vista as decisões fundamentais da Constituição de 1988). Ademais, estabelece regras fiscais transitórias de menor abrangência. No todo, trata-se de emenda de saliência moderada, não estrutural.

111	28 de setembro de 2021	Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos.	Promove alterações no sistema político e eleitoral.	A emenda possui um caráter instrumental. Dentre as principais alterações, ela possibilita a realização de consultas públicas concomitantes a eleições municipais, muda a data de posse dos governadores e versa sobre regras de desfiliação partidária sem perda de mandato em caso de anuência do partido. São mudanças importantes, mas que não promovem um redesenho estrutural dos sistemas político e eleitoral.
112	27 de outubro de 2021	Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.	Altera a composição da distribuição do Fundo de Participação dos Municípios.	A emenda tem uma importância no fomento de um federalismo cooperativo, mas não promove nenhuma mudança estrutural nesta decisão fundamental.

113	08 de dezembro de 2021	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.	Estabelece um novo regime de pagamento de precatórios judiciais.	A emenda versa, dentre outras coisas, sobre a cessão de precatórios e a incidência da Selic em sua atualização. Estabelece ainda, uma série de minúcias sobre a matéria. Não é possível dizer que se trata de uma emenda pontual ou episódica (eis que a maior parte de seus efeitos são perenes). No entanto, também não é possível dizer que houve mudanças estruturais em decisões fundamentais.
114	16 de dezembro de 2021	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.	Dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais.	A emenda apenas complementa conteúdos da emenda anterior. Mais uma emenda instrumental, não estrutural, sobre o tema, portanto.

115	10 de fevereiro de 2022	Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.	Inclui a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais. Ademais, fixa a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.	Não classificarei como de alta saliência todas as emendas que me valho, aqui, de justificativa semelhante à utilizada quando da avaliação da Emenda n.º 64 de 2010 (direito à alimentação). Ainda que a emenda em comento seja uma reforma realizada em uma porção muito relevante da Constituição, é possível dizer que seu impacto no núcleo fundamental, em termos de relevância, não é tão grande assim. Para sustentar esta posição, bastaria, por exemplo, alegar que a Constituição em seu texto original, já trazia o direito à privacidade e o princípio da dignidade da pessoa humana, não sendo razoável sustentar que o direito à proteção dos dados pessoais já não fazia parte do conteúdo destas normas. Basta verificar que diversos autores tratam desta proteção há muito tempo (muito antes da promulgação da presente emenda). Neste sentido, a reforma avaliada seria muito mais um “reforço” do que uma verdadeira inovação em matéria de decisões fundamentais. Por estas razões, classifiquei esta como uma emenda de impacto moderado, não estruturante.
116	17 de fevereiro de 2022	Acrescenta § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel.	Dispõe, de forma expressa, sobre a não incidência de IPTU em templos, ainda que alugados.	O tema apenas esmiuça uma disposição tributária da Constituição original, que está vinculada - dentre outros temas - com a proteção da liberdade religiosa. Trata-se, portanto, de emenda meramente instrumental, e não estruturante.

118	26 de abril de 2022	Dá nova redação às alíneas "b" e "c" do inciso XXIII do caput do art. 21 da Constituição Federal, para autorizar a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.	Possibilita a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.	Emenda tipicamente instrumental, que autoriza o uso e pesquisa com elementos radioativos (que possuem importância em termos médicos e de ciência e tecnologia), mas sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.
121	10 de maio de 2022	Altera o inciso IV do § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.	Estabelece benefícios fiscais a empresas de tecnologia da informação.	A emenda tem mais do que abrangência mínima, eis que beneficia todo um setor relevante da economia, com possibilidade de impactos em cadeia a grandes porções da população. Ademais, trata-se de emenda tipicamente instrumental, que fornece benefícios fiscais a empresas, sem estabelecer nenhuma modificação estrutural.
124	14 de julho de 2022	Institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.	Estabelece o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.	Esta emenda é limítrofe. Na minha avaliação, seria inadequado se falar em abrangência mínima não atingida, levando em conta a relevância numérica dos enfermeiros, técnicos, auxiliares de enfermagem e parteiras. Assim sendo, trata-se de emenda que possui um importante impacto instrumental, com abrangência que engloba parte relevante da população. Não há, porém, qualquer redesenho ou reestruturação de uma decisão fundamental a partir desta Emenda.
125	14 de julho de 2022	Altera o art. 105 da Constituição Federal para instituir no recurso especial o requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional.	Estabelece, para o recurso especial ao STJ, o requisito da relevância das questões de direito infraconstitucional.	Emenda tipicamente instrumental, tratando de requisitos de uma espécie recursal importante, mas sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.

127	22 de dezembro de 2022	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (...) para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências.	Visa possibilitar o auxílio, por parte da União, a estados e municípios, visando dar cumprimento ao piso salarial de profissões ligadas à enfermagem.	Trata-se de emenda instrumental, eis que o apoio previsto, da União aos demais entes, para viabilizar o pagamento do piso salarial dos profissionais ligados à enfermagem, foi estabelecido sem prazo final. Não há, porém, uma mudança visível de cunho estrutural.
128	22 de dezembro de 2022	Acrescenta § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.	Impossibilita a criação, por Lei Federal, de programas que gerem despesa sem a previsão de receita correspondente.	Trata-se de emenda que visa preservar a autonomia e a saúde fiscal de Estados e Municípios frente à criação, por lei federal, de programas que gerem despesas. A emenda parece aprofundar alguns mecanismos constitucionais (como a Emenda n.º 95) e legais (como a própria Lei de Responsabilidade Fiscal) sem, no entanto, agregar grandes mudanças estruturais em decisões fundamentais.

Total: 80 emendas (59,70% das 134 reformas)

3.2.3. Emendas estruturantes ou de alta saliência

TABELA 5 – Emendas estruturantes ou de alta saliência

<i>EC</i>	<i>Data</i>	<i>Ementa</i>	<i>Breve resumo do que foi alterado</i>	<i>Breve justificativa da classificação</i>
14	13 de setembro de 1996	Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.	Estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), cria os pisos de investimento público em educação e distribui prioridades dos entes federativos em matéria de educação pública.	Trata-se de emenda tipicamente estruturante, que estabelece um novo desenho, tanto na decisão fundamental relacionada ao Estado Democrático de Direito (notadamente o direito fundamental à educação), como no atingimento de metas do constitucionalismo dirigente (eis que estabelece um plano claro visando melhorias das políticas educacionais rumo à redução de desigualdades, marginalização, discriminação, etc). Em termos de financiamento da educação, o FUNDEF é pensado como um plano de duração de 10 anos (o que já não pode ser considerado pouco abrangente), mudando completamente a lógica constitucional do financiamento da educação. Ademais, a criados pisos de investimento em educação, e a definição das prioridades municipal, estadual e nacional, aos ensinos fundamental, médio e superior, respectivamente, inauguram - de fato - um novo paradigma na gestão da educação no país. A partir desta emenda, a educação nos diferentes níveis e locais passa a ser vista como um projeto mais nacionalmente integrado.

- | | | | | |
|----|------------------------|---|---|---|
| 15 | 13 de setembro de 1996 | Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. | Dispõe sobre a criação de municípios. | A emenda promove mudanças bastante relevantes, ao menos do ponto de vista jurídico-constitucional (ainda que na prática, o tema tenha tido um desenvolvimento tortuoso), na criação, incorporação e fusão dos municípios. Primeiramente, a emenda retirou das mãos dos estados a competência para edição da lei complementar que versaria sobre os requisitos para criação de municípios, passando-a para lei complementar federal. Ademais, passou a exigir a realização de "Estudos de Viabilidade Municipal" para que fossem criadas unidades municipais. Assim sendo, houve um movimento no sentido de aumentar a ingerência federal sobre a perpetuação de municípios, o que altera, sobremaneira, a dinâmica do sistema federativo, sobretudo no federalismo brasileiro (que tem a peculiaridade de ser integrado, também, pelas unidades administrativas municipais). Talvez, em outros países, o tema da criação de municípios não fosse tão relevante, mas do ponto de vista da Constituição brasileira, o é. |
| 16 | 5 de junho de 1997 | Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. | Possibilita a reeleição para cargos executivos. | Trata-se de emenda estruturante, eis que a possibilidade de reeleição para cargos executivos altera um dos mais importantes aspectos da decisão fundamental presidencialista: o mandato fixo e independente de voto de confiança do Poder Legislativo. Ademais, existem relevantes impactos em cadeia para a decisão fundamental da democracia. Com um mandato reduzido, mas com possibilidade de reeleição, a lógica do jogo político muda sobremaneira, formando uma espécie de "mandato de oito anos com plebiscito de permanência no meio". Isto influencia na formação de coalizões, na montagem das equipes de governo, nas nomeações para cargos no STF, TCU e na PGR, dentre muitos outros fatores. É evidente que estas mudanças não estão textualmente expostas na Constituição. No entanto, considerando o critério do impacto no redesenho das decisões fundamentais, é inegável que o presidencialismo foi redesenhado estruturalmente, além de outros efeitos - mencionados ou não - no regime democrático. |

20 | 16 de dezembro de 1998 | Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. | Reforma da Previdência.

A emenda é estruturante, eis que impacta em grande medida decisões fundamentais vinculadas ao Estado Democrático de Direito (acesso ao direito à aposentadoria), e ao constitucionalismo dirigente (caráter solidário da previdência social, exemplificado pelo inciso I do art. 3º, que objetiva “construir uma sociedade livre, justa e solidária”). A emenda não promove apenas mudanças pontuais no sistema da previdência, mas sim o redesenho de forma ampla, versando sobre requisitos para obtenção de aposentadoria, tipos de benefícios, tipos de aposentadoria, dentre muitos outros aspectos. Dentre as mais chamativas mudanças realizadas estão o aumento do tempo de contribuição, de 30 para 35 anos, a criação do fator previdenciário (que tem grande impacto no acesso aos benefícios) e a regulamentação dos planos de previdência privada. Trata-se, portanto, de uma típica reforma de caráter estruturante.

26	15 de fevereiro de 2000	Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal.	Estabelece a moradia como direito social fundamental.	<p>Eu não classificarei como estruturais todas as emendas que versam, diretamente, sobre matéria de direitos fundamentais, por razões já expostas no tópico sobre a metodologia do trabalho empírico. Esta, no entanto, possui caráter estruturante, notadamente por inserir, entre os direitos sociais, um valor cuja contemplação pela estrutura original do texto constitucional de 1988 parecia duvidosa ou, no mínimo, questionável. Seria possível dizer, por exemplo, que o conceito de moradia estaria contemplado pelo princípio da dignidade da pessoa humana ou mesmo pelo direito à vida (presentes na redação original da Constituição). Isto, no entanto, poderia sujeitar o pleiteante do direito aos agouros de uma interpretação em sentido diverso, ou mesmo ao uso de conceitos como o da "reserva do possível", por exemplo. A contemplação do direito à moradia, portanto, que é um direito tipicamente prestacional (que depende - majoritariamente - de uma ação do Estado para sua implementação), parece representar um redesenho do sistema de direitos sociais da Constituição (decisões fundamentais do Estado de Direito e do Constitucionalismo dirigente), estabelecendo de forma muito clara, para além de qualquer dúvida, um dever do Estado de promoção da moradia, notadamente de matriz popular.</p>
29	14 de setembro de 2000	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.	Estabelece recursos mínimos para ações e serviços de saúde	<p>Trata-se de emenda de caráter estruturante, eis que estabelece - tanto normas de caráter transitório, como em normas de caráter definitivo - patamares mínimos de investimento em serviços de saúde, que não existiam no projeto constitucional original. Evidentemente, o estabelecimento de graus obrigatórios de alocação de recursos em saúde, auxilia na edificação de patamares mínimos de qualidade destes serviços no interior do sistema constitucional. Há, portanto, em sentido semelhante ao esforço estrutural de criação do FUNDEF e do FUNDEB na educação, um impacto estrutural desta emenda nas decisões fundamentais relacionadas ao Estado de Direito (promoção do direito social à saúde) e ao constitucionalismo dirigente (erradicação da marginalização social).</p>

32	12 de setembro de 2001	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.	Reforma das medidas provisórias.	Uma reforma ampla como a promovida por esta emenda, na disciplina das medidas provisórias, quando vista dentro do contexto da Constituição brasileira, não pode ser vista como uma simples modificação em uma espécie normativa. A medida provisória é, em verdade, um instrumento que fundamental da própria influência do Poder Executivo na pauta do Poder Legislativo, sendo, assim, um elemento central da tripartição de poderes. Trata-se, portanto, de reforma de caráter estruturante, eis que a porção mais significativa da atividade legislativa do Poder Executivo foi completamente reestruturada, impactando a decisão fundamental do presidencialismo e, também, a da separação dos Poderes. Diante de um cenário pretérito de uso constante das medidas provisórias, esta emenda visou regulamentar de forma mais detalhada seu uso por parte do Presidente da República, estabelecendo limites formais, materiais, temporais e circunstanciais para o seu exercício. O desenho do presidencialismo e, em alguma medida da própria separação dos Poderes, foi impactado após esta emenda.
45	31 de dezembro de 2004	Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.	Reforma do Judiciário.	Trata-se de emenda estruturante. Conhecida como reforma do Poder Judiciário, esta mudança constitucional trouxe uma série de inovações que mudaram a estrutura, o desenho da justiça e, conseqüentemente, da separação dos Poderes. Criou-se, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça, um órgão de controle da atuação judicial, algo que nunca existiu na história brasileira. No âmbito da jurisdição constitucional, criou a Súmula Vinculante, que ampliou sobremaneira o poder do Supremo Tribunal Federal, que passou a poder atribuir efeitos abstratos a decisões tomadas no âmbito do controle concreto de constitucionalidade. Ainda, ampliou o rol de legitimados ativos para a propositura das ações constitucionais, criando também o critério da repercussão geral para o recurso extraordinário. Ademais, modificou a carreira dos juízes, estabelecendo requisitos como, por exemplo, o tempo mínimo de prática para a realização de concurso. Os efeitos desta emenda são amplos, impactando em todo o desenho do Poder Judiciário e também na relação deste com outros Poderes.

53	20 de dezembro de 2006	Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF.	Esta emenda reestrutura o conteúdo da Emenda n.º 14 de 1996, que estabelecia uma profunda reforma no sistema educacional através da criação do FUNDEF. O FUNDEB, com efeitos previstos para 14 anos (o que não pode ser considerado irrelevante do ponto de vista temporal) amplia os patamares mínimos de investimento antes impostos, englobando metas que vão além do ensino fundamental, com especial foco no ensino básico. A emenda, também, trata de patamares do ensino médio, do ensino indígena, do ensino rural, dentre vários outros temas. Ainda que, do ponto de vista da inauguração de uma mudança, a emenda do FUNDEF tenha sido até mais relevante, é o a emenda do FUNDEB que aprofunda estas mudanças de forma ainda mais marcante. Trata-se de emenda tipicamente estruturante, que estabelece um novo desenho, tanto na decisão fundamental relacionada ao Estado Democrático de Direito (notadamente o direito fundamental à educação), como no atingimento de metas do constitucionalismo dirigente (eis que estabelece um plano claro visando melhorias das políticas educacionais rumo à redução de desigualdades, marginalização, discriminação, etc).
80	5 de junho de 2014	Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.	Dispõe sobre os princípios da Defensoria Pública e determina prazo de oito anos para que seja instituída em todas as comarcas.	Trata-se de reforma estruturante, eis que a Defensoria Pública deixa de ser um órgão acessório para tornar-se essencial à administração justiça, o que amolda todo o sistema judiciário no sentido de garantir ao cidadão acesso gratuito a defesa e aconselhamento jurídico. O estabelecimento da obrigatoriedade - com prazo de vencimento - de instalação da Defensoria Pública em todas as comarcas do Brasil promove uma verdadeira revolução, no sistema de acesso à justiça no Brasil, em que este valor - antes abstrato - torna-se concreto (tanto que houve, na prática, enorme mobilização no âmbito dos Estados para a concretização destas determinações). Ou seja, esta emenda estabelece o sistema da Defensoria Pública como prioritário, para além da advocacia dativa ou das curadorias especiais, na definição do acesso à justiça. Isto atinge decisões fundamentais relacionadas à cidadania, como o Estado Democrático de Direito e o constitucionalismo dirigente.

90	16 de setembro de 2015	Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal.	Inclui o transporte como direito social fundamental.	<p>Trata-se de emenda de alta relevância. Me valho, aqui, de justificativa análoga à utilizada para tratar da Emenda n.º 26 de 2000. Ela possui caráter estruturante, notadamente por inserir, entre os direitos sociais, um valor cuja contemplação pela estrutura original do texto constitucional de 1988 parecia duvidosa ou, no mínimo, questionável. Seria possível dizer, por exemplo, que o direito ao transporte estaria contemplado pelo princípio da dignidade da pessoa humana ou mesmo pelo direito de ir e vir (presentes na redação original da Constituição). Isto, no entanto, poderia sujeitar o pleiteante do direito aos agouros de uma interpretação em sentido diverso, ou mesmo ao uso de conceitos como o da "reserva do possível", por exemplo. A contemplação do direito ao transporte, portanto, que é um direito tipicamente prestacional (que depende - majoritariamente - de uma ação do Estado para sua implementação), parece representar um redesenho do sistema de direitos sociais da Constituição (decisões fundamentais do Estado de Direito e do Constitucionalismo dirigente), estabelecendo de forma muito clara, para além de qualquer dúvida, um dever do Estado de promoção de meios de locomoção acessíveis e de qualidade para que a população possa trabalhar, viajar, visitar entes queridos, dentre outros modos de reprodução da vida que dependem do transporte.</p>
----	------------------------	---	--	--

95	16 de dezembro de 2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	Teto de gastos públicos.	Trata-se de emenda estruturante. Apesar de ser restrita temporalmente, considera-se o prazo suficiente para um impacto estrutural em decisões fundamentais da Constituição. Ao congelar gastos primários por 20 anos, acaba por gerar enormes impactos no constitucionalismo dirigente brasileiro, representado pelo cumprimento dos objetivos da república (art. 3º, III - III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais). A partir do congelamento, o acesso da população a direitos como saúde e educação é restrito, tanto em quantidade de contemplados, como em qualidade da prestação. Trata-se de uma emenda, portanto, que ao rumar no sentido do equilíbrio fiscal, e se afastar da tendência da maximização do acesso a direitos sociais (independentemente da avaliação de "bom ou ruim" que se possa fazer disso), impacta estruturalmente em decisões fundamentais da Constituição de 1988.
97	5 de outubro de 2017	Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.	Reforma do sistema eleitoral: proíbe coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelece normas sobre fundo partidário e tempo de propaganda gratuita	Trata-se de emenda estruturante. A reforma redesenha globalmente uma série de aspectos do sistema eleitoral, notadamente a proibição de coligações proporcionais, que gera um impacto muito relevante na dinâmica do jogo político, passando pela organização partidária, o perfil das candidaturas legislativas e executivas, os resultados eleitorais, a forma de realização de campanha, dentre outros fatores. Isto impacta em decisões fundamentais, notadamente no Estado Democrático de Direito e na própria separação dos Poderes.

103	13 de novembro de 2019	Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.	Reforma da Previdência.	A emenda é estruturante, eis que impacta em grande medida decisões fundamentais vinculadas ao Estado Democrático de Direito (acesso ao direito à aposentadoria), e ao constitucionalismo dirigente (caráter solidário da previdência social, exemplificado pelo inciso I do art. 3º, que objetiva “construir uma sociedade livre, justa e solidária”). Dentre as alterações realizadas, está uma redução drástica nos valores dos benefícios previdenciários, a alteração da idade mínima para aposentadoria para 62 anos para mulheres e 65 anos para os homens e, a criação de um sistema de gatilhos (que ressalta a perpetuidade desta emenda e seu poder de impacto), a partir do qual a idade mínima deve mudar, automaticamente, de acordo com a mudança da expectativa de vida da população. Ademais, a reforma alça a nível constitucional uma série de temas antes tratados por legislação ordinária, aumenta a rigidez e dificuldade de mudança destes aspectos. Trata-se, portanto, de uma típica reforma de caráter estruturante.
117	05 de abril de 2022	Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.	Estabelece patamares mínimos de aplicação de uso do fundo partidário e da propaganda eleitoral gratuita na promoção de candidaturas femininas.	Trata-se de reforma estruturante. Considerando o baixíssimo índice de representação feminina na política brasileira, esta emenda alça ao nível constitucional determinações que visam redesenhar o sistema eleitoral no sentido de satisfazer os mandamentos constitucionais de igualdade de gênero (como, por exemplo, o art. 5º, <i>caput</i> e inciso I). Neste sentido, a constitucionalidade do uso do fundo partidário e da propaganda ficam condicionados ao respeito, por parte dos partidos, de mandamentos mínimos de equidade de gênero. Trata-se, portanto, de verdadeira ação afirmativa, que muda o equilíbrio da equação no sistema eleitoral representativo, alterando decisões fundamentais relacionadas ao Estado Democrático de Direito e ao constitucionalismo dirigente.

Total: 15 emendas (11,70% das 134 reformas)

IV. HIPER-REFORMISMO APARENTE: APRECIACÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA E RESPOSTA ÀS PERGUNTAS DE PESQUISA

Concluído, portanto, o estudo empírico, resta promover a análise de seus resultados, visando responder às perguntas de pesquisa. A primeira pergunta que me propus a responder foi: qual a medida de relevância, saliência ou impacto do emendamento constitucional brasileiro, tendo como referência as modificações promovidas no projeto original de 1988?

A pesquisa empírica qualitativa, realizada nas 134 emendas à Constituição Brasileira, revelou um total de: 39 emendas pontuais ou de baixa relevância (29,10%), que visam regular situações muito específicas com baixa abrangência populacional, territorial ou temporal; 80 emendas não estruturantes ou de média saliência (59,70%), que dispõem sobre temas instrumentais ou periféricos da Constituição; e apenas 15 emendas estruturantes ou de alta saliência (11,19%), que são as reformas que realmente impactam nas decisões fundamentais, alterando aspectos estruturais da Constituição.

É possível dizer, portanto, que o padrão de reformismo constitucional brasileiro é marcado (em quase 90% das emendas) pela predominância de reformas não estruturais ou pontuais. Elas versam, em sua maioria (aproximadamente 60%), sobre aspectos relevantes para a instrumentalização de decisões fundamentais, ainda que sem impactá-las no nível de reestruturação ou redesenho; e em outra considerável parte (aproximadamente 30%), sobre pequenos detalhes, regulando temas que duram curtos prazos, atingem poucas pessoas ou dizem respeito a porções menores do território e das unidades administrativas do país.

O achado de ser a categoria das emendas não estruturais, de longe, a mais numerosa de no Brasil, além de ser esperado, diz muito não apenas sobre a característica do nosso emendamento, mas também sobre o próprio modelo de Constituição que adotamos. Isto porque, quanto maior e mais detalhado for o modelo de constituição, como é o brasileiro, maior será a tendência de que esta traga, para além de temas fundamentais,

aspectos mais instrumentais dos grandes temas.¹³⁶ Por sua vez, constituições longas como a nossa têm uma tendência quase natural ao maior emendamento, o que decorre, justamente, da necessidade de se emendar as porções mais minuciosas e instrumentais do texto, que demandam reformas com maior frequência e constância do que as grandes decisões e estruturas.¹³⁷ O achado de que boa parte do emendamento constitucional brasileiro se refere, portanto, à modificação de temas instrumentais não estruturais, apenas confirma esta tendência: a Constituição brasileira, em seu desenho constitucional detalhado e flexível, teve um número considerável de emendas, justamente, nas porções relativas a estes detalhes.

Por outro lado, apenas pouco mais de 10% das emendas trataram sobre temas que impactam estruturalmente em decisões fundamentais. Assim, é possível dizer que o padrão de reformismo constitucional brasileiro (me valendo do termo de Andrea Pozas-Loyo e Francisca Pou Giménez)¹³⁸ não é marcado, ou caracterizado, pela constância e predominância de reformas nos grandes temas. Trata-se, ao contrário, de um padrão de reformismo de tipo *instrumental, periférico, não estrutural ou de média-baixa saliência*.

Este resultado é corroborado pelos achados de várias outras pesquisas que citei ao longo do trabalho, que já demonstravam indícios de que o emendamento constitucional brasileiro era dirigido às porções menos importantes do texto.¹³⁹

A segunda pergunta de pesquisa é: dado o grau de relevância encontrado, é possível afirmar que este processo de emendamento representou um “hiper-reformismo” ou seja, um reformismo exacerbado que desfigurou a Constituição?

No que diz respeito à porção de quase 90% das emendas que, segundo a pesquisa, não possuem capacidade de impactar estruturalmente nas decisões fundamentais da Constituição, é evidente não haver hiper-reformismo. No entanto, na linha do que venho

¹³⁶ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

¹³⁷ ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009

¹³⁸ GIMÉNEZ, Francisca Pou; POZAS, Andrea. The Paradox of Mexico’s Constitutional Hyper-Reformism Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation. In: ALBERT, Richar; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

¹³⁹ ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. In: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta: para entender a Constituição brasileira**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019.; MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito GV**, v. 16, 2020.; LIMA, Jairo. **Emendas Constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria**. São Paulo: Lumen Juris, 2018.

afirmando desde o início do trabalho, uma só emenda pode desfigurar uma constituição, de tal sorte que se faz necessário olhar para as 15 emendas (pouco mais de 10%) que, virtualmente, teriam essa capacidade, para verificar ter, ou não havido desfiguração.

Levando em conta, por exemplo, emendas que impactam sobre a separação e a organização dos Poderes, tivemos uma reforma do judiciário (que mesmo sendo estrutural, não o desfigurou), uma reforma das medidas provisórias (que, em verdade, restringiu o uso do mecanismo) e uma reforma do sistema de acesso à justiça, promovida pela emenda que torna obrigatória a instituição das Defensorias Públicas.

No que diz respeito ao impacto no sistema político-eleitoral, temos uma reforma que possibilita a reeleição para cargos executivos (o que é estrutural, mas não desfigura o presidencialismo ou coisa que o valha), uma reforma que proíbe coligações partidárias nas eleições proporcionais (o que, também, não pode representar uma deformação do sistema constitucional nesta área) e uma emenda que estabelece patamares mínimos de aplicação de uso do fundo partidário e da propaganda eleitoral gratuita na promoção de candidaturas femininas.

Na área de impacto relativa ao sistema federativo, temos apenas uma emenda estruturante, que dispõe sobre regra para criação de municípios. Apesar de estrutural e relevante, esta mudança não tem a capacidade de desfigurar a Constituição.

Por fim, no âmbito dos impactos ao constitucionalismo dirigente e à garantia dos direitos, temos um número maior de reformas estruturantes. Considerando emendas que visaram ampliar o acesso a direitos, temos duas reformas que incluem direitos sociais fundamentais (ao transporte, à moradia), duas emendas que estruturam um sistema global de financiamento da educação (criando o FUNDEF e o FUNDEB, estabelecendo patamares mínimos de investimento nesta área), além de uma reforma que define recursos mínimos para ações e serviços de saúde. Nenhuma delas foi capaz de desfigurar o sistema de direitos, eis que estas reformas reestruturaram redes que já existiam visando a proteção daqueles valores fundamentais. Aprofundam, neste sentido, o projeto constitucional.

Por outro lado, na linha da busca da garantia de um equilíbrio fiscal e do saneamento de contas públicas, tivemos uma emenda estabelecendo um teto de gastos públicos, e duas reformas da previdência. No que diz respeito ao teto de gastos, este – de fato – poderia significar uma desfiguração do sistema de proteção de direitos, saindo de uma ótica mais solidária e maximalista, rumando na direção de uma visão mais fiscalista

e minimalista (o que não significa uma avaliação de “bom ou ruim”). Isto, no entanto, parece não ter ocorrido, notadamente se observarmos as diversas emendas recentes que, em momentos específicos, vêm “rompendo” este teto de forma que, na prática, ele não foi capaz de promover as mudanças que a se propôs, não tendo sequer permanecido “intacto” entre os anos de 2016 e 2023 (quem dirá em 20 anos).

No que diz respeito às reformas previdenciárias, talvez este tenha sido, de fato, o tema mais modificado de forma substancial na Constituição. O sistema foi, de fato, modificado de forma excessiva, de um caráter mais social e solidário para um mais minimalista e complementar (sem entrar, aqui, no juízo de inconstitucionalidade).

Para além destas 15 emendas, com o aprimoramento de alguns aspectos metodológicos do trabalho, talvez, pudéssemos analisar alguns conjuntos de emendas que, juntas, representam grandes mudanças temáticas, tentando encontrar eventuais desfigurações. Talvez encontraríamos, no conjunto de emendas sobre “privatizações”, uma mudança estrutural na organização da ordem econômica e da estratégia de desenvolvimento nacional, ou – no caso da – DRU, uma mudança estrutural na gestão das receitas públicas. Nenhuma delas, ao menos do que consigo analisar a partir dos resultados da análise qualitativa das reformas, parece representar um desmonte ou um esgarçamento da estrutura constitucional brasileira.

Neste sentido, apenas a previdência parece ter sido modificada de forma mais substancial (ainda que eu tenha dúvidas sobre ser próprio ou não falar, neste caso, em desfiguração). De todo modo, ainda que esta tenha sido, de fato, desfigurada (hipótese que não atesto peremptoriamente), a análise das emendas relevantes sobre todos os outros temas aponta para a completa impropriedade de se falar em desmonte do núcleo fundamental ou do projeto geral da Constituição de 1988.

Ao contrário do caso mexicano, não é possível, portanto, se falar em hiper-reformismo no Brasil. Não existem indícios de desfiguração do projeto constitucional de 1988, a não ser o enganoso dado da quantidade de emendas. É justamente em razão dele, que denominei o diagnóstico do reformismo constitucional brasileiro de *hiper-reformismo aparente*: há uma constante aparência de reformismo excessivo, considerando que a própria estrutura constitucional brasileira exige a realização de emendas com maior frequência, para adaptações de suas porções instrumentais e pontuais. Se visto com cautela, porém, deste suposto hiper-reformismo, só resta a

aparência, eis que as decisões fundamentais da Constituição de 1988, na linha do que já afirmaram outros autores, permanecem preservadas.

CONCLUSÃO

Apresentados, portanto, os principais achados teóricos e empíricos da pesquisa, tendo sido respondidas, também, as perguntas centrais do trabalho, dedicarei a conclusão a responder os argumentos centrais do senso comum, elencados no capítulo I do trabalho. Acredito ser esta uma forma interessante de concluir o trabalho, justamente por retomar o ponto de partida do trabalho (visão clichê), contrapondo-a às informações obtidas por meio da realização deste estudo.

O argumento de n.º 1 (“O número de emendas seria inegavelmente alto, o que – por si só – seria um motivo de preocupação, denotando uma espécie de desorganização do sistema político ou, no mínimo, uma heterodoxia do nosso constitucionalismo”) foi frontalmente enfrentado pelo trabalho. O padrão de emendamento constitucional brasileiro é condizente com a sua própria estrutura. Como previam os estudos, Constituições detalhadas demandam reformas mais constantes nestes detalhes. E a pesquisa demonstra que são, justamente nestes detalhes (mais ou menos pontuais) que se concentrou o emendamento constitucional brasileiro.

O argumento de n.º 2 (“O alto número de emendas à constituição brasileira, certamente, a desfigurou, afastando-a de forma demasiada do projeto original”) também foi enfrentado de forma direta. Não existem, na análise da saliência, do emendamento constitucional brasileiro, provas de que teria havido uma desfiguração ou desmonte das decisões fundamentais do projeto constitucional original.

O argumento de n.º 3 (“O emendamento em excesso gera uma desorganização da Constituição, tornando-a uma “colcha de retalhos”, ou seja, uma mistura de diversos elementos diferentes, dificultando sua compreensão e interpretação”) não integra o cerne da minha pesquisa, mas também não parece se sustentar. Ainda que as pesquisas tenham mostrado, de fato, que o emendamento constitucional adicionou muitos artigos à Constituição original, nem a minha pesquisa, nem nenhuma das demais, deu indícios de que as reformas teriam “misturado” temas em excesso. É da própria natureza da nossa Constituição trazer uma grande variedade de conteúdos, e o emendamento não parece ter tornado essa variedade muito maior (ainda que a quantidade de dispositivos seja maior) a ponto de tornar o texto constitucional confuso. De toda forma uma alegação como esta deveria vir vinda acompanhada um estudo estrutural da Constituição, visando demonstrar a suposta “colcha de retalhos” o que nunca foi feito.

O argumento n.º 4 (“A Constituição é muito grande, e o emendamento excessivo a faz maior ainda, resultando em uma espécie de processo autopoiético de crescimento constante, que é prejudicial ao constitucionalismo”) falha, justamente, em demonstrar qual teria sido o prejuízo causado por este crescimento constante da Constituição (que é real). Ao menos no que diz respeito à métrica da preservação do núcleo fundamental da Constituição (objeto da minha pesquisa empírica), o crescimento da Constituição não parece ter gerado prejuízos. Diversos dispositivos que aumentam a constituição, em verdade, constitucionalizam detalhes instrumentais, que pouco impactam nas decisões fundamentais da Constituição original.

O argumento n.º 5 (“As emendas constitucionais, em excesso, geram um aumento do poder do Supremo Tribunal Federal, pois quanto maior a constitucionalização de temas, mais conteúdos permanecem sob alçada do Poder Judiciário”), que não integra o cerne no meu trabalho, também não parece demonstrado. A definição de “política constitucional” de Arantes e Couto parece comprovar justamente o contrário: a constitucionalização de políticas públicas, que representa característica fundamental do emendamento brasileiro, existe, dentre outros motivos, para “driblar” o controle de constitucionalidade do STF sobre temas de *policy*. Uma eventual relação entre constitucionalização e expansão global do poder do STF teria de ser demonstrada por pesquisa específica neste sentido. O que se tem, por ora, é uma relação entre constitucionalização e retirada, da alçada do STF, de temas que poderiam sofrer controle de constitucionalidade caso fossem estabelecidos por legislação ordinária.

O argumento n.º 6 (“As emendas constitucionais, quando em excesso, geram uma instabilidade na jurisprudência constitucional”), que também não integra o cerne do meu trabalho, igualmente não parece comprovado. Não existem estudos que demonstrem que o emendamento constitucional impactou sobremaneira na estabilidade da jurisprudência constitucional. Minha pesquisa também ruma neste sentido, eis que é difícil imaginar, em um cenário de emendamento tão pouco relevante em temas mais abrangentes da Constituição (que poderiam gerar problemas interpretativos), quais emendas teriam, de fato, desestabilizado a jurisprudência do STF. São poucos, portanto, os casos em que as emendas foram verdadeiramente impactantes em precedentes constitucionais. É possível lembrar o caso da Emenda Constitucional n.º 96 de 2017, por exemplo, que surgiu como “resposta” a decisões do STF (embora versando sobre um tema muito pouco impactante para sua jurisprudência), e a Emenda Constitucional n.º 45 de 2004, que ao estabelecer a Súmula Vinculante acabou gerando debates, no bojo da Reclamação n.º 4.335/AC, sobre

uma eventual mutação constitucional. Mais exemplos, porém, teriam que ser trazidos para comprovar este argumento (o que nunca ocorreu).

Igualmente não parece comprovado o ponto do argumento n.º 7 (“Uma constituição serve para gerar estabilidade, e quando ela muda muito, há instabilidade política”). Não foi possível verificar, por meio da análise de cada emenda, a existência de indícios de instabilidade política gerada por seus conteúdos. Pelo contrário, o grande número de emendas pontuais (aproximadamente 30%), que servem – muitas vezes – justamente para a regulação de períodos extraordinários e excepcionais (pandemias, crises econômicas, etc), parece ter provado inverso: o emendamento constitucional tem sido utilizada como instrumento de enfrentamento de crises e momentos de instabilidade, como uma válvula de escape muito importante.

O argumento de n.º 8 (“Uma constituição deveria servir apenas para a regulação de alguns poucos temas fundamentais, sendo que o emendamento constitucional enfraquece a Constituição brasileira justamente por ordinalizá-la”), primeiramente, parece estar mais relacionado às concepções de constituição e constitucionalismo de seus defensores, do que propriamente ao debate da saliência do emendamento. A irresignação em face do grau de “ordinariedade” dos temas de que tratam as emendas, em verdade, corresponde a uma irresignação com o próprio modelo de constituição adotado no Brasil, que se propôs a regular mais do que apenas as regras do jogo democrático. Ademais, ainda que estudos demonstrem que as emendas convivem de forma mais ou menos ordinária no dia a dia da política brasileira, não parece ter havido uma demonstração sequer de que isso teria causado um enfraquecimento da Constituição, que permanece com seu núcleo de decisões fundamentais preservado.

O argumento de n.º 9 (“As emendas em excesso geram um engessamento exacerbado da política ordinária, dificultando sobretudo a administração pública, que exige dinamismo”), apesar de não integrar o cerne do meu trabalho, também não parece confirmado. O padrão de emendamento à Constituição brasileira parece apontar muito mais ao dinamismo do que ao engessamento. Ademais, o próprio Poder Executivo federal, que supostamente seria “engessado” pelas normas constitucionais, tem se valido de forma constante da relativa flexibilidade da Constituição de 1988 para, mediante iniciativa de proposta de emenda, buscar através da reforma constitucional a solução de temas de matriz fiscal, tributária, administrativa e federativa.

Por fim, o argumento de n.º 10 (“O emendamento em excesso acarreta aumento dos gastos públicos”), que é aquele que menos dialoga com os intentos do meu trabalho,

também carece de provas empíricas. Esta argumentação parece pressupor que o emendamento brasileiro é composto por uma sequência de reformas que estabelecem, uma após a outra, inúmeros direitos prestacionais. Esta, no entanto, está longe de ser a verdade encontrada nas pesquisas sobre o tema. Ao passo que emendas estabelecem direito, outras os restringem. Igualmente, existem emendas que buscam maximizar gastos públicos, mas também emendas que priorizam o ajuste fiscal. Não há, neste sentido, qualquer estudo que sequer indique que o emendamento foi causa de aumento da despesa pública em um nível relevante e/ou alarmante.

O hiper-reformismo aparente, portanto, demonstrado pela conjugação de pesquisas já realizadas com aquela oferecida originalmente por este trabalho, é uma contraposição às teses do senso comum sobre o emendamento constitucional brasileiro, eis que demonstra que o número de emendas gera apenas uma aparência de hiper-reforma, enquanto a depuração deste número é capaz de demonstrar uma preservação das decisões fundamentais da Constituição de 1988.

Com este trabalho, portanto, na linha da justificativa que expus na introdução, pretendi construir – pela via do debate do emendamento constitucional – uma defesa da Constituição Brasileira de 1988 em face de ataques que parecem trata-la como uma “página virada” ou um “caminho sem volta”. Imagino, também, com os achados da pesquisa, ser possível a incentivar a realização de trabalhos capazes de olhar para o emendamento constitucional brasileiro sem uma visão aprioristicamente tão crítica, podendo extrair dele outras informações que não apenas os velhos clichês.

Por fim, a pesquisa parece incentivar um campo de produção acadêmica na área do direito constitucional disposto a construir, passo a passo, uma Teoria da Constituição Brasileira, que vise compreendê-la através de um mergulho na direção de suas próprias características jurídicas, políticas e mesmo culturais.

BIBLIOGRAFIA

ACKERMAN, Bruce. Brazil's Constitutional Dilemma in Comparative Perspective: Do Chile and Spain Cast Light on the Bolsonaro Crisis, July 16, 2020, **I-CONnect**, Disponível em: [http://www. iconnectblog. com/2020/07/brazil's-constitutionaldilemma-in-comparative-perspective:-do-chile-and-spain-cast-light-on-thebolsonaro-crisis](http://www.iconnectblog.com/2020/07/brazil's-constitutionaldilemma-in-comparative-perspective:-do-chile-and-spain-cast-light-on-thebolsonaro-crisis). Acesso em, 10 de jun. 2021.

ALBERT, Richard. Constitutional Handcuffs. **Arizona State Law Journal**, vol. 42, n. 3, 2010.

ALBERT, Richard. The expressive function of constitutional amendment rules. **McGill Law Journal**, p. 225, 2013.

ALBERT, Richard. **Constitutional Amendment and Dismemberment**. 43 Yale Journal of International Law 1, 2018.

ALBERT, Richard; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o ministério público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 14, p. 83-102, 1999.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio Gonçalves. 1988-2018: Trinta anos de constitucionalização permanente. *In*: MENEZES FILHO, Naercio; SOUZA, André Portela (orgs.). **A carta: para entender a Constituição brasileira**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2019. pp. 13-52.

ARANTES, Rogério B. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Sumaré; Fapesp; Educ, 1997.

ARANTES, Rogério B; COUTO, Cláudio Gonçalves.. -A constituição sem fiml. *In*: DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio (Orgs.). **Vinte anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008, pp. 31-60.

ARANTES, Rogério B; COUTO, Cláudio Gonçalves. -Uma Constituição incomuml. *In*: CARVALHO, Maria Alice Rezende; ARAÚJO, Cícero; SIMÕES, Júlio Assis. **A Constituição de 1988: Passado e futuro**. São Paulo: Hucitec; Anpocs, 2009, pp. 17-51.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. -¿Constitución o políticas públicas?: Una evaluación de los años FHC1. *In*: PALERMO, Vicente. **Política brasileña contemporánea: De Collor a Lula en años de transformación**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2003, pp. 95-154.

ARANTES, Rogério B.; COUTO, Cláudio G. -Constitutionalizing Policy: The Brazilian Constitution of 1988 and Its Impact on Governancel. *In*: NOLTE, Detlef; SCHILLING-VACAFLO, Almut (Orgs.). **New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices**. Farnham: Ashgate, 2012.

ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. **A teoria liberal do poder constituinte: uma análise das críticas da comunidade jurídica às propostas de reforma excepcional da constituição**. Curitiba: Ithala, 2017

ARRETCHE, Marta. Trinta anos da Constituição de 1988: razões para comemorar?. **Novos estudos CEBRAP**, v. 37, p. 395-414, 2018.

BARROSO, Luis Roberto; OSORIO, Aline. As constituições latino-americanas entre a vida e a morte: possibilidades e limites do poder de emenda. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 9, n. 2, 2019.

BERCOVICI, Gilberto. O Poder Constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, n. 88, p. 305-325, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Constitution and politics: a difficult relationship**. Lua Nova, São Paulo, n. 61, 2004

BELLAMY, Richard. **Political Constitutionalism. A Republican Defense of the Constitutionality of Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

BENVINDO, Juliano Zaiden. The Brazilian Constitutional Amendment Rate: A Culture of Change?. **International Journal of Constitutional Law Blog**. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2016/08/the-brazilian-constitutional-amendment-rate-a-culture-of-change/>. Acessado em 12. set. 2019.

BERNAL, Carlos. Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia: An Analysis of the Justification and Meaning of the Constitutional Replacement Doctrine. **International Journal of Constitutional Law**, vol. 11, issue 2, April 2013, pp. 339–357.

BIJOS, Paulo; COURI, Daniel.. **Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil**. 2022.

BJORN. Erik Rasch, 2003. **The Constitution as an Instrument of Change**. **Stockholm**: SNS forlag chapter Rigidity in Constitutional Amendment Procedures, pp. 111-25, at 115.

BRANDÃO, Rodrigo. **Direitos Fundamentais, cláusulas pétreas e democracia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent**.: University of Michigan press, 1962.

CASAR, María Amparo; MARVAN, Ignacio. **Reformar sin mayorías**. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012. Mexico: Taurus, 2014..

CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, 58, p25-36, 2013.

CHUEIRI, Vera Karam de.; GODOY, Miguel G.. Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 159- 174, 2010.

CÓLON-RIOS, Joel I. **De-Constitutionalizing Democracy**. California Western Law Review, 2010.

CÓLON-RIOS, Joel I. The Legitimacy of the Juridical: Constituent Power, Democracy, and the Limits of Constitutional Reform. **Victoria University of Wellington Legal Research Paper**, 2011.

CÓLON-RIOS, Joel I. **Weak Constitutionalism: Democratic Legitimacy and the Question of Constituent Power**. New York, Routledge, 2012.

CÓLON-RIOS, Joel I. Deliberative Democracy and the Doctrine of Unconstitutional Constitutional Amendments. in Levy *et al* (eds) **The Cambridge Handbook of Deliberative Constitutionalism**. Cambridge University Press, 2018.

CÓLON-RIOS, Joel I. Theorising about Formal Constitutional Change: The Case of Latin America" in Jacobsohn & Schor (eds) **Comparative Constitutional Theory**. Edward Elgar, 2018.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 61, 2006.

COUTO, Cláudio G.; LIMA, Giovanna M. R. -Continuidade de políticas públicas: A constitucionalização importa?!. **Dados**, v. 59, n. 4, pp. 1055-1089, 2016.

DE FERNANDES, Maurício Muriack et al. A aplicação do princípio da proporcionalidade às emendas constitucionais: limitação material ao poder constituinte derivado—análise de um caso concreto: a limitação remuneratória do abate-teto (artigo 37, inciso XI, da Constituição da República). **Amicus Curiae**, v. 6, 2011, p. 2.

DIXON, Rosalind. Amending Constitutional Identity. **University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper**, n. 332, 2010.

DIXON, Rosalind. Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper, n. 347, 2011.

DUPUIS-DÉRI, Francis. Quem tem medo do povo? o debate entre ágorafobia política e ágorafilia política. **Revista Estudos Libertários**, v. 1, n. 1, p. 9-35, 2019.

ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom; MELTON, James. **The Endurance of National Constitutions**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

ESKRIDGE JR, William N.; FERREJOHN, John. **Superstatutes**. Duke LJ, v. 50, p. 1215, 2000.

GIMÉNEZ, Francisca Pou. Constitutionalism old, new and unbound: the case of Mexico. **ELECD** 146; in CRAWFORD, Colin; BONILLA MALDONADO, Daniel

(eds), "**Constitutionalism in the Americas**". Edward Elgar Publishing, 2018.

GIMÉNEZ, Francisca Pou. Las ineficacias legales y políticas del híper - reformismo constitucional mexicano|| *in*: GARZA, José María Serna de la; OLIVO, Isidro de los Santos (eds.), **La dinámica del cambio constitucional**. Mexico City: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2018, pp. 397-408.

GIMENEZ, Francisca Pou. -Hyper-reformism and constitutional inefficacies in Mexico||. Paper presented at the seminar -**Constitutional Change and Efficacy: the Case of Mexico's Hyper-reformism**.|| Institute of Legal Research (IIJ-UNAM) on November 20, 2015. Disponível em: <http://comparativeconstitutionsproject.org/wp-content/uploads/Introductory-Essay.pdf?6c8912>. Acessado em 12/10/2019.

GIMÉNEZ, Francisca Pou; POZAS, Andrea. The Paradox of Mexico's Constitutional Hyper-Reformism Enabling Peaceful Transition while Blocking Democratic Consolidation. *In*: ALBERT, Richard; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-210)**. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GINSBURG, Tom. **Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the Constitutional Amendment Rule Matter at All? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty. **Institute for Law & Economics**, Working Paper No. 682, 2014.

GRIFFIN, Stephen M. The Nominee Is ... Article V. *In*: ESKRIDGE, William N.; LEVINSON, Sanford (eds.). **Constitutional Stupidities, Constitutional Tragedies**. New York: NYU Press, 1998.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: UNB, 1984.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**, tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Sérgio Antônio Fabris Editor: Porto Alegre, 1991

JACKSON, Vicki C. The (myth of un) amendability of the US Constitution and the democratic component of constitutionalism. **International Journal of Constitutional Law**, v. 13, n. 3, p. 575-605, 2015

KALYVAS, Andreas. Democracia constituinte. **Lua Nova**, São Paulo, n. 89, p. 01-12, 2013.

KNIGHT, Jack. (2001) "Institutionalizing Constitutional Interpretation" in Ferejohn, J. & Rakove, J & Riley, J (Eds.) (2001). **Constitutional Culture and Democratic Rule**. Cambridge University Press.

KONIG, David Thomas. Why the Second Amendment Has a Preamble: Original Public Meaning and the Political Culture of Written Constitutions in Revolutionary America. 56 *UCLA Law Review*. 1295, (2008-2009).

KRAMER, Larry D. The People Themselves: **Popular Constitutionalism and Judicial Review**. Nova Iorque: Oxford University Press. 2004, p. 241.

LA PORTA, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Christian Pop-Eleches, and Andre Shleifer. 2004. -Judicial Checks and Balances. *Journal of Political Economy* 112(2): 445-470.

LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism**. 47 UC Davis Law Review 189. 2013.

LANDAU, David. **Term Limits Manipulation across Latin America** – and what Constitutional Design could do about it. July 21, 2015.

LANDAU, David. DIXON, Rosalind. **Constraining Constitutional Change** .March 1, 2015.

LEÓN, Mauro Arturo Rivera. **Understanding Constitutional Amendments in Mexico**: Perpetuum Mobile Constitution, Vol. IX, No. 2 Mexican Law Rev. 3. 2017.

LEGRAND, Pierre. **Como ler o direito estrangeiro**. Daniel Wunder Hachem (tradução) – São Paulo: Editora Contracorrente, 2018, p. 20.

LEVINSON, Sanford. **Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong (and How We the people Can Correct It)**. New York: Oxford University Press, 2008.

LIMA, Jairo. **Emendas Constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria**. São Paulo: Lumen Juris, 2018.

LIMA, Jairo Néia; BEÇAK, Rubens. Emenda constitucional e constitucionalismo político: a potencial moderação das críticas ao controle judicial de constitucionalidade. *CONPEDI Law Review*, Florianópolis, v. 2, n. 4, p. 275-296, 2016.

LORENZ, Astrid. -How to Measure Constitutional Rigidity: Four Concepts and Two Alternatives. *Journal of Theoretical Politics*, 17(3):339-361, jul., 2005.

LOUGHLIN, Martin. On Constituent Power. *In*: DOWDLE, M.; WILKINSON, M. (eds.), **Constitutionalism beyond Liberalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. pp. 151-175.

LUTZ, Donald. **Principles of Constitutional Design**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

LUTZ, Donald S. Toward a theory of constitutional amendment. *In*: LEVINSON, Sanford (ed.). **Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment**. Princeton University Press. 1995.

MAIA, Luciano. The Creation and amending process in the Brazilian Constitution. *In*: ANDENAS M. (coord.). **The creation and amendment of Constitutional norms**. Chatenham: BIIC, 2000.

MAUÉS, Antonio Moreira. 30 anos de Constituição, 30 anos de reforma constitucional. **Revista Direito GV**, v. 16, 2020.

MARBURY, William L. Limitations upon the amending power. **Harvard Law Review**, vol. 33, 1919

MELO, Marcus André. **Reformas constitucionais no Brasil: Instituições políticas e processo decisório**. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

MENDES, Conrado Hübner. Constitutions and Institutions: Justice, Identity and Reform. Judicial review of constitutional amendments in the Brazilian Supreme Court. **Florida Journal of International Law**, vol. 17, n. 3, p. 449-461, 2005.

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

MOUFFE, Chantal. Por um populismo de esquerda. São Paulo: Autonomia Literária, 2019

NEGRETTO, Gabriel. -Toward a Theory of Formal Constitutional Change: Mechanisms of Constitutional Adaptation in Latin America. *In*: NOLTE, Detlef; SCHILLING-VACAFLOR, Almut (Orgs.). **New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices**. Farnham, Burlington: Ashgate, 2012.

NEGRETTO, Gabriel. **Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America**. Nova York: Cambridge University Press, 2013.

NEGRI, Antonio. **Poder constituinte**: ensaio sobre as alternativas da modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

NORONHA, Lincoln Narnelio Thomaz. Processo legislativo e emendamento constitucional no Brasil pós-1988. 2011. (74)f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas, Universidade de São Paulo, 2011.

ORAN, Doyle. Constraints in Constitutional Amendment Power. *In*: ALBERT Richard; CONTIADES Xenophon; FOTIADOU Alkmene (Coord.). **The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment**. Oxford: Hart, 2017. p. 73-95.

POZAS-LOYO, Andrea. A Way Out of Hyper-Reformism? A Project of Constitutional Reorganization and Consolidation in Mexico. **Int'l J. Const. L. Blog**, Mar. 2, 2016. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2016/03/a-way-out-of-hyper-reformism-a-project-of-constitutional-reorganization-and-consolidation-in-mexico/>. Acessado em 01 de out. 2019.

POZAS-LOYO, Andrea; RÍOS-FIGUEROA, Julio. The Transformations of the Role of the Mexican Supreme Court. *In*: CASTAGNOLA, Andrea; LÓPEZ-NORIEGA, Saúl

(eds.). **Judicial Politics in Mexico: The Supreme Court and the Transition to Democracy**. New York: Routledge, 2016.

RIVERA, Mariana Velasco. The political sources of constitutional amendment (non)difficulty. *In*: ALBERT, Richard; BERNAL, Carlos; BENVINDO, Juliano Zaiden. **Constitutional change and Transformation in Latin America**. London: Hart Publishing, 2019.

RIVERA, Mariana Velasco, **Unconstitutional Constitutional Amendments in Mexico: The Failure of the Guardians of the Constitution and its Implications for Constitutional Hyper-Reformism**. 2016.

ROSENN, Keith S. Procedural Protection of Constitutional Rights in Brazil. **The American Journal of Comparative Law**, vol. 59, n. 4, p. 1009-1050, 2011.

ROSENN, Keith S. Conflict Resolution and Constitutionalism. The Making of the Brazilian Constitution of 1988. *In*: MILLER, Laurel E.; AUCOIN, Louis (Coord.). **Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making**. Washington, DC: USIP, 2010. p. 435-466.

ROZNAI, Yaniv. Unconstitutional Constitutional Amendments—The Migration and Success of a Constitutional Idea. **The American Journal of Comparative Law**, vol. 61, n. 3, 2013, pp. 657-719.

ROZNAI, Yaniv. Unamendable Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers. New York: **Oxford University Press**, 2017.

ROZNAI, Yaniv. Amendment Power, Constituent Power and Popular Sovereignty. Linking Unamendability and Amendment Procedures. *In*: ALBERT, Richard; CONTIADES, Xenophon; FOTIADOU, Alkmene (Coord.). **The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment**. Oxford: Hart, 2017.

ROZNAI, Yaniv. Unamendability and the Genetic Code of the Constitution. **New York University Public Law and Legal Theory Working Papers**, New York, Paper 514, 2015.

SAJÓ, András. *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*. Budapest: Central European University Press, 1999.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa - que é o Terceiro Estado?** Trad. Norma Azeredo. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. Ulisses, as Sereias e o Poder Constituinte Derivado. **Revista de Direito Administrativo** n° 226. 2001.

SILVA, Virgílio Afonso da. Constituição: 50 anos, 150 emendas, e daí? *In*: **Valor Econômico**, edição 18/10/2013. 2013.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. São Paulo: Edusp, 2021.

TAVARES, José Antônio Giusti. **Reforma política e retrocesso democrático**: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro. Mercado Aberto, 1998.

TSEBELIS, George; NARDI, Dominic J. A long constitution is a (positively) bad constitution: evidence from OECD countries. *British Journal of Political Science*, v. 46, n. 2, p. 457-478, 2016.

UPRIMNY, Rodrigo; SÁNCHEZ, Luz María. Três décadas de transformações constitucionais na América Latina: balanços e perspectivas. *In: Transformação constitucional e democracia na América Latina*. São Paulo: FGV Direito SP, 2017. p. 135-224

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A constituição como reserva de justiça**. *Lua Nova: revista de cultura e política*, p. 53-97, 1997.

VIEIRA, Oscar Vilhena (*et al.*). **Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimento gradual**. São Paulo: FGV Direito, 2013.

VIEIRA, Oscar; LUNARDI, Soraya; NASSAR, Paulo André; GLAZER, Rubens. **Resiliência Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Direito GV, 2013.

VIEIRA, Oscar Vilhena; BARBOSA, Ana Laura Pereira. Do compromisso maximizador à resiliência constitucional. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, p. 375-393, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena; **A batalha dos poderes**: Da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

WALDRON, Jeremy. The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*. V. 115. 2006, p. 1381-1397.

ANEXO I

Classificação de saliência de emendas constitucionais

<i>EC</i>	<i>Data</i>	<i>Ementa</i>	<i>Breve resumo do que foi alterado</i>	<i>Breve justificativa da classificação</i>	<i>Grau de saliência</i> 1 – baixa 2 – moderada 3 – alta
1	6 de abril de 1992	Dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores.	Determina um limite máximo para a remuneração de deputados estaduais e vereadores.	Emenda que não pode ser considerada como de baixa abrangência, vez que embora – aparentemente – apenas estes parlamentares seriam afetados em seus salários, além deste grupo não ser tão numericamente pequeno, há um evidente impacto econômico desta decisão em todos os estados e municípios do país, além dos efeitos potenciais em uma série de outros servidores, cujo salário muitas vezes é embasado, ou até mesmo indexado, ao salário dos vereadores e deputados. Ademais, trata-se de uma emenda de impacto apenas instrumental, não podendo ser considerada estruturante.	2
2	1 de setembro de 1992	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Adianta para 21/04/1993 o plebiscito para determinação da forma e sistema de governo no Brasil, bem como a data inicial para a validade dos efeitos advindos do resultado da respectiva consulta popular.	Ainda que a matéria seja relacionada, mesmo que não de forma imediata, a decisões fundamentais do constituinte (como a república e o presidencialismo), por se tratar de uma emenda muito pouco abrangente do ponto de vista temporal, eis que seus efeitos ficam adstritos ao curto período de dois meses, deve ser considerada uma emenda de baixo impacto.	1

3	18 de março de 1993	Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.	Possibilita a criação da IPMF, extingue impostos de competência dos Estados e dos Municípios e promove alterações na aposentadoria dos servidores públicos.	Gera apenas impactos de natureza instrumental em temas que, ainda que de longe, tocam em algumas decisões fundamentais. A IPMF impactou relevantemente na vida financeira dos brasileiros e brasileiras durante algum período. A extinção de tributos dos Estados e Municípios colabora em alguma medida para um desequilíbrio federativo. E as alterações previdenciárias dos servidores são relevantes para estes e para a economia dos entes federados. Não há, no entanto, uma verdadeira modificação estrutural em nenhuma parte fundamental da Constituição.	2
R 1	2 de março de 1994	Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Cria o Fundo Social de Emergência.	A emenda cria um fundo, composto pela receita de alguns tributos, que tinha a intenção de, durante os anos de 1994 e 1995, sanear as contas públicas e auxiliar na estabilização econômica. A abrangência temporal, portanto, é pequena, tratando a emenda de efeitos episódicos, sem grande relevância no todo constitucional e nas decisões fundamentais.	1
R 2	9 de junho de 1994	Altera o caput do art. 50 e seu § 2º, da Constituição Federal.	Insere a possibilidade de convocação, determinada pelo Congresso Nacional, de Ministros de Estado para prestação de informações.	A emenda aprimora os mecanismos de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, gerando um impacto na separação dos poderes que, contudo, é instrumental e não estrutural. Não é possível, portanto, falar em impacto em decisões fundamentais.	2
R 3	9 de junho de 1994	Altera a alínea "c" do inciso I, a alínea "b" do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal.	Altera alguns requisitos relacionados aos direitos de nacionalidade.	Em se tratando de emenda que trata sobre requisitos de reconhecimento de nacionalidade que, indiretamente, afetam a definição do estatuto jurídico de todos os brasileiros, sendo inclusive um direito individual de todos eles, não classifiquei esta como uma emenda de baixa abrangência. É certo, no entanto, que não promove nenhuma mudança verdadeiramente estrutural.	2
R 4	9 de junho de 1994	Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal.	Adiciona requisitos de probidade e moralidade na seleção de agentes públicos.	Emenda tipicamente instrumental, tratando de requisitos gerais para o provimento de cargos	2

				públicos, mas sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.	
R 5	9 de junho de 1994	Altera o art. 82 da Constituição Federal.	Reduz o mandato presidencial de cinco (5) para quatro (4) anos.	A mudança é relevante, mas por si só, não causa um redesenho estrutural no presidencialismo. Essa modificação estrutural virá a correr alguns anos mais tarde, com a reeleição possibilitada pela Emenda Constitucional n.º 16 de 1997.	2
R 6	9 de junho de 1994	Acrescenta o § 4º ao art. 55 da Constituição Federal.	Trata sobre a suspensão de mandato durante o trâmite de processo de cassação.	Apesar de a emenda afetar, de forma direta, apenas os parlamentares, do ponto de vista do impacto indireto, toda a população tem interesse na garantia da probidade e decoro por parte de seus representantes, que é tutelada pela disciplina constitucional dos procedimentos de cassação. Trata-se, pois, de emenda tipicamente instrumental, tratando de uma minúcia do processo de cassação, mas sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2
4	15 de setembro de 1993	Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal.	Estabelece o princípio da anualidade ou anterioridade eleitoral.	A emenda é relevante para a dinâmica do jogo democrático no País, no entanto, não promove uma mudança estrutural no desenho do sistema eleitoral e nas decisões fundamentais que integram o núcleo da Constituição. Não se trata, portanto, de uma emenda estruturante.	2

5	16 de agosto de 1995	Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal.	Permite a concessão, por parte dos Estados, dos serviços locais de gás canalizado a empresas privadas.	Esta reforma, na linha de outras que versam sobre a possibilidade de concessões e permissões ao setor privado, quando analisada individualmente, não pode ser considerada como responsável por um impacto estrutural no cerne da Constituição de 1988. Ainda que estas, pensadas em conjunto, talvez possam representar um impacto em decisão fundamental (análise "em bloco" que foge o escopo e a metodologia deste trabalho), notadamente a do constitucionalismo dirigente, no que diz respeito ao atingimento do objetivo da república disposto no art. 3º, II da Constituição ("garantir o desenvolvimento nacional"), não é possível dizer que a possibilidade de "privatização" de um serviço público individualmente considerado (sobretudo o de gás canalizado, que não é um dos mais relevantes da Constituição) muda estruturalmente o desenho da Constituição em algum ponto.	2
6	16 de agosto de 1995	Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal.	Suprime o conceito de empresa brasileira de capital nacional.	A supressão deste conceito permitiu uma abertura econômica ao capital estrangeiro, sobretudo por possibilitar, a partir de seus efeitos, a participação de empresas brasileiras de capital estrangeiro em contratos de concessão de lavra de recursos minerais. Na linha da justificativa utilizada na Emenda n.º 5 de 1995, porém, não é possível afirmar que esta modificação, relevante para um setor, tenha gerado impacto estrutural em alguma decisão fundamental da Constituição.	2
7	16 de agosto de 1995	Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias.	Possibilita que estrangeiros sejam armadores, capitães e proprietários de navios nacionais, bem como amplia as possibilidades de navegação de navios estrangeiros no país.	Possui algum impacto na condução das relações internacionais do Brasil, porém, o impacto é pequeno em intensidade e muito restrito em termos de abrangência territorial e populacional. Trata-se de uma emenda que versa sobre tema muito específico, que se distancia muito de uma mudança estrutural.	1

8	16 de agosto de 1995	Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.	Permite a concessão, ao setor privado, de serviços de telecomunicações.	Esta reforma, na linha de outras que versam sobre a possibilidade de concessões e permissões ao setor privado, quando analisada individualmente, não pode ser considerada como responsável por um impacto estrutural no cerne da Constituição de 1988. Ainda que estas, pensadas em conjunto, talvez possam representar um impacto em decisão fundamental, não é possível dizer que a possibilidade de "privatização" de um serviço público individualmente considerado (ainda que se trate do setor de telecomunicações, que é muito estratégico) muda estruturalmente a Constituição em algum ponto. Vide justificativa utilizada na Emenda n.º 5 de 1995.	2
9	10 de novembro de 1995	Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos.	Permite a concessão, ao setor privado, de serviços de petróleo e gás.	Esta reforma, na linha de outras que versam sobre a possibilidade de concessões e permissões ao setor privado, quando analisada individualmente, não pode ser considerada como responsável por um impacto estrutural no cerne da Constituição de 1988. Ainda que estas, pensadas em conjunto, talvez possam representar um impacto em decisão fundamental, não é possível dizer que a possibilidade de "privatização" de um serviço público individualmente considerado (ainda que se trate do setor de telecomunicações, que é muito estratégico) muda estruturalmente a Constituição em algum ponto. Vide justificativa utilizada na Emenda n.º 5 de 1995.	2
10	7 de março de 1996	Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1994.	Estende o Fundo Social de Emergência até 30/07/1997, dando a ele o nome de Fundo de Estabilização Fiscal.	Trata-se de uma emenda pontual, eis que estende - por período de pouco mais de um ano - o fundo emergencial social criado pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1 de 1994. A abrangência temporal, portanto, é muito pequena, tratando a emenda de efeitos episódicos, sem grande relevância no todo constitucional e nas decisões fundamentais.	1

11	2 de maio de 1996	Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.	Torna possível a admissão de estrangeiros em universidades, estendendo às instituições de pesquisa científica e tecnológica a autonomia de que já gozavam as universidades.	Apesar de – aparentemente – apenas estrangeiros serem impactados pela primeira inovação da emenda, não se pode ignorar que será impactada também toda a comunidade acadêmica, formada por inúmeras instituições de ensino, pesquisadores e professores que terão contato com pessoas de outros países, com grande potencial, em termos de projeto de desenvolvimento do conhecimento, ciência e tecnologia do país, de que esta experiência extrapole o meio universitário em seus efeitos. Ademais, a concessão de autonomia as instituições de pesquisa científica e tecnológica também é relevante para o desenvolvimento nacional. Esta modificação, no entanto, não é estrutural, e sim de apenas dois aspectos destas áreas. O desenho geral da educação superior e da ciência e tecnologia permanecem, após a emenda, intactos.	2
12	16 de agosto de 1996	Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.	Possibilita a criação da CPMF.	Emenda de baixa saliência, por não atingimento de uma abrangência temporal minimamente relevante. A CPMF teve importante impacto orçamentário (para a União) e financeiro para a população. Não se trata, porém, de uma modificação definitiva/perene. Ao contrário, tinha duração inicial de apenas dois anos, o que pode ser considerado episódico ou pontual do ponto de vista da manutenção do núcleo fundamental da Constituição. Posteriormente, se verificará que a CPMF foi renovada por diversas vezes. Isso, no entanto, se deu por um conjunto de emendas, e não uma emenda individualmente.	1
13	22 de agosto de 1996	Dá nova redação ao inciso II do art. 192 da Constituição Federal.	Extingue o monopólio estatal dos resseguros.	Esta reforma, na linha de outras que versam sobre a possibilidade de concessões e permissões ao setor privado, quando analisada individualmente, não pode ser considerada como responsável por um impacto estrutural no cerne da Constituição de 1988. Vide justificativa utilizada na Emenda n.º 5 de 1995.	2

14

13 de
setembro de 1996

Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

Estabelece o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), cria os pisos de investimento público em educação e distribui prioridades dos entes federativos em matéria de educação pública.

Trata-se de emenda tipicamente estruturante, que estabelece um novo desenho, tanto na decisão fundamental relacionada ao Estado Democrático de Direito (notadamente o direito fundamental à educação), como no atingimento de metas do constitucionalismo dirigente (eis que estabelece um plano claro visando melhorias das políticas educacionais rumo à redução de desigualdades, marginalização, discriminação, etc). Em termos de financiamento da educação, o FUNDEF é pensado como um plano de duração de 10 anos (o que já não pode ser considerado pouco abrangente), mudando completamente a lógica constitucional do financiamento da educação. Ademais, a criados pisos de investimento em educação, e a definição das prioridades municipal, estadual e nacional, aos ensinos fundamental, médio e superior, respectivamente, inauguram - de fato - um novo paradigma na gestão da educação no país. A partir desta emenda, a educação nos diferentes níveis e locais passa a ser vista como um projeto mais nacionalmente integrado.

3

15	13 de setembro de 1996	Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.	Dispõe sobre a criação de municípios.	A emenda promove mudanças bastante relevantes, ao menos do ponto de vista jurídico-constitucional (ainda que na prática, o tema tenha tido um desenvolvimento tortuoso), na criação, incorporação e fusão dos municípios. Primeiramente, a emenda retirou das mãos dos estados a competência para edição da lei complementar que versaria sobre os requisitos para criação de municípios, passando-a para lei complementar federal. Ademais, passou a exigir a realização de "Estudos de Viabilidade Municipal" para que fossem criadas novas unidades municipais. Assim sendo, houve um movimento no sentido de aumentar a ingerência federal sobre a perpetuação de municípios, o que altera, sobremaneira, a dinâmica do sistema federativo, sobretudo no federalismo brasileiro (que tem a peculiaridade de ser integrado, também, pelas unidades administrativas municipais). Talvez, em outros países, o tema da criação de municípios não fosse tão relevante, mas do ponto de vista da Constituição brasileira, o é.	3
----	------------------------	---	---------------------------------------	--	---

16	5 de junho de 1997	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.	Possibilita a reeleição para cargos executivos.	Trata-se de emenda estruturante, eis que a possibilidade de reeleição para cargos executivos altera um dos mais importantes aspectos da decisão fundamental presidencialista: o mandato fixo e independente de voto de confiança do Poder Legislativo. Ademais, existem relevantes impactos em cadeia para a decisão fundamental da democracia. Com um mandato reduzido, mas com possibilidade de reeleição, a lógica do jogo político muda sobremaneira, formando uma espécie de "mandato de oito anos com plebiscito de permanência no meio". Isto influencia na formação de coalizões, na montagem das equipes de governo, nas nomeações para cargos no STF, TCU e na PGR, dentre muitos outros fatores. É evidente que estas mudanças não estão textualmente expostas na Constituição. No entanto, considerando o critério do impacto no redesenho das decisões fundamentais, é inegável que o presidencialismo foi redesenhado estruturalmente, além de outros efeitos - mencionados ou não - no regime democrático.	3
17	25 de novembro de 1997	Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1, de 1994.	Estende, novamente, até 1999, o Fundo Social de Emergência.	Trata-se de nova emenda pontual, para versar novamente sobre a extensão do fundo emergencial social criado pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 1 de 1994. A abrangência temporal, portanto, é muito pequena, tratando a emenda de efeitos episódicos, sem grande relevância no todo constitucional e nas decisões fundamentais.	1

18	6 de fevereiro de 1998	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.	Modifica e detalha, em nível constitucional, as regras que versam sobre o estatuto jurídico dos militares.	A emenda possui uma abrangência populacional razoável, impactando diretamente em um grande número de militares, com potencial de impacto indireto em toda a população. A emenda trata de detalhes importantes sobre direitos, deveres e a organização das carreiras militares, da União (Forças Armadas) e dos Estados (Polícias Militares). Não há, porém, impacto estrutural em nenhuma das decisões fundamentais.	2
19	5 de junho de 1998	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.	Reforma administrativa	Trata-se de uma emenda tipicamente instrumental/não estrutural. Isto porque promove modificações e adições em muitos artigos (dando uma impressão, à priori, de se tratar de uma emenda "global"), no entanto, boa parte do seu conteúdo versa sobre minúcias/detalhes da Administração Pública, e não sobre temas impactantes em decisões fundamentais. Em suma, esta emenda traz uma reforma administrativa que contempla como principais mudanças: a adição do princípio da eficiência à Administração Pública, um aumento para três anos do período para aquisição da estabilidade aos servidores públicos, e o estabelecimento de limites de gastos com custeio de pessoal. Uma série de outras temas são tratados. Nenhum deles, porém, é capaz de impactar de forma realmente estruturante o desenho da gestão pública no Brasil. Mesmo a adição do princípio da eficiência, que representa uma visão mais "gerencialista" sendo inserida no bojo dos princípios da Administração do art. 37, em verdade, apesar de ter um valor retórico, não parece adicionar nenhuma grande inovação ao desenho já anteriormente existente.	2

20	16 de dezembro de 1998	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.	Reforma da Previdência.	A emenda é estruturante, eis que impacta em grande medida decisões fundamentais vinculadas ao Estado Democrático de Direito (acesso ao direito à aposentadoria), e ao constitucionalismo dirigente (caráter solidário da previdência social, exemplificado pelo inciso I do art. 3º, que objetiva “construir uma sociedade livre, justa e solidária”). A emenda não promove apenas mudanças pontuais no sistema da previdência, mas sim o redesenha de forma ampla, versando sobre requisitos para obtenção de aposentadoria, tipos de benefícios, tipos de aposentadoria, dentre muitos outros aspectos. Dentre as mais chamativas mudanças realizadas estão o aumento do tempo de contribuição, de 30 para 35 anos, a criação do fator previdenciário (que tem grande impacto no acesso aos benefícios) e a regulamentação dos planos de previdência privada. Trata-se, portanto, de uma típica reforma de caráter estruturante.	3
21	19 de março de 1999	Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorroga a CPMF por mais 36 meses.	Justificativas semelhantes às da Emenda n.º 12 de 1996 são válidas aqui, até porque a emenda ora analisada apenas prorroga, por mais dois anos, a vigência desta citada. Caso a análise de algumas emendas fosse realizada em conjunto (algo que não foi feito neste trabalho), poderíamos chegar a conclusão de que a CPMF durou aproximadamente 11 anos. De toda forma, a Emenda n.º 21 de 1999, ora analisada, possui efeitos válidos por apenas três anos, fazendo dela de abrangência temporal excessivamente pequena, como sua antecessora.	1

22	19 de março de 1999	Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas "i" do inciso I do art. 102 e "c" do inciso I do art. 105 da Constituição Federal.	Estabelece a criação dos Juizados Especiais Federais, alterando algumas competências do STF e do STJ em matéria de habeas corpus.	A emenda permite a criação dos Juizados Especiais Federais, alterando algumas competências dos Tribunais Superiores em matéria de habeas corpus. Ela possui, portanto, relevância instrumental/não estrutural, eis que modifica um aspecto específico da matéria (referente à disciplina da atuação do Poder Judiciário), porém, sem promover um novo desenho para ela como um todo. Ainda que os Juizados Especiais sejam importantes, é nítido que esta mudança não tem o condão de transcender seus impactos para o todo do Poder Judiciário, ficando adstrita à regulação de como se dará o acesso à justiça em casos de menor complexidade ou menor valor da causa, de competência da Justiça Federal.	2
23	3 de setembro de 1999	Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa).	Criação do Ministério da Defesa.	A emenda extingue os Ministérios Militares, passando suas atribuições aos Comandantes das Forças Armadas, deixando todos subordinados ao Ministério da Defesa. A emenda é relevante no sentido de ressaltar a subordinação das Forças Armadas a um poder que pode ser civil (vez que não há disposição proibindo o exercício - por militar - do cargo de Ministro da Defesa). Esta subordinação, na verdade, já era estabelecida pelo próprio texto constitucional original, quando subordina as Forças Armadas, no art. 142, a todos os Poderes Constitucionais, com chefia suprema do Presidente da República. Neste sentido, ainda que a emenda pareça rumar no sentido de um aprimoramento do Estado Democrático de Direito (no sentido de submeter a força das armas ao poder civil), não é possível dizer que esta emenda estabeleceu um novo desenho ao tema. Caso, por exemplo, tivesse sido vedado o exercício, por militar, do cargo de Ministro da Defesa, talvez isto tivesse acontecido. Ao fim e ao cabo, continuou sendo possível que as forças militares fossem controladas por militares, tanto é	2

				que, desde o ano de 2018, quatro militares já assumiram a pasta.	
24	10 de dezembro de 1999	Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classistas na Justiça do Trabalho.	Extingue a representação classista na Justiça do Trabalho.	A extinção da representação classista dentre os julgadores da Justiça do Trabalho era uma pauta histórica dos trabalhadores, representando uma mudança relevante do ponto de vista do acesso destes a direitos trabalhistas no âmbito judicial. No entanto, trata-se de uma mudança adstrita a apenas um aspecto do Poder Judiciário em sua completude, não sendo possível falar em impacto estrutural.	2
25	15 de fevereiro de 2000	Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.	Estabelece limites de despesas para o Poder Legislativo Municipal	A emenda impões, de acordo com o tamanho da cidade, limites de despesas para o Poder Legislativo Municipal. A emenda tem uma relevância instrumental não estrutural, não impactando relevantemente em nenhuma decisão fundamental.	2

26

15 de
fevereiro de 2000Altera a redação do art.
6º da Constituição
Federal.Estabelece a moradia como direito
social fundamental.

Eu não classificarei como estruturais todas as emendas que versam, diretamente, sobre matéria de direitos fundamentais, por razões já expostas no tópico sobre a metodologia do trabalho empírico. Esta, no entanto, possui caráter estruturante, notadamente por inserir, entre os direitos sociais, um valor cuja contemplação pela estrutura original do texto constitucional de 1988 parecia duvidosa ou, no mínimo, questionável. Seria possível dizer, por exemplo, que o conceito de moradia estaria contemplado pelo princípio da dignidade da pessoa humana ou mesmo pelo direito à vida (presentes na redação original da Constituição). Isto, no entanto, poderia sujeitar o pleiteante do direito aos agouros de uma interpretação em sentido diverso, ou mesmo ao uso de conceitos como o da "reserva do possível", por exemplo. A contemplação do direito à moradia, portanto, que é um direito tipicamente prestacional (que depende - majoritariamente - de uma ação do Estado para sua implementação), parece representar um redesenho do sistema de direitos sociais da Constituição (decisões fundamentais do Estado de Direito e do Constitucionalismo dirigente), estabelecendo de forma muito clara, para além de qualquer dúvida, um dever do Estado de promoção da moradia, notadamente de matriz popular.

3

27	22 de março de 2000	Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.	Promove a Desvinculação de Receitas da União (DRU)	A configuração desta como emenda de baixa relevância é um tanto quanto limítrofe, em razão de alguns contornos problemáticos deste tema. A emenda é abrangentemente pouco relevante do ponto de vista temporal, eis que promove uma desvinculação de receitas vigente pelo curto período de três anos. Ocorre, porém, que a DRU foi renovada por diversas vezes, tendo gerado - no longo prazo - um relevante impacto nas contas públicas (dando origem, na prática, a diversos problemas como o chamado "déficit da previdência"). Inobstante, conforme já reconheci como uma limitação do meu trabalho, a avaliação foi feita por emenda, e não por conjunto de emendas. A insistência com a classificação por emendas talvez reduza a relevância de alguns temas, porém, auxilia na depuração e desmistificação do número de emendas como um dado supostamente relevante. Assim sendo, pensando no efeito que esta emenda, individualmente, gerou, tendo sido pensada para uma duração de apenas três anos, deve ser classificada como de saliência pontual.	1
28	26 de maio de 2000	Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7º e revoga o art. 233 da Constituição Federal.	Iguala o prazo de prescrição dos créditos trabalhistas de trabalhadores rurais e urbanos.	Na linha do que já salientei na nota metodológica do trabalho, não classificarei como estruturante toda a emenda que versar sobre matéria de direitos individuais ou fundamentais. Neste caso, a emenda promove uma alteração de três anos no prazo prescricional de créditos trabalhistas de trabalhadores rurais. Trata-se de disposição importante, porém muito instrumental e específica. Não se enquadra, portanto, como tendo impacto estrutural.	2

29	14 de setembro de 2000	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.	Estabelece recursos mínimos para ações e serviços de saúde	Trata-se de emenda de caráter estruturante, eis que estabelece - tanto normas de caráter transitório, como em normas de caráter definitivo - patamares mínimos de investimento em serviços de saúde, que não existiam no projeto constitucional original. Evidentemente, o estabelecimento de graus obrigatórios de alocação de recursos em saúde, auxilia na edificação de patamares mínimos de qualidade destes serviços no interior do sistema constitucional. Há, portanto, em sentido semelhante ao esforço estrutural de criação do FUNDEF e do FUNDEB na educação, um impacto estrutural desta emenda nas decisões fundamentais relacionadas ao Estado de Direito (promoção do direito social à saúde) e ao constitucionalismo dirigente (erradicação da marginalização social).	3
30	14 de setembro de 2000	Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais.	Dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais.	Ao reformar a redação do art. 100 da Constituição, esta emenda estabeleceu a obrigatoriedade de inclusão de dotação orçamentária para pagamento de precatórios, bem como o estabelecimento de prazo máximo para seu pagamento (ainda que isso não tenha funcionado plenamente na prática). Trata-se, portanto, de uma emenda que traz mudanças instrumentais, embora não estruturantes.	2

31	18 de dezembro de 2000	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Cria o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Com duração de 10 anos, que já pode ser considerada mais do que minimamente abrangente, a referente emenda certamente toca em temas relevantes do ponto de vista das decisões fundamentais da Constituição. No entanto, não é possível dizer que a criação do fundo reestruturou o sistema de combate à pobreza e à marginalização, inaugurando um novo capítulo nesta seara. Isto ocorre porque o fundo possui uma composição de receita bastante defasada (por exemplo, faz parte dele a renda proveniente do Imposto sobre Grandes Fortunas, que sequer foi regulamentado), bem como seu funcionamento parece um tanto impreciso. A emenda, neste sentido, representa um importante "esforço adicional" no sentido do combate à marginalização, mas não apresenta uma nova estrutura neste campo.	2
32	12 de setembro de 2001	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.	Reforma das medidas provisórias.	Uma reforma ampla como a promovida por esta emenda, na disciplina das medidas provisórias, quando vista dentro do contexto da Constituição brasileira, não pode ser vista como uma simples modificação em uma espécie normativa. A medida provisória é, em verdade, um instrumento que fundamental da própria influência do Poder Executivo na pauta do Poder Legislativo, sendo, assim, um elemento central da tripartição de poderes. Trata-se, portanto, de reforma de caráter estruturante, eis que a porção mais significativa da atividade legislativa do Poder Executivo foi completamente reestruturada, impactando a decisão fundamental do presidencialismo e, também, a da separação dos Poderes. Diante de um cenário pretérito de uso constante das medidas provisórias, esta emenda visou regulamentar de forma mais detalhada seu uso por parte do Presidente da República, estabelecendo limites formais, materiais,	3

				temporais e circunstanciais para o seu exercício. O desenho do presidencialismo e, em alguma medida da própria separação dos poderes, foi impactado após esta emenda.	
33	12 de dezembro de 2001	Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal.	Dispõe sobre as Contribuições Sociais e de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).	Esta emenda estabeleceu um instrumento adicional de intervenção, por parte do Estado, no domínio econômico, notadamente na regulação do mercado de combustíveis. Não houve, no entanto, alteração estrutural em nenhuma decisão fundamental.	2
34	14 de dezembro de 2001	Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.	Permite que servidores públicos da área de saúde acumulem até dois cargos.	Emenda de abrangência populacional muito baixa (servidores públicos da área de saúde), sem possibilidade de um impacto indireto relevante para outras porções da população que não os profissionais de saúde a serviço do Estado, interessados em acumulem cargos.	1
35	21 de dezembro de 2001	Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal.	Alterações nas imunidades dos Deputados e Senadores.	O critério da abrangência populacional mínima se encontra cumprido, vez que considerando que parlamentares são representantes do povo e dos estados, a imunidade tem um impacto indireto na voz dos representados. Não há, aqui, impacto estrutural, eis que as mudanças promovidas pela emenda são bastante sutis.	2
36	29 de maio de 2002	Dá nova redação ao art. 222 da Constituição Federal, para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.	Permite a participação de capital estrangeiro nas empresas jornalísticas e de radiodifusão.	A emenda promove uma abertura ao capital estrangeiro nos veículos de mídia que, ao fim e ao cabo, permaneceram sendo de concessão exclusiva a brasileiros natos, naturalizados e empresas brasileiras. Não se trata de uma emenda pontual, eis que há um potencial de impacto populacional indireto relevante, mas também não há mudança estrutural.	2

37	13 de junho de 2002	Altera os arts. 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorroga e modifica a CPMF e dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais.	Ainda que seja muito pouco abrangente a emenda no que diz respeito à prorrogação da CPMF por mais dois anos, no que diz respeito ao regime de precatórios, esta emenda promove modificações instrumentais importantes, ainda que não estruturantes. Basicamente, há a disciplina do pagamento das Requisições de Pequeno Valor oriundas de condenação judicial da Fazenda Pública, a vedação de fracionamento de precatórios, dentre outras minúcias do tema.	2
38	13 de junho de 2002	Acrescenta o art. 89 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União.	Dispõe sobre a incorporação de Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia à União.	Não cumpre o requisito da abrangência mínima, eis que atinge uma pequena quantidade de pessoas, sem grande potencial de efeito em terceiros, bem como uma pequena porção territorial/administrativa do Brasil (apenas dois estados impactados).	1
39	20 de dezembro de 2002	Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal).	Cria a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).	Promove reforma meramente instrumental, não alterando estruturalmente nenhuma decisão fundamental da Constituição.	2
40	30 de maio de 2003	Altera o inciso V do art. 163 e o art. 192 da Constituição Federal, e o caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Revoga disposições sobre o Sistema Financeiro Nacional.	Esta emenda tem como finalidade diminuir a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional. Assim, a emenda desconstitucionaliza uma série de temas sobre os quais lei complementar que versasse sobre o assunto deveria tratar. Ao fim e ao cabo, continuou a cargo de lei complementar a regulamentação do tema, ainda que com maior liberdade. Não é possível dizer que esta mudança	2

promoveu uma verdadeira mudança de paradigma em alguma decisão fundamental da Constituição.

41	31 de dezembro de 2003	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.	Reforma da Previdência.	Esta emenda tem caráter instrumental, e não estrutural como a anterior. Apesar de seguir uma tendência semelhante, ela é muito menos impactante, versando sobretudo sobre a previdência dos servidores públicos. A principal modificação foi o cálculo da aposentadoria dos servidores públicos a partir da média salarial de suas remunerações recebidas, e não pelo último patamar de salário antes de se aposentar. Não há, portanto, uma mudança estrutural.	2
42	31 de dezembro de 2003	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Estabelece um regime diferenciado para pequenas e microempresas, além de prorrogar a CPMF, a DRU e o prazo da Zona Franca de Manaus.	No que diz respeito à CPMF, à DRU e ao prazo da Zona Franca de Manaus, a emenda seria pouco abrangente. No entanto, quando estabelece regime diferenciado às pequenas e microempresas, possibilitando - inclusive - o desenvolvimento do Simples Nacional, a emenda promove mudanças instrumentais, ainda que sem um redesenho de decisão fundamental.	2

43	16 de abril de 2004	Altera o art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, prorrogando, por 10 (dez) anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.	Prorroga a destinação de recursos da União para irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste.	Considerando que a abrangência da emenda, apesar de não ser excessivamente pequena, é "limitada" tanto do ponto de vista territorial (engloba apenas duas regiões do Brasil), quanto do ponto de vista temporal (há uma prorrogação dos recursos por 10 anos), trata-se de uma emenda pontual, de baixa saliência, não gerando efeitos relevantes para o todo do projeto constitucional.	1
44	1 de julho de 2004	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Altera a porcentagem de distribuição da CIDE para Estados e Distrito Federal.	A emenda altera o repasse da CIDE aos Estados e ao Distrito Federal, de 25% para 29%. Não é possível falar em impacto em decisão fundamental.	2
45	31 de dezembro de 2004	Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.	Reforma do Judiciário.	Trata-se de emenda estruturante. Conhecida como reforma do Poder Judiciário, esta mudança trouxe uma série de inovações que mudaram a estrutura, o desenho da justiça e, conseqüentemente, da separação dos Poderes. Criou-se, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça, um órgão de controle da atuação judicial. No âmbito da jurisdição constitucional, criou a Súmula Vinculante, que ampliou sobremaneira o poder do Supremo Tribunal Federal, que passou a poder atribuir efeitos abstratos a decisões tomadas no âmbito do controle concreto de constitucionalidade. Ainda, ampliou o rol de legitimados ativos para a propositura das ações constitucionais, criando também o critério da repercussão geral para o recurso extraordinário. Ademais, modificou a carreira dos juizes, estabelecendo requisitos como, por exemplo, o tempo mínimo de prática para a realização de concurso. Os efeitos desta emenda são amplos, impactando em todo o desenho do Poder Judiciário e também na relação deste com outros Poderes.	3

46	6 de maio de 2005	Altera o inciso IV do art. 20 da Constituição Federal.	Altera a propriedade da União sobre ilhas costeiras, passando-a aos Municípios quando estes sediam cidades.	Trata-se de disposição instrumental, que interfere em um detalhe atinente ao sistema federativo, porém, sem qualquer capacidade de impacto estrutural.	2
47	6 de julho de 2005	Altera os arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências.	Reforma da Previdência.	Não se trata de emenda tipicamente estruturante. Esta reforma versou sobre temas relevantes, como a possibilidade de aposentadoria integral por tempo de serviço (ou seja, antes esmo do atingimento da idade mínima), além da criação do sistema de benefícios para auxiliar pessoas de baixa renda. Estas mudanças, dentre outras promovidas, porém, não promovem um redesenho de todo o sistema de previdência, como fazem as Emendas de n.º 20 e de n.º 103. Trata-se, portanto de emenda de caráter instrumental, não estruturante.	2
48	11 de agosto de 2005	Acrescenta o § 3º ao art. 215 da Constituição Federal, instituindo o Plano Nacional de Cultura.	Institui o Plano Nacional de Cultura.	A emenda cria um mandado de regulamentação, fazendo referência a lei complementar, que visa estabelecer um plano plurianual de medidas de cultura, bem como a definição de quais são as ações mais relevantes tendo em vista a integração das políticas de cultura. Trata-se de emenda que versa sobre aspectos instrumentais do constitucionalismo dirigente brasileiro, embora não promova nele nenhuma mudança estrutural.	2

49	9 de fevereiro de 2006	Altera a redação da alínea b e acrescenta alínea c ao inciso XXIII do caput do art. 21 e altera a redação do inciso V do caput do art. 177 da Constituição Federal para excluir do monopólio da União a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais.	Extingue o monopólio estatal sobre a produção, comercialização e utilização de radioisótopos.	Esta reforma, na linha de outras que versam sobre a possibilidade de concessões e permissões ao setor privado, quando analisada individualmente, não pode ser considerada como responsável por um impacto estrutural no cerne da Constituição de 1988. Ainda que estas, pensadas em conjunto, talvez possam representar um impacto em decisão fundamental, não é possível dizer que a possibilidade de "privatização" de um serviço público individualmente considerado muda estruturalmente a Constituição em algum ponto. Vide justificativa utilizada na Emenda n.º 5 de 1995.	2
50	15 de fevereiro de 2006	Modifica o art. 57 da Constituição Federal.	Aumenta o período de trabalho dos parlamentares.	Trata-se de emenda de abrangência muito reduzida, eis que o escopo de mudança foi apenas o leve aumento do período de trabalho dos parlamentares. Atinge porção pequena da população, sem grande possibilidade de um efeito indireto relevante no todo da Constituição e das pessoas que elea representa.	1

51	15 de fevereiro de 2006	Acrescenta os §§ 4º, 5º e 6º ao art. 198 da Constituição Federal.	Permite a contratação de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias.	Esta emenda, basicamente, serviu para permitir a contratação de dois novos tipos de profissionais integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS): agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias. A emenda, em verdade, tem abrangência muito reduzida, eis que só gera impacto relevante para as pessoas que atuam, ou pretendem atuar, nessas profissões. Até porque a emenda sequer descreve o que faz cada um destes profissionais, relegando a posterior lei que o faça. Quando muito, a emenda pôde promover algum tipo de reenquadramento funcional em algumas carreiras da área de saúde em uma ou outra unidade federativa. Mas é difícil visualizar qualquer tipo de impacto realmente considerável causado por esta emenda que ultrapasse o interesse profissional de um grupo reduzido. Trata-se, pois, de emenda com baixíssimo impacto em decisões fundamentais.	1
52	9 de março de 2006	Dá nova redação ao § 1º do art. 17 da Constituição Federal para disciplinar as coligações eleitorais.	Garante aos partidos políticos autonomia para realizar coligações eleitorais sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.	A emenda amplia as possibilidade de coligação partidária, tornando possível que partidos se coliguem apenas no âmbito de um Município, ou Estado, sem necessariamente haver uma vinculação em âmbito nacional (sendo o contrário, também, verdadeiro). O tema é relevante do ponto de vista instrumental, embora não seja possível que ele promova um novo desenho no sistema eleitoral. Não se trata, portanto, de emenda estruturante.	2

53	20 de dezembro de 2006	Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF.	Esta emenda reestrutura o conteúdo da Emenda n.º 14 de 1996, que estabelecia uma profunda reforma no sistema educacional através da criação do FUNDEF. O FUNDEB, com efeitos previstos para 14 anos (o que não pode ser considerado irrelevante do ponto de vista temporal) amplia os patamares mínimos de investimento antes impostos, englobando metas que vão além do ensino fundamental, com especial foco no ensino básico. A emenda, também, trata de patamares do ensino médio, do ensino indígena, do ensino rural, dentre vários outros temas. Ainda que, do ponto de vista da inauguração de uma mudança, a emenda do FUNDEF tenha sido até mais relevante, é o a emenda do FUNDEB que aprofunda estas mudanças de forma ainda mais marcante. Trata-se de emenda tipicamente estruturante, que estabelece um novo desenho, tanto na decisão fundamental relacionada ao Estado Democrático de Direito (notadamente o direito fundamental à educação), como no atingimento de metas do constitucionalismo dirigente (eis que estabelece um plano claro visando melhorias das políticas educacionais rumo à redução de desigualdades, marginalização, discriminação, etc).	3
54	21 de setembro de 2007	Dá nova redação à alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal e acrescenta art. 95 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assegurando o registro nos consulados de	Garante o registro consular aos brasileiros nascidos no estrangeiro	Ainda que seja potencialmente baixo o escopo de pessoas afetadas diretamente por esta emenda, em se tratando de emenda que trata sobre requisitos de reconhecimento de nacionalidade que, indiretamente, afetam a definição do estatuto jurídico de todos os brasileiros, sendo inclusive um direito individual de todos eles, não classifiquei esta como uma emenda de baixa abrangência. É certo, no entanto, que não promove nenhuma mudança verdadeiramente estrutural.	2

brasileiros nascidos no estrangeiro.

55	21 de setembro de 2007	Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.	Aumenta os recursos destinados ao fundo de participação dos municípios.	A emenda tem uma importância no fomento de um federalismo cooperativo, mas não promove nenhuma mudança estrutural nesta decisão fundamental.	2
56	21 de dezembro de 2007	Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.	Prorroga a DRU.	A emenda prorroga a DRU por mais quatro anos. Abrangência temporal baixa, feitas as mesmas ressalvas da explicação da Emenda n.º 27 de 2000.	1
57	18 de dezembro de 2008	Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.	Convalida modificações em municípios feitas até o fim do ano de 2006.	Trata-se de emenda que, apesar de tratar de um tema importante para o federalismo brasileiro, ligado à criação e modificação de municípios, tem uma abrangência temporal muito pouco relevante. Basicamente, a emenda convalida mudanças nesta área feitas até o fim de 2006. Passada esta data, as normas estabelecidas por esta emenda não têm o condão de disciplinar mais nenhum tema. Os efeitos, portanto, se esgotam na chegada de uma data determinada. Emenda de baixa saliência, portanto.	1

58	24 de setembro de 2009	Altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais.	Altera o limite de despesas do Poder Legislativo Municipal e sua composição, de acordo com o tamanho da cidade.	Emenda tipicamente instrumental, que não promove mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2
59	12 de novembro de 2009	Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica.	Dispõe sobre os recursos destinados à educação.	Diferentemente das emendas que versavam sobre o FUNDEF e o FUNDEB, esta emenda altera pontos mais periféricos e instrumentais dos recursos destinados à educação, não podendo ser considerada uma reforma de caráter estruturante do tema.	2

60	12 de novembro de 2009	Altera o art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para dispor sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-Território Federal de Rondônia.	Dispõe sobre o quadro de servidores do extinto território federal de Rondônia.	Emenda de muito baixa saliência, pois sua abrangência territorial, populacional e até temporal (eis que disciplina regras de transição acerca do extinto território federal) é muito pequena.	1
61	12 de novembro de 2009	Altera o art. 103-B da Constituição Federal, para modificar a composição do Conselho Nacional de Justiça.	Altera a composição do CNJ.	Esta emenda traz, como principal mudança, a determinação de que o presidente do Supremo Tribunal Federal seja, também, o presidente do Conselho Nacional de Justiça. Não é possível imaginar que esta emenda impacte apenas a pessoa do Presidente do STF ou do CNJ, sendo razoável pensar também nos impactos indiretos desta emenda para todo o sistema judiciário e seu controle. Este impacto, no entanto, é instrumental e não estrutural, não se podendo aduzir que esta emenda redesenhou o sistema judiciário ou coisa que o valha.	2
62	9 de dezembro de 2009	Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.	Segunda reforma dos precatórios.	A emenda versa, dentre outras coisas, sobre a ordem de prioridades para pagamentos de precatórios. Estabelece ainda, uma série de minúcias sobre a matéria. Não é possível dizer que se trata de uma emenda pontual ou episódica (eis que a maior parte de seus efeitos são perenes). No entanto, também não é possível dizer que houve mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2

63	5 de fevereiro de 2010	Altera o § 5º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre piso salarial profissional nacional e diretrizes para os Planos de Carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias.	Prevê a criação, por lei posterior, do plano de carreira para os agentes comunitários de saúde e os de combate às endemias.	A mesma justificativa usada para a Emenda n.º 51 de 2006 vale para a definição desta como emenda de baixa abrangência. Esta, em verdade, tem menos impacto do que aquela, eis que a emenda serve, apenas, à imposição constitucional de um dever legislativo de posterior regulamentação do plano de carreira dos agentes comunitários e agentes de combate a endemias. Trata-se, pois, de uma emenda tipicamente voltada a um pequeno grupo.	1
64	5 de fevereiro de 2010	Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.	Inclui a alimentação como um direito fundamental.	Não classificarei como de alta saliência todas as emendas que tratam de direitos fundamentais. Ainda que esta emenda seja uma reforma realizada em uma porção muito relevante da Constituição, é possível dizer que seu impacto no núcleo fundamental, em termos de relevância, não é tão grande assim. Para sustentar esta posição, bastaria, por exemplo, alegar que a Constituição em seu texto original, já trazia o direito à vida e o princípio da dignidade da pessoa humana, não sendo razoável sustentar que o direito à alimentação já não fazia parte do conteúdo destas normas. Neste sentido, a reforma em comento seria muito mais um “reforço” do que uma verdadeira inovação em matéria de decisões fundamentais. Por estas razões, classifiquei esta como uma emenda de impacto moderado, não estruturante. Vale a comparação com a justificativa da Emenda n.º 26 de 2000, que estabelece, entre os direitos fundamentais sociais, o direito à moradia (classificada, por mim, como emenda estruturante).	2

65	14 de julho de 2010	Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude.	Dispõe sobre os direitos dos jovens.	Justificativa semelhante à dada na emenda anterior (n.º 64 de 2010) se aplica aqui. Ainda que esta emenda cuide de tema de extrema relevância (direitos dos jovens), não é possível, pela análise de seu conteúdo, afirmar que ela promoveu um redesenho da já estruturada proteção constitucional da juventude. Trata-se, pois, de uma emenda de "reforço" ou "aprimoramento" da proteção destes direitos, e não de uma emenda estruturante de decisões fundamentais.	2
66	14 de julho de 2010	Dá nova redação ao § 6º do art. 226 da Constituição Federal, que dispõe sobre a dissolubilidade do casamento civil pelo divórcio, suprimindo o requisito de prévia separação judicial por mais de 1 (um) ano ou de comprovada separação de fato por mais de 2 (dois) anos.	Facilita a dissolução do casamento civil pelo divórcio.	Esta emenda suprime o requisito da separação judicial ou de fato prévia para convalidação do divórcio, permitindo que este seja feito de forma direta. A Constituição de 1988 representou uma verdadeira revolução no tópico da dissolução conjugal, que foi aprimorada por esta emenda. No entanto, não é possível dizer que esta mudança promoveu uma modificação de caráter estruturante, a ponto de redesenhar o sistema do direito de família ou coisa que o valha.	2
67	23 de novembro de 2010	Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Prorroga, por tempo indeterminado, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Na linha do que já salientei, este fundo é relevante, porém não traz uma mudança de caráter estruturante. Sua prorrogação por tempo indeterminado significa a sua edificação como uma figura perene da Constituição de 1988 (não se podendo falar em baixa abrangência). No entanto, esta figura possui um caráter instrumental, apenas, e não nuclear/fundamental.	2
68	22 de novembro de 2011	Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorroga a DRU.	A emenda prorroga a DRU por mais quatro anos. Abrangência temporal baixa, feitas as mesmas ressalvas da explicação da Emenda n.º 27 de 2000.	1

69	30 de março de 2012	Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal.	Transfere para o Distrito Federal a competência sobre a Defensoria Pública do Distrito Federal.	Abrangência territorial mínima.	1
70	30 de março de 2012	Acrescenta art. 6º-A à Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, para estabelecer critérios para o cálculo e a correção dos proventos da aposentadoria por invalidez dos servidores públicos que ingressaram no serviço público até a data da publicação daquela Emenda Constitucional.	Estabelece critérios para cálculo e correção de proventos de aposentadoria por invalidez dos servidores públicos.	Abrangência populacional mínima não atingida (atinge, basicamente, servidores públicos aposentados por invalidez, especificamente na correção de seus proventos).	1
71	30 de novembro de 2012	Acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.	Institui o Sistema Nacional de Cultura.	Trata-se de emenda muito semelhante a de n.º 48 de 2005, possuindo a mesma relevância desta. A emenda em comento visa estabelecer algumas balizas básicas de um sistema integrado de gestão da cultura (semelhante ao que fazia e de n.º 48, ora mais aprimorada), estabelecendo um mandamento legislativo para uma posterior lei que definiria, de fato, como o sistema funcionaria. Apesar da premissa do estabelecimento de regras básicas, não parece ser possível - ao analisar a ementa - dizer que ela, de fato, redesenhou o sistema de fomento à cultura no Brasil. Ao contrário, é possível notar mais permanências do que mudanças, fazendo dela uma emenda instrumental, e não estruturante.	2

72	3 de abril de 2013	Altera a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais.	Estende, aos empregados domésticos, direitos trabalhistas.	Trata-se de um caso limítrofe, com possibilidade de grande divergência. Olhando para a realidade brasileira, inclusive o histórico do trabalho doméstico que remonta ao período da escravidão, esta emenda possui uma simbologia gigantesca (além, claro, do efeito socioeconômico que gera aos empregados e, sobretudo, às empregadas domésticas). Nessa linha, seria possível dizer que a emenda mexe com uma estrutura da própria sociedade brasileira, em alguma medida. Tentando, porém, me ater aos critérios da metodologia do trabalho, não é possível dizer que esta reforma reestruturou o sistema de direitos, as decisões fundamentais, ou coisa que o valha. De todo modo, não pode ser considerada uma emenda de baixa abrangência, levando em consideração que o trabalho domestico corresponde a um dos extratos profissionais mais numericamente relevantes do país. Classifico, portanto, como uma emenda de saliência moderada.	2
73	7 de junho de 2013	Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.	Amplia, de cinco (5), para nove (9), o número de Tribunais Regionais Federais.	Emenda tipicamente instrumental, que trata da organização administrativa e judiciária da Justiça Federal, sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2
74	7 de agosto de 2013	Altera o art. 134 da Constituição Federal.	Garante autonomia funcional e administrativa às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal.	Emenda tipicamente instrumental, garantindo a autonomia administrativa e funcional das Defensorias Públicas (um valor relevante, com possibilidade de efeito em cadeia de melhorias no acesso à justiça, por exemplo), mas sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2

75	16 de outubro de 2013	Acrescenta a alínea e ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham.	Institui imunidade tributária sobre os fonogramas e videofonogramas musicais.	Emenda que atinge o grau de abrangência mínima, mas passa longe de instituir mudanças estruturais.	2
76	29 de novembro de 2013	Altera o § 2º do art. 55 e o § 4º do art. 66 da Constituição Federal, para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.	Extingue a votação secreta nos casos de perda de mandato de deputado ou senador e de apreciação de veto.	A emenda dá um passo no sentido da transparência e do controle social da população sobre seus representantes. No entanto, não há qualquer alteração estrutural em decisões fundamentais promovida por esta emenda.	2
77	12 de fevereiro de 2014	Altera os incisos II, III e VIII do § 3º do art. 142 da Constituição Federal, para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo a	Regula a possibilidade de cumulação de cargos por profissionais de saúde a serviço das Forças Armadas.	Abrangência populacional mínima não atingida (atinge, basicamente, profissionais de saúde das Forças Armadas).	1

		que se refere o art. 37, inciso XVI, alínea "c".			
78	15 de maio de 2014	Acrescenta art. 54-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre indenização devida aos seringueiros de que trata o art. 54 desse Ato.	Versa sobre a indenização de seringueiros conhecidos como "soldados da borracha".	Abrangência populacional mínima não atingida (atinge, basicamente, seringueiros que se deslocaram para a Amazônia durante a Segunda Guerra Mundial).	1
79	28 de maio de 2014	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da Administração Federal, de servidores e policiais militares admitidos pelos Estados do Amapá e de Roraima, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.	Inclui servidores públicos dos estados do Amapá e Roraima no quadro em extinção da Administração Federal.	Abrangência populacional mínima não atingida, bem como não o foram as abrangências territoriais e temporais, em se tratando de emenda que versa sobre o reenquadramento funcional de servidores de antigos territórios em quadros em extinção da Administração Federal.	1

80	5 de junho de 2014	Altera o Capítulo IV - Das Funções Essenciais à Justiça, do Título IV - Da Organização dos Poderes, e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.	Dispõe sobre os princípios da Defensoria Pública e determina prazo de oito anos para que seja instituída em todas as comarcas.	Trata-se de reforma estruturante, eis que a Defensoria Pública deixa de ser um órgão acessório para tornar-se essencial à administração justiça, o que amolda todo o sistema judiciário no sentido de garantir ao cidadão acesso gratuito a defesa e aconselhamento jurídico. O estabelecimento da obrigatoriedade - com prazo de vencimento - de instalação da Defensoria Pública em todas as comarcas do Brasil promove uma verdadeira revolução, no sistema de acesso à justiça no Brasil, em que este valor - antes abstrato - torna-se concreto (tanto que houve, na prática, enorme mobilização no âmbito dos Estados para a concretização destas determinações). Ou seja, esta emenda estabelece o sistema da Defensoria Pública como prioritário, para além da advocacia dativa ou das curadorias especiais, na definição do acesso à justiça. Isto atinge decisões fundamentais relacionadas à cidadania, como o Estado Democrático de Direito e o constitucionalismo dirigente.	3
81	6 de junho de 2014	Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal.	Cria a modalidade de expropriação de propriedade por exploração de trabalho escravo.	Há um fortalecimento do sistema de coerção visando coibir o trabalho escravo. Não há, no entanto, qualquer mudança de cunho estrutural em decisões fundamentais.	2
82	17 de julho de 2014	Inclui o § 10 ao art. 144 da Constituição Federal, para disciplinar a segurança viária no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Dispõe sobre a segurança viária, seus princípios e sua carreira própria.	Emenda tipicamente instrumental, que torna constitucional o tema da segurança viária e sua carreira, mas não promove mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2

83	6 de agosto de 2014	Acrescenta o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.	Amplia o prazo da Zona Franca de Manaus.	Amplia em 50 anos o prazo da Zona Franca de Manaus. A classificação permite um grau consideravelmente alto de divergência neste ponto. Na minha avaliação, não é possível se falar em grau muito baixo de abrangência, nem temporal, nem territorial, nem populacional. Isto porque a Zona Franca de Manaus, apesar de se situar em uma cidade específica, exerce uma função importante na própria estratégia de desenvolvimento nacional traçada constitucionalmente. Esta emenda, neste sentido, ao ampliar em 50 anos esta estratégia, dispõe sobre um aspecto instrumental da ordem econômica brasileira, e não sobre uma minúcia de interesse meramente regional. De toda forma, não é possível se falar em impacto estrutural	2
84	3 de dezembro de 2014	Altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios.	Aumenta os recursos destinados ao fundo de participação dos municípios.	A emenda tem uma importância no fomento de um federalismo cooperativo, mas não promove nenhuma mudança estrutural nesta decisão fundamental.	2
85	27 de fevereiro de 2015	Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação.	Dispõe sobre atividades de ciência, tecnologia e inovação	A emenda atualiza, incrementando objetivos ligados à "Era da Informação", aspectos da disciplina constitucional do tema da ciência e tecnologia. Se trata de uma atualização que não impõe nenhum redesenho estrutural capaz de impactar em decisões fundamentais.	2
86	18 de março de 2015	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal.	Torna obrigatória a execução de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária	A emenda tem impacto na dinâmica de formação do orçamento, no exercício dos Poderes Legislativo e Executivo, e na própria relação dos parlamentares com seus eleitores. No entanto, as emendas individuais já existiam, e já geravam - há muito - relevante impacto no jogo político. A obrigatoriedade de suas execuções adiciona um	2

				elemento a mais no tema, mas não o redesenha de forma estrutural.	
87	17 de abril de 2015	Altera o § 2º do art. 155 da Constituição Federal e inclui o art. 99 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Altera disposições referentes ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).	A emenda tem impacto no ICMS incidente, sobretudo, sobre serviços de transporte e comunicação. Trata-se de uma emenda que altera aspectos instrumentais relevantes, mas sem qualquer impacto estrutural em decisões fundamentais.	2
88	8 de maio de 2015	Altera o art. 40 da Constituição Federal, relativamente ao limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral, e acrescenta dispositivo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Aumenta para 75 a idade para aposentadoria compulsória de servidores públicos.	A emenda possui um impacto orçamentário, de gestão e também político (notadamente na situação conjuntural relativa à nomeação de mais ou menos Ministros do STF pela então presidenta Dilma Rousseff). As alterações, no entanto, se encontram no nível instrumental, e não estrutural, não atingindo as decisões fundamentais da Constituição.	2
89	16 de setembro de 2015	Dá nova redação ao art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Prorroga a destinação de recursos da União para irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste.	Prorroga por 40 anos os patamares mínimos de investimento em irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste. Trata-se de caso limítrofe, porém, considerando a limitação territorial em apenas duas regiões, bem como a especificidade do tema tratado pela emenda (irrigação), classifico como de baixa abrangência, ou seja, uma emenda pontual.	1

90	16 de setembro de 2015	Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal.	Inclui o transporte como direito social fundamental.	Trata-se de emenda de alta relevância. Me valho, aqui, de justificativa análoga à utilizada para tratar da Emenda n.º 26 de 2000. Ela possui caráter estruturante, notadamente por inserir, entre os direitos sociais, um valor cuja contemplação pela estrutura original do texto constitucional de 1988 parecia duvidosa ou, no mínimo, questionável. Seria possível dizer, por exemplo, que o direito ao transporte estaria contemplado pelo princípio da dignidade da pessoa humana ou mesmo pelo direito de ir e vir (presentes na redação original da Constituição). Isto, no entanto, poderia sujeitar o pleiteante do direito aos agouros de uma interpretação em sentido diverso, ou mesmo ao uso de conceitos como o da "reserva do possível", por exemplo. A contemplação do direito ao transporte, portanto, que é um direito tipicamente prestacional (que depende - majoritariamente - de uma ação do Estado para sua implementação), parece representar um redesenho do sistema de direitos sociais da Constituição (decisões fundamentais do Estado de Direito e do Constitucionalismo dirigente), estabelecendo de forma muito clara, para além de qualquer dúvida, um dever do Estado de promoção de meios de locomoção acessíveis e de qualidade para que a população possa trabalhar, viajar, visitar entes queridos, dentre outros modos de reprodução da vida que dependem do transporte.	3
91	19 de fevereiro de 2016	Estabelece a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato.	Estabelece, por período determinado, a possibilidade de desfiliação partidária sem prejuízo do mandato.	Abrangência temporal mínima não atingida (a possibilidade de desfiliação sem prejuízo do mandato se estendia apenas aos trinta dias subsequentes à promulgação da emenda).	1

92	13 de julho de 2016	Altera os arts. 92 e 111-A da Constituição Federal, para explicitar o Tribunal Superior do Trabalho como órgão do Poder Judiciário.	Dispõe sobre a composição e as competências do Tribunal Superior do Trabalho (TST).	Emenda tipicamente instrumental, que trata da organização administrativa e judiciária do órgão de cúpula da Justiça do Trabalho, sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2
93	9 de setembro de 2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.	Prorrogação da desvinculação de receitas da União (DRU).	A emenda prorroga a DRU por mais seis anos. Abrangência temporal baixa, feitas as mesmas ressalvas da explicação da Emenda n.º 27 de 2000.	1
94	16 de dezembro de 2016	Dispõe sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.	Dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais.	A emenda possui uma porção temporalmente restrita, qual seja o estabelecimento de um prazo máximo (até 2020) para o pagamento de todos os débitos advindos de condenação judicial da Fazenda Pública. No entanto, o restante da emenda possui conteúdo perene (não episódico). Ela versa, dentre outras coisas, sobre a prioridade dos idosos no recebimento de precatórios. Estabelece ainda, uma série de minúcias sobre a matéria. Não é possível dizer que se trata de uma emenda pontual. No entanto, também não é possível dizer que houve mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2

95	16 de dezembro de 2016	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.	Teto de gastos públicos.	Trata-se de emenda estruturante. Apesar de ser restrita temporalmente, considera-se o prazo suficiente para um impacto estrutural em decisões fundamentais da Constituição. Ao congelar gastos primários por 20 anos, acaba por gerar enormes impactos no constitucionalismo dirigente brasileiro, representado pelo cumprimento dos objetivos da república (art. 3º, III - III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais). A partir do congelamento, o acesso da população a direitos como saúde e educação é restrito, tanto em quantidade de contemplados, como em qualidade da prestação. Trata-se de uma emenda, portanto, que ao rumar no sentido do equilíbrio fiscal, e se afastar da tendência da maximização do acesso a direitos sociais (independentemente da avaliação de "bom ou ruim" que se possa fazer disso), impacta estruturalmente em decisões fundamentais da Constituição de 1988.	3
96	7 de junho de 2017	Acrescenta § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para determinar que práticas desportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis, nas condições que especifica.	Trata sobre as práticas desportivas com animais (emenda da vaquejada).	A emenda atinge uma pequena parcela da população nacional que trabalha ou aprecia este tipo de prática, possuindo um efeito econômico para estas pessoas, comércios e até cidades, porém sem grande possibilidade de um impacto em cadeia de amplitude constitucionalmente mais relevante. Emenda de baixa saliência, portanto.	1

97	5 de outubro de 2017	Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição.	Reforma do sistema eleitoral: proíbe coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelece normas sobre fundo partidário e tempo de propaganda gratuita	Trata-se de emenda estruturante. A reforma redesenha globalmente uma série de aspectos do sistema eleitoral, notadamente a proibição de coligações proporcionais, que gera um impacto muito relevante na dinâmica do jogo político, passando pela organização partidária, o perfil das candidaturas legislativas e executivas, os resultados eleitorais, a forma de realização de campanha, dentre outros fatores. Isto impacta em decisões fundamentais, notadamente no Estado Democrático de Direito e na própria separação dos Poderes.	3
98	11 de dezembro de 2017	Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências.	Reenquadramento, funcional e previdenciário, de servidores da segurança pública dos ex-Territórios de Amapá e Roraima.	Emenda que se aplica a um grupo tão restrito de pessoas, com tão pouca capacidade de impacto em cadeia para além destes beneficiários, que não pode ser considerada com relevância mais do que pontual. Ainda, do ponto de vista temporal, a emenda perde a utilidade prática tão logo venham a falecer os últimos beneficiários do reenquadramento funcional (ou seja, trata-se, também, de uma emenda com prazo – não determinado, mas determinável – para ter efeitos cessados).	1

99	15 de dezembro de 2017	Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatórios, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Dispõe sobre o prazo para pagamento de precatórios judiciais.	Trata-se de mais uma emenda sobre precatórios. No entanto, ao contrário das demais, esta possui seus mais relevantes efeitos adstritos a um período de quatro anos, qual seja a alteração o prazo máximo para pagamento de precatórios, de 2020, para 2024. Não atinge, portanto, a abrangência temporal mínima.	1
100	27 de junho de 2019	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.	Torna obrigatória a execução de emendas de bancada na programação orçamentária.	A justificativa é semelhante àquela dada quanto tratei da execução obrigatória de emendas individuais. A emenda tem impacto na dinâmica de formação do orçamento, no exercício dos Poderes Legislativo e Executivo, e na própria relação dos parlamentares com seus eleitores. No entanto, as emendas de bancada já existiam, e já geravam - há muito - relevante impacto no jogo político. A obrigatoriedade de suas execuções adiciona um elemento a mais no tema, mas não o redesenha de forma estrutural.	2
101	4 de julho de 2019	Acrescenta § 3º ao art. 42 da Constituição Federal para estender aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o direito à acumulação de cargos públicos prevista no art. 37, inciso XVI.	Permite o acúmulo de cargos por militares dos Estados e do Distrito Federal.	Abrangência populacional mínima não atingida (atinge, basicamente, militares com interesse em acumular cargos).	1

102	27 de setembro de 2019	Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Versa sobre os recursos advindos da exploração de petróleo.	A emenda, basicamente, exclui do teto de gastos os repasses provenientes da exploração do petróleo, que a União tem de fazer aos Estados e Municípios. Trata-se de emenda relevante do ponto de vista econômico e federativo, mas com impacto instrumental, não estrutural.	2
103	13 de novembro de 2019	Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.	Reforma da Previdência.	A emenda é estruturante, eis que impacta em grande medida decisões fundamentais vinculadas ao Estado Democrático de Direito (acesso ao direito à aposentadoria), e ao constitucionalismo dirigente (caráter solidário da previdência social, exemplificado pelo inciso I do art. 3º, que objetiva “construir uma sociedade livre, justa e solidária”). Dentre as alterações realizadas, está uma redução drástica nos valores dos benefícios previdenciários, a alteração da idade mínima para aposentadoria para 62 anos para mulheres e 65 anos para os homens e, a criação de um sistema de gatilhos (que ressalta a perpetuidade desta emenda e seu poder de impacto), a partir do qual a idade mínima deve mudar, automaticamente, de acordo com a mudança da expectativa de vida da população. Ademais, a reforma alça a nível constitucional uma série de temas antes tratados por legislação ordinária, aumenta a rigidez e dificuldade de mudança destes aspectos. Trata-se, portanto, de uma típica reforma de caráter estruturante.	3
104	05 de dezembro de 2019	Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital.	Cria as polícias penais federal, dos estados e do Distrito Federal.	Apesar de criar uma nova polícia, no fundo esta emenda apenas edifica em nível constitucional a carreira dos policiais penais, que já atuavam há muito nos serviços de carceragem. O impacto, portanto, é mínimo para além destes profissionais. Baixa abrangência, portanto.	1

105	13 de dezembro de 2019	Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.	Permite a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual.	Emenda tipicamente instrumental, que desburocratiza os repasses de recursos entre entes federativos (o que já era possível anteriormente, por procedimentos mais complexos), mas sem promover mudanças estruturais no sistema federativo ou em qualquer decisão fundamental da Constituição.	2
106	08 de maio de 2020	Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia.	Adota medidas de enfrentamento de situação de pandemia.	Estabelece um regime fiscal extraordinário para o combate da pandemia de Covid-19. Por mais central que seja o tema da garantia da saúde e da vida na ordem constitucional, deve ser considerada uma emenda de baixa relevância, ou de relevância pontual, justamente por sua pouca abrangência temporal, uma vez que seu texto prevê o cessamento de seus efeitos com o fim do estado de calamidade pública (o que durou, na prática, não mais do que dois anos).	1
107	02 de julho de 2020	Adia, em razão da pandemia da Covid-19, as eleições municipais de outubro de 2020 e os prazos eleitorais respectivos	Adiamento das eleições municipais em razão da pandemia de Covid-19.	Abrangência temporal mínima não atingida (efeitos adstritos a alguns meses).	1

108

26 de agosto de
2020

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

Torna o FUNDEB permanente e define outros aspectos sobre o financiamento da educação.

Esta emenda pode gerar dúvidas, vez que ao tornar o FUNDEB (uma mudança classificada como estrutural na avaliação de outras emendas) permanente, poderia ser considerada - também - permanente. Na minha avaliação, entretanto, a emenda não promove grandes alterações estruturais, apenas "renovando" (ainda que sem prazo final) uma política que já se encontrava há muitos anos estruturada. Trata-se, portanto, de uma emenda relevante, mas de caráter instrumental.

2

109	15 de março de 2021	<p>Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19.</p>	<p>Altera algumas regras relativas ao teto de gastos, estabelecendo regras fiscais transitórias para o período de pandemia.</p>	<p>Esta emenda adapta minúcias do teto de gastos (em todo o seu período de 20 anos) às prioridades governamentais conjunturais, o que representa uma mudança instrumental, e não estrutural (tendo em vista as decisões fundamentais da Constituição de 1988). Ademais, estabelece regras fiscais transitórias de menor abrangência. No todo, trata-se de emenda de saliência moderada, não estrutural.</p>	2
-----	---------------------	--	---	---	---

110	12 de julho de 2021	Acrescenta o art. 18-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para dispor sobre a convalidação de atos administrativos praticados no Estado do Tocantins entre 1º de janeiro de 1989 e 31 de dezembro de 1994.	Convalida atos administrativos realizados quando da formação do Estado do Tocantins, entre 1989 e 1994.	Emenda de abrangência territorial muito baixa, adstrita a apenas um estado. Ademais, possui recorte temporal também muito baixo. Trata-se, pois, de emenda pontual.	1
111	28 de setembro de 2021	Altera a Constituição Federal para disciplinar a realização de consultas populares concomitantes às eleições municipais, dispor sobre o instituto da fidelidade partidária, alterar a data de posse de Governadores e do Presidente da República e estabelecer regras transitórias para distribuição entre os partidos políticos dos recursos do fundo partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e para o funcionamento dos partidos políticos.	Promove alterações no sistema político e eleitoral.	A emenda possui um caráter instrumental. Dentre as principais alterações, ela possibilita a realização de consultas públicas concomitantes a eleições municipais, muda a data de posse dos governadores e versa sobre regras de desfiliação partidária sem perda de mandato em caso de anuência do partido. São mudanças importantes, mas que não promovem um redesenho estrutural dos sistemas político e eleitoral.	2

112	27 de outubro de 2021	Altera o art. 159 da Constituição Federal para disciplinar a distribuição de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios.	Altera a composição da distribuição do Fundo de Participação dos Municípios.	de A emenda tem uma importância no fomento de um federalismo cooperativo, mas não promove nenhuma mudança estrutural nesta decisão fundamental.	2
113	08 de dezembro de 2021	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.	Estabelece um novo regime de pagamento de precatórios judiciais.	A emenda versa, dentre outras coisas, sobre a cessão de precatórios e a incidência da Selic em sua atualização. Estabelece ainda, uma série de minúcias sobre a matéria. Não é possível dizer que se trata de uma emenda pontual ou episódica (eis que a maior parte de seus efeitos são perenes). No entanto, também não é possível dizer que houve mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2
114	16 de dezembro de 2021	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos	Dispõe sobre o regime de pagamento de precatórios judiciais.	A emenda apenas complementa conteúdos da emenda anterior. Mais uma emenda instrumental, não estrutural, sobre o tema, portanto.	2

previdenciários dos Municípios; e dá outras providências.

115	10 de fevereiro de 2022	Altera a Constituição Federal para incluir a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais e para fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.	Inclui a proteção de dados pessoais entre os direitos e garantias fundamentais. Ademais, fixa a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais.	Não classificarei como de alta saliência todas as emendas que me valho, aqui, de justificativa semelhante à utilizada quando da avaliação da Emenda n.º 64 de 2010 (direito à alimentação). Ainda que a emenda em comento seja uma reforma realizada em uma porção muito relevante da Constituição, é possível dizer que seu impacto no núcleo fundamental, em termos de relevância, não é tão grande assim. Para sustentar esta posição, bastaria, por exemplo, alegar que a Constituição em seu texto original, já trazia o direito à privacidade e o princípio da dignidade da pessoa humana, não sendo razoável sustentar que o direito à proteção dos dados pessoais já não fazia parte do conteúdo destas normas. Basta verificar que diversos autores tratam desta proteção há muito tempo (muito antes da promulgação da presente emenda). Neste sentido, a reforma avaliada seria muito mais um “reforço” do que uma verdadeira inovação em matéria de decisões fundamentais. Por estas razões, classifiquei esta como uma emenda de impacto moderado, não estruturante.	2
-----	-------------------------	---	---	---	---

116	17 de fevereiro de 2022	Acrescenta § 1º-A ao art. 156 da Constituição Federal para prever a não incidência sobre templos de qualquer culto do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), ainda que as entidades abrangidas pela imunidade tributária sejam apenas locatárias do bem imóvel.	Dispõe, de forma expressa, sobre a não incidência de IPTU em templos, ainda que alugados.	O tema apenas esmiuça uma disposição tributária da Constituição original, que está vinculada - dentre outros temas - com a proteção da liberdade religiosa. Trata-se, portanto, de emenda meramente instrumental, e não estruturante.	2
117	05 de abril de 2022	Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas.	Estabelece patamares mínimos de aplicação de uso do fundo partidário e da propaganda eleitoral gratuita na promoção de candidaturas femininas.	Trata-se de reforma estruturante. Considerando o baixíssimo índice de representação feminina na política brasileira, esta emenda alça ao nível constitucional determinações que visam redesenhar o sistema eleitoral no sentido de satisfazer os mandamentos constitucionais de igualdade de gênero (como, por exemplo, o art. 5º, <i>caput</i> e inciso I). Neste sentido, a constitucionalidade do uso do fundo partidário e da propaganda ficam condicionados ao respeito, por parte dos partidos, de mandamentos mínimos de equidade de gênero. Trata-se, portanto, de verdadeira ação afirmativa, que muda o equilíbrio da equação no sistema eleitoral representativo, alterando decisões fundamentais relacionadas ao Estado de Democrático de Direito e ao constitucionalismo dirigente.	3

118	26 de abril de 2022	Dá nova redação às alíneas "b" e "c" do inciso XXIII do caput do art. 21 da Constituição Federal, para autorizar a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.	Possibilita a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e uso médicos.	Emenda tipicamente instrumental, que autoriza o uso e pesquisa com elementos radioativos (que possuem importância em termos médicos e de ciência e tecnologia), mas sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2
119	27 de abril de 2022	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências.	Impossibilita a responsabilização de entes e agentes públicos pelo não cumprimento dos investimentos mínimos em educação durante a pandemia de Covid-19.	Abrangência temporal mínima não atingida (efeitos adstritos a dois anos).	1

120	05 de maio de 2022	Acrescenta §§ 7º, 8º, 9º, 10 e 11 ao art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre a responsabilidade financeira da União, corresponsável pelo Sistema Único de Saúde (SUS), na política remuneratória e na valorização dos profissionais que exercem atividades de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias.	Estabelece o piso salarial dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate a endemias.	Abrangência populacional mínima não atingida (interessa, basicamente, a uma determinada classe de trabalhadores, cuja relevância numérica não é tão relevante).	1
121	10 de maio de 2022	Altera o inciso IV do § 2º do art. 4º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.	Estabelece benefícios fiscais a empresas de tecnologia da informação.	A emenda tem mais do que abrangência mínima, eis que beneficia todo um setor relevante da economia, com possibilidade de impactos em cadeia a grandes porções da população. Ademais, trata-se de emenda tipicamente instrumental, que fornece benefícios fiscais a empresas, sem estabelecer nenhuma modificação estrutural.	2

122

17 de maio de
2022

Altera a Constituição Federal para elevar para setenta anos a idade máxima para a escolha e nomeação de membros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais, do Tribunal Superior do Trabalho, dos Tribunais Regionais do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e dos Ministros civis do Superior Tribunal Militar.

Aumenta para 70 anos a idade máxima para escolha de membros das Cortes Superiores.

Ainda que possa a ter efeitos concretos relevantes na escolha de um ou outro Ministro (que seria nomeado, e deixou de ser; ou que não seria, e acabou sendo, em razão da emenda), em termos constitucionais a abrangência da emenda é mínima, impactando em um grupo pequeno de pessoas e assuntos.

1

123	14 de julho de 2022	<p>Altera o art. 225 da Constituição Federal para estabelecer diferencial de competitividade para os biocombustíveis; inclui o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes; autoriza a União a entregar auxílio financeiro aos Estados e ao Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores e distribuidores de etanol hidratado; expande o</p>	<p>Dentre outras matérias, estabelece o pagamento do "Auxílio Brasil" de R\$600,00 até o fim do ano de 2022, bem como o <i>voucher</i> de apoio a motoristas de ônibus.</p>	<p>Abrangência temporal mínima não atingida (efeitos adstritos a alguns meses).</p>	1
-----	---------------------	---	---	---	---

auxílio Gás dos
Brasileiros, de que trata
a Lei nº 14.237, de 19
de novembro de 2021;
institui auxílio para
caminhoneiros
autônomos; expande o
Programa Auxílio
Brasil, de que trata a
Lei nº 14.284, de 29 de
dezembro de 2021; e
institui auxílio para
entes da Federação
financiarem a
gratuidade do transporte
público.

124	14 de julho de 2022	Institui o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.	Estabelece o piso salarial nacional do enfermeiro, do técnico de enfermagem, do auxiliar de enfermagem e da parteira.	Esta emenda é limítrofe. Na minha avaliação, seria inadequado se falar em abrangência mínima não atingida, levando em conta a relevância numérica dos enfermeiros, técnicos, auxiliares de enfermagem e parteiras. Assim sendo, trata-se de emenda que possui um importante impacto instrumental, com abrangência que engloba parte relevante da população. Não há, porém, qualquer redesenho ou reestruturação de uma decisão fundamental a partir desta Emenda.	2
125	14 de julho de 2022	Altera o art. 105 da Constituição Federal para instituir no recurso especial o requisito da relevância das questões de direito federal infraconstitucional.	Estabelece, para o recurso especial ao STJ, o requisito da relevância das questões de direito infraconstitucional.	Emenda tipicamente instrumental, tratando de requisitos de uma espécie recursal importante, mas sem promover mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2
126	21 de dezembro de 2022	Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências.	Conhecida como "emenda da transição", entre os governos Bolsonaro e Lula "3"	A emenda, em suma, permite mudanças no orçamento do exercício fiscal de 2023, visando possibilitar a manutenção de programas sociais como o "Bolsa Família" (cuja integralidade não se encontrava prevista no orçamento anteriormente aprovado), excluindo, também, despesas desta natureza do teto de gastos. A validade da emenda, porém, é de apenas um ano. Possui, portanto, abrangência temporal mínima.	1

127	22 de dezembro de 2022	Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências.	Visa possibilitar o auxílio, por parte da União, a estados e municípios, visando dar cumprimento ao piso salarial de profissões ligadas à enfermagem.	Trata-se de emenda instrumental, eis que o apoio previsto, da União aos demais entes, para viabilizar o pagamento do piso salarial dos profissionais ligados à enfermagem, foi estabelecido sem prazo final. Não há, porém, uma mudança visível de cunho estrutural.	2
-----	------------------------	---	---	--	---

128	22 de dezembro de 2022	Acrescenta § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para proibir a imposição e a transferência, por lei, de qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.	Impossibilita a criação, por Lei Federal, de programas que gerem despesa sem a previsão de receita correspondente.	Trata-se de emenda que visa preservar a autonomia e a saúde fiscal de Estados e Municípios frente à criação, por lei federal, de programas que gerem despesas. A emenda parece aprofundar alguns mecanismos constitucionais (como a Emenda n.º 95) e legais (como a própria Lei de Responsabilidade Fiscal) sem, no entanto agregar grandes mudanças estruturais em decisões fundamentais.	2
-----	------------------------	---	--	--	---

