



**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – FAJS
PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA**

**VANESSA ALVES BATISTA
IGOR DA SILVA MARTINS**

**FERDINAND LASSALLE E O CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO
OS CONTRASTES ENTRE AS CONSTITUIÇÕES REAL E ESCRITA
DIANTE DO EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL NO BRASIL**

**BRASÍLIA
2017**



**VANESSA ALVES BATISTA
IGOR DA SILVA MARTINS**

**FERDINAND LASSALLE E O CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO
OS CONTRASTES ENTRE AS CONSTITUIÇÕES REAL E ESCRITA
DIANTE DO EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL NO BRASIL**

Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica
apresentado à Assessoria de Pós-Graduação e
Pesquisa pela Faculdade de Ciências Jurídicas e
Sociais – FAJS

Orientação: Guilherme Sena de Assunção

**BRASÍLIA
2017**

FERDINAND LASSALLE E O CONGRESSO NACIONAL BRASILEIRO OS CONTRASTES ENTRE AS CONSTITUIÇÕES REAL E ESCRITA DIANTE DO EMENDAMENTO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

Vanessa Alves Batista – UniCEUB, PIC Institucional, aluno bolsista (negrito)
vanessalvesbatista@gmail.com

Igor da Silva Martins – UniCEUB, PIC institucional, aluno voluntário (negrito)
igortupy@gmail.com

Guilherme Sena de Assunção – UniCEUB, professor orientador (negrito)
guilherme.assuncao@uniceub.br

A Constituição Federal de 1988 já passou por 96 emendas constitucionais desde a sua promulgação. Dentre essas emendas, houve algumas de caráter eminentemente corporativista, a exemplo da EC 80/2014, que atribui autonomia à Defensoria Pública. Esta, por sua vez, vem aproveitando tal autonomia para apresentar propostas de aumento dos vencimentos dos membros de seu quadro funcional. Entretanto, ocorre que, consoante a própria Constituição brasileira, as leis que versem sobre aumento de vencimentos de servidores ligados ao Poder Executivo são de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Assim, burla-se uma vedação trazida pela própria Constituição quanto à edição de leis infraconstitucionais, mas que não se aplica ao processo de emendamento constitucional. Em outras palavras, utiliza-se a via do emendamento constitucional para se alcançar aquilo que a Constituição veda com relação à edição de leis. E, com base nos diversos projetos de emenda constitucional existentes e que trazem em seu bojo interesses corporativos, nota-se uma fragilidade na noção de que há uma distinção ontológica entre a Constituição, de caráter fundamental, e a legislação infraconstitucional, noção esta que se encontra nas bases do constitucionalismo. Conjectura-se que, para o Congresso Nacional, o executor do poder constituinte derivado, a Constituição é norma como qualquer outra, embora com um rito diferenciado de modificação. Para saber se a hipótese está correta, fez-se um censo das emendas constitucionais existentes desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, verificando-se quais delas versam sobre interesses das carreiras de servidores públicos. Por fim, o estudo apresenta como resultado a indicação exploratória para futuros trabalhos de que a perspectiva Lassalliana se aplica à maneira com que o Congresso Nacional encara nosso direito constitucional.

Palavras-Chave: Constituição Federal de 1998. Ferdinand Lassalle. Congresso Nacional. Emenda Constitucional.

Introdução

Constitui noção amplamente difundida e aceita, no âmbito da evolução do constitucionalismo moderno, que uma das funções da constituição é a de assegurar um nível adequado de estabilidade às instituições políticas e jurídicas (Sarlet, 2017, p. 119). Este é um dos motivos, defende Ingo Sarlet, que os textos constitucionais são geralmente mais rígidos, o que se traduz numa grande dificuldade de alteração da constituição por meio de processo legislativo ordinário, em comparação às outras normas do ordenamento jurídico.

A Constituição Federal de 1988 (CF ou CF/88) quanto à estabilidade, é classificada por Gilmar Mendes (2017) como rígida. Para o autor, a estabilidade das normas constitucionais, em uma Constituição rígida, é garantida pela exigência de procedimento especial, solene, dificultoso, exigente de maiorias parlamentares elevadas, para que se vejam alteradas pelo poder constituinte de reforma. Em oposição, as constituições flexíveis permitem a sua reconfiguração por meio de um procedimento indiferenciado do processo legislativo comum. Não se cobra, na Constituição flexível, uma supermaioria para que o texto seja modificado.

Tal rigidez, contudo, não significa que as constituições devam ser imutáveis. Segundo Sarlet (2017, p. 119):

O que se percebe, todavia, é que as constituições, ainda que de modo bastante diversificado entre si, regulam as garantias de sua própria estabilidade e permanência, mas também reservam espaço para a possibilidade de mudança de seu próprio texto, e, portanto, de seu próprio conteúdo. Justamente para que a constituição permaneça em vigor, não apenas simbolicamente, como uma mera “folha de papel” (Ferdinand Lassalle), e cumpra sua função estabilizadora, é preciso que ela seja sempre também um projeto em permanente reconstrução, aberto ao tempo e ao câmbio da realidade, de tal sorte que permanência, estabilidade e mudança não são incompatíveis entre si, mas, pelo contrário, constituem exigências recíprocas e que se retroalimentam, desde que guardado o necessário equilíbrio.

Contudo, a Constituição brasileira de 1988, até julho de 2017, foi emendada 96 vezes¹. Tal dado, por si só, parece demonstrar que a aparente rigidez da Lei Maior brasileira não a torna uma norma necessariamente estável.

A quantidade de emendas pelas quais a CF/88 passou pode ser explicada pelo fato de ela ser uma constituição extensa, com 250 artigos, os quais albergam uma grande variedade de assuntos. Assim, algumas das normas ali insculpidas supostamente não teriam o status de norma constitucional.

Esse entendimento levou alguns parlamentares e proporem projetos de emenda à constituição (PEC), os quais acabariam por diminuir o escopo da constituição brasileira.

Luiz Carlos Santos, parlamentar pelo extinto PFL (Partido da Frente Liberal), propôs a PEC 157/2003, para convocar “Assembleia de Revisão Constitucional”. Ele gostaria que tal ocorresse pois, em suas palavras, “colocaram tudo na constituição, desde o colégio Dom Pedro II até o tabelamento de juro. Uma das razões da minha PEC de revisão é corrigir essa anomalia”.

O ex-Deputado Federal Régis de Oliveira seguiu a mesma linha ao propor a PEC 341/2009, que “modifica os dispositivos constitucionais retirando do texto matéria que não é constitucional e dispõe que a matéria excluída da Constituição Federal (desconstitucionalização)”.

Em ambos os casos, os parlamentares buscaram transformar a constituição brasileira, que seria analítica, em outra, sintética. Ingo Sarlet (2017) define constituições sintéticas e analíticas como:

a) *Constituições sintéticas* (também chamadas de *concisas*, *breves* ou *sucintas*) são constituições compostas por um número relativamente reduzido de dispositivos, limitando-se a estabelecer alguns princípios e regras básicas sobre a organização do Estado e do poder e da relação do Estado com os cidadãos, contemplando, em geral, uma parte orgânica e um catálogo relativamente conciso de direitos e garantias fundamentais, tratando-se, portanto, de constituições que no plano formal (documental) contemplam a matéria constitucional em sentido estrito. (...)

¹ Presente em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/quadro_emc.htm (acesso em 20/08/2017).

b) *Constituições analíticas* (também chamadas de *prolixas* ou *extensas*) são aquelas que são formadas por textos longos, minuciosos, dotados, além de disposições normativas de caráter principiológico, de muitas regras mais ou menos estritas. As constituições do tipo analítico, como é o caso da Constituição Federal de 1988, além de retirarem da disposição do legislador ordinário um conjunto bem maior de matérias, em geral são também mais frequentemente reformadas, pois quanto mais regras contemplam, mais se torna difícil a atualização da constituição mediante o processo legislativo ordinário e a interpretação. A título de exemplo, basta apontar novamente a experiência constitucional brasileira, que indica uma média de mais de três emendas constitucionais – computadas as emendas de revisão – por ano desde a promulgação da Constituição. Por outro lado, as constituições analíticas traduzem certa desconfiança em relação aos poderes constituídos (limitando a sua liberdade de conformação e sua discricionariedade), bem como evidenciam a preocupação de assegurar maior proteção a determinados institutos e bens jurídicos.

Da pretensão dos parlamentares, percebe-se que, para eles, existiriam normas que não deveriam estar na Constituição, que estariam indo contra a “essência” da Lei Maior.

De todo o modo, a Constituição brasileira continua sendo emendada e “sofrendo” diversas tentativas de emendas, por meio de inúmeros projetos. Como visto acima, só no ano de 2015 foram promulgadas 6 emendas constitucionais.

Mas como os parlamentares brasileiros enxergam a Constituição Federal?

Para responder a essa pergunta, este trabalho buscou analisar os Projetos de Emenda Constitucional que tratam de interesses eminentemente corporativos, ligados a servidores e outros agentes públicos.

Como exemplo dessas propostas de emenda, pode-se citar: a PEC 5/2011, que busca estabelecer “que os subsídios do Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado, Senadores e Deputados Federais são idênticos aos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal”; a PEC 147/2012, que “fixa parâmetros para a remuneração dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, dos Auditores Fiscais do Trabalho e do grau ou nível máximo da carreira dos servidores do Banco Central do Brasil”; a PEC 443/2009, que “fixa parâmetros para a remuneração dos advogados públicos”. Além das PECs em tramitação, há outras de caráter burocrático-corporativo que foram recentemente promulgadas, tais como as emendas 73, 74, 77, 90 e 88.

Da constatação de que há diversas emendas constitucionais e outras tantas propostas de emenda que tratam de pautas burocráticas e corporativas, levantam-se duas hipóteses a esse respeito: (i) o enfraquecimento do Governo Federal perante o Congresso Nacional gerou uma oportunidade para grupos corporativos de servidores públicos de elite mobilizarem o Parlamento para garantir o sucesso de suas reivindicações; (ii) apesar de iniciativas como a PEC 157/2003 e a PEC 341/2009, o Congresso Nacional não costuma tratar a Constituição Federal como uma norma ontologicamente fundamental, diferenciada somente pela maior dificuldade de aprovação.

Quanto à primeira hipótese, mormente no que tange a questões salariais, cabe destacar que o interesse do poder Executivo em manter hígdas as finanças estatais já seria suficiente para barrar esses movimentos, dado o fato de que esse tipo de lei só pode ser proposto pelo poder em que os servidores atuam (em vários casos, o Poder Executivo). A mesma limitação vale para a criação de cargos ou de estruturas administrativas, tema da EC 73, que buscou criar quatro novos Tribunais Regionais Federais. Contudo, diante do entendimento de que não há que se falar em vício de iniciativa para o poder constituinte derivado reformador, este se tornou um caminho possível para a concretização de interesses represados pelo Poder Executivo.

Já no que tange à segunda hipótese, é possível compreender o papel do emendamento constitucional no Brasil de hoje a partir da perspectiva de Ferdinand Lassalle (1933), entendendo a relação entre as Constituições real e escrita. Na perspectiva Lassalliana, o conceito de essência de constituições designa o fato de que a constituição real é o resultado de forças que moldam organizações sociais, não a realização de valores metafísicos que ditam as características ontológicas de uma norma constitucional. Assim, com modificações nos fatores reais de poder (*tatsächlichen Machtverhältnisse*), a constituição escrita é tratada como um pedaço de papel (*Blatt Papier*) que pode ser modificado ou mesmo ignorado para refletir os interesses representados por agentes políticos com competência e força para tanto. Dessa forma, promove-se a possibilidade de proteção de interesses corporativos com a mesma estabilidade que outros direitos constitucionais, representando problemas para o sistema de freios e contrapesos, pois o emendamento

constitucional estaria sendo usado somente para contornar o próprio sistema estabelecido pela Constituição.

Assim, a presente pesquisa estabeleceu os seguintes objetivos, geral e específicos:

Objetivo Geral: a partir dos elementos trabalhados em cada um dos objetivos específicos da pesquisa, este projeto se destina a dar passos rumo ao entendimento sobre o significado da Constituição para o Congresso Nacional a partir da compreensão sobre o papel do emendamento constitucional. O projeto toma como hipótese geral a ideia de que a cultura de emendamento constitucional no Brasil é compatível com a abordagem Lassalliana de que a essência da Constituição está não nas normas escritas em um pedaço de papel (*Blatt Papier*), mas nos fatores reais de poder (*tatsächlichen Machtverhältnisse*), no resultado das forças que moldam organizações sociais.

Objetivos específicos:

1. Analisar as Emendas Constitucionais promulgadas e as Propostas de Emenda à Constituição em tramitação, buscando identificar aquelas que constitucionalizaram interesses corporativos ou que têm esse objetivo.

2. Analisar os discursos referentes às propostas em tramitação, com vistas à compreensão dos elementos discursivos utilizados para fundamentar o impulsionamento dessas propostas, tendo em vista seus objetivos ditos e não ditos, conforme exposto pela metodologia da análise de discurso.

Desenvolvimento

Vem de Montesquieu (1748) a ideia de que o governo deve ser limitado por leis. Vem do mesmo autor a ideia de que apenas o poder pode limitar o poder. Daí surge o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), os quais seriam mecanismos de controle recíproco entre os poderes². A mesma compreensão vai permear boa parte do pensamento constitucional moderno durante sua gênese, aparecendo em forma seminal já nas obras de autores contratualistas como John

² ADI-MC 1.905, DJ de 5-11-2004, rel. Min. Sepúlveda Pertence.

Locke e Jean-Jacques Rousseau; da mesma forma, as formulações de autores políticos que se preocupavam diretamente com a construção de sistemas e doutrinas constitucionais que dessem conta de novas realidades político-jurídicas posteriores às revoluções francesa e das treze colônias da América do Norte. É o caso de políticos pensadores como os estadunidenses Alexander Hamilton, James Madison, John Marshall. Também em Emmanuel-Joseph Sieyès, com sua doutrina do poder constituinte, há a preocupação de se formular uma teoria que desse conta de explicar o papel das constituições e, ao mesmo tempo, de buscar limites para o exercício da soberania. O desenvolvimento de limites ao poder e ao arbítrio por meio do estabelecimento de um governo de regras e não de homens, com nítida preocupação com a fragmentação do poder e sua divisão nas mãos de instituições variadas, também chega a ser objeto da preocupação de autores liberais do século XIX, representados principalmente pela obra de autores como Benjamin Constant e François Guizot. Do lado alemão, a formação do pensamento sobre um Estado de Direito (*Rechtsstaat*) também contribuiu fundamentalmente para essa linha, notadamente sob as obras de Friedrich Julius Stahl, Robert von Mohl e Rudolf Gneist³.

No caso do emendamento constitucional, a aplicação de freios e contrapesos tende a tomar contornos distintos. Especialmente, é possível argumentar que o poder constituinte é exercido de forma soberana, não havendo, assim, motivos para limitá-lo da mesma forma que se estabelece a limitação dos poderes constituídos. Segue-se, aqui, lógica similar à da doutrina construída pelo Abade de Sieyès em seu escrito *Qu'est-ce que le Tiers-État?* (2001)⁴. Dessa forma, conforme será melhor elucidado abaixo, os casos de emendas constitucionais não costumam ver a aplicação dos freios e contrapesos.

Essa falta de freios e contrapesos parece ligada à narrativa de que a constituição é um conjunto de regras especiais que só podem ser propostas e

³ Sobre a elaboração dos sistemas de pensamento voltados para a fundação do Estado de Direito (sob a forma do *Rechtsstaat* germânico ou do francês *état de droit*) e de elementos como o império ou governo do direito (*rule of law*), é indispensável a leitura do texto *Hermeneutics and the Rule of Law*, de Fred Dallmayr (1989). Também digna de nota são os textos de Franz Neumann *A mudança de função da lei no direito da sociedade burguesa* (2014) e *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modern Society* (1986).

⁴ Para uma discussão mais aprofundada sobre a relação paradoxal estabelecida entre poder constituinte e o exercício da soberania, recomenda-se a leitura do artigo *O poder constituinte e o paradoxo da soberania limitada*, do professor Alexandre Araújo Costa (2011).

emendadas por um tipo específico de autoridade: o poder constituinte do povo. A soberania desse poder não estaria de acordo com moderação dos freios e contrapesos envolvendo o poder executivo. Reforça-se, assim, a ideia de que existiria uma essência de constituição diferente da essência da legislação infraconstitucional. Trata-se de uma das ideias fundantes do constitucionalismo moderno: a noção de que há uma separação entre normas constitucionais e normas infraconstitucionais; uma separação que não se refere apenas a suas origens ou a seus procedimentos de aprovação, mas principalmente uma divisão conceitual de caráter essencialista. É exatamente essa concepção que está na base de afirmações críticas à constituição brasileira e sua supostamente longa extensão. É o caso da já mencionada PEC 341/2009, de autoria do então deputado federal Régis de Oliveira, cuja ementa fala em retirar da constituição “matéria que não é constitucional”.

A constituição, por consequência, se torna superior à própria soberania, uma vez que lhe serve de limitação e que é envolvida em um halo de mistificação que lhe empresta uma autoridade diferenciada⁵, uma vez que é fruto de um poder que se esgota no momento mesmo da proclamação ou da outorga da constituição. Duas consequências importantes decorrem daí. Por um lado, a constituição serve de norma fundamental que ancora todo o resto do sistema jurídico. Em segundo lugar, e como consequência direta do primeiro fator, tem-se que a constituição não está exposta à possibilidade de erro. Isso porque a afirmação de que a constituição erra faria com que todo o resto do sistema jurídico ruísse. Se a constituição é o que empresta legitimidade para o ordenamento, sua legitimidade não pode ser posta em questão.

A impossibilidade de se criticar a legitimidade constitucional pressupõe uma diferença ontológica entre lei constitucional e infraconstitucional. Nos discursos constitucionalistas, as normas constitucionais não devem ser vistas como parte especial da legislação, mas como uma lei cuja autoridade supralegislativa deriva do fato de que ela é proposta por uma assembleia constituinte cujos poderes superlativos são atribuídos diretamente pelo povo.

⁵ Trata-se, aqui, de uma adaptação do conceito de *fundamento místico da autoridade* exposto por Jacques Derrida em seu livro *Força de Lei: o fundamento místico da autoridade* (2007).

Concepção distinta é a trabalhada por Ferdinand Lassalle (1933), que, em sua clássica palestra sobre a essência da constituição (*Verfassungswesen*), defende que se há algo que reside na base da ordem jurídica, não pode ser a lei, mas sim as “relações de força que realmente existem no país”. A constituição escrita seria apenas um “pedaço de papel” (*Blatt Papier*) que é “invariavelmente derrotado pela constituição real” sempre que um conflito surge entre as duas. Mais do que isso, o diagnóstico do jurista de origem prussiana é precisamente o de que não há uma essência de constituição. Essa percepção pode ser apreendida de seu texto quando adota uma postura de caráter realista para analisar as relações entre aquilo que chamou de constituições real e escrita.

Seguindo-se a perspectiva Lassalliana, entretanto, as leis constitucionais não teriam tanta diferença em relação às outras leis. Os únicos elementos que diferenciariam normas constitucionais de normas infraconstitucionais são a dificuldade de emendamento e o estabelecimento arbitrário de uma estrutura hierárquica entre as normas. Não seria um conjunto de características intrínsecas ou essenciais que as diferenciaram. Respeitando-se a perspectiva de Kelsen, por outro lado, a constituição deve ser vista como um conjunto de normas específico, sendo aquele das normas de maior hierarquia.

Assim, as emendas constitucionais, seriam simples tipos de normas como outras quaisquer, que se diferenciam única e exclusivamente por um processo de elaboração e promulgação diferenciados. No caso da constituição brasileira, os requisitos para o emendamento constitucional se encontram no art. 60 da, que prevê:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

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

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

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

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Emendamento Constitucional no Brasil

Apesar de a doutrina majoritária entender que a Constituição brasileira é rígida, Ginsburg e Melton (2015) caracterizam a cultura brasileira de emendamento como ultra-flexível. Segundo os autores, os custos de se fazer emendas no Brasil são baixos porque, diferente de outros países, no Brasil não há resistência cultural ao emendamento.

Benvindo (2016) discorda, pois, segundo ele, uma análise empírica dos conteúdos das emendas revela que a vasta maioria das emendas constitucionais cobrem matérias que não têm relação com o núcleo da constituição. Essa crítica ecoa na ideia de “triviliidade das emendas constitucionais no Brasil” (Melo, 2013), baseado no fato de que o único momento de ativismo constitucional no Brasil aconteceu em 1995, quando o Presidente à época, Fernando Henrique Cardoso, encaminhou mais de uma dúzia de propostas de emenda que basicamente mudaram a economia brasileira.

Ginsburg e Melton parecem estar corretos, visto que é comum que parlamentares assinem projetos de emenda constitucionais sem nem ao menos lê-los⁶.

Consoante visto acima, o artigo 60 da Constituição Federal traz os requisitos para que se promovam emendas a ela.

O que faz uma emenda constitucional ser diferente de outras leis são a forma de deliberação e o quórum de iniciativa. Os projetos de emenda constitucional devem passar pelas duas casas legislativas, votados em dois turnos em cada uma delas, e devem ser aprovados por 3/5 dos deputados e senadores.

Apesar dos requisitos acima delineados, que aparentam dificultar a mudança do texto constitucional, o número de 96 emendas constitucionais, desde sua promulgação, até julho de 2017, mostra que não é tão difícil mudar a Constituição no Brasil.

No caso de emendas que versem sobre interesses de servidores públicos, aprová-las pode ser ainda menos difícil, já que esses interesses não são marcados por qualquer tipo de ideologia e podem estabelecer uma agenda que ultrapasse limites partidários.

O artigo 61, § 1º, da CF/88, prevê:

Art. 61 (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

⁶ Este ponto em específico foi um dos objetos de investigação de Alexandre Araújo Costa e Guilherme Sena de Assunção, em artigo apresentado no Global Symposium on Constitutional Amendment, ocorrido na Universidade de Brasília em setembro de 2016. O trabalho é intitulado *On the Limits of Supermajority Rule: The Brazilian Experience in Using Constitutional Amendments to Circumvent the System of Checks and Balances*. Embora ainda aguardando sua publicação em livro, foi uma das fontes de inspiração desta pesquisa. Um dos temas abordados pelos pesquisadores lida exatamente com a prática do Congresso Nacional de driblar os requisitos constitucionais formais para a tramitação de Propostas de Emenda à Constituição.

- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Apesar de a Constituição trazer esse rol de competências privativas do Presidente da República, tal não se aplica às emendas constitucionais, que podem ser propostas por qualquer de seus legitimados. Assim, aqueles com poder de iniciativa de propor emenda constitucional podem tratar de assuntos que a constituição veda em matéria de lei ordinária ou complementar. Exemplo são os projetos de emenda constitucional nº 299 e 433. O primeiro almeja limitar o número de ministérios a 20 – lembrando que tal matéria, em termos de lei, é de iniciativa exclusiva do Presidente. A outra, proposta em 2009, quer vincular os salários dos advogados públicos ligados ao executivo aos dos ministros dos Supremo Tribunal Federal, o que faria com que seus salários aumentassem. Esta última proposta foi editada para englobar ainda mais servidores públicos.

Desse modo, um Deputado Federal pode propor o aumento ou a diminuição de ministérios, por meio de Projeto de Emenda Constitucional, e o Poder Executivo não poderá fazer nada em relação a esses projetos, pois não possui poder de veto.

O sistema de freios e contrapesos, portanto, deveria ser aplicado aos casos de emendamento constitucional.

Os servidores públicos são uma parcela da sociedade que, por meio de lobby, conseguem, com certa facilidade, que seus projetos sejam aprovados. Quando enfrentam resistência do poder executivo, podem apelar para a tentativa de ver seus interesses atendidos por meio de emendas constitucionais.

Até a data desta pesquisa, 1075 vetos haviam sido apreciados pelo Congresso Nacional, mas apenas 9 foram anulados, sendo que dois eram vetos de projetos de lei que aumentavam em 15% a remuneração de servidores públicos do Congresso Nacional, mesmo sem haver previsão orçamentária para tal.

O primeiro caso de sucesso de servidores públicos que conseguiram ter seus interesses estabilizados por meio de emenda constitucional foi o dos Defensores Públicos, por meio da PEC 96-A/1992 e da Emenda Constitucional nº 80/2014.

Na esfera estadual, o STF já se posicionou em diversas oportunidades pela inconstitucionalidade de emendas que buscavam “suplantar” a iniciativa do governador. Entretanto, não adotava o mesmo posicionamento da esfera federal.

Em 2013, pela primeira vez o STF assumiu posição de coibir uma emenda que estava eivada de “vício de iniciativa”. Veja-se parte da decisão do presidente da Suprema Corte à época:

Como se vê, a recalibração do equilíbrio entre os Poderes é corriqueira, própria da complexidade das relações institucionais, e não indica a existência prévia de tensões ou de oposições insuperáveis. Contudo, no controle jurisdicional, é imprescindível apontar o risco que correm as instituições em caso de precedente que autorize hipoteticamente um Poder a modificar unilateralmente a estrutura ou a competência de outro Poder. Sem o Judiciário, o Legislativo e o Executivo independentes, é mera questão de tempo a ocorrência de algo que não se deseja: a supressão das competências de cada órgão formador da vontade do Estado. (STF, ADI 5017)

Entretanto, se assim o STF procedesse em outras situações, teria de declarar inconstitucional a Emenda Constitucional nº 45, que deu ao Supremo mais poderes e prerrogativas.

No caso da Defensoria Pública, a Emenda Constitucional nº 80/2014 estendeu aos defensores os artigos que fornecem autonomia ao Poder Judiciário.

Com as novas prerrogativas, no ano seguinte à promulgação das emendas os defensores públicos apresentaram diversos projetos de lei, sendo um deles para estabelecer bônus especiais para eles (PL 7923/2014), e outros para aumentar dramaticamente seus salários (PL 7924/2014, PL 7836/2014 e PL 2747/2015).

O enorme sucesso dos defensores públicos brasileiros pode, sem dúvida, incentivar outros servidores públicos a tentarem seguir seu exemplo. Assim, o Presidente da República entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade, por violação ao princípio da separação dos poderes, contra a EC 80/14, mas, em juízo preliminar, o STF falou que o argumento não se aplicaria ao caso.

Metodologia

A pesquisa iniciou-se com um processo de revisão bibliográfica para a formação de arcabouço teórico e conceitual. Nomeadamente, mostrou-se fundamental a apropriação de categorias utilizadas comumente pelos autores do campo do direito constitucional e da filosofia política. Além da leitura de alguns textos de manual para que fosse alcançada uma compreensão sobre como a doutrina majoritária brasileira explica questões como poder constituinte, soberania, emendamento constitucional e a relação dessas categorias com o sistema normativo brasileiro.

No que tange à empiria, a pesquisa inicialmente se propôs a se valer de uma metodologia censitária para analisar todas as Propostas de Emenda à Constituição que tratam ou já trataram de interesses corporativos de servidores públicos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A ideia inicial era que, após o censo, os dados fossem categorizados para a posterior análise das informações em caráter preliminar. Para isso, foi necessário, também, ler todas as Emendas Constitucionais promulgadas após 88 para compreender quais categorias poderiam ser utilizadas para correlacionar com interesses de servidores públicos de forma a permitir a categorização e a classificação das propostas que seriam objeto de pesquisa censitária e posterior análise.

Entretanto, há que se registrar que houve uma série de intercorrências negativas no decorrer da pesquisa. Na transição do primeiro para o segundo

semestre, a equipe se viu privada de uma de suas pesquisadoras, que se encontrava em dúvidas com relação a sua continuação na graduação em Direito, mormente diante de outros compromissos que lhes foram impostos pelas responsabilidades da vida. Isso certamente fez com a pesquisa ficasse um tempo em espera e se visse obrigada a dar alguns passos atrás.

No início do segundo semestre, felizmente, a equipe foi informada da decisão da colega de continuar a pesquisa. Entretanto, a outra pesquisadora acabou se vendo obrigada a trancar seu curso de graduação, o que gerou mais uma série de atrasos até que se agregasse um novo pesquisador e até que este ficasse a par do andamento da pesquisa. Infelizmente, não foi possível realizar o projeto inicialmente proposto, motivo pelo qual a pesquisa acabou se conformando a um trabalho mais voltado para a bibliografia e para a análise conceitual.

Em vistas de, ainda assim, ter um caráter minimamente empírico, a equipe se valeu de alguns exemplos que poderiam ilustrar o argumento aqui abordado. De fato, compreende-se que a simples existência de exemplos de que o Congresso Nacional enxerga a constituição federal de forma similar a normas ordinárias, mesmo em algumas situações, já seria o suficiente para permitir a afirmação de que há a necessidade de melhor compreensão do fenômeno.

Dessa forma, a pesquisa acabou por tomar o caminho de uma exploração, tomando por objetivo o desenvolvimento e o esclarecimento de conceitos e ideias. Com isso, este trabalho pode se posicionar como um primeiro passo para a futuros trabalhos, contribuindo para a formulação mais precisa de problemas e hipóteses a serem trabalhados nos mesmos campos de investigação: direito constitucional, emendamento constitucional, teoria política contemporânea.

Entretanto, apesar dos percalços encontrados pela equipe, ainda foi possível realizar um estudo bibliográfico ligado à hipótese, fichando-se os principais autores ligados ao tema. Estudou-se, também, o texto positivado relacionado à hipótese, bem como autores que escrevem sobre o texto constitucional e outros que escrevem sobre metodologia de pesquisa. Foi possível, também, realizar uma coleta de dados que permitiu a formulação de exemplos. Realizaram-se a leitura e a organização em planilhas de todas as Propostas de Emenda à Constituição que atinentes ao tema da pesquisa, desde a promulgação da Constituição Federal vigente, ou seja, que tratassem de interesses corporativos de servidores públicos.

Por fim, foi iniciado o trabalho de análise preliminar dos dados, por meio do método de análise e conteúdo (Bardin, 2011). Para Severino (2016), tal método “descreve, analisa e interpreta as mensagens/enunciados de todas as formas de discurso, procurando ver o que está por detrás das palavras”. Assim, iniciou-se o processo de avaliação dos textos das Propostas de Emenda à Constituição segundo o contexto da pesquisa, o que permitiu a extração de significados e sugestões de trabalhos a partir dela. Entretanto, destaque-se que o processo, infelizmente, obteve como principal fruto a pesquisa de caráter exploratório, que ainda deixa elementos a ser melhor aprofundados em trabalhos posteriores.

Conclusão

Pretensamente, o texto constitucional deveria ser mais estável do que o texto de legislações infraconstitucionais. A doutrina constitucionalista mais corrente costuma tratar as normas constitucionais como ontologicamente distintas de sua contraparte infraconstitucional. A constituição, assim, teria características especiais, poderes especiais, uma essência diferenciada.

O que esta pesquisa buscou fazer é explorar dados relativos ao emendamento constitucional para contribuir para a compreensão de como o Congresso Nacional enxerga a constituição. Optou-se por analisar o Congresso por se tratar do ator institucional a quem foi delegado o exercício do poder constituinte derivado, conforme o artigo 60 da Constituição Federal de 1988. Assim, percebeu-se que é possível ver exemplos em que as Casas do Congresso demonstram uma concepção sobre o texto constitucional quem não costuma coadunar com a visão de que de fato há uma “essência de constituição” (*Verfassungswesen*). Pelo contrário, esses exemplos indicam haver uma percepção de que a constituição não só serve para fins similares aos da legislação infraconstitucional, como também pode vir a ser emendada para servir como meio para a consecução de objetivos políticos corporativos que não seriam alcançados pela via ordinária por causa do poder de veto da Presidência da República e de questões relativa a vícios de iniciativa para propostas ordinárias.

O Congresso Nacional, portanto, parece reforçar a concepção de Ferdinand Lassalle, tratando a Constituição como um pedaço de papel, visto utilizá-la para

atender aos interesses de grupos que fazem parte, indubitavelmente, dos fatores reais de poder da sociedade brasileira. Mais do que isso, a pesquisa, em sua fase bibliográfica, identificou que também o Supremo Tribunal Federal se viu, no caso das constituições estaduais, obrigado a identificar essas normas como normas ordinárias ou complementares, sem o status de norma ontologicamente diferenciada. Isso fica evidente no fato de o STF aplicar às constituições estaduais um sistema de freios e contrapesos que prevê vícios de iniciativa, diferente do que é aplicado para a Constituição Federal.

Referências Bibliográficas

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. rev. e ampl. **Lisboa: Edições**, v. 70, 2011.

Benvindo, Juliano Z. The Brazilian Constitutional Amendment Rate: A Culture of Change? Acesso em 10/2016, from http://www.iconnectblog.com/2016/08/the-brazilian-constitutional-amendment-rate-a-culture-of-change/#_edn2, 2016.

COSTA, Alexandre Araújo; ASSUNÇÃO, Guilherme Sena de. On the Limits of Supermajority Rule: The Brazilian Experience in Using Constitutional Amendments to Circumvent the System of Checks and Balances. (no prelo)

DALLMAYR, Fred. Hermeneutics and the Rule of Law. **Cardozo L. Rev.**, v. 11, p. 1449, 1989.

DERRIDA, Jacques. Força de lei. **O “Fundamento místico da autoridade”**. 2007.

GINSBURG, Tom; MELTON, James. Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty. *International Journal of Constitutional Law*, v. 13, n. 3, p. 686-713, 2015.

HESSE, Konrad; MENDES, Gilmar Ferreira. A força normativa da Constituição. SA Fabris Editor, 1991.

LASSALLE, Ferdinand. A essência da Constituição. Editora Liber Juris, 1933.

MELO, Marcus André. Mudança constitucional no Brasil, dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à " megapolítica". *Novos Estudos-CEBRAP*, n. 97, p. 187-206, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. Curso de Direito Constitucional. Editora Saraiva, 2017.

MONTESQUIEU. O espírito das leis. Martins Fontes, 2000.

NEUMANN, Franz. The Rule of Law Political Theory and the Legal System in Modern Society. 1986.

_____. A mudança de função da lei no direito da sociedade burguesa-DOI: 10.9732/P. 0034-7191.2014 v109p13. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 109, p. 13-88, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. Editora Saraiva 2017.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa: qu'est-ce que le tiers état?**. Lumen Juris, 2001.