

## **A EFETIVIDADE DAS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS (PECS) ACERCA DO DIREITO SOCIAL À SEGURANÇA DURANTE O PERÍODO 2011-2015**

*Gabriel de O. Melo<sup>1</sup>, Anderson dos S. Guimarães<sup>2</sup> e Diogo de A. dos Santos<sup>3</sup>*

### **Resumo**

O processo de alteração da Constituição Brasileira de 1988 é mais severo do que o previsto para a alteração da legislação ordinária, há ainda trechos da Constituição que não podem ser alterados, acrescidos ou revogados, visto serem considerados *cláusulas pétreas*, ainda que por uma Proposta de Emenda à Constituição (daqui em diante, *PEC*) aprovada regularmente pelo rito estabelecido pelo art. 60 (CF/88). Estas características fazem a Constituição Brasileira ser considerada super rígida, quanto à estabilidade, por intenção do Poder Constituinte Originário. Isto é assim pelo desejo da Assembléia Nacional Constituinte de criar uma constituição capaz de fornecer estabilidade jurídica e institucional à então frágil e recente democracia brasileira. Ocorre que, na prática diária, o poder constituinte derivado não vem respeitando a vontade do legislador originário, visto que tem posto em trâmite PECs para alterar a redação de cláusulas pétreas, tais como o art. 228, CF. Esta pesquisa tem por fito examinar a atividade constitucional revisora contemporânea sobre aspectos relevantes do ponto de vista jurídico e social, como a vontade revisora do executivo federal demonstrada pela existência de vinte e seis PECs versando sobre as cláusulas pétreas de Direito Social à Segurança em apenas seis anos (2011-atual), dentre estas, há dezenove em tramitação, seis arquivadas e uma transformada em norma jurídica. Ademais, os segmentos sociais cujos direitos são mais alterados são: a elite política (extinção do foro privilegiado), os adolescentes em conflito com a lei (redução da maioria penal) e as entidades de classe, sobretudo Ministério Público e Polícia Federal (extinção da função institucional do controle externo da atividade policial e benefício de amparo às famílias de agentes policiais); denotando uma possível orientação corporativista na atividade revisora constitucional, e alterações vedadas de dispositivos pétreos, que serão averiguados por esta pesquisa, pelo exame dos registros de tramitação de PECs disponíveis nas bases de dados oficiais disponíveis.

---

<sup>1</sup> Acadêmico do 9º período de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB;

<sup>2</sup> Advogado, bacharel em Direito pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB;

<sup>3</sup> Doutor em Desenvolvimento Internacional e Mestre em Direito Comparado pela Nagoya University-JAPÃO; Professor de Direito pela Unidade de Ensino Superior Dom Bosco e Coordenador de Ética e Método Científico pela Universidade da Califórnia-Davis-Maverakis Lab.

## **Abstract**

The Procedure for changing the Brazilian Constitution of 1988 is more complex and cumbersome than that for altering of Ordinary Legislation. Parts of the Constitution know the immutable clauses cannot be changed, incorporated or revoked, not even by a Proposed Amendment to the Constitution (hereinafter, PEC) regularly approved by the procedure established by art. 60 (CF/88). This makes the Brazilian Constitution to be considered rigid or semi-immutable, by design of the Constituent Power, intended to provide for a constitution capable of granting legal and institutional stability to the fragile and unstable Brazilian democracy. However, Congress has not behaved according to the design of the original constituent and has proposed and processed amendments to some of the immutable clauses, such as Art. 228. This research intends to examine recent constitutional review activity on relevant aspects of the legal and social life, as twenty-six PECs regarding immutable clauses on Social Rights and Security in just six years (2011-present) have been proposed and processed. Among those, nineteen are being processed, six have been archived one approved to amend the Constitution. In addition to that, the social groups whose rights are most affected by such constitutional altering activity have been the political elite, teenagers in infringement of criminal law class entities, particularly public prosecutors and Federal Police; which indicate a possible congressional bias towards benefiting the elite.

## **Palavras-Chave**

Propostas de Emenda Constitucional; Segurança; Poder Constituinte.

## **Key-Words**

Proposal for Constitutional Amendment; Legal Security; Constituent Power.

## **Introdução**

O presente trabalho objetiva mapear a atividade legislativa constitucional do Estado brasileiro no tocante à regulação constitucional de aspectos centrais à segurança como Direito Social.

Para tanto, será feita uma análise das PECs de iniciativa do Senado Federal que discutam o tema dentro do lapso temporal de 2011 a 2015. Tal análise ocorrerá percebendo o posicionamento do governo nos procedimentos para a aprovação das PECs e se a intenção do Constituinte Originário está sendo mantida, visto que temos uma constituição super rígida (Moraes, 2011, p. 10).

A necessidade e relevância do presente trabalho vêm do comportamento recente do legislador constitucional derivado frente às necessidades de segurança como Direito Social. Além do caráter pétreo, e portando basilar, da matéria, também nota-se preliminarmente um particular interesse programático no executivo federal sobre esse assunto. É hipótese deste estudo que a competência de iniciativa revisora constitucional tem sido usada indevidamente para alterar dispositivos constitucionais pétreos com relevante frequência. Também nota-se em nível hipotético um direcionamento social das matérias sujeitas a alteração constitucional, quanto aos extratos sociais atingidos, como as classes políticas e o funcionalismo federal. Na cultura política brasileira, marcada por traços patrimonialistas, clientelistas e corporativistas (Faoro, 2011, pp. 819 e ss), há grande tendência de que as PECs, se aprovadas, indiquem como o governo se porta diante da administração de benesses para as classes influentes em contraste com as demandas da sociedade civil.

Para testar as hipóteses acima, procedemos um levantamento da atividade revisora constitucional no Brasil desde o ano de 2011 até novembro de 2015, momento da elaboração deste texto, submetendo os dados recolhidos a análises quantitativa e qualitativa de modo a atingir os objetivos específicos desta investigação. Os objetivos específicos desta pesquisa são (i) averiguar a adequação da atividade revisora constitucional contemporânea face aos limites materiais e formais estabelecidos pela própria constituição brasileira quanto a sua alteração; (ii) verificar o uso da prerrogativa de revisão constitucional para atender a anseios da sociedade civil dentro dos limites impostos pelo constituinte originário; e (iii) testar o uso da adoção de novas regras constitucionais para atender a interesses classistas e corporativistas, tanto pela presidência da república quanto por congressistas. Especialmente, o resultado buscado é determinar as tendências da atividade legislativa no período da administração Rousseff (2011-2015) com relação ao Direito Social à Segurança. Tal caracterização se identifica com a manutenção da intenção do constituinte originário, passando pelos alvos das PECs e como esses alvos serão afetados pelas mudanças advindas com as Emendas Constitucionais. Cada um dos objetivos específicos acima será trado separadamente a seguir.

## **1 A atuação do Senado Federal no processamento de PECs frente à intenção do Constituinte Originário de estabelecer a rigidez constitucional.**

O objetivo desta seção é analisar a prática do constituinte derivado, frente ao processo da Proposta de Emenda Constitucional. Dessa maneira, pergunta-se: Os legisladores, no procedimento da PEC, atendem a intenção do constituinte originário em manter a constituição super-rígida, o que exige que o constituinte derivado, ao apresentar uma PEC, conheça e

respeite o que foi idealizado inicialmente. Isto porque trata-se de função primordial deste, pois “sua atuação é uma contínua fiscalização da constitucionalidade de atos próprios ou alheios” e “verificação da constitucionalidade de sua própria produção legislativa” (DIMITRI; LUNARDI, 2011, p. 341).

Primeiramente, é importante informar que a conceituação jurídica genérica de “Constituição” é bastante estreita, sendo, nos dizeres de FERREIRA FILHO (2007, p. 11), “o conjunto de regras concernentes à forma de Estado, à forma de governo, ao modo de aquisição e exercício do poder, ao estabelecimento de seus órgãos, aos limites de sua ação”.

Portanto, inegável afirmar que tal definição não atende a totalidade de disposições que foram elevadas ao patamar de norma constitucional pelo Constituinte Originário de 1988. É como assevera LASSALLE (2009, p. 6): “estas, sejam as que forem, limitam-se a descrever exteriormente como se formam as Constituições e o que fazem, mas não explicam o que é uma Constituição”. Mais correto, nos parece, para a legislação pátria, construir a ideia de Constituição a partir do Constitucionalismo, pois, “desse movimento, como visto, a Constituição emerge como um sistema assegurador das liberdades, daí a perspectiva que proclame direitos fundamentais”. (MENDES; BRANCO, 2014, p. 55).

Arrematando, CANOTILHO (1994, p. 86) aduz que “hoje, pelo contrário, uma constituição, materialmente entendida, tem de ser democrática e social, não podendo reduzir-se a um simples esquema de artifícios técnico-jurídicos”. Neste contexto é que se insere a CF/88, a qual traz a Segurança como Direito Social – “espécie de direitos humanos, que apresenta como requisito para sua concretização a exigência da intermediação do entes estatais” (GANDRA, 2012, p. 1917) – capitulado em seu art. 6º, que se trata de um direito social prestacional de cunho programático. Neste sentido, a necessidade de interpretação legislativa deste direito se justifica pela circunstância de que se cuida de um problema de natureza competencial. A realização destes direitos depende da disponibilidade dos meios, da progressiva implementação e execução de políticas públicas (SARLET, 2012, p. 293).

Ademais, importante trazer à tona as lições de MIRANDA (341-342): “pode falar-se numa eficácia dos direitos econômicos, sociais e culturais em relação aos particulares, na medida em que eles comprimem direitos, liberdades e garantias ou lhes impõem até restrições”.

Ao interesse desta pesquisa, recorre-se às classificações das Constituições, que podem ser classificadas de diversas maneiras. Quanto à estabilidade, podem ser imutáveis, rígidas, flexíveis ou semi-rígidas na classificação mais frequente da doutrina tradicional (Moraes, 2011, p.10; Mendes, 2009, p.18; Tavares, 2011, p. 96). O critério definidor de tal classificação

relaciona-se a possibilidade de reconhecimento, pela própria constituição, de possibilidade e procedimentos de reforma e de qual o grau de complexidade e liberdade material de alteração do texto constitucional. A rigidez está intimamente ligada ao princípio da supremacia da Constituição. Tal supremacia se expressa na impossibilidade de o legislador ordinário modificar a Constituição, dispendo em sentido divergente do constituinte originário. Se assim não fosse, não se asseguraria a supremacia da Carta sobre o legislador ordinário (MENDES; BRANCO, 2014, p. 62).

É de notar que a Constituição Federal de 1988 é sob tais critérios extraordinariamente rígida, ou segundo alguns estudiosos *super-rígida*, por admitir a possibilidade de sua reforma, porém, exigindo procedimento mais solene, e muito mais sofisticado e difícil, do que aquele previsto para elaboração da legislação infraconstitucional; bem como vedações rigorosas quanto a alteração de matérias e dispositivos. Assim, tanto pelo procedimento quanto pela liberdade material do revisor, o constituinte de 1988 concebeu uma constituição *super-rígida* cuja estabilidade extrapola mesmo as categorias tradicionais de classificação, o que garante a supremacia constitucional.

Ademais, em complemento ao retromencionado, aduz SILVA (2015, p. 48) que “nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere poderes e competências governamentais”.

Por seu turno, o procedimento de alteração formal do texto constitucional encontra-se previsto no art. 60 da CF/88 onde estão dispostas as limitações ao poder de reformar a constituição. De início, as limitações são expressas: há limitações expressas formais, limitações expressas circunstanciais e existem as limitações expressas materiais (FERNANDES, 2015, p. 136-138). Dessa forma, no tocante às Emendas Constitucionais, estas “têm a mesma natureza e a mesma força hierárquica das normas constitucionais. Mas, por serem produto do Congresso Nacional e não do Poder Constituinte, sofrem limitações de natureza substancial, formal e temporal, previstas na Constituição” (BASTOS, 2010, p. 1693). Especificamente, quanto ao procedimento, uma vez proposta a PEC, junto à Câmara dos Deputados, ela é enviada, antes de tudo, para a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJ). Caso a análise da CCJ não identifique irregularidades dentro de seu escopo de exame no projeto, este é novamente analisado por uma comissão temática especial. O mesmo processo se repete no Senado Federal, desta vez, com a análise por apenas uma comissão, a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ).

A partir daí, o processo de aprovação é regulamentado pelo que dispõe o art. 60 da CF. Afinal, a política e as Leis estão totalmente arraigadas, assim como, também, a economia. Conforme explicita SHAPIRO (p. 767):

“Law and politics is one of the many “Law and...” movements that have arisen in recent years, the most notable of which, of course, is law and economics, All of these designations harbor a number of ambiguities, uncertainties, and tensions. The very words themselves present a major ambiguity. For the words law, economics, and politics may refer either to real-world phenomena or to the disciplines that study them.”

Na exegese do art. 60, a criação de uma PEC se dá mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou proposta pelo Presidente da República, ou por mais da metade dos membros das Assembleias Legislativas. Após isso, a proposta será discutida e votada, sendo necessária votação favorável de 3/5 dos membros de cada casa em dois turnos de votação. Por fim, caso haja a aprovação, a Emenda Constitucional – já não mais PEC – será promulgada. Como é esperado para a alteração de uma constituição super-rígida, todo esse trâmite exige um esforço do legislado marcadamente superior ao requerido para a alteração da legislação ordinária. Assim e devido ao elevado grau de cuidado e precaução que o constituinte originário teve com o conteúdo da CF/88 e seu desejo de impor estabilidade e segurança jurídica ao ordenamento jurídico do ainda frágil e recente regime democrático. Ainda que o responsável, por todo este trâmite seja denominado de Poder Constituinte Derivado – o Poder Legislativo, como fazedor, aperfeiçoador e revogar de leis (BONAVIDES, 2013, p.149) –, nem mesmo este possui autonomia total, visto que deve obediência ao Constituinte Originário, sendo este o sujeito ou agente da reforma, que atua indiretamente pela outorga a um órgão constituído a competência de proceder modificações no texto constitucional (SILVA, 2015, p. 67).

Passadas duas décadas da promulgação da Constituição Brasileira, faz-se útil examinar a experiência e prática revisora constitucional. Exemplo significativo é o modo como se deu o procedimento de aprovação das PECs que deliberam sobre Segurança Pública e Direito Penal e Processo Penal, nos anos de 2011 a 2015, aproveitando a oportunidade para proceder a uma breve comparação com o mesmo procedimento, porém, sobre as PECs que deliberam assuntos mais voltados a interesses específicos das elites políticas e administrativas do país.

No ano de 2011 foram apresentadas 8 (oito) PECs, sendo que 6 (seis) ainda estão tramitando e 2 (duas) estão arquivadas. AS PECs que foram arquivadas tiveram seu encerramento decretado após prolongado tempo de tramitação, ambas em 2014, de 3 anos tramitando no Senado Federal.

Seguindo o processo legislativo previsto no art. 60 CF/88 e descrito sumariamente acima, as providências iniciais tipicamente ocorrem de forma diligente, passando pelo setor das comissões para que a PEC seja encaminhada ao plenário para deliberação. Nesse momento, observou-se que diferentes projetos requerem tempos específicos para determinada ação. Dentro da mostra coletada por esta pesquisa, contudo, a maior parte das PECs se encontram perto do final do processo. As PECs em trâmite dispõem sobre assuntos diversos dentro do filtro da pesquisa.

No ano de 2012, foram aprovadas 6 (seis) PECs, sendo 5 (cinco) ainda em fase de tramitação e 1 (uma) arquivada. A PEC arquivada tratava da vedação a instituição de foro, por prerrogativa de função, para infrações penais comuns. Essa PEC teve seu arquivamento decretado sumariamente, sendo encerrada ainda em 2012.

As PECs em trâmite visam alterar matérias semelhantes entre si, tendo 3 (três) dispoendo sobre o artigo 144 da CF/88<sup>4</sup>. Essas PECs se encontram num estágio mais avançado no processo, tendo demandado menos tempo, assim seu processo ocorre de forma mais dinâmica.

No ano de 2013, foram apresentadas 7 (sete) PECs, sendo 2 (duas) arquivadas, 4 (quatro) em tramitação e 1 (uma) – a única durante todo o período de 2011 a 2015 – transformada em Norma Jurídica.

Resume bem FERREIRA FILHO (2012, p. 461): “nem todo titular de iniciativa goza do poder de emendar. O poder de emendar é reservado aos parlamentares, ao passo que a iniciativa tem sido e é estendida ao Executivo, ao povo, ao Procurador Geral da República, a tribunais”. Ademais, a “reserva desse poder aos membros do Legislativo deflui do fato de que os parlamentares são membros do órgão que, de acordo com a doutrina tradicional, constitui o direito novo, apresentando-se a emenda como reflexo desse poder de estabelecer novo direito” (FERREIRA FILHO, 2012, p. 461).

Nota-se que o interesse no texto do artigo 144 foi mantido entre os congressistas, através da continuação do ritmo enérgico de tramitação. Contudo, ainda nesse ano de 2013, uma resposta a demandas e interesse da sociedade civil foram iniciadas PECs dispoendo sobre a maioria penal, um assunto bastante polêmico que tem atraído a atenção da sociedade em geral.

Das duas PECs que dispõem sobre a maioria penal, uma está tramitando e outra foi arquivada. A PEC arquivada objetivava a redução da maioria penal para 16 anos e após uma tramitação diligente, foi arquivada no ano de 2015. A PEC em trâmite também apresenta a mesma característica diligente. As demais PECs em trâmite versam sobre o texto do artigo

---

<sup>4</sup> Alterações e acréscimos de benefícios às instituições da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

144 e, pela primeira vez desde a Emenda Constitucional nº 19/1998, dispõem sobre corpo militar, especificamente policiais militares e corpos de bombeiros. Também há a presença de uma PEC dispondo sobre a extinção de foro privilegiado por prerrogativa de função em atos de improbidade administrativa. Esta última, diferentemente das outras PECs não tem a tramitação tão ativa quanto às outras.

Em 2014, ano de eleição, só houve uma PEC que, após aprovada pelo plenário voltou para a Câmara dos Deputados. Essa dispunha sobre a inserção da segurança pública entre as competências comuns da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Em 2015 foram apresentadas 4 PECs, todas ainda estão em trâmite e 2 (duas) dispõem sobre a maioria penal e as outras 2 (duas) sobre o art. 144.

Durante todo o período desta pesquisa (2011-2015), somente uma PEC, dispondo sobre o direito social à segurança, foi transformada em norma jurídica. Vale ressaltar que diante das PECs que ainda estão em trâmite, se pode considerar que a PEC promulgada é de relevância inferior às demais.

Ao todo, foram apresentadas 24 (vinte e quatro) PECs tratando sobre a segurança de forma geral.

Em contrapartida, as PECs, que tratam de assuntos mais voltados para os legisladores, como direito eleitoral, processo legislativo e partidos políticos, foram mais de 30 (trinta). Uma boa parte foi arquivada, sendo algumas sumariamente, pois não foram nem aceitas pelo plenário.

Por rigor metodológico, desconsideraram-se algumas propostas com a matéria repetida ou semelhante a PECs anteriores. Isso também porque o art. 60, parágrafo 5º, determina que a matéria de uma PEC que for rejeitada ou considerada prejudicada não pode constituir objeto de uma nova proposta de uma mesma sessão legislativa. É uma determinação formal para o procedimento de feitura de Emendas Constitucionais com relevantes impactos na materialidade da agenda de revisão constitucional. A sessão legislativa está disposta no art. 57 da CF e é o período anual de trabalho do Congresso Nacional. Inicia-se, em regra, em 02 de fevereiro indo até o dia 17 de julho, quando retoma em primeiro de agosto e finaliza em 22 de dezembro. Portanto, a proposta que for rejeita ou prejudicada, só poderá constituir objeto de uma nova proposta dentro desse período, no ano posterior.

Observa-se que quando a PEC é aprovada pelas casas, sua promulgação é imediata, não tendo que se falar em sanção ou veto presidencial. A retomada da autonomia do poder legislativo foi uma das medidas adotadas pela Constituição Federal de 1988, apesar de

confirmarem outras medidas contraditórias. De acordo com FIGUEIREDO E LIMONGI (1995, p. 175,)

“The Constitution of 1988 approved two distinct and contradictory sets of measures. On one hand, the constitutional delegates approved a series of measures that tended to strengthen Congress, recovering powers taken away from the legislature during the military period. On the other hand, the Constitution upheld the legislative powers granted to the executive during the authoritarian period. The new Constitution has not annulled the prerogatives that allowed the executive to control the legislative process during the military regime.”

O Período Militar foi um fator determinante na propositura da nova constituição. Levando, inclusive, a debates sobre a forma do regime político. Conforme explana CAREY (2005, p.94):

“The contemporary debate over regime type was triggered largely by the transitions to democracy in Latin America after the protracted experience of many countries in the region with military authoritarian regimes from the 1960s through the 1980s. The process of reestablishing civilian government raised the question whether faulty institutional design contributed earlier breakdowns of democratic government, and a number of observers argued that Latin America's presidential constitutional tradition contributed to democratic failure.”

Sendo assim, pode-se considerar que a intenção do legislador, dando mais autonomia, foi de deixar o poder legislativo mais independente em relação ao Executivo, a fim de equilibrar os poderes, dando mais evidência à democracia. Todavia, o presidente ainda dispõe de várias ferramentas constitucionais. De acordo com POZEN (2014, p.17):

“The President has several undisputed remedial tools of her own. She may use the power of the pulpit to criticize Congress and the courts and to pressure them into adopting reforms. She may use the veto to quash legislation—and the threat thereof to induce Congress to revise or abandon disfavored bills. She may grant pardons or reprieves to individuals convicted under laws or circumstances believed to be unconstitutional.”

## **2 As propostas de emendas constitucionais (PECs) relativas ao Direito Social à Segurança entre 2011 e 2015.**

O objetivo desta seção é compilar e levantar os dados referentes à atividade legislativa constitucional durante os anos de 2011 a 2015 no tocante ao Direito Social à Segurança. Para tanto, necessário se faz partir do questionamento relativo a quais Propostas de Emenda Constitucional sobre o Direito Social à Segurança (DSS) foram propostas pelo Senado Federal no período relevante. Hipotetiza-se que a esmagadora maioria das PECs sobre este assunto esteja ainda em tramitação, havendo poucas arquivadas ou transformadas em norma jurídica. Procedeu-se à análise das PECs da seguinte forma:

a) Visita ao sítio eletrônico do Senado Federal, utilizando o campo “Atividade Legislativa”, no qual foram preenchidos os itens “Tipo de Matéria” com a opção “PEC –



Figura 04: Compilação de dados de tramitação de PECs

| NÚMERO  | ASSUNTO             | ALTERAÇÕES   | STATUS        |
|---------|---------------------|--|---------------|
| 10/2012 | PENAL E PROC. PENAL | ART. 6º, ART. 29, X, ART. 53, § 1º, ART. 102, I, 'b', 'c', 'd', CF (EXTINÇÃO DE FORO POR PRE-IRROGATIVA DE FUNÇÃO) | ARQUIVADA     |
| 24/2012 | SEG. PÚBLICA        | ART. 157, IV, CF, ADCT   | EM TRAMITAÇÃO |
| 26/2012 | SEG. PÚBLICA        | ART. 34, ART. 144, ART. 167, CF  | EM TRAMITAÇÃO |
| 31/2012 | PENAL E PROC. PENAL | ART. 58, § 3º, CF  | EM TRAMITAÇÃO |
| 40/2012 | SEG. PÚBLICA        | ART. 30, ART. 144, CF  | EM TRAMITAÇÃO |
| 62/2012 | SEG. PÚBLICA        | ART. 144, § 4º, CF   | EM TRAMITAÇÃO |

Fonte: Autores da pesquisa.

O sítio eletrônico do Senado Federal (<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>) foi escolhido por ser base confiável e oficial de dados legislativos e ser a fonte que gera relatórios mais completos acerca da tramitação e matéria das PECs. Em complemento, os dados coletados (número da PEC; assunto; alterações; e *status*) foram selecionados por serem de marcada relevância para a averiguação e explanação de quais os dispositivos constitucionais mais “atacados” e quais os segmentos sociais mais atingidos.

Como resultado, verifica-se que, no ano de 2011 (primeiro ano do primeiro mandato da atual Presidente), foram propostas 8 (oito) PECs, sendo 2 (duas) delas arquivadas e 6 (seis) ainda em tramitação. Senão vejamos:

Tabela 01: Dados de tramitação de PECs 2011 por assunto

| NÚMERO   | ASSUNTO             | PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO ANO DE 2011                               |               |
|----------|---------------------|---|---------------|
|          |                     | ALTERAÇÕES  | STATUS        |
| 10/2011  | SEG. PÚBLICA        | ART. 144-A, CF  | EM TRAMITAÇÃO |
| 61/2011  | PENAL E PROC. PENAL | ART. 69, § 5º, CF   | EM TRAMITAÇÃO |
| 74/2011  | PENAL E PROC. PENAL | ART. 228, CF  | EM TRAMITAÇÃO |
| 78/2011  | SEG. PÚBLICA        | ART. 144, § 1º, CF  | EM TRAMITAÇÃO |
| 83/2011  | PENAL E PROC. PENAL | ART. 228, CF  | ARQUIVADA     |
| 102/2011 | SEG. PÚBLICA        | ART. 129, VII, CF   | EM TRAMITAÇÃO |
| 109/2011 | PENAL E PROC. PENAL | ART. 29, X; ART. 96; ART. 102, I, "b", "c", "d"; ART. 105, I, "a", "b", "c", CF | ARQUIVADA     |
| 118/2011 | SEG. PÚBLICA        | ART. 67, XII, CF  | EM TRAMITAÇÃO |

Fonte: Autores da pesquisa.

Conforme se evidencia da tabela acima, 4 (quatro) PECs tratam de Segurança Pública e a mesma quantidade versa sobre Direito Penal e Processual Penal, dentre as quais merecem destaque as de nº 10/2011, 78/2011, 74/2011, e 83/2011, as duas primeiras alterando o art. 144, CF e as demais modificando o art. 228 da mesma legislação.

Ademais, importante frisar que a PEC nº 83/2011 diz respeito à redução da maioria penal para 16 (dezesesseis) anos, bem como as PECs de nº 102/2011 e 109/2011, que versam, respectivamente, sobre a retirada da função de controle externo da atividade policial pelo Ministério Público e extinção do foro privilegiado com a seguinte ementa: “*dispõe que os*

*agentes públicos detentores de foro privilegiado citados anteriormente responderão nos crimes comuns e nos crimes de responsabilidade na localidade onde exercem suas funções”.*

No ano de 2012, é possível identificar que foram propostas 6 (seis) PECs, com apenas 1 (uma) com arquivamento determinado e 5 (cinco) ainda em tramitação. Vejamos:

Tabela 02: Dados de tramitação de PECs 2012 por assunto

| NÚMERO  | ASSUNTO             | PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO ANO DE 2012        |               |
|---------|---------------------|--|---------------|
|         |                     | ALTERAÇÕES   | STATUS        |
| 10/2012 | PENAL E PROC. PENAL | ART. 5º; ART. 29, X; ART. 53, § 1º; ART. 102, I, "b", CF | ARQUIVADA     |
| 24/2012 | SEG. PÚBLICA        | ART. 167, IV, CF; ADCT                                   | EM TRAMITAÇÃO |
| 26/2012 | SEG. PÚBLICA        | ART. 34; ART. 144; ART. 167, CF                          | EM TRAMITAÇÃO |
| 31/2012 | PENAL E PROC. PENAL | ART. 58, §3º, CF   | EM TRAMITAÇÃO |
| 40/2012 | SEG. PÚBLICA        | ART. 30; ART. 144, CF                                    | EM TRAMITAÇÃO |
| 52/2012 | SEG. PÚBLICA        | ART. 144, §4º, CF  | EM TRAMITAÇÃO |

Fonte: Autores da pesquisa.

Conforme acima demonstrado, nota-se que 4 (quatro) PECs versam de Segurança Pública (mesmo número de 2011) e 2 (duas) tratam sobre Direito Penal e Processual Penal. Destas seis, destacam-se as Propostas de Emenda Constitucional de nº 26/2012, 40/2012, 52/2012, todas com o fito de alterar o art. 144, da Lei Maior.

Afora isso, notamos a proposição da PEC nº 10/2012, novamente com proposta de extinção do foro privilegiado, agora com a seguinte ementa: *“acrescenta dispositivo ao art. 5º da Constituição Federal para vedar a instituição de foro, por prerrogativa de função, para infrações penais comuns”*. Dessa forma, caso aprovada, os detentores da prerrogativa de foro (em regra da Justiça Federal), seriam julgados pela Justiça Comum, nos Tribunais de Justiça dos respectivos Estados.

Já em 2013, averiguou-se que foram propostas 7 (sete) PECs, tendo 1 (uma) sido transformada em norma jurídica, alterando a redação do art. 144, CF e possuindo a seguinte ementa: *“altera o art. 144 da Constituição Federal dispondo que a segurança viária, exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do seu patrimônio nas vias públicas(...)”*. Das demais seis propostas, 2 (duas) tiveram seu arquivamento determinado e 4 (quatro) ainda em trâmite.

Tabela 03: Dados de tramitação de PECs 2013 por assunto

| NÚMERO  | ASSUNTO             | PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO ANO DE 2013 |                                |
|---------|---------------------|---|--------------------------------|
|         |                     | ALTERAÇÕES  | STATUS                         |
| 19/2013 | SEG. PÚBLICA        | ART. 42, CF                                       | EM TRAMITAÇÃO                  |
| 21/2013 | PENAL E PROC. PENAL | ART. 228, CF                                      | EM TRAMITAÇÃO                  |
| 27/2013 | SEG. PÚBLICA        | ART. 144, §10, CF                                 | ARQUIVADA                      |
| 48/2013 | PENAL E PROC. PENAL | ART. 228, CF                                      | ARQUIVADA                      |
| 51/2013 | SEG. PÚBLICA        | ART. 21; ART. 24; ART. 143; ART. 144, CF          | EM TRAMITAÇÃO                  |
| 62/2013 | PENAL E PROC. PENAL | ART. 37, §10, CF                                  | EM TRAMITAÇÃO                  |
| 77/2013 | SEG. PÚBLICA        | ART. 144, §10º, CF                                | TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA |

Fonte: Autores da pesquisa.

De acordo com a tabela retro, nota-se que 3 (três) PECs abordam o assunto Direito Penal e Processual Penal e 4 (quatro) dizem respeito à Segurança Pública (mesmo número de

2011 e 2012). Dentre estas sete propostas de 2013, merecem destaque as Propostas de Emenda Constitucional de nº 21/2013, 48/2013, 27/2013 e 77/2013, as duas primeiras alterando o art. 228, CF e as demais modificando o art. 144 da mesma legislação. Em complemento, necessário ainda dar o devido destaque às PECs nº 21/2013 e 48/2013, novamente com proposta de redução da maioria penal, agora para 15 (quinze) e 16 (dezesseis) anos respectivamente, bem como à PEC de nº 62/2013, que versa, outra vez, sobre extinção do foro privilegiado por prerrogativa de função, agora para atos de improbidade administrativa. Analisando o ano de 2014 – ano de novas eleições presidenciais –, identificou-se que houve apenas 1 (uma) PEC proposta pelo Senado Federal, tendo esta sido arquivada. Senão vejamos:

Tabela 04: Dados de tramitação de PEC 2014 por assunto

| PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO ANO DE 2014 |              |                      |           |
|---|--------------|----------------------|-----------|
| NÚMERO  | ASSUNTO      | ALTERAÇÕES           | STATUS    |
| 33/2014   | SEG. PÚBLICA | ART. 23; ART. 24, CF | ARQUIVADA |

Fonte: Autores da pesquisa.

Nota-se que a PEC de nº 33/2014 diz respeito à Segurança Pública, necessário dar o devido relevo a mesma, eis que se trata de possibilidade de alteração da competência dos Entes Federativos para legislar sobre segurança pública, conforme se observa da ementa: “*altera os arts. 23 e 24 da Constituição Federal, para tornar competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a de garantir a segurança pública e para tornar competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal legislar sobre segurança pública*”.

Já no ano de 2015 (primeiro ano do segundo mandato da atual Presidente), foram propostas 4 (quatro) PECs, todas ainda em tramitação. Vejamos abaixo:

Tabela 05: Dados de tramitação de PECs 2015 por assunto

| PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO ANO DE 2015 |                     |   |               |
|---|---------------------|---|---------------|
| NÚMERO  | ASSUNTO             | ALTERAÇÕES  | STATUS        |
| 15/2015   | PENAL E PROC. PENAL | ART. 228, CF                                      | EM TRAMITAÇÃO |
| 58/2015   | SEG. PÚBLICA        | ART. 144, §9º, CF                                 | EM TRAMITAÇÃO |
| 115/2015  | PENAL E PROC. PENAL | ART. 228, CF                                      | EM TRAMITAÇÃO |
| 131/2015  | SEG. PÚBLICA        | ART. 21; ART. 22; ART. 32; ART. 144; ART. 167, CF | EM TRAMITAÇÃO |

Fonte: Autores da pesquisa.

Conforme se evidencia da tabela acima, 2 (duas) PECs tratam de Segurança Pública e a mesma quantidade versa sobre Direito Penal e Processual Penal, dentre as quais todas merecem destaque, visto que se referem a alterações no art. 144, CF e no art. 228 da mesma legislação. Ademais, a PEC nº 15/2015 diz respeito à redução da maioria penal de 18 (dezoito) para 16 (dezesseis) anos para crimes hediondos e a PEC nº 115/2015, a redução da

maioridade penal para 16 (dezesesseis) anos para crimes hediondos, homicídio doloso e lesão corporal seguida de morte.

Dessa forma, o que se evidencia dos dados acima, é que os dispositivos constitucionais com maior número de PECs visando sua alteração são os artigos 144 e 228, ambos da Constituição Federal, com respectivamente 10 (dez) e 6 (seis) propostas para cada um deles.

No período de 2011 a 2015 (até 31/outubro), foram propostas, no Senado Federal, 26 (vinte e seis) Propostas de Emenda Constitucional voltadas ao DSS, previsto no art. 6º, CF este mesmo, por óbvio uma cláusula pétrea. Dentre estas, apenas uma fora transformada em norma jurídica, incluindo o parágrafo 10º ao art. 144, CF. De outro lado, o que se verifica é que há notável demora na aprovação ou rejeição de PECs neste período, eis que 19 (dezenove) delas ainda se encontram em tramitação. Ademais, houve 6 PECs arquivadas, dentre as quais verifica-se que há propostas sobre temas relevantes e polêmicos, tais como redução da maioria penal (2 PECs), e extinção do foro privilegiado por prerrogativa de função e para julgamento de Presidente, Governador, Prefeito e seus respectivos vices por prática de crimes comuns.

### **3 Os interesses “classistas” na aprovação das propostas de emenda constitucional relativas ao Direito Social à Segurança**

Esta seção visa filtrar os setores sociais mais cujos direitos seriam mais afetados pela aprovação das PECs ainda em trâmite, bem como contabilizar o tempo gasto para a aprovação ou rejeição destas. Para tanto, pergunta-se quais os segmentos sociais com maiores interesses representados pelas Ementas previstas nestas PECs e qual a duração de tempo para que se decida pela aprovação ou rejeição. Imagina-se que sejam identificados setores como Ministério Público, adolescentes em conflito com a lei, servidores públicos com foro privilegiado e membros da atividade policial Federal, Estadual e Municipal, havendo discrepância entre o lapso temporal para decidir sobre PECs de interesse da elite política e as de interesse de comuns.

Diante disso, necessário organizar e interpretar os dados acima coletados, fazendo-se uma subdivisão das PECs por “classe afetada”. Da análise das propostas, foram eleitas três classes. Desta subdivisão, foi obtido o seguinte resultado:

Tabela 06: PECs classificadas por interesse.

|            | PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL         |   |   |
|------------|--|---|---|
|            | INTERESSE DA ELITE POLÍTICA                | INTERESSE DOS COMUNS                                    | INTERESSE DE ENTIDADE DE CLASSES OU COORPORAÇÕES  |
| EM TRÂMITE | 62/2011; 24/2012*; 31/2012; 62/2013;       | 74/2011; 118/2011; 40/2012*; 21/2013; 15/2015; 115/2015 | 10/2011; 78/2011; 102/2011; 24/2012*; 26/2012; 40/2012*; 52/2012; 19/2013; 51/2013; 58/2015; 131/2015 |
| REJEITADAS | 109/2011; 10/2012; 33/2014                 | 83/2011; 48/2013;                                       | 27/2013   |
| APROVADAS  |  | 77/2013*  | 77/2013*  |
|            | * : PEC'S que atendem mais de um interesse |   |   |

Contabilizando-as, tem-se:

Tabela 07: Quantidade de PECs classificadas por interesse.

|            | PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL |                      |   |
|------------|------------------------------------|----------------------|---|
|            | INTERESSE DA ELITE POLÍTICA        | INTERESSE DOS COMUNS | INTERESSE DE ENTIDADE DE CLASSE OU COORPORAÇÕES |
| EM TRÂMITE | 4                                  | 6                    | 11  |
| REJEITADAS | 3                                  | 2                    | 1   |
| APROVADAS  | 0                                  | 1                    | 1   |
| TOTAL      | 7                                  | 9                    | 13  |

O que se depreende do acima exposto é que 50% (13 propostas) das PECs do Período da pesquisa servem aos interesses das entidades de classe ou corporações, das quais merecem grande relevo as voltadas à atividade policial, tais como Polícia Federal e Polícia Civil.

De outro lado, 50% (3 propostas) das PECs rejeitadas dizem respeito aos interesses das elites políticas, dentre as quais vale destacar que foram rejeitadas 2 (duas) versando sobre a extinção do foro privilegiado no julgamento dos crimes comuns. Ou seja, arquivou-se a possibilidade de diminuição de prerrogativas políticas. Estes dados elucidam uma ideia de que tem se atendido muito mais os interesses da elite política que o das classes populares. Assim, os interesses dos estados em atender suas demandas deixam a representação popular com a câmara baixa. (NEIVA; SOARES, 2013, p. 110).

No que tange ao interesse da sociedade civil, esta tem seus interesses dispostos em 23,07% (6 PECs). Destas, vale dar relevo às propostas rejeitadas, visto que ambas versam sobre redução da maioria penal. Ademais, neste ponto, imperioso gizar que há inegável clamor social, diante da atual fragilidade da segurança pública no Brasil e a percepção de insegurança premente na população em geral, especialmente entre os mais pobres moradores das periferias dos grandes centros urbanos. É possível se observar nesta pesquisa que há 5 (cinco) PECs sobre o assunto (24% do total), sendo 1 (uma) em 2011, 2 (duas) em 2013 e 2 (duas) em 2015.

Neste contexto, vale ressaltar que o art. 228, CF, que trata da idade penal, é, pela melhor doutrina, Cláusula Pétrea, por gozar de regime jurídico constitucional idêntico a direitos, liberdades e garantias fundamentais (CANOTILHO, ET al, p. 4637).

Ademais, “a vinculação da atividade legislativa é essencial não só para a proteção dos direitos fundamentais como também para a concretização destes em inúmeras hipóteses” (MENDES, 2012, p. 311). De outra ponta, da verificação do tempo de duração para aprovar ou rejeitar as propostas, dentro de cada uma das classes tem-se o seguinte:



do oprimido, o que dá mais prova da realidade da opressão”. O Senado Federal parece esquecer que “o Poder Constituinte pertence ao povo, que não o delega a eles, constituintes. Estes apenas recebem do povo mandatos para o exercício daquele Poder (GRAU, 1985, p. 39).

## **Conclusão**

Sem dúvidas, numa perspectiva comparada, a atividade constituinte revisora brasileira é extremamente prolífica. São espantosamente numerosas as Emendas Constitucionais propostas no período estudado. Assim, vê-se que a Constituição não atingiu a estabilidade desejada, permanecendo esta sempre na agenda constituinte, como se não houvesse se encerrado o processo de reconstitucionalização (COUTO; ARANTES, 2006, p. 41).

Para agravar, o processo legislativo constitucional para aprovação ou rejeição de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) é diferenciado do procedimento para aprovação de Leis Ordinárias. Aquela pode ser proposta pela Câmara dos Deputados, Senado Federal (com, no mínimo, 1/3 dos membros de cada casa legislativa), Presidente da República ou pode ser apresentada por mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da federação.

Em seguida, é enviada às comissões de constituição para a análise de irregularidades. Depois da propositura, a PEC será discutida e votada nas duas casas legislativas em dois turnos de votação cada. Para a aprovação é necessário que 3/5 dos membros de cada casa votem favorável. Após a aprovação, a PEC se tornará Emenda Constitucional e será promulgada, não existindo sanção ou veto presidencial.

Ademais há trechos da Constituição Federal que são imutáveis (Cláusulas Pétreas), assim, caracteriza-se a Lei Maior pátria como uma Constituição super rígida.

Durante do Período desta pesquisa, de 2011 a 2015 (até 31/10), foram propostas, no Senado Federal, 26 (vinte e seis) Propostas de Emenda Constitucional (PECs) voltadas ao Direito Social à Segurança, previsto no art. 6º, CF.

Dentre estas, apenas uma fora transformada em norma jurídica, incluindo o § 10º ao art. 144, CF. Outrossim, verificou-se notável demora no processamento e emissão de decisão definitiva (aprovação, arquivamento, prejuízo, rejeição, etc.) de PECs neste período, eis que 19 (dezenove) delas ainda se encontram em tramitação, sendo o tempo médio de tramitação das PECs já deliberada foi de 675 (seiscentos e setenta e cinco) dias.

Afora isso, houve 6 (seis) PECs arquivadas, dentre as houve propostas sobre temas socialmente relevantes e polêmicos, tais como redução da maioria penal (2 PECs), extinção do foro privilegiado por prerrogativa de função e extinção do foro privilegiado para

juízo de Presidente, Governador, Prefeito e seus respectivos vices por prática de crimes comuns.

Esta pesquisa usou dados da atividade legislativa constitucional revisora coletados nas bases oficiais do Senado Federal para verificar a validade de algumas hipóteses; a proposição central de que (H1) *a competência de iniciativa revisora constitucional tem sido usada indevidamente para alterar dispositivos constitucionais pétreos com relevante frequência*. Como resultado, o que se obteve foi que, de fato, os Senadores têm equivocadamente se ocupado em propor e deliberar sobre alteração de Cláusulas Pétreas, a exemplo do artigo 228 (CF/88), que é constantemente alvo de PECs, tais como a 74/2011, 83/2011, 21/2013, 48/2013, 15/2015 e 115/2015. Tal fato, indubitavelmente afronta a rigidez e supremacia constitucional.

Da análise das 19 (dezenove) Propostas de Emenda Constitucional de iniciativa do Senado Federal no período relevante (2011 a 2015), é possível extrair que os segmentos sociais cujos interesses mais diretamente afetados pela aprovação das mesmas seriam os membros do Ministério Público, com a extinção da função institucional de controle externo da atividade policial; os adolescentes em conflito com a lei, com a possibilidade de redução da maioria penal (em mais de uma PEC); os servidores públicos com foro privilegiado, tendo em vista a possível extinção desta prerrogativa; e membros da atividade policial, face às inúmeras PECs voltadas para a aplicação de recursos públicos, criação de fundos institucionais, acréscimos à remuneração e instituição de benefício de amparo às famílias dos mesmos.

De modo que, quanto à possibilidade de haver uma (H2) *tendência do Congresso Nacional de privilegiar a tramitação célere das matérias sujeitas a alteração constitucional, os estratos sociais atingidos, como as classes políticas e o funcionalismo federal*; os dados analisados sobre os períodos de tramitação comparados por matéria mostram que o tempo médio de tramitação das PECs que versam sobre os interesses da elite política são bastante inferiores às de interesse dos comuns, estas com trâmite médio de 917 (novecentos e dezessete) dias e aquelas com 607 (seiscentos e sete) dias, o que corresponde a quase um ano (310 dias). Vale ressaltar, que a PEC mais célere acerca de interesses dos comuns exigiu 538 (quinhentos e trinta e oito) dias, enquanto a mais rápida versando sobre os interesses políticos durou 258 (duzentos e cinquenta e oito) dias – constando-se nova diferença de quase um ano (280) dias.

Quanto ao DSS, tema de marcado interesse da sociedade civil e dos estratos populares, o que se observa é que, além de ter sido aprovada apenas uma PEC entre 2011 e 2015 (o que

se entende que se deu muito mais por desinteresse legislativo), o constituinte revisor demonstra uma produção compatível, aqui sim!, com uma constituição rígida que protege a estabilidade das regras de status constitucional. Isto fica claro quando comparamos as numerosas propostas de alteração de Cláusulas Pétreas, tais como o art. 228, e os discretos resultados de tramitação.

Finalmente, esta pesquisa constatou que apesar da intenção do Constituinte Originário em promulgar uma Constituição Federal super rígida, com o objetivo de prover à recente democracia brasileira algo de estabilidade institucional e segurança jurídica; a prática diária do Constituinte Derivado é de constante busca pela alteração das regras constitucionais, especialmente para promover interesses das elites políticas e administrativas ligadas ao Estado; Numa celebração dos velhos patrimonialismo, clientelismo e cooperativismo que têm marcado e flagelado a dinâmica política do Brasil por séculos.

## REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2014.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 10, de março 2011.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 61, de junho de 2011.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 74, de agosto de 2011.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 78, de agosto de 2011.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 83, de agosto de 2011.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 102, de outubro de 2011.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 109, de novembro de 2011.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 118, de novembro de 2011.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 10, de março de 2012.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 24, de maio de 2012.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 26, de maio de 2012.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 31, de junho de 2012.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 40, de julho de 2012.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 52, de outubro de 2012.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 19, de abril de 2013.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 21, de abril de 2013.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 27, de maio de 2013.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 48, de setembro de 2013.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 51, de setembro de 2013.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 62, de novembro de 2013.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 77, de dezembro de 2013.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 33, de outubro de 2014.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 15, de março de 2015.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 58, maio de 2015.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 115, de agosto de 2015.
- BRASIL. Projeto de Emenda Constitucional nº 131, de setembro de 2015.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 20.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. Coimbra: Editora Coimbra, 1994.
- CAREY, John. **Presidential versus Parliamentary Government**. Handbook of New Institutional Economics, pp. 91-122, 2005.
- COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. **Constituição, governo e democracia no Brasil**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 21, n. 61, p. 41-62, junho de 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092006000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 de novembro de 2015.
- DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo Constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais**. São Paulo: Atlas, 2011.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3.ed. São Paulo: Globo, 2001.

- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 33.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Constitutional Change, Legislative Performance and Institutional Consolidation**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. n. 29, pp. 175-200, outubro de 1995.
- GRAU, Eros Roberto. **A Constituinte e a Constituição que Teremos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.
- LASSALE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 9.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva, et al. **Tratado de Direito Constitucional**, 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional: direitos fundamentais**. Tomo IV. 2.ed. Coimbra: Editora Coimbra, 1998.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira. **Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 19, n. 39, p. 183-196, junho de 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000200013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 de novembro de 2015.
- NEIVA, Pedro Robson Pereira; SOARES, Márcia Miranda. **Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?** Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 28, n. 81, p. 97-115, fevereiro de 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092013000100007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092013000100007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 de novembro de 2015.
- POMBO-DE-BARROS, Carolina Fernandes; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; ARRUDA, Ângela Maria Silva. **Há vida na política social: representação social de cidadania entre senadores brasileiros**. Physis, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 143-166, 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-73312013000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312013000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 de novembro de 2015.
- POZEN, David. **Self-Help and the Separation of Powers**. The Yale Law Journal. n. 124. 2014.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- SHAPIRO, Martin. **Law and Politics: The Problem of Boundaries**. n. 45. pp. 767-774.
- SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A Constituinte Burguesa: qu'est-ce que le tiers état?** 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 38.ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.