

## **GOVERNABILIDADE E CAPACIDADE PARA EMENDAR:**

### **o Poder Executivo e as Emendas Constitucionais<sup>\*</sup>**

## **GOVERNABILITY AND AMENDMENT CAPACITIES:**

### ***the Executive branch and the Constitutional Amendments***

Henrique Rangel<sup>†</sup>

Carlos Bolonha<sup>††</sup>

#### **SUMÁRIO:**

**I.** Introdução; **II.** O Poder Executivo na separação de poderes brasileira; **III.** A capacidade do Executivo para emendar a Constituição; **1.** Participação do Executivo por ano; **2.** Participação do Executivo por mandato executivo; **3.** Participação dos partidos políticos; **4.** Participação do Executivo por alterações; **5.** Participação do Executivo por expressividade; **VI.** Conclusão; **V.** Referências bibliográficas.

#### **CONTENT:**

**I.** Introduction; **II.** The Executive branch in Brazilian separation of powers; **III.** The capacity of Executive branch to amend the Constitution; **1.** The participation of Executive per year; **2.** The participation of Executive per executive mandate; **3.** The

---

<sup>\*</sup> Este artigo foi elaborado no âmbito do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI), vinculado à Faculdade Nacional de Direito (FND) e ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com financiamento da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pela concorrência do Edital nº 9 de 2011 (Processo nº E-26/111.832/2011), além de Bolsa de Iniciação Científica-IC (Processo nº E-26/102.240/2011), e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concorrência do Edital Universal de 14/2011 (Processo nº 480729/2011-5).

<sup>†</sup> Graduando em Direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista em Iniciação Científica (IC-FAPERJ). E-mail: [henriquerrangelc@gmail.com](mailto:henriquerrangelc@gmail.com).

<sup>††</sup> Professor Adjunto da Faculdade Nacional de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Diretor do Centro de Documentação e Pesquisa da Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção Rio de Janeiro. E-mail: [bolonhacarlos@gmail.com](mailto:bolonhacarlos@gmail.com).

participation of political parties; **4.** The participation of Executive per alterations; **5.** The participation of Executive per expressivity; **VIII.** Conclusion; **IX.** References.

**RESUMO:** O presente artigo parte de um marco teórico institucionalista e de um referencial do contexto político brasileiro baseado na coalização de partidos para analisar uma possível associação existente entre os altos níveis de governabilidade de que dispõe o Executivo e a capacidade deste mesmo Poder para emendar a Constituição. Em um primeiro momento, buscam-se apresentar alguns fatores importantes que acarretam certo destaque do Poder Executivo perante os demais poderes, partindo-se de uma perspectiva pós-madisoniana em que seu controle dependeria da opinião pública e da política. Além disso, aborda-se o potencial de controle dessas duas vias frente a um estado de conveniência que caracteriza sua relação com os demais poderes como outro fator responsável pela supremacia executiva. Em um segundo momento, são analisadas as emendas à Constituição Federal de 1988 já aprovadas para apurar aspectos relacionados à participação do Executivo nesses processos de reforma constitucional. O objetivo do presente estudo é analisar como o domínio de uma supermaioria no Congresso Nacional, de acordo com a coalizão formada e sua respectiva coesão interna, pode ser determinante para o sucesso do Executivo em suas propostas de reforma constitucional, embora sua perda não expresse uma redução significativa em seus índices de governabilidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desenhos Constitucionais; Separação de Poderes; Poder Executivo; Governabilidade; Emendas Constitucionais.

**ABSTRACT:** This article starts from an institutionalist theoretical framework and a referential of Brazilian political context based on the parties coalization to analyze an attainable association between the high-levels of governability available to Executive branch and its capacities to amend the Constitution. Firstly, some relevant factors to the Executive stand out are presented, starting from a post-madisonian perspective in which its bound depends on public opinion and politics. Thereafter, it is appreciated the

potential control of this two ways before a convenient path that characterizes its relationship with the other branches as another factor responsible for the executive supremacy. Secondly, the Brazilian approved amendments of Constitution are examined in order to find out related aspects with the participation of Executive in this systematic. The objective of this study is to survey how the domain of a supermajority in the Congress, according to the formed coalizations and its internal cohesion, can be determinant to the Executive's success in its constitutional reform proposals, however its lost does not express a significant reduction of its governability's indicators.

**KEYWORDS:** Constitutional Design; Separation of Powers; Executive Branch; Governability; Constitutional Amendments.

## I. INTRODUÇÃO

O contexto político brasileiro recente tem inspirado estudos sobre separação de poderes. Nos últimos anos, a escalada do Judiciário em busca de maior prestígio e legitimidade, trazendo um marco teórico jusfundamental germânico direcionado à efetividade constitucional, conduziu o debate jurídico-acadêmico à predominância de teses como a judicialização da política e a supremacia judicial<sup>1</sup>. Construiu-se, assim, a visão predominante de um Supremo Tribunal Federal (STF) ativista e, em grande parte, os argumentos advieram dos precedentes popularizados como Raposa Serra do Sol e os casos dos pneus reaproveitados, das células-tronco embrionárias e dos fetos anencefálicos<sup>2</sup>. O poder normativo de que o STF começou a dispor ensejou críticas alegando uma violação à separação de poderes, sobretudo por meio de argumentos extraídos de uma compreensão ortodoxa desse arranjo institucional.

Desde o ano de 2012, o quadro institucional brasileiro passou a observar tensões ainda mais severas na cúpula de poderes. De alguma maneira, os principais dilemas ocorridos nesta instância têm remontado a, pelo menos, 1 (uma) de 3 (três) situações: a aprovação do Novo Código Florestal, o julgamento do Mensalão e a distribuição dos royalties do petróleo entre os Estados produtores e não-produtores<sup>3</sup>. Tais situações, sem

---

<sup>1</sup> Originalmente, a tese da judicialização da política foi defendida por TATE, Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The Global Expansion of Judiciary Power**. New York: New York University Press, 1995. A noção de supremacia judicial, ao contrário, possui registros nos debates políticos Lincoln-Douglas, mas se fortaleceu em precedentes da Suprema Corte norte-americana, como *Cooper vs. Aaron* e *City of Boerne vs. Flores*. Cf. GRABER, Mark. “Popular Constitutionalism, Judicial Supremacy, and the Complete Lincoln-Douglas Debates”. **Chicago-Kent Law Review**, Vol. 81, 923, 2006; *Cooper vs. Aaron*, 358 U.S. 1 (1958); e *City of Boerne vs. Flores*, 521 U.S. 507 (1997).

<sup>2</sup> Caso Raposa Serra do Sol, PET nº 3388/RR, STF, Plenário, Min. Rel. Carlos Britto, Julgamento em 19/03/2009; caso dos pneus reaproveitados, ADPF nº 101/DF, STF, Plenário, Min. Rel. Cármen Lúcia, Julgamento em 24/06/2009; caso das células-tronco embrionárias, ADI nº 3.510/DF, STF, Plenário, Min. Rel. Carlos Britto, Julgamento em 29/05/2008; caso do feto anencefálico, ADPF nº 54/DF, STF, Plenário, Min. Rel. Marco Aurélio, Julgamento em 12/04/2012.

<sup>3</sup> O Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, antes de sua promulgação, sofreu vetos presidenciais, supridos pelo teor da Medida Provisória nº 571/2012, que inseriu ou alterou 93 de seus dispositivos legais, considerando-se, na contagem, artigos, incisos, alíneas e parágrafos. O Congresso Nacional, insatisfeito com a intervenção do Executivo, converteu a Medida Provisória, sob a forma da Lei nº 12.727/2012, rejeitando os vetos da Presidência. O caso do Mensalão foi responsável por processar e julgar originariamente os crimes cometidos por políticos e particulares envolvidos em esquemas de favorecimentos ilícitos reputado como o maior escândalo de corrupção da história nacional. O resultado desta ação penal foi a condenação de figuras que exerceram papéis importante no governo, sobretudo durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva. Cf. AP nº 470, STF, Plenário, Min. Rel. Joaquim Barbosa, Julgamento concluído em 17/12/2012. Por fim, a distribuição dos royalties do petróleo entre Estados produtores e não-produtores já vinha originando significativas discussões, mas, durante os anos de 2012 e

obedecer a uma cronologia determinada, têm se relacionado e gerado um clima de crise institucional, aprofundando muito mais as preocupações sobre a separação de poderes no Brasil. O Poder Executivo, que, no Brasil, é dotado de uma forte estrutura institucional e goza de um alto nível de governabilidade, embora silente em relação ao caso do Mensalão, protagonizou, tanto a controvérsia do Novo Código Florestal, quanto a da distribuição dos royalties do petróleo. Em ambas as situações, o desfecho foi de uma aparente derrota do Executivo, tendo em vista que os vetos realizados pela Presidência foram rejeitados pelo Congresso Nacional.

Esses desfechos somente asseveraram a sensação de crise institucional no país e ainda motivam declarações marcantes e, muitas vezes, exaltadas por parte das autoridades públicas. Em 05 de março de 2013, por exemplo, manifestando-se sobre a rejeição dos vetos presidenciais à Lei dos Royalties do Petróleo, Lei nº 12.734/2013, e justificando sua convicção de que tal diploma seria inconstitucional, a Presidenta Dilma Rousseff afirmou, categoricamente: “Não é da minha alçada interpretar, *se eu quiser modificar, eu modifico a Constituição*, mas eu não estava modificando a Constituição”<sup>4</sup>. Tal assertiva desperta certa curiosidade sobre essa capacidade de o Executivo federal emendar a Constituição.

---

de 2013, levaram a um cenário de crise federativa. A bancada Rio de Janeiro-Espírito Santo no Congresso Nacional não foi capaz de conter os anseios dos Estados não-produtores em aprovar um regime de partilha dos royalties do petróleo. Com a remessa do Projeto de Lei à Presidência da República, diversos dispositivos legais foram vetados afim de preservar os contratos já firmados e em vigor neste ramo econômico. A bancada obteve uma decisão liminar do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luiz Fux, determinando a apreciação de todos os vetos presidenciais realizados anteriormente ao caso dos royalties, o que ocasionou a edição da “mega pauta” da 29ª Seção Conjunta, Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional, para o dia 19 de dezembro de 2012, às 12h. O documento continha 600 (seiscentas) páginas e um total de 3.060 (três mil e sessenta) vetos para apreciação. Cf. MS nº 31.816/DF-MC, STF, decisão monocrática, Min. Rel. Luiz Fux, Julgamento em 17/12/2012. A seção foi adiada, mas os vetos presidenciais, de fato, foram derrubados no dia 07 de março de 2013 e, no dia 15 de março do mesmo ano, a lei foi promulgada. Ainda assim, não é possível afirmar que houve um ponto final na disputa, uma vez que, no mesmo dia da publicação da lei, os Governadores do Espírito Santo, Renato Casagrande, e do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, ajuizaram, cada um deles, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF – respectivamente, ADI nº 4.916/ES e ADI nº 4.917/RJ – e, em seguida, o mesmo fez a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e o Governo do Estado de São Paulo – respectivamente, ADI nº 4.918/RJ e ADI nº 4.920/SP. Tramitando todas estas ações do controle objetivo sob dependência, a Min. Rel. Cármen Lúcia, em 18 de março de 2013, motivada pelo risco financeiro causado pela abrupta mudança do regime de partilha dos royalties – mensalmente distribuídos –, concedeu provimento liminar suspendendo os principais dispositivos da lei. Até o momento inicial do processo, a Corte pareceu se inclinar mais à concepção da Presidência da República do que à do Congresso Nacional, instituição com quem constantemente se envolve em tensões, e parlamentares começam a discutir a viabilidade de uma Proposta de Emenda à Constituição como resposta.

<sup>4</sup> Sem grifos no original. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/dilma-diz-que-ao-vetar-royalties-apanas-cumpriu-constituicao-7745416>>. Acesso em: 15 de março de 2013.

Com isso, a presente pesquisa formula a seguinte hipótese: Haveria uma próxima associação entre o alto grau de governabilidade à disposição do Executivo e seu potencial para emendar a Constituição? Em princípio, seria lógica essa associação, mas a prerrogativa de reformar a Constituição exige o domínio de uma supermaioria no Congresso Nacional. Portanto, há fatores políticos que podem prejudicá-la.

Para atender a este questionamento, adotam-se critérios gerais definidores do escopo da pesquisa e parâmetros metodológicos particulares. Quanto aos critérios gerais, materialmente, analisam-se as emendas à Constituição Federal de 1988 já aprovadas, excetuando-se dessa base as emendas de revisão, dados seus particulares procedimento e finalidade segundo a forma do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Temporalmente, o período considerado se inicia em 1990 e se encerra em março do corrente ano. Espacialmente, o estudo se restringe ao governo federal, não adentrando em assuntos de natureza eminentemente regional ou local – exceto que reflita em um conflito federativo.

Quanto aos parâmetros metodológicos, a dimensão material da pesquisa submete-se a 5 (cinco) parâmetros: (i) participação do Executivo por ano; (ii) participação do Executivo por mandato executivo; (iii) participação dos partidos políticos; (iv) participação do Executivo por alterações; e (v) participação do Executivo por expressividade.

Em síntese, partindo-se de uma demarcação teórica institucionalista, formada na teoria constitucional norte-americana, e de um referencial político que enfatiza a coalizão de partidos no Brasil, o objetivo do presente trabalho é demonstrar como a perda do apoio de uma supermaioria legislativa, determinante para a aprovação de emendas constitucionais, pode não ser suficiente para comprometer profundamente os níveis de governabilidade do Executivo federal brasileiro.

## **II. O PODER EXECUTIVO NA SEPARAÇÃO DE PODERES BRASILEIRA**

A separação de poderes, objeto de vigorosos debates acadêmicos e profundas discussões jurisprudenciais, representa um arranjo institucional estabelecido expressamente na Constituição Federal de 1988 e, além disso, consagrado pelo decurso do tempo; tanto no Brasil, quanto no exterior. Apesar das críticas que a reputam como um

modelo antiquado de organização de Estado, parece sensato afirmar que sua eliminação ou substituição em democracias constitucionais com um mínimo de experiência somente acarretaria estranhamento e desconfiança à população<sup>5</sup>.

A dificuldade existente em se abolir um arranjo institucional tão sedimentado pelos anos, no entanto, não impediu que cada sobreposição resultasse em um redesenho, ao menos no caso brasileiro. O exemplo da função legislativa, no Brasil, tem sido objeto, cada vez mais, de deferência. Há assuntos, por exemplo, que, apesar de sua premente necessidade de regulamentação, estão imersos em um profundo desacordo moral na sociedade, não se sabendo definir com precisão que direitos existem, em seu escopo, e em que extensão<sup>6</sup>. Nestes casos, o enfrentamento direto por representantes eleitos pelo povo pode resultar em uma perda significativa em seu eleitorado, sobretudo em sistemas eleitorais de votação direta, conduzindo a um quadro de deferência legislativa ao Poder Judiciário, exercido, em regra, por suas Cortes Constitucionais<sup>7</sup>. Esta não seria a única circunstância capaz de conduzir à deferência legislativa. Quando faltam capacidades institucionais requeridas para o desempenho de determinada competência, a regra é que a

---

<sup>5</sup> Neste sentido, Cf. VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy: institutional design writ small**. New York: Oxford University Press, 2007.

<sup>6</sup> Sobre o consenso existente em torno do comprometimento com os direitos e o desacordo sobre o conteúdo dos direitos – quais seriam e em que extensão –, Cf. WALDRON, Jeremy. “The core of the case against judicial review”. **The Yale Law Journal**, Vol. 115, 6, 2006.

<sup>7</sup> “This paper contends that both conventional explanations and justifications of independent judicial policymaking are based on inaccurate and incompletely understandings of the relationship between justices and elected officials. Rather than treat judicial review as a practice that either sustains or rejects the measures of favored by lawmaking majorities, theoretical and descriptive studies of the Supreme Court should pay more attention to the constitutional dialogues that take place between American governing institutions on crosscutting issues that internally divide the existing lawmaking majority. Historically, the justices have most often exercised their power to declare state or federal practices unconstitutional only when the dominant national coalition is unable or unwilling to settle some public dispute. The justices in these circumstances do not merely fill a void created by the legislative failure to choose between competing political proposals. On the contrary, prominent controversies that they cannot or would rather not address. (...) Elected officials in the United States encourage or tacitly support judicial policymaking both as a means of avoiding political responsibility for making tough decisions and as a means of pursuing controversial policy goals that they cannot publicly advance through open legislative and electoral politics. (...) Legislative deference to the judiciary is, thus, not an isolated occurrence, but one way that established politicians have fought the ‘conflict between conflict’ that Schattschneider and others recognize as endemic to American politics, if not to any political regime”. GRABER, Mark. “The Nonmajoritarian Difficulty: Legislative Deference to the Judiciary”. **Studies in American Political Development**, Vol. 7, 35, 1993, p. 36-37.

matéria seja mantida em inexecução, sujeita à eventual iniciativa de um órgão ou entidade suficientemente “bem-equipado”<sup>8</sup>.

Em síntese, parte da função legislativa tem sofrido deferência para o Judiciário, para questões que possam comprometer a dimensão eleitoral dos representantes políticos, e para o Executivo, quando a matéria requer capacidades institucionais somente concentradas na estrutura deste último poder.

A deferência legislativa para o Executivo é um importante fator que, porém, deve ser associado a outros para compreender seu fortalecimento no modelo brasileiro de separação de poderes. Quando aproximado o Executivo brasileiro do modelo norte-americano de estado administrativo, as circunstâncias políticas e a forma sob as quais seus poderes legislativos são exercidos permitem sustentar algumas peculiaridades. O modelo de Executivo forte estadunidense, em primeiro lugar, pressupõe a ocorrência de *constitutional showdowns* para que fique evidente algum destaque em relação aos demais departamentos<sup>9</sup>. Ao contrário, o caso brasileiro parece dispensar qualquer indício de embate entre o Executivo e outro poder, inclusive porque esta é uma circunstância

---

<sup>8</sup> VERMEULE, Adrian. “The Atrophy of Constitutional Powers”. **Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series**, No. 11-07. No Brasil, um exemplo que pode ser aproximado à tese da atrofia dos poderes constitucionais é a falta de capacidades institucionais do Congresso Nacional para exercer sua competência de exoneração fiscal atendendo regularmente aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00, especificamente no que tange à exigência contida no art. 14 deste diploma de um estudo prévio de impacto financeiro e orçamentário associado à medidas compensatórias à renúncia de receita. Cf. CORRÊA, Flávio; RANGEL, Henrique. “Competente mas descapacitado: desenhos institucionais em matéria tributária”. CONPEDI/UFF (Org); VENERIO, Carlos Magno Spricigo; ÁVILA, Flávia de; WOLKMER, Antonio Carlos (Coords.). **Livro Teoria do Estado e da Constituição do XXI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em:

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6e2d5d50a943a0e0>>. Acesso em: 16 de março de 2013.

Quanto ao termo “bem-equipado”, trata-se uma expressão relacionada com a ideia de capacidades institucionais apresentada em SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. “Interpretation and Institutions”.

**Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper Series**, No. 28, 2002.

<sup>9</sup> “Crises arrive not only from exogenous shocks, such as 9/11 or the financial meltdown of 2008, but also when lawmaking institutions engage in high-stakes brinkmanship over the allocation of lawmaking powers or the choice of policies. We call these moments ‘constitutional showdowns’, and show the popularity and credibility are decisive in such moments. The executive, legislature, and judiciary bargain and bluff their way to a resolution; the outcome is determined by popular support and by the credibility of the player’s threats. Public opinion, not Madisonian deliberation, rules the day. However expansive his legal powers, the president must anticipate such moments and work, even in normal times, to build public support for his policy and to generate credibility for his threats. Overall, we suggest that political constraints on executive government are real, even as legal constraints have atrophied.” POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: after the madisonian republic**. New York: Oxford University Press, 2011, p. 13-14. A principal razão para esse pressuposto para o fortalecimento do Executivo norte-americano é sua vinculação aos *twin problems* do legalismo liberal: delegações e emergências. Seriam situações que antecedem e que são indispensáveis ao fortalecimento do Executivo segundo a tese do *Executive Unbound*.



política de que o Legislativo e o Judiciário costumam se evadir. O resultado disso é uma regular condição de destaque<sup>10</sup>.

Além disso, o Executivo *sem fronteiras* apresentado por Adrian Vermeule e Eric Posner, insubsistentes os instrumentos tradicionais de *checks and balances*, estaria sujeito a 2 (dois) fatores com potencial de controle: a opinião pública e a política<sup>11</sup>.

A opinião pública, a despeito de toda a imprecisão terminológica e dos problemas metodológicos encontrados em suas conceituações, não parece ser, no Brasil, um fator capaz de restringir a atividade governamental efetivamente. Os elementos que se aproximariam desta noção de controle público do governo, pois dotados de ativismo, seriam os meios de mídia e, até mesmo, as redes sociais. Não há, no Brasil, porta-vozes mobilizando a comunidade e a liderando no sentido de pressionar ou responsabilizar autoridades públicas. A história de redemocratização brasileira apresenta como significativos movimentos populares as *diretas já* e os *caras pintadas*, ambos realizados por indução de meios de mídia e fomentados por atrações artísticas e musicais. Um exemplo significativo de mobilização recente ocorreu no Rio de Janeiro com a disputa sobre a distribuição dos royalties do petróleo. Apesar de sua envergadura, foi um movimento predominantemente organizado pelo Governo Estadual em razão de um conflito federativo de proporções sem precedentes em nosso período constitucional democrático.

---

<sup>10</sup> Cf. BOLONHA, Carlos; SEPULVEDA, Antonio; RANGEL, Henrique; LAZARI, Igor; KAYAT, Roberto. "The Convenient Path of Brazilian Branches: The Executive Supremacy". **University of Maryland Schmooze "Tickets"**, No. 166, 2013. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.umaryland.edu/schmooze\\_papers/166/](http://digitalcommons.law.umaryland.edu/schmooze_papers/166/)>. Acesso em: 15 de março de 2013.

<sup>11</sup> "Even between elections, the president needs both popularity, in order to obtain political support for his policy, and credibility, in order to persuade others that his factual and causal assertions are true and his intentions are benevolent. In the longer run, presidents – especially second-term presidents – worry about their policy legacy and their place in the history. So the president cannot simply attempt to maximize the satisfaction of his own policy preference in every situation. Rather, he must trade off those satisfaction against the need to maintain popularity and credibility, which means that he must sometimes satisfy others' preferences rather than his own, and must invest in a favorable reputation among officials, elites, and people. Indeed, the greater the president's power becomes, both through delegation and other de jure mechanisms and through the debilities of oversight institutions, the more essential popularity and credibility become, as the public focus on the presidency grows. In the administrative state, the executive is in some ways a victim of its own swelling power, and must take steps to bind itself through institutional mechanisms that generate credibility. (...) Political constraints, unlike most legal constraints, operate even in times of crises. Overall, crises enhance presidential power, including delegation power, but by no means eliminate all political constraints." POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian, *op. cit.*, p. 13.

Em regra, a expressão da opinião pública no Brasil, nos últimos anos, tem assumido a forma de *mobilização passiva*, através de redes sociais de relacionamento. Os maiores exemplos desse fenômeno costumam remontar a escândalos de violência contra animais ou contra incapazes, mediante o compartilhamento em massa de vídeos que flagram o ocorrido e seus respectivos comentários. Trata-se de casos em que alguma espécie de opinião pública, ou de algum fator que com ela se assemelhe, é exercido, porém, na esfera da vida privada. Com isso, parece que um dos fatores efetivos no estado administrativo norte-americano não detém o mesmo potencial no Brasil.

Por sua vez, a política parece ser a única via efetiva de controle do modelo brasileiro de Executivo federal. A distinção que deve ser realizada, neste momento, remonta ao regime partidário adotado em cada um dos países. Nos Estados Unidos da América (EUA), o modelo de 2 (dois) partidos políticos predominantes – Democratas e Republicanos – não possui exatamente as características do multipartidarismo brasileiro organizado sob a forma de coalizões. Aquele modelo permite uma análise da governabilidade em termos de divisão e unificação, tendo-se como pressuposto o modelo pós-madisoniano e como critério o domínio simultâneo pelo mesmo partido político do Executivo e da maioria do Legislativo federal<sup>12</sup>. Desse modo, é simples a constatação de que, nos governos unificados, há uma tendência menor ao controle político, se comparado com os governos divididos. No Brasil, entretanto, mesmo se definindo um conjunto de partidos associados para fins de manutenção (situação) ou de tomada do poder (oposição), a lógica de controle político não se apresenta de forma simples e estável.

Em primeiro lugar, o legislativo brasileiro apresenta atores, verdadeiras fontes de poder político, distintos dos tradicionais: bancadas e frentes parlamentares. Enquanto se discute, na ciência política brasileira, a fragilidade ideológica dos partidos políticos, as bancadas e as frentes parlamentares representam uma forma simultânea de organização representativa, mas ao redor de matérias restritas – como religião, meio-ambiente e latifúndio –, não de uma ideologia geral. Tais vias de organização costumam apresentar uma coesão nas votações parlamentares superior a dos partidos e a das coalizões.

---

<sup>12</sup> LEVINSON, Daryl; PILDES, Richard. “Separation of Parties, Not Powers”. **Harvard Law Review**, Vol. 119, 1, 2006.

Em segundo lugar, quando analisadas as coalizões partidárias, há 2 (dois) parâmetros que devem ser levados em conta: abrangência e regularidade. A abrangência é uma característica intrínseca à noção de coalizão partidária, mas, nem sempre, suas amplas dimensões são correspondidas por uma coesão interna (coalescência) que viabilize certa regularidade no apoio recebido em votações. A experiência política brasileira ilustra essa questão com a transição do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula).

Por um lado, o Governo FHC, sob o comando do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), conseguiu manter um nível elevado de coesão interna. Os partidos de sua coalizão mantiveram-se alinhados às diretrizes do PMDB, possibilitando uma dinâmica de votação com certa regularidade. Durante o Governo FHC, havia uma forte oposição sustentada pelo Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>13</sup>.

O Governo Lula, por outro lado, obteve sucesso em sua estratégia de distribuição de benefícios políticos, inserindo a oposição do PMDB à sua base governista. A abrangência desta aliança, do primeiro para o segundo mandato, cresceu de 49,51%, na Câmara dos Deputados, para 68,81%; e de 38,27% para 60,49% no Senado Federal. O resultado desta estratégia de ampliação da coalizão foi uma redução da coesão interna e, conseqüentemente, da regularidade desses partidos em favor dos programas do Executivo<sup>14</sup>. Em outras palavras, o preço que se paga para lhe aproximar a oposição é se distanciar de sua própria base.

Com isso, apesar do reduzido potencial de controle do Executivo depositado na opinião pública brasileira, a política ainda pode exercer alguma espécie de fiscalização e balanceamento. A principal dificuldade, entretanto, para o efetivo controle pela via política remonta a um estado de conveniência existente no Brasil<sup>15</sup>. Devido às

---

<sup>13</sup> Durante o primeiro mandato do Governo FHC, a coalizão foi de 35,28%, na Câmara dos Deputados, e de 41,98%, no Senado Federal. Durante o segundo mandato, a coalizão foi de 59,06%, na Câmara dos Deputados, e de 50,62%, no Senado Federal. Percentual calculado a partir do número de parlamentares envolvidos em cada Casa Legislativa.

<sup>14</sup> Cf. PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. "Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas: Explicando o Escândalo do Mensalão". INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

<sup>15</sup> Sobre o estado de conveniência mencionado, Cf. BOLONHA, Carlos; SEPULVEDA, Antonio; RANGEL, Henrique; LAZARI, Igor; KAYAT, Roberto. "The Convenient Path of Brazilian Branches: The Executive Supremacy". **University of Maryland Schmooze "Tickets"**, No. 166, 2013. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.umaryland.edu/schmooze\\_papers/166/](http://digitalcommons.law.umaryland.edu/schmooze_papers/166/)>. Acesso em: 15 de março de 2013.

capacidades institucionais do Executivo, largamente superiores se comparado com os demais departamentos, e a alguns poderes constitucionais (de jure), tais como as Medidas Provisórias, que lhe oferecem um alto nível de governabilidade, Legislativo e Judiciário evitam se envolver em *showdowns* com o Executivo<sup>16</sup>. Há, assim, possibilidades práticas de controle do Executivo brasileiro pela via política, mas os demais poderes, em regra, não vislumbram benefícios suficientes para induzir ou fomentar uma tensão.

Em relação ao Legislativo, em particular, muitos Deputados Federais diplomados por causa do coeficiente eleitoral de seu partido, sem apoio popular ou partidário suficiente para assegurar sua reeleição, decidem atrelar-se ao Executivo para, desse modo, captar eleitores simpáticos ao personagem investido na Presidência<sup>17</sup>. Tal fato, associado à dinâmica de coalizão de partidos reduz a possibilidade de criação de fortes oposições contra o Executivo. Exemplo disso são os percentuais de suas propostas legislativas aprovadas e de suas Medidas Provisórias convertidas em lei pelo Congresso Nacional<sup>18</sup>.

O Judiciário, por sua vez, vem testando o limite de seu fortalecimento, mas seus enfrentamentos costumam envolver o Legislativo<sup>19</sup>. Mesmo quando o Judiciário se

---

<sup>16</sup> Há 2 (dois) casos paradigmáticos que, recentemente, apresentam-se como exceção a este argumento: o caso do Novo Código Florestal e o caso da distribuição dos royalties do petróleo, já comentados acima. Deve-se observar, porém, que esse caráter excepcional tem como suas principais causas – sem contar com as exorbitantes cifras econômico-financeiras em jogo –, respectivamente, uma organização eficaz sob a forma de frente parlamentar e uma questão político-federativa. No caso do Novo Código Florestal, houve conveniência no enfrentamento do Executivo porque a tensão se iniciou por causa da frente parlamentar ruralista, com distinta organização política e coalescência se comparado com os partidos políticos de representação nacional. Ressalte-se que, para a formação oficial de uma frente parlamentar, requer-se a reunião de 1/3 (um terço) do Legislativo federal como um todo, segundo o art. 2º do Ato nº 69 da Mesa da Câmara dos Deputados. No caso dos royalties do petróleo, há uma perspectiva de benefício de uma maioria esmagadora de Estados em detrimento de, principalmente, 2 (dois) Estados produtores. Assim, apesar de todas as críticas existentes à “dificuldade contramajoritária”, justamente pela dificuldade em se obter uma precisa definição de “maioria”, trata-se de um exemplo em que a certeza de tal maioria é facilmente constatável. Observe-se, ainda, que o eleitorado de um Estado não-produtor ficaria completamente indignado se seus representantes não se mobilizassem nessa disputa, impactando diretamente no resultado de futuras candidaturas.

<sup>17</sup> Cf. SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

<sup>18</sup> De um lado, entre os anos de 1995 e 2007, a única vez que o percentual de aprovação de iniciativas legislativas do Executivo foi inferior a 70% ocorreu no ano de 2006, com uma taxa de 68,50%. O auge, dentro do mesmo interregno, foi em 2004, com uma taxa de 88,80% de aprovação. De outro lado, usando-se o ano de 2011 como referência, a taxa de conversão de Medidas Provisórias em lei foi de 82,90%.

<sup>19</sup> O último caso relevante de *showdown* entre Judiciário e Executivo ocorreu durante os precedentes do STF no conhecido Caso Battisti (Ext. nº 1.085-9/República Italiana, STF, Min. Rel. Cezar Peluso, Julgamento concluído em 16/12/2009; e Rcl. nº 11.243/República Italiana, STF, Min. Rel. para o acórdão Luiz Fux, Julgamento em 08/06/2011). Após longas digressões da corte sobre a possibilidade de sua

depara com casos de ilegalidade e inconstitucionalidade manifesta pelo Executivo, este não é capaz de controlá-lo – ou, ao menos, não o deseja. Como exemplo disso, é possível citar o recurso às Medidas Provisórias para a abertura de créditos extraordinários. Embora expressamente vedado seu recurso, de acordo com o art. 60, §2º, I, *d*, da Constituição Federal de 1988, exceto para os casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública, a cifra aberta, somente no ano de 2012 – à revelia de qualquer das excepcionalidades mencionadas acima –, foi de R\$ 29.000.000.000,00 (vinte e nove bilhões). Pela natureza extraordinária ou suplementar desses créditos, os mesmos se esgotam rapidamente, antes mesmo que o Judiciário possa prover alguma tutela efetiva, ainda que em caráter satisfativo ou assecuratório. Resta à Suprema Corte, apenas, declarar que “os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência e, portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente”<sup>20</sup>. De fato, o potencial de controle político do Executivo por parte do Judiciário fica prejudicado se comparadas as capacidades institucionais de cada um destes. Há outras situações, porém, que indicam existir certa conveniência em a ele não se opor. As Medidas Provisórias, de modo geral, são instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 sob 2 (duas) condições que lhe são inerentes: urgência da medida e relevância da matéria. Da mesma maneira, o exemplo da abertura de créditos extraordinários pela via da Medida Provisória ressalta a necessidade de urgência e imprevisibilidade. A omissão do Judiciário em interpretar estes conceitos jurídicos indeterminados – urgência, relevância e imprevisibilidade – atribuindo-lhes algum sentido e alguma consequência jurídica, pelo menos para os casos de reiteração, somente pode ser explicada em sede de conveniência.

O desenho constitucional brasileiro, apesar da manutenção da separação de poderes, parece acomodar um modelo de supremacia do Executivo. Ao contrário do modelo norte-americano de estado administrativo, o caso brasileiro dispensa a existência de *showdowns* para seu fortalecimento, e dispõe de um nível de governabilidade elevado e dificilmente controlado pelos critérios estipulados pela tese do *Executive Unbound*. A

---

decisão, concluindo pela legalidade da eventual extradição, vincular o ato final do Executivo, ficou estabelecido o contrário. Por fim, no último dia do segundo mandato do Governo Lula, foi publicado um despacho inumerado, na Seção 1 da Edição Extra do Diário Oficial da União (de 31 de dezembro de 2010), determinando a permanência de Cesare Battisti no país. Disponível em:

<<http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=31/12/2010&jornal=1000&pagina=11&totalArquivos=16>>

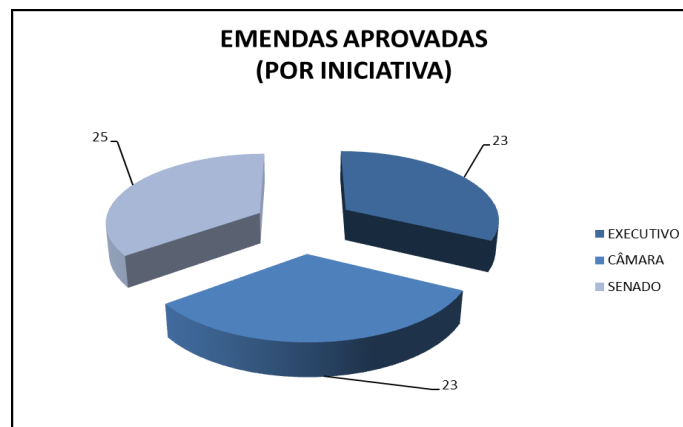
. Acesso em: 18 de março de 2013.

<sup>20</sup> ADI nº 4.041/DF, STF, Plenário, Min. Rel. Menezes Direito, Julgamento em 12/03/2008.

latência de nossa opinião pública e o contexto político brasileiro, marcado por uma instável sistemática de coalizão de partidos, não oferecem grandes perspectivas de controle do Executivo e, ainda quando estas parecem remanescer, recebem forte resistência de um estado de conveniência que caracteriza a relação entre os poderes. Com isso, é deste paradigma que se parte, sem a pretensão de prejudicar o questionamento central do trabalho, para analisar a capacidade do Executivo para emendar a Constituição Federal de 1988: uma ampla margem de governabilidade como regra.

### III. A CAPACIDADE PARA EMENDAR A CONSTITUIÇÃO DO EXECUTIVO

A Constituição Federal de 1988 foi emendada 71 (setenta e uma) vezes até março de 2013, atendendo-se, quanto à iniciativa entre Executivo, Câmara dos Deputados e Senado Federal, à proporção representada pelo Gráfico 01 abaixo:



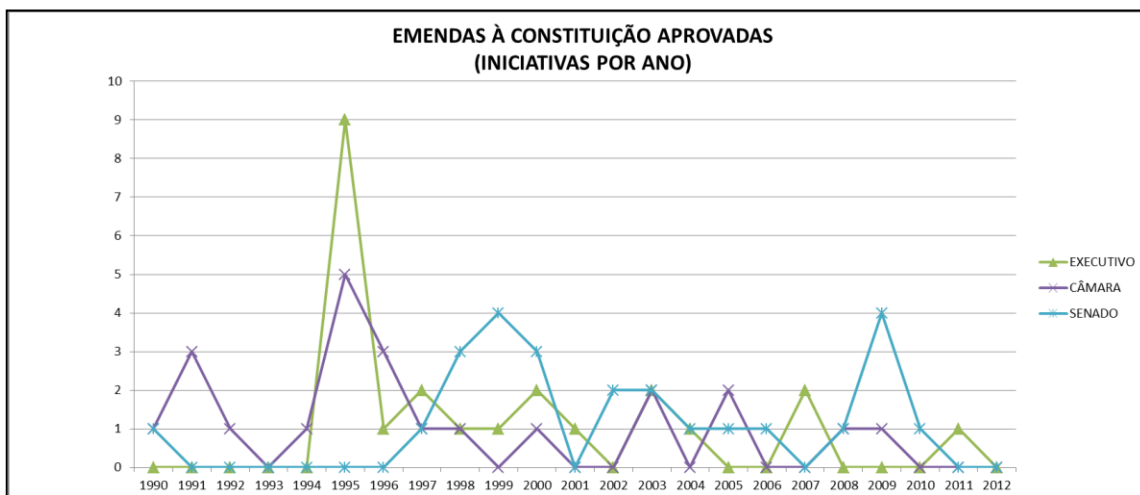
Como se pode observar, quase 1/3 (um terço) das emendas constitucionais já aprovadas até então são de iniciativa do Executivo. Partindo-se do pressuposto de que a tramitação de um Projeto de Emenda à Constituição se desenvolve no âmbito do Legislativo federal, seria uma razão significativa, uma vez que o Executivo estaria dando ensejo a reformas constitucionais com a frequência de uma Casa Legislativa.

#### 1. Participação do Executivo por ano

O primeiro critério adotado pela pesquisa para avaliar a participação do Executivo no processo de emenda à Constituição pode ser dividido em 2 (dois) momentos. No

primeiro, ressaltando-se que somente as emendas já aprovadas foram objeto de análise, observa-se o ano de iniciativa das respectivas emendas aprovadas e, em seguida, o ano de aprovação das emendas. Posteriormente, é possível confrontar os dados referentes ao Executivo em face do Congresso Nacional como um todo, para verificar a participação daquele em relação a este departamento.

O Gráfico 02, apresentado a seguir, organiza as emendas aprovadas com base no ano de sua iniciativa, discriminando-se como fonte da proposta Executivo, Câmara dos Deputados ou Senado Federal.

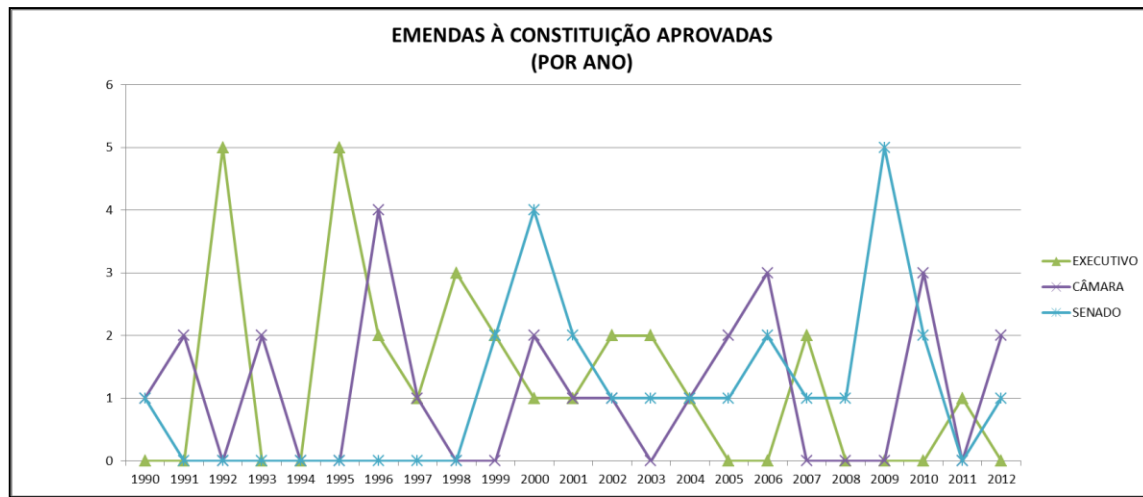


O gráfico acima demonstra que, entre as emendas constitucionais aprovadas, há especial destaque para o período de iniciativa correspondente ao Governo FHC. Não somente houve um pico de iniciativas reformadoras bem sucedidas no ano de 1995, mas, durante o interregno de 1995 a 2001, o que abrange seus 2 (dois) mandatos eletivos significativamente, houve uma regularidade de projetos aprovados considerável.

Outra constatação que pode ser realizada é a queda no número de emendas aprovadas de iniciativa do Executivo ao longo dos anos. Os números mais expressivos referentes ao Executivo se encontram no início cronológico do gráfico, identificando uma possível redução em seu potencial de aprovação.

O Gráfico 03, mantendo a discriminação entre Executivo e Casas Legislativas por iniciativa, apresenta um balanço anual de emendas constitucionais aprovadas. Enquanto o gráfico anterior apresentou o ano de iniciativa das emendas já aprovadas, este a seguir

contém dados sobre o ano de sua efetiva aprovação.



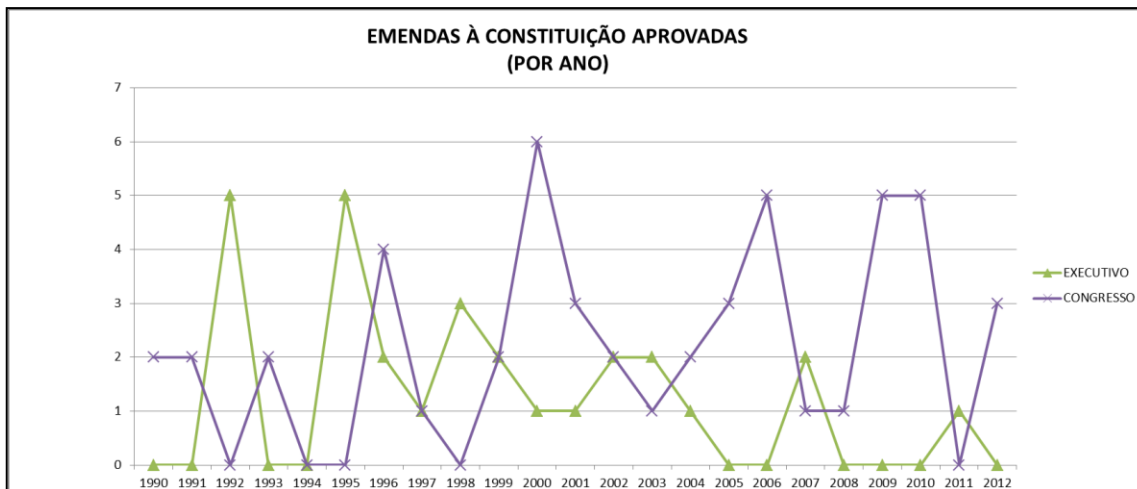
No que tange às emendas de iniciativa executiva, o ano de 1992 apresentou uma quantidade expressiva de aprovações (5), mas os 2 (dois) anos seguintes não indicaram nenhuma aprovação. É possível que isso esteja associado ao conturbado processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor (Collor) e a respectiva sucessão por Itamar Franco (Itamar). O período de 1995 a 2003, entretanto, representa o momento em que o maior número de emendas constitucionais de iniciativa executiva foi aprovado. Assim como no gráfico anterior, o Gráfico 03 identifica a maior concentração de aprovações regularmente distribuída ao longo do Governo FHC.

Ainda em conformidade com o Gráfico 02, o gráfico acima permite observar como a participação do Executivo se reduziu no que tange às aprovações efetivamente. Tanto o Governo Lula, primeiro e segundo mandatos, quanto o governo de Dilma Rousseff (Dilma), não foram capaz de alcançar o potencial de participação observado durante os mandatos do Governo FHC. A Câmara dos Deputados manteve certa linearidade em suas aprovações, mas, à medida que a participação do Executivo decresceu, o Senado Federal, ao menos em número de aprovações anuais, ganhou destaque.

Em síntese, o Gráfico 04, discriminando a participação do Executivo frente ao Congresso Nacional em relação ao ano das aprovações das emendas constitucionais, demonstra como a participação daquele foi perdendo impacto e cedendo lugar ao

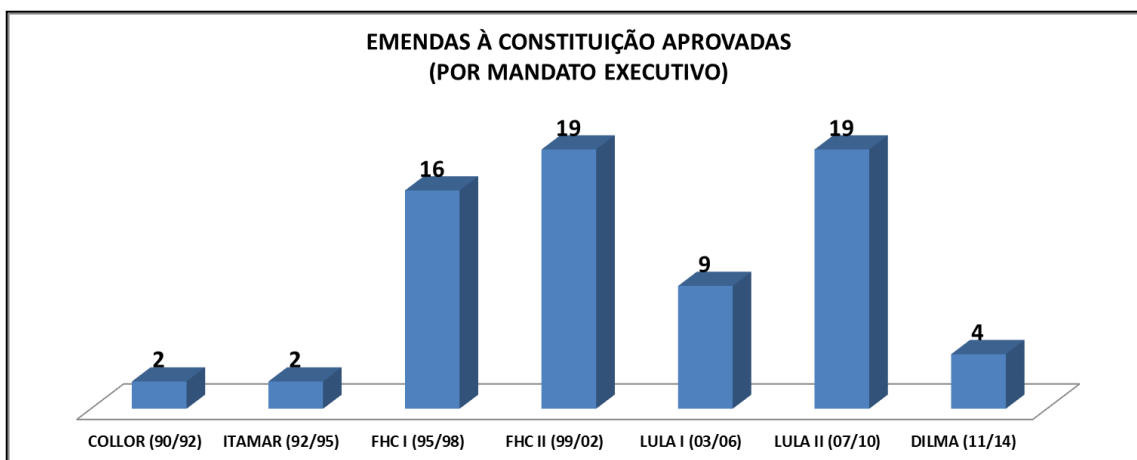


Legislativo.



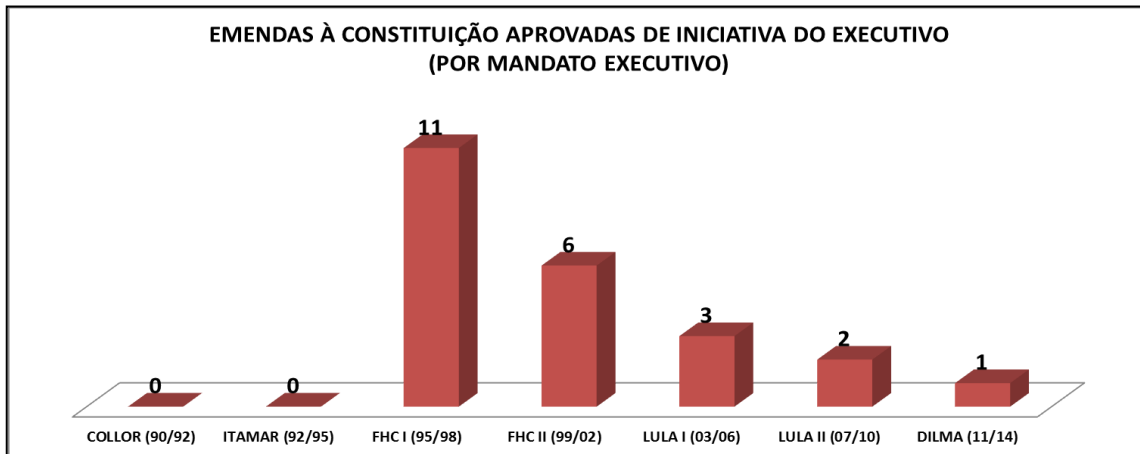
## 2. Participação do Executivo por mandato executivo

A avaliação da participação do Executivo com base no mandato vigente à época da aprovação é complementar ao parâmetro apresentado acima.



O Gráfico 05 permite avaliar de modo simplificado a distribuição das aprovações de emendas à Constituição por mandato executivo e, da mesma maneira, como as reformas à Constituição se tornaram mais frequentes desde o período FHC. Esta representação, entretanto, não corresponde, integralmente, à participação do Executivo no

processo. O segundo mandato do Governo Lula, por exemplo, apresenta-se, no gráfico acima, com 19 (dezenove) aprovações durante seu curso. O Gráfico 06, no entanto, esclarece como a participação do Executivo, durante esse período, foi reduzida.



O Gráfico 06 não somente permite observar que, das 19 (dezenove) emendas constitucionais aprovadas na constância do segundo mandato do Governo Lula, apenas 2 (duas) foram proposta pelo Executivo, mas como a queda da participação deste departamento no processo de reforma à Constituição foi exponencial<sup>21</sup>.

### 3. Participação dos partidos políticos

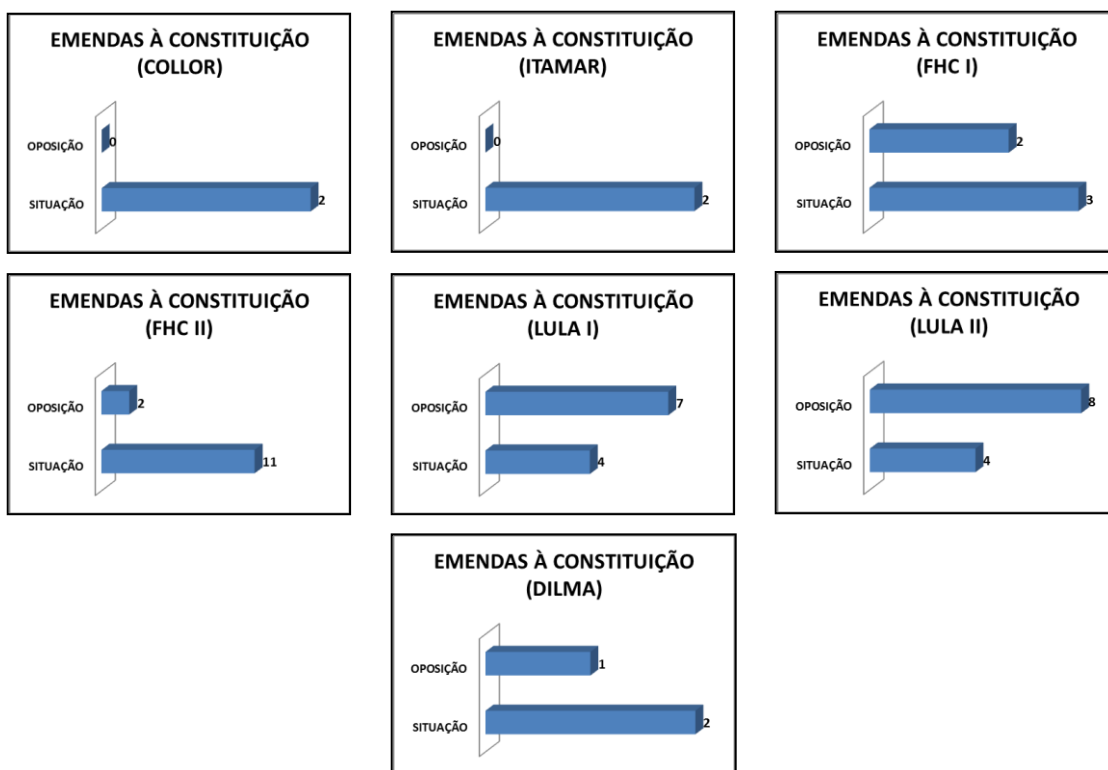
O presente parâmetro de análise visa identificar as emendas constitucionais aprovadas a partir da base político-partidária responsável por sua iniciativa. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que estão excluídas das apreciações relativas a este parâmetro as emendas de iniciativa executiva, contabilizando-se somente a representação partidária nas Casas Legislativas federais. Em segundo lugar, embora não pareça haver uma relação direta entre estes dados e o Executivo, a relevância se desenvolve a partir do momento em que o cenário de coalizão de partidos passa a ser mais bem retratado.

<sup>21</sup> Outro fato que pode ser apontado é a participação do Executivo durante o Governo Dilma, com somente uma aprovação de sua iniciativa até março de 2013, confrontando-se com suas manifestações dizendo que “se [ela] quiser alterar a Constituição, [ela] altera”.



O Gráfico 07 permite identificar quais são os partidos políticos que, atuando nas Casas Legislativas, possuem a maior participação no processo de reforma constitucional: PMDB, 11 (onze); Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), 9 (nove); PT, 8 (oito); e o extinto Partido da Frente Liberal (PFL), 7 (sete). Entre os partidos em referência, há um próximo alinhamento ideológico entre o PMDB, o PSDB e o PFL, assumindo, tradicionalmente, uma postura economicamente menos liberal do que o PT. Esses partidos representam – ou já representaram – a maior parte do Congresso Nacional. De acordo com o gráfico acima, embora o PT tenha conseguido formar a maior aliança intrapartidária da história redemocratizada brasileira, sua participação, no plano do Legislativo, foi muito reduzida. Com isso, a estratégia de distribuição de benefícios visando aproximar a oposição de si não refletiu em bons resultados para sua capacidade de reformar a Constituição.

Os gráficos a seguir, reproduzem uma classificação entre situação e oposição visando retratar a disputa política existente no Brasil sob a liderança dos 2 (dois) partidos políticos de maior representação: PMDB e PT. Dependendo do mandato executivo adotado como paradigma e a filiação do representante da Presidência, as emendas constitucionais aprovadas naquele ano são classificadas como “situação” ou “oposição” com base em sua iniciativa.



Uma constatação que pode ser feita a partir dos gráficos acima (Gráficos 08 a 14) é a predominância de emendas constitucionais aprovadas de iniciativa da situação durante os Governos Collor (Partido da Renovação Nacional – PRN), Itamar (PMDB) e FHC (PSDB), em seus 2 (dois) mandatos<sup>22</sup>. Em contrapartida, os mandatos do Governo Lula observaram mais emendas constitucionais propostas pela “oposição” do PMDB do que de sua base mais sólida.

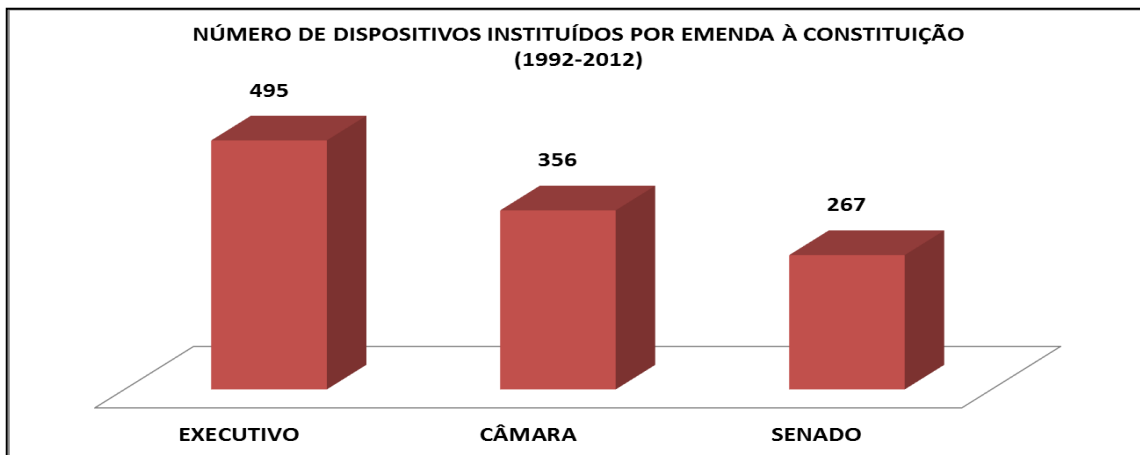
#### 4. Participação do Executivo por alterações

O presente parâmetro de análise busca realizar uma análise mais qualitativa do que quantitativa das emendas à Constituição aprovadas. Ao invés de privilegiar o número de emendas aprovadas, busca-se apurar quantos dispositivos, ou seja, enunciados normativos, entre *capita*, incisos, alíneas e parágrafos, compõem a emenda constitucional

<sup>22</sup> Quanto aos partidos políticos a que os Presidentes eram filiados à época do mandato, cabe ressaltar que Collor foi filiado ao PMDB quando exerceu o Governo de Alagoas, mas filiou-se ao PRN para se candidatar à Presidência da República; Itamar dissolveu seu vínculo com o PMDB e filiou-se ao PRN para lançar sua candidatura como Vice-Presidente de Collor, mas comandou a Presidência após o *impeachment* daquele como representante do PMDB novamente.

aprovada. Destaque-se que nem todos os dispositivos de uma emenda constitucional promovem alguma espécie de alteração na redação do texto constitucional ou nele inserem algum novo dispositivo. Há emendas que também trazem enunciados normativos contendo regras transitórias ou secundárias que também foram consideradas neste levantamento.

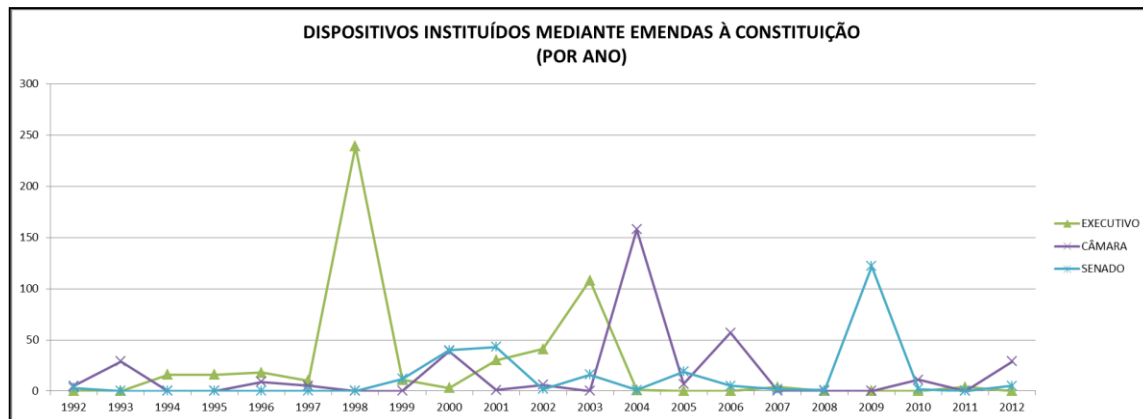
O Gráfico 15 apresenta, discriminando o Executivo e as Casas Legislativas singularmente, a quantidade de dispositivos, como um todo, instituídos por emendas à Constituição, não necessariamente alterações de redação ou inclusões de novos dispositivos ao texto constitucional.



O gráfico acima permite uma apreciação qualitativa do objeto. Embora a participação do Executivo, de acordo com os Gráficos 01 a 03, tenha cedido espaço ao Congresso Nacional, especialmente, ao Senado Federal no número de emendas aprovadas ao longo dos anos, o contingente de dispositivos instituídos via emenda constitucional pelo Executivo continua sendo o mais elevado. Isso significa que as reformas de maior vulto tiveram sua propositura exercida pelo Executivo.

A participação destacada do Executivo, neste parâmetro, também remonta, em grande parte, ao Governo FHC. Além disso, o início do Governo Lula também contribuiu para esta escala. No ano de 2003, foram aprovadas 2 (duas) emendas de iniciativa do Executivo que promoveram grandes alterações na ordem constitucional. Uma delas, no entanto, teve caráter concessivo, visando aproximação do PMDB – à época, uma declarada oposição. Trata-se da Emenda Constitucional nº 41/03, que ficou conhecida

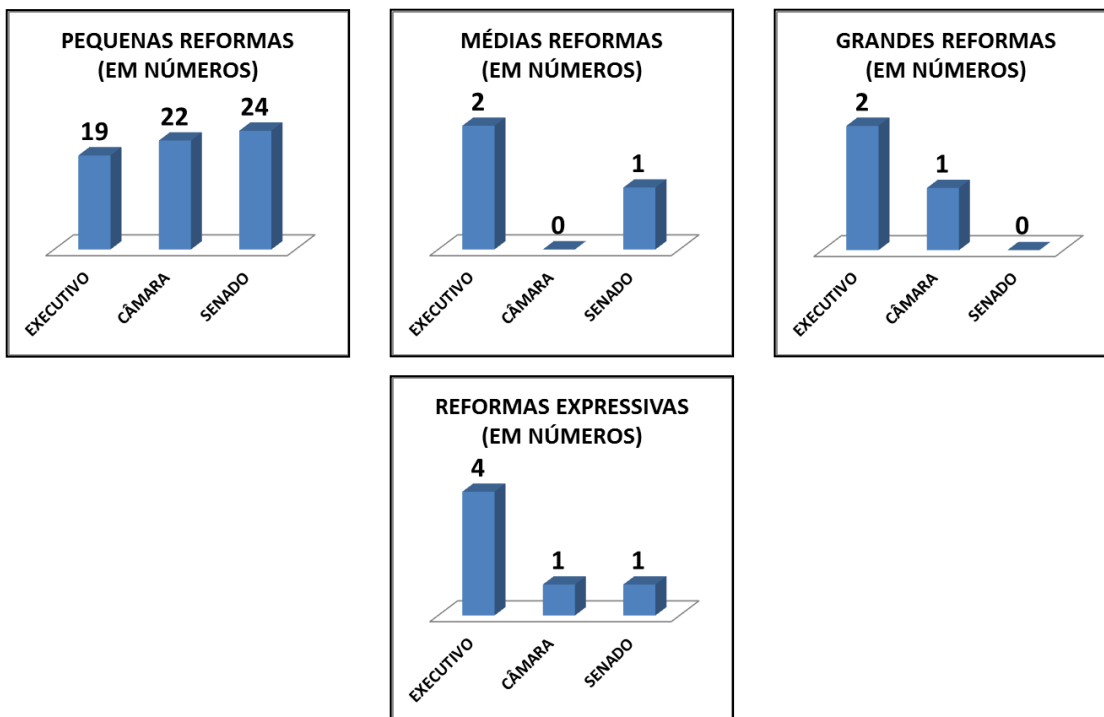
como segunda reforma previdenciária.



O Executivo, mesmo que tenha perdido grande parte de seu potencial para emendar a Constituição, de acordo com o Gráfico 16, teve uma participação de impacto ao longo do curso constitucional democrático brasileiro. Apesar da redução gradativa de sua participação, foram instituídos dispositivos por esta via em um elevado contingente se comparado com as reformas promovidas por iniciativa dos demais poderes.

## 5. Participação do Executivo por expressividade

O parâmetro da expressividade, na verdade, visa refinar a apreciação qualitativa iniciada pelo anterior. Estipulou-se uma classificação quanto à expressividade das reformas promovidas a partir do número de dispositivos instituídos pela emenda à Constituição. Com isso, consideram-se (i) *pequenas reformas* as emendas que instituíram até 49 (quarenta e nove) dispositivos; (ii) *médias reformas* as que instituíram entre 50 (cinquenta) e 99 (noventa e nove) dispositivos; e (iii) *grandes reformas* aquelas responsáveis pela instituição de mais de 100 (cem) dispositivos. Ademais, serão designadas como (iv) *reformas expressivas* a soma das grandes e médias.



A maior parte das reformas possui pequenas proporções. O Gráfico 17 esclarece porque o Senado Federal passou a se destacar no número anual de emendas aprovadas, apesar de concentrar menos dispositivos instituídos por esta via do que o Executivo e a própria Câmara dos Deputados: trata-se de pequenas e pontuais reformas.

No Gráfico 18, constam as médias reformas, havendo destaque para o Executivo. A média reforma contabilizada em favor do Senado Federal é a Emenda Constitucional nº 62/09, a segunda reforma do regime de precatórios. As reformas médias atribuídas ao Executivo, por sua vez, correspondem à segunda reforma previdenciária e à reforma tributária – respectivamente, Emendas Constitucionais nº 41/03 e nº 42/03.

O Gráfico 19 apresenta as reformas constitucionais aprovadas mais significativas em termos de número de dispositivos instituídos. Assim como nos casos de médias reformas, o Executivo se posiciona à frente das próprias Casas Legislativas quando se trata de grandes reformas constitucionais. A grande reforma empreendida pela Câmara dos Deputados se difundiu como reforma judiciária e promovida pela Emenda Constitucional nº 45/04. Em contrapartida, as grandes reformas de iniciativa executiva ficaram conhecidas como reforma administrativa e como primeira reforma previdenciária – respectivamente através das Emendas Constitucionais nº 19/98 e 20/98.

Enfim, entre aquelas reformas constitucionais que ficaram reputadas como expressivas, a iniciativa do Executivo obteve considerável prevalência em relação à iniciativa das Casas Legislativas. O Executivo despontou o dobro de reformas expressivas do que o próprio Congresso Nacional. As reformas expressivas do Executivo, no entanto, ocorreram em 1998 e em 2003, o que, associado à diminuição de aprovações anuais de emendas de sua iniciativa, sugere uma forte redução em seu potencial para emendar a Constituição.

## VI. CONCLUSÃO

O desenho constitucional brasileiro observou seu modelo de separação de poderes sofrer gradativas modificações, de modo que persiste, hoje, a figura de um forte Executivo. Com uma estrutura desenvolvida que lhe oferece capacidades institucionais mais elevadas do que as disponíveis aos demais departamentos; e com instrumentos de jure altamente eficazes a sua disposição, como é o caso das Medidas Provisórias, o Brasil parece expressar uma forma de supremacia executiva. Já existindo um alto nível de governabilidade na órbita federal e pouco eficiente o fator limitativo da opinião pública no país, a única forma efetiva de controle vislumbrada até o momento seria a política, marcada por uma sistemática de coalizão de partidos. Em muitos momentos, porém, o que falta para o exercício do controle político é a conveniência em se criar ou asseverar uma tensão com o Executivo, o que, em regra, é evitado pelo Legislativo e pelo Judiciário. A comunhão de circunstâncias como estas no contexto político brasileiro faz com que o Executivo tenha a sua disposição uma margem de governabilidade de grandes proporções.

A manifestação pública prestada pela Presidenta Dilma, entretanto, serviu de provocação para testar os limites dessa governabilidade do Executivo. Seria mesmo possível que a Presidência, pelo mero fato de *querer*, pudesse promover emendas à Constituição? Em resposta à hipótese formulada, é necessário pontuar que, realmente, há uma associação entre o alto grau de governabilidade do Executivo e seu potencial para emendar a Constituição. Porém, ainda mais necessário é frisar que esta associação não é forte o suficiente para estabelecer de modo categórico que o Executivo, pelo menos na atual conjuntura, seja capaz de alterar a Constituição sempre que a Presidência assim



pretendesse.

O Executivo federal conseguiu constituir uma ampla coalizão partidária, atingindo o inédito apoio de 72,71% da Câmara dos Deputados e 76,54% do Senado Federal<sup>23</sup>. Embora tais valores superem a supermaioria requerida para a aprovação de Projetos de Emenda à Constituição, o Governo Dilma não goza de níveis satisfatórios de coalescência, ou seja, de coesão interna em sua base. O elevado custo político da amortização da oposição no Congresso Nacional tornou a base governista do PT em uma coalizão refratária. Esta é a principal razão para que o Executivo de hoje não detenha tanto potencial para reformar a Constituição, apesar do sucesso em aprovar programas políticos de maioria simples. O Executivo foi perdendo gradativamente a capacidade de reforma e, embora tenha protagonizado com sua iniciativa 2/3 (dois terços) das reformas expressivas observadas, as perspectivas atuais e futuras de participação deste processo parecem prejudicadas.

De todo modo, a perda de um potencial como este, representando o controle de uma supermaioria no Congresso Nacional, não foi capaz de assolar os índices de governabilidade de que o Executivo dispõe. De fato, há uma associação entre a alta governabilidade existente e a capacidade para emendar a Constituição, porém, restrita o suficiente para permitir que a redução desta não signifique, necessariamente, uma consequente redução daquela.

---

<sup>23</sup> Valores calculados levando em consideração os parlamentares de cada Casa Legislativa e sua filiação partidária.

## V. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOLONHA, Carlos; EISENBERG, José; RANGEL, Henrique. “Problemas Institucionais do Constitucionalismo Contemporâneo”. **Direitos Fundamentais & Justiça**, Vol. 17, 288-309, 2011.

BOLONHA, Carlos; SEPULVEDA, Antonio; RANGEL, Henrique; LAZARI, Igor; KAYAT, Roberto. “The Convenient Path of Brazilian Branches: The Executive Supremacy”. **University of Maryland Schmooze “Tickets”**, No. 166, 2013. Disponível em: <[http://digitalcommons.law.umaryland.edu/schmooze\\_papers/166/](http://digitalcommons.law.umaryland.edu/schmooze_papers/166/)>. Acesso em: 15 de março de 2013.

CORRÊA, Flávio; RANGEL, Henrique. “Competente mas descapacitado: desenhos institucionais em matéria tributária”. CONPEDI/UFF (Org); VENERIO, Carlos Magno Spriggo; ÁVILA, Flávia de; WOLKMER, Antonio Carlos (Coords.). **Livro Teoria do Estado e da Constituição do XXI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6e2d5d50a943a0e0>>. Acesso em: 16 de março de 2013.

DAHL, Robert. “Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker”. **Journal of Public Law**, Vol. 6, 280, 1957.

GRABER, Mark. “Popular Constitutionalism, Judicial Supremacy, and the Complete Lincoln-Douglas Debates”. **Chicago-Kent Law Review**, Vol. 81, 923, 2006.

\_\_\_\_\_. “The Nonmajoritarian Difficulty: Legislative Deference to the Judiciary”. **Studies in American Political Development**, Vol. 7, 35, 1993.

GRIFFIN, Stephen. **American Constitutionalism: From Theory to Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

GILLMAN, Howard; CLAYTON, Cornell. **The Supreme Court in American Politics: New Institutional Perspectives**. Lawrence, KA: Kansas University Press, 1999.

GILLMAN, Howard. “Courts and the Politics of Partisan Coalizations”. WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, Daniel; CALDERA, Gregory. (eds.). **The Oxford Handbook on Law and Politics**. New York: Oxford University Press, 2008.

LEVINSON, Daryl; PILDES, Richard. “Separation of Parties, Not Powers”. **Harvard Law Review**, Vol. 119, 1, 2006.

MCCANN, Michael. “How the Supreme Court Matter for the American Politics: New Institutional Perspectives”. In: GILLMAN, Howard. CLAYTON, Cornell. **The Supreme Court in American Politics: New Institutional Interpretation**. Lawrence, KA: University of Kansas Press, 1999.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. “Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas: Explicando o Escândalo do Mensalão”. INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: after the madisonian republic**. New York: Oxford University Press, 2011.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. “Interpretation and Institutions”. **Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper Series**, No. 28, 2002.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The Global Expansion of Judiciary Power**. New York: New York University Press, 1995.

VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy: institutional design writ small**. New York: Oxford University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. “The Atrophy of Constitutional Powers”. **Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series**, No. 11-07.

WALDRON, Jeremy. “The core of the case against judicial review”. **The Yale Law Journal**, Vol. 115, 6, 2006.