



SENADO FEDERAL

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB

EDUARDO PEREIRA DA SILVA

O BRASIL E AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS DE 1824 A 2017:

Tradição e protagonismo do chefe do Poder Executivo Federal?

Brasília

2018

EDUARDO PEREIRA DA SILVA

O BRASIL E AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS DE 1824 A 2017:

Tradição e protagonismo do chefe do Poder Executivo Federal?

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *latu sensu* em Especialização em Análise de Constitucionalidade realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de Especialista em Análise de Constitucionalidade.

Área de Concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Victor Aguiar Jardim de Amorim

Brasília

2018

EDUARDO PEREIRA DA SILVA

O BRASIL E AS REFORMAS CONSTITUCIONAIS DE 1824 A 2017:

Tradição e protagonismo do chefe do Poder Executivo Federal?

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *latu sensu* em Especialização em Análise de Constitucionalidade, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de Especialista em Análise de Constitucionalidade.

Brasília, 24 de setembro de 2018.

Banca Examinadora

Professor Mestre Victor Aguiar Jardim de Amorim

Professor Mestre Luciano Henrique da Silva Oliveira

RESUMO

Por tradição histórica, todas as Constituições brasileiras conferiram ao Poder Legislativo, em especial, à Câmara dos Deputados, a iniciativa de propor reformas aos textos constitucionais. As 194 reformas ocorridas no período de 1824 a 2017 evidenciam o protagonismo do Poder Legislativo no exercício do poder constitucional derivado. A tradição constitucional brasileira não corrobora os argumentos apresentados por membros da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, favoráveis à inclusão do presidente da República no rol dos legitimados constantes do artigo 60 da Constituição de 1988. A presente pesquisa, um estudo de caso com abordagem dogmática jurídica descritiva, nas dimensões analítica e empírica, do tipo *lege lata*, encontra-se na disciplina do Direito Constitucional e compreende o levantamento de informações sobre as reformas constitucionais ocorridas desde a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, até a Emenda Constitucional nº 99, de 2017, promovida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Palavras-chave: Constituição; Constitucionalismo; Reforma; Emenda; Iniciativa.

ABSTRACT

Throughout Brazilian historical tradition, the Brazilian Constitutions conferred to the Legislative Power to propose reforms on the constitutional text, especially to the Chamber of Deputies. In the period of 1824 to 2017, one hundred and ninety four (194) reforms protagonism the role of the Legislative Branch in exercise the derivative constitutional power. The Brazilian Constitutional tradition does not corroborate the arguments presented by its members in the 1987 National Constituent Assembly to include the president of the Republic in the legitimates role of 1988 Constitution, article sixty (60). This research is a case study with a legal dogmatic descriptive, and analytical and empirical dimension of *lege lata* type, found in the Constitutional Law. In addition, it comprises information of the constitutional reforms from the year of 1824 of The Political Constitution of the Brazilian Empire to the year of 2017 Constitutional Amendment n° 99, promoted in the Constitution of the Republic Federative of Brazil of 1988.

Keywords: Constitution; Constitutionalism; Reform; Amendment; Initiative. .

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. O FENÔMENO DO CONSTITUCIONALISMO	11
1.1. Breve contexto histórico do período pré-constitucional brasileiro.....	13
2. AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E SUAS REFORMAS	15
2.1. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824	15
2.1.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados.....	15
2.1.2. As reformas constitucionais ocorridas.....	16
2.2. Constituição da República dos Estados Unidos do Brazil, de 24 de fevereiro de 1891	17
2.2.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados.....	17
2.2.2. As reformas constitucionais ocorridas.....	18
2.3. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934... 18	
2.3.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados.....	19
2.3.2. As reformas constitucionais ocorridas.....	19
2.4. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. 20	
2.4.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados.....	21
2.4.2. As reformas constitucionais ocorridas.....	21
2.5. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946	22
2.5.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados.....	22
2.5.2. As reformas constitucionais ocorridas.....	23
2.6. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967	24
2.6.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados.....	25
2.6.2. As reformas constitucionais ocorridas.....	26
2.7. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.	29
2.7.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados.....	30

2.7.2. As reformas constitucionais ocorridas.....	31
3. CONSOLIDAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS	36
3.1. Quanto à vigência dos textos constitucionais	36
3.2. Quanto às regras para reformas dos textos constitucionais	37
3.3. Quanto à quantidade de reformas ocorridas nos textos constitucionais	37
3.4. Quanto à legitimidade para a iniciativa de reformas dos textos constitucionais	38
3.5. Quanto ao protagonismo de iniciativa de reformas constitucionais	39
3.6. Quanto às matérias que foram objeto de reformas constitucionais.....	41
CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

O inciso II do artigo 60 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 relaciona o presidente da República, ao lado da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das Assembleias Legislativas estaduais, como agente legitimado na iniciativa de propor emendas ao texto constitucional.

Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, havia, ao mesmo tempo, argumentos favoráveis e contrários acerca da hipótese de se conferir tal legitimidade ao chefe do Poder Executivo Federal.

Conforme consta nos Anais da Assembleia Constituinte, o professor e jurista mineiro José Afonso da Silva, questionado na sessão de 28/04/1987, da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reforma e Emendas, sobre *tradição constitucional brasileira*, assim se manifestou:

A tradição do Brasil foi sempre a do processo de emenda de competência do Congresso Nacional. O poder de iniciativa é que mudou um pouco. **Anteriormente, o Presidente da República não tinha o poder da iniciativa de emenda constitucional: em 1964 foi que surgiu, na verdade, com os atos institucionais.** O poder de emenda é também de iniciativa do Presidente da República. Nos sistemas anteriores, a possibilidade era apenas de iniciativa parlamentar, normalmente 4/5, 2/3, 1/3, enfim, e pelas Assembleias Legislativas dos Estados. É da tradição brasileira admitir emendas por mais da metade das Assembleias Legislativas do Estado, emendas estas que deveriam ser aprovadas em cada Assembleia pela maioria absoluta. Isto nunca foi utilizado no País. A de 1946 previa e não foi utilizada – isto não quer dizer que não deva ser previsto, porque nós estamos hoje sofrendo transformações. E é bem possível que, neste novo sistema, as Assembleias venham a ter interesse em propor emendas. (grifou-se)

O deputado constituinte Orlando Pacheco (PFL/SC) apresentou proposta perante a Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, no sentido de garantir a iniciativa de emendamento ao presidente da República, a qual foi *rejeitada* conforme o seguinte parecer:

Prevê direito de iniciativa de emenda, também, para o Presidente da República. O ilustre Autor da proposta, transcrevendo trecho do Relatório - "*Sem chegar a refletir a maioria, alguns Constituintes deixaram de conferir ao Presidente da República o direito de iniciativa...*" -, concluiu que "*a*

grande maioria propôs sugestões no sentido de conferir ao Presidente da República a faculdade relativamente à iniciativa para a emenda à Constituição".

A conclusão é improcedente.

A omissão da figura do Presidente da República, no dispositivo que trata da competência para a iniciativa significa, justamente, o inverso; ou em outras palavras, significa que não lhe atribuíram o direito de iniciativa.

A orientação que adotamos no Anteprojeto seguiu a tradição da história constitucional brasileira nos períodos democráticos. Com efeito, as Constituições de 1824 (artigo 174), de 1891 (artigo 90), de 1934 (artigo 178) e de 1946 (artigo 217) só previam o direito de iniciativa aos órgãos legislativos, evidentemente, por serem representativos da soberania popular. Algumas (1934 e 1946) incluíram as Assembleias Legislativas. **Foi o Ato Institucional n. 1, de 1964, que outorgou ao Presidente da República o direito de iniciar o processo de alteração à Lei Maior.**

O Ato Institucional n.2, de 1965, manteve a disposição, o mesmo acontecendo com a Constituição atual, na redação original (artigo-50) e na decorrente da Emenda n.1, de 1969.

Pela rejeição da presente emenda. (grifou-se)

No entanto, a matéria foi novamente submetida à mesma Comissão da Organização Eleitoral, Partidária e Garantia das Instituições, desta feita pelo deputado constituinte Saulo Queiroz (PFL/MS), e recebeu parecer pela *aprovação*:

A Emenda No. 400157-5, de autoria do constituinte Saulo Queiroz, pretende acrescentar ao artigo 21 do Anteprojeto da Subcomissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas, item atribuindo ao Presidente da República a iniciativa de emenda à constituição, sob o argumento de que "*a tradição constitucional brasileira sempre consagrou tal faculdade ao Chefe do Poder Executivo*".

No Parecer ao Anteprojeto, salientamos que, de mero executor das leis, na doutrina clássica da separação dos poderes, **o Executivo transformou-se inicialmente, em co-legislador ao lado do Parlamento, para, em seguida, assumir a posição de liderança no processo legislativo, seja no regime presidencialista, seja no parlamentarismo.**

Pela aprovação da Emenda. (grifou-se)

Resta, portanto, a dúvida sobre qual é a tradição constitucional brasileira acerca da legitimidade ativa do chefe do Poder Executivo Federal na iniciativa de propor reformas ao texto constitucional.

Desta forma, a pesquisa averiguará a hipótese de o chefe do Poder Executivo Federal ter atuado, ao longo do período de estudo, tradicionalmente como o agente iniciador das reformas constitucionais brasileiras.

Neste sentido, o presente estudo busca verificar, de forma analítica e empírica, no contexto da evolução do constitucionalismo brasileiro e da relação entre os poderes, em que medida se observa a participação do chefe do Poder Executivo Federal na iniciativa das reformas constitucionais ocorridas.

A presente pesquisa encontra-se na esfera do Direito Constitucional e compreende o período desde a outorga da Carta Imperial de 1824 até a última emenda promovida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Emenda Constitucional – EC nº 99, de 15/12/2017.

O trabalho observa também, como pano de fundo, a moldura dos acontecimentos históricos e sociais que influenciou o processo de constitucionalização brasileiro, levando em conta seus aspectos jurídicos e políticos.

A pesquisa igualmente se ocupa em estudar as regras para a proposição de reformas constitucionais, e ainda, verificar quais foram os agentes legitimados para iniciar tais propostas.

Por fim, a pesquisa pretende identificar as matérias que foram tratadas por todas as reformas nos textos constitucionais.

Assim, a pesquisa pretende responder as seguintes questões: 1) houve *endurecimento* ou *flexibilização* das regras de reformas constitucionais?; 2) qual foi o *legitimado protagonista* na iniciativa das reformas constitucionais?; 3) quais *matérias* foram objeto de reformas constitucionais?

A presente pesquisa é um estudo de caso, com abordagem dogmática jurídica descritiva, em suas dimensões analítica (as relações entre os conceitos operacionais básicos do conhecimento jurídico) e empírica (a dimensão positivada do direito empiricamente observável), e do tipo *lege lata*, isto é, de acordo com a lei ora existente.

Neste sentido, o foco primordial da pesquisa é o levantamento minucioso de informações contidas nos textos originais das Constituições e das respectivas normas reformadoras, limitando-se, do ponto de vista acadêmico, a uma abordagem básica, nas perspectivas históricas e jurídicas, com a contextualização do ambiente político que emoldurava as reformas ocorridas entre 1824 e 2017.

O referido levantamento de informações foi feito a partir dos portais de [Atividade Legislativa](#) e de [Legislação](#) das páginas na internet, respectivamente, da Câmara dos Deputados e da Presidência da República.

Para a identificação e classificação dos assuntos que foram objeto das reformas constitucionais, adotou-se como parâmetro o sumário da Constituição de 1988, utilizando-se as divisões de *título* e de *capítulo*.

1. O FENÔMENO DO CONSTITUCIONALISMO

Na doutrina de BARROSO (2018, p. 31), *constitucionalismo* significa a limitação do poder e a supremacia da lei (Estado de direito, *rule of law*, *Rechtsstaat*). O nome sugere, de modo geral, a existência de uma Constituição.

Para aquele autor, os Estados¹ que adotam o modelo político-jurídico constitucional buscam, por um lado, proteger valores fundamentais da sociedade, ao mesmo tempo em que organizam e limitam materialmente o poder.

Em um Estado constitucional existem três ordens de limitação do poder. Em primeiro lugar, as limitações *materiais*: há valores básicos e direitos fundamentais que não devem ser sempre preservados, como a dignidade da pessoa humana, a justiça, a solidariedade e os direitos à liberdade de religião, de expressão, de associação. Em segundo lugar, há uma específica estrutura *orgânica* exigível: as funções de legislar, administrar e julgar devem ser atribuídas a órgãos distintos e independentes, mas que, ao mesmo tempo, se controlem reciprocamente (*checks and balances*). Por fim, há limitações *processuais*: os órgãos do poder devem agir não apenas com fundamento na lei, mas também observando o devido processo legal, que congrega regras tanto de caráter procedimental (contraditório, ampla defesa, inviolabilidade do domicílio, vedação de provas obtidas por meios ilícitos) como de natureza substantiva (racionalidade, razoabilidade-proporcionalidade, inteligibilidade). Na maior parte dos Estados ocidentais instituíram-se, ainda, mecanismos de controle de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. (BARROSO, 2018, p. 31)

Dentro do sistema hierárquico das normas jurídicas, a Constituição ocupa lugar de destaque, de supremacia, irradiando princípios e regras para todo o ordenamento jurídico, com a função primordial de conferir *estabilidade* ao Estado e à sociedade, mas, ao mesmo tempo, não pode ser imutável, mas suficientemente *flexível* para acompanhar as mudanças sociais.

¹ Para informações mais detalhadas sobre a doutrina do constitucionalismo e a experiência mundial, consulte, por exemplo, a obra “*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*” do jurista português José Joaquim Gomes Canotilho, cujas ideias serviram de inspiração na elaboração da Constituição Federal brasileira de 1988. Na mesma linha, outros trabalhos de relevo, tais como “*Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*”, do professor doutor e Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, e, ainda, “*Curso de Direito Constitucional*”, dos professores doutores Ingo Wolfgang Sarlet, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero, conduzem o leitor ao conhecimento e análise das experiências constitucionais ocorridas em países como Reino Unido, Estados Unidos, França e, mais recentemente, no México, Rússia, Alemanha, Áustria e Espanha.

Para SARLET (2018, p. 123):

No âmbito da evolução do constitucionalismo moderno, uma das funções da constituição é a de assegurar um nível adequado de estabilidade às instituições políticas e jurídicas. Não apenas por isso, mas também por tal razão, a rigidez constitucional, traduzida pela dificuldade maior de alteração do texto constitucional em relação ao processo legislativo ordinário, serve ao propósito de garantir a permanência e a estabilidade, embora não a imutabilidade da constituição. Tal estabilidade no mais das vezes abrange também garantias contra a supressão de determinados conteúdos da constituição, blindados até mesmo contra a ação do poder de reforma constitucional, conteúdos que passaram a ser conhecidos também como “*cláusulas pétreas*” ou “garantias de eternidade” (do alemão *Ewigkeitsklauseln*). (2018, p. 123)

Desta forma, as Constituições podem prever as regras que o poder constituinte derivado tenha a seu dispor para promover a alteração do texto constitucional.

Quanto à questão terminológica, recorre-se à lição de BARROSO (2018, p. 182-183):

Poder constituinte originário é o poder constituinte propriamente dito, [...] que concentra a energia inicial pela qual se cria ou se reconstrói um Estado, com a instituição de uma nova ordem jurídica, superadora da ideia de Direito preexistente. *O poder constituinte derivado*, por sua vez, expressa o poder, normalmente atribuído ao Parlamento, de reformar o texto constitucional. Trata-se de uma competência regulada pela Constituição.

[...]

No plano terminológico, a doutrina e as Constituições de diferentes Estados empregam, sem grande uniformidade, os vocábulos “*reforma*”, “*revisão*” e “*emenda*”. Diante da proximidade semântica desses termos e de seu uso indiscriminado nos variados sistemas, resta a solução de estabelecer, por convenção, o sentido em que serão utilizados, levando em conta a tradição dominante entre nós. *Reforma*, assim, identifica o gênero alterações no texto constitucional, compreendendo tanto as mudanças pontuais como as mudanças abrangentes. *Emenda*, no direito constitucional brasileiro, designa modificações, supressões ou acréscimos feitos no texto constitucional, mediante o procedimento específico disciplinado na Constituição. E *revisão* é a designação de reformas extensas ou profundas na Constituição. [...] BARROSO (2018, p. 182-183)

Presentes estas conceituações doutrinárias fundamentais, segue-se a uma rápida análise quanto ao cenário político-jurídico contemporâneo à edição da primeira constituição brasileira.

1.1. Breve contexto histórico do período pré-constitucional brasileiro

Passado o período pré-colonial (1500 a 1530), a Coroa Portuguesa iniciou a colonização do território brasileiro, com a expedição chefiada por Martim Afonso de Sousa, que, em 1532, fundou o primeiro povoamento, a Vila de São Vicente, no atual estado de São Paulo.

Conforme MACIEL (2006), o direito aplicado no Brasil Colônia era o mesmo utilizado em Portugal, um conjunto de costumes e leis, influenciado pelo direito romano, que formavam o ordenamento jurídico vigente, as chamadas “Ordenações do Reino”: Ordenações Afonsinas, de 1446, Ordenações Manuelinas, de 1521, e as Ordenações Filipinas, de 1603, que foram impostas ao Brasil até o advento da proclamação da independência e o início do Império, em 1822.

As Ordenações Filipinas, ou *Código Philippino*, ou ainda, *Ordenações e leis do Reino de Portugal* eram formadas por cinco livros: 1) Direito administrativo e organização judiciária, 2) Direito dos eclesiásticos, do Rei, dos fidalgos e dos estrangeiros, 3) Processo civil, 4) Direito civil e Direito comercial e 5) Direito penal e Processo penal (ALMEIDA, 1870).

Durante este período, não vigorava em Portugal nenhuma constituição escrita. (VILLA, 2011, p. 13 apud SARLET, 2018, p. 237).

Em 1808, a Coroa Portuguesa havia se transferido para o Brasil, e, logo, em 1815, o rei Dom João VI elevou a colônia brasileira à condição de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, transformando radicalmente a sua condição política e econômica.

Após o retorno de Dom João VI, em 1821, ao continente europeu, seu filho, D. Pedro, na condição de príncipe regente do Brasil, exerceu o governo provisório até o ano de 1822.

A ampliação da tensão política existente com Portugal, em face da convocação, em 1822, da Assembleia Constituinte, culminou no rompimento com a Coroa Portuguesa em

7 de setembro de 1822, o dia da independência, e a partir de então, Dom Pedro I, tornou-se o primeiro imperador do Brasil.

Em seguida à dissolução da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa de 1823, D. Pedro I outorgou a Constituição Política do Império do Brasil², de 1824, inaugurando o período constitucional brasileiro.

² O território brasileiro era dividido em 20 províncias e 641 municípios, a Igreja Católica Apostólica Romana era a religião do Império, o voto censitário, não havia unidade linguística e a “língua geral” corrente e dominante, era o tupi-guarani.

Conforme o Recenseamento do Brasil de 1872, o Brasil possuía 9.930.478 habitantes, 80% deles eram analfabetos, distribuídos em 20 províncias, dentre os quais 1.510.806 eram escravos, 15,2% do total. A população urbana, de apenas 10,41%, vivia nas capitais do Império, a maioria, 48%, no Município Neutro da Corte.

2. AS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E SUAS REFORMAS

2.1. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824

A Carta Política de 1824, outorgada pelo imperador Dom Pedro I, estabeleceu o Estado unitário e instituiu a forma de governo monárquico, hereditário, constitucional e representativo, no qual o imperador concentrava, em si, as funções de chefe de governo e de chefe do Estado.

Como se depreende dos artigos iniciais da Constituição de 1824, restou claro a centralização do poder na figura do imperador, na formação dos quatro Poderes Políticos, a saber: o Poder Legislativo (delegado à *Assembleia Geral* com a sanção do imperador), o Poder Moderador (exercido pelo imperador), o Poder Executivo (também exercido pelo imperador, auxiliado por ministros de Estado) e o Poder Judicial (que embora independente, seus membros podiam ser suspensos pelo imperador, na forma do artigo 154). O imperador e a *Assembleia Geral* figuravam como a representação da Nação brasileira.

Segundo SARLET (2018, p. 238), a Carta de 1824 tem uma particularidade única na história constitucional brasileira, a de ser uma constituição do tipo semirrígido (ou semiflexível), pois definia o que é matéria constitucional propriamente dita, nos termos do seu artigo 178.

2.1.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados

A possibilidade e as regras de reforma do texto constitucional estão dispostas nos artigos [173](#) a 178 da Constituição de 1824.

A regra de reforma constitucional era complexa, com várias etapas a serem cumpridas, que exigiam a anuência e participação de ambas as Casas Legislativas, do imperador e dos eleitores.

Cabia à *Assembleia Geral* (composta pela *Câmara dos Deputados* e pela *Câmara de Senadores, ou Senado*) examinar se a Constituição estava sendo adequadamente observada, e, caso necessário, após quatro anos da sua outorga, apresentar uma proposta de

reforma, com iniciativa na Câmara dos Deputados, desde que contasse com o apoio de um terço de seus membros.

Caso fosse aprovada a proposta de alteração do texto constitucional pela Câmara dos Deputados, seria necessária a edição de uma lei, que, levada à sanção e promulgação pelo imperador, ordenaria aos eleitores que elessem, para a próxima legislatura, os deputados autorizados a promover a reforma constitucional.

Somente na legislatura seguinte, a proposta de reforma constitucional, pelo rito do processo legislativo ordinário de formação de leis, poderia ser debatida, pela *Assembleia Geral* e, caso aprovada, seria levada à promulgação.

Como já citado, o artigo 178 da Constituição de 1824 estabeleceu que tais regras somente fossem aplicadas para reformar matérias consideradas materialmente constitucionais, isto é, aquelas que dissessem respeito aos limites e atribuições dos poderes políticos do Estado e dos direitos políticos e individuais dos cidadãos. Os demais assuntos constantes no texto constitucional poderiam ser alterados no rito ordinário do processo legislativo.

2.1.2. As reformas constitucionais ocorridas

A pesquisa identificou apenas uma reforma à Constituição de 1824, que adveio pela edição do [Ato Adicional, a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834](#), de iniciativa do Poder Legislativo (Câmara dos Deputados), e que foi autorizada pela [Lei de 12 de outubro de 1832](#), em obediência às regras de reforma constitucional definidas nos artigos 173 a 178, e tratou dos assuntos relacionados na tabela a seguir.

Digna de nota foi a resposta da elite conservadora do Império, com a edição da [Lei nº 105, de 12 de maio de 1940](#), no objetivo de interpretar alguns artigos da reforma constitucional promovida pelo Ato Adicional de 1834, esta, de cunho liberal.

Confirmam-se, a seguir, as matérias tratadas na reforma ocorrida sob a vigência da Constituição de 1824, com a classificação em títulos e capítulos.

Tabela 1: Reformas ocorridas na Constituição de 1824

nº	Norma	Data	Iniciativa	Título	Capítulo
1	Ato Adicional, Lei nº 16	12/08/1834	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
				IV Da Organização dos Poderes	Da Regência (*)
				IV Da Organização dos Poderes	Do Conselho de Estado (*)

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

2.2. Constituição da República dos Estados Unidos do Brazil, de 24 de fevereiro de 1891

A Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, promoveu a dissolução do Império, com o fim do Segundo Reinado de Dom Pedro II (1840 a 1889).

O recentemente instalado Governo Provisório, com a liderança do marechal Deodoro da Fonseca, instituiu a “Comissão dos Cinco”, para a elaboração do anteprojeto de Constituição.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brazil, de 1891, com forte influência do constitucionalismo norte-americano, inaugurou a forma federativa de um Estado laico, mas com predomínio de competências da União, consagrou a separação dos poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), a periodicidade dos mandatos políticos e o sistema presidencialista de governo, e, ainda, instituiu a “Declaração de Direitos” dos cidadãos brasileiros (artigo 72 e seguintes).

2.2.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados

A possibilidade e as regras de reforma do texto constitucional estão dispostas nos artigos [90](#) e 91 da Constituição de 1891.

Para tanto, por iniciativa da quarta parte dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado, ou por solicitação de dois terços das Assembleias dos Estados, a proposta deveria ser aceita, em três sessões, e aprovada por dois terços dos votos, em cada Casa Legislativa. Somente no ano seguinte, se aprovada por dois terços dos votos, em três discussões na Câmara dos Deputados e no Senado, a reforma seria incorporada ao texto constitucional.

As regras dos artigos 90 e 91 estabeleciam limites materiais ao poder constituinte derivado, uma vez que projetos tendentes a abolir a forma republicana e federativa, ou a igualdade da representação dos Estados no Senado não seriam admitidos para deliberação no Congresso Nacional.

2.2.2. As reformas constitucionais ocorridas

A Constituição de 1891 sofreu apenas uma reforma, por intermédio da [Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926](#), para ampliar a autoridade do presidente da República e proibir a reeleição de presidentes e governadores, entre outros assuntos.

Confirmam-se, a seguir, as matérias tratadas na reforma ocorrida sob a vigência da Constituição de 1891, com a classificação em títulos e capítulos.

Tabela 2: Reformas ocorridas na Constituição de 1891

nº	Norma	Data	Iniciativa	Título	Capítulo
1	Emenda Constitucional	03/09/1926	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VI Da Intervenção
				IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
				IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

2.3. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

O movimento político de 1930 (com a deposição, pelas Forças Armadas, do presidente Washington Luís e o início do Governo Provisório de Getúlio Vargas) e a Revolução Constitucionalista de 1932 culminaram com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934.

Com a decretação e promulgação da Constituição de 1934, o Brasil manteve-se como Estado federativo, governo republicano, regime representativo e democrático, com separação dos poderes e sistema de governo presidencialista.

Algumas inovações no texto constitucional foram a criação do Ministério Público e da Justiça do trabalho, a extinção do cargo de vice-presidente e a vedação de reeleição presidencial, além de marcar o início do constitucionalismo social no Brasil.

2.3.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados

O artigo [178](#) da Constituição de 1934 inovou ao estabelecer as hipóteses de *emenda e revisão* constitucional, de acordo com os limites materiais impostos. As propostas de emenda deveriam obedecer a limites materiais, pois não poderiam tender à modificação da estrutura política do Estado e nem a organização e competência dos poderes da soberania. Estas matérias somente poderiam ser objeto de revisão. Todos os demais assuntos eram passíveis de emendas constitucionais.

A iniciativa de propostas, tanto de emendas como de revisões, competia à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e às Assembleias estaduais.

Para ser formulada, a proposta de emenda deveria ser apoiada pela quarta parte dos membros da Câmara ou do Senado, ou para ser apresentada, dependia da metade das Assembleias estaduais, com o voto da maioria de um quarto de seus membros, no decurso de dois anos.

A proposta de emenda seria considerada aprovada, se aceita por maioria absoluta, em duas discussões em ambas as Câmaras federais, em dois anos consecutivos.

Por sua vez, a proposta de revisão requeria um procedimento muito mais rígido, pois deveria contar com o apoio de dois quintos de membros da Câmara e do Senado, ou ser apresentada por dois terços das Assembleias estaduais. Caso aprovada, seria elaborado um anteprojeto que, na legislatura seguinte, deveria ser submetido a três discussões e votações em duas sessões legislativas, em ambas as Câmaras federais.

Por fim, não se permitiria reformar a Constituição na vigência de estado de sítio e, tampouco, seriam objeto de deliberação os projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa.

2.3.2. As reformas constitucionais ocorridas

Como ocorreu com as Constituições de 1824 e de 1891, somente uma reforma foi promovida sob a vigência da Constituição de 1934, por intermédio do [Decreto Legislativo nº 6, de 18 de dezembro de 1935](#), que introduziu três emendas ao texto constitucional.

Confiram-se, a seguir, as matérias tratadas na reforma ocorrida sob a vigência da Constituição de 1934, com a classificação em títulos e capítulos.

Tabela 3: Reformas ocorridas na Constituição de 1934

nº	Norma	Data	Iniciativa	Título	Capítulo
1	Decreto Legislativo	18/12/1935	Poder Legislativo	V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas III Da Organização do Estado	I Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio II Das Forças Armadas VII Da Administração Pública

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

2.4. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

Segundo BONAVIDES (2006, p. 337), a Constituição de 1937, conhecida como “a polaca” – porque inspirada na Constituição da Polônia, de 1935, e por assimilar muitos elementos da vaga autoritária que assolava a Europa na época – foi uma constituição *nominal* ou *semântica*, meramente formal, que restou em grande parte inaplicada.

Na esteira das consequências desastrosas da crise econômica de 1929, ventos de agitações políticos-ideológicos de cunho extremista chegaram ao Brasil, e contribuíram para o surgimento da Ação Integralista Brasileira, a reorganização do Partido Comunista no Brasil, e o advento da “Intentona Comunista” de 1935.

Para SARLET (2018, p. 247), as características principais da Carta de 1937 exalavam um caráter estatizante, nacionalista, autoritário e centralizador, típico de Estados ditatoriais,

Tal cenário, de certo modo, facilitou sobremaneira as coisas para que Getúlio Vargas, mediante argumentos de manutenção da ordem, dissolvesse a Câmara e o Senado, outorgando a Constituição de 1937. Mediante a imposição de um novo texto constitucional, destituído de qualquer legitimação democrática, apenas foi assegurada uma roupagem “constitucional” para a ditadura do Estado Novo. O perfil profundamente autoritário e controlador, especialmente em relação à dissidência política, aos meios de comunicação e às organizações sindicais, foi assegurado, entre outros aspectos, por meio da implementação da polícia política, com seus órgãos institucionais, como o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), O Tribunal de Segurança Nacional, a Delegacia Especial de Segurança Pública e Social (DESPPS) e o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), articulados com a finalidade de perseguição política e de uniformizar as massas, mediante a doutrina ideológica do regime. SARLET (2018, p. 247).

A Carta de 1937 fortaleceu exageradamente o Poder Executivo, dotando-o de capacidade legislativa, pela possibilidade da expedição de decretos-leis em matérias de competência da União, nos termos do artigo 13, nos períodos de recesso ou dissolução do Parlamento.

2.4.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados

O artigo 174 atribuía ao Presidente da República e à Câmara dos Deputados a iniciativa de emendar, modificar ou reformar a Constituição.

O projeto de iniciativa do Presidente da República deveria votado, em bloco, pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, bastando, para sua aprovação, a maioria ordinária de votos. O projeto de iniciativa da Câmara dos Deputados exigia o voto da maioria absoluta de ambas as Casas Legislativas Federais para ser considerado aprovado.

2.4.2. As reformas constitucionais ocorridas

Ao arrepio da regra disposta no artigo 174, acima referido, as 21 reformas ocorridas no texto constitucional de 1937 foram introduzidas, via leis constitucionais, com fundamento no artigo 180, que autorizava o então Presidente da República, Getúlio Vargas, a expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União.

Confirmam-se, a seguir, as matérias tratadas na reforma ocorrida sob a vigência da Constituição de 1937, com a classificação em títulos e capítulos.

Tabela 4: Reformas ocorridas na Constituição de 1937

nº	Norma	Data	Iniciativa	Título	Capítulo
1	Lei constitucional nº 1	16/05/1938	Poder Executivo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
2	Lei constitucional nº 2	16/05/1938	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
3	Lei constitucional nº 3	18/09/1940	Poder Executivo	III Da Organização do Estado	III Dos Estados Federados
4	Lei constitucional nº 4	20/09/1940	Poder Executivo	III Da Organização do Estado	II Da União
5	Lei constitucional nº 5	10/03/1942	Poder Executivo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
6	Lei constitucional nº 6	13/05/1942	Poder Executivo	VII Da Ordem Econômica e Financeira	I Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica
7	Lei constitucional nº 7	30/09/1942	Poder Executivo	V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	I Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio
8	Lei constitucional nº 8	12/10/1942	Poder Executivo	IX Das Disposições Constitucionais Gerais	IX Das Disposições Constitucionais Gerais
9	Lei constitucional nº 9	28/02/1945	Poder Executivo	III Da Organização do Estado	I Da Organização Político-Administrativa
				IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
				IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
				VII Da Ordem Econômica e Financeira	I Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica
10	Lei constitucional nº 10	26/05/1945	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
11	Lei constitucional nº 11	10/10/1945	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
12	Lei constitucional nº 12	07/11/1945	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
13	Lei constitucional nº 13	12/11/1945	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
14	Lei constitucional nº 14	17/11/1945	Poder Executivo	V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	I Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio
				IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
15	Lei constitucional nº 15	26/11/1945	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
16	Lei constitucional nº 16	30/11/1945	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
17	Lei constitucional nº 17	03/12/1945	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
18	Lei constitucional nº 18	11/12/1945	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
19	Lei constitucional nº 19	31/12/1945	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
20	Lei constitucional nº 20	02/01/1946	Poder Executivo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
21	Lei constitucional nº 21	23/01/1946	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

2.5. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946

Com a deposição, pelas Forças Armadas, do ditador Getúlio Vargas, em outubro de 1945, seguiram-se a instalação do governo provisório, liderado pelo Ministro José Linhares, então presidente do Supremo Tribunal Federal, e a eleição do marechal e ex-ministro da Guerra, Eurico Gaspar Dutra.

Imediatamente foi convocada a Assembleia Constituinte de 1945-1946, que inspirada no texto constitucional de 1934, após curto período de debates e deliberações, promulgou a Carta de 1946.

O novo texto constitucional, entre outras providências, restaurou a distribuição das competências entre União, Estados e Municípios, com fortalecimento da federação e a reinserção do Senado Federal no Congresso Nacional.

2.5.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados

O artigo 217 dispõe que a iniciativa de propor reformas ao texto constitucional compete à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e às Assembleias Legislativas estaduais. Para a apresentação da proposta seria necessário apoio de um quarto dos membros

da Câmara ou do Senado. Seria considerada aprovada a proposta que obtivesse os votos da maioria absoluta dos membros das duas Câmaras, após duas discussões em duas sessões legislativas ordinárias e consecutivas.

Por fim, não se permitiria reformar a Constituição na vigência de estado de sítio e, tampouco, seriam objeto de deliberação os projetos tendentes a abolir a Federação ou a República.

2.5.2. As reformas constitucionais ocorridas

Foram 25 as reformas no texto da Constituição de 1946, 21 delas pelo exercício do artigo 217 por parte do Poder Legislativo, e as demais 4 alterações por força dos Atos Institucionais nº 1 a 5, editados pelo Poder Executivo, que não detinha legitimidade original para a sua iniciativa, mas que arbitrariamente a obteve com fundamento no artigo 3º do AI nº 1, de 1964, a partir do golpe de Estado ocorrido em 31 de março daquele mesmo ano.

Confirmam-se, a seguir, as matérias tratadas na reforma ocorrida sob a vigência da Constituição de 1946, com a classificação em títulos e capítulos.

Tabela 5: Reformas ocorridas na Constituição de 1946

nº	Norma	Data	Iniciativa	Título	Capítulo
1	Emenda constitucional nº 1	26/12/1950	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
2	Emenda constitucional nº 2	03/07/1956	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	V Do Distrito Federal e dos Territórios
3	Emenda constitucional nº 3	24/05/1961	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	V Do Distrito Federal e dos Territórios
4	Emenda constitucional nº 4	02/09/1961	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
5	Emenda constitucional nº 5	21/11/1961	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	IV Dos Municípios
6	Emenda constitucional nº 6	23/01/1963	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
7	Ato Institucional nº 1	09/04/1964	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
8	Emenda constitucional nº 7	22/05/1964	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
9	Emenda constitucional nº 8	22/05/1964	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
10	Emenda constitucional nº 9	22/07/1964	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
				IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
				IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
				IX Das Disposições Constitucionais Gerais	IX Das Disposições Constitucionais Gerais
11	Emenda constitucional nº 10	09/11/1964	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	II Da União
				III Da Organização do Estado	IV Dos Municípios
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
				VII Da Ordem Econômica e Financeira	III Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
12	Emenda constitucional nº 11	31/03/1965	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	II Da Seguridade Social
13	Emenda constitucional nº 12	08/04/1965	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	IV Dos Municípios
14	Emenda constitucional nº 13	08/04/1965	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
15	Emenda constitucional nº 14	03/06/1965	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
16	Emenda constitucional nº 15	05/07/1965	Poder Legislativo	IX Das Disposições Constitucionais Gerais	IX Das Disposições Constitucionais Gerais
17	Ato Institucional nº 2	27/10/1965	Poder Executivo	IX Das Disposições Constitucionais Gerais	IX Das Disposições Constitucionais Gerais
				IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
				IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
				IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
				V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	I Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
				III Da Organização do Estado	VI Da Intervenção
				II Dos Direitos e garantias fundamentais	V Dos Partidos Políticos
18	Emenda constitucional nº 16	26/11/1965	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
19	Emenda constitucional nº 17	28/11/1965	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
20	Emenda constitucional nº 18	01/12/1965	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
21	Emenda constitucional nº 19	07/12/1965	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
				V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	II Das Forças Armadas
22	Ato Institucional nº 3	05/02/1966	Poder Executivo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
23	Emenda constitucional nº 20	25/05/1966	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
24	Emenda constitucional nº 21	30/11/1966	Poder Legislativo	IX Das Disposições Constitucionais Gerais	IX Das Disposições Constitucionais Gerais
25	Ato Institucional nº 4	07/12/1966	Poder Executivo	Congresso Nacional convocado para deliberar sobre o Projeto de Constituição	Congresso Nacional convocado para deliberar sobre o Projeto de Constituição

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

2.6. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967³

Seguiu-se, após o golpe de 1964 e a eleição, pelo Congresso Nacional, do marechal Humberto Castelo Branco como presidente da República, a edição do Ato Institucional nº 4, de 1966, que convocou o Congresso Nacional para votar o projeto de Constituição de autoria do então ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva.

Para BARROSO (2010, p. 35-37 apud SARLET, 2018, p. 251), a Constituição de 1967 não foi *promulgada*, mas tecnicamente *outorgada*:

A despeito de ter sido votada pelo Congresso Nacional, o que aconteceu de fato, em virtude de convocação autoritária e da fixação de um prazo fatal exíguo para votação do projeto encaminhado pelo governo militar, foi uma mera homologação congressual, de tal sorte que, em termos técnicos, a Carta de 1967 deve ser compreendida como outorgada, ainda que com o “beneplácito” do Legislativo.

³ Em sua redação original, adotara-se o título “*Constituição de 1967*”, o qual, com a EC nº 1, de 1969, foi alterado para “*Constituição da República Federativa do Brasil*”.

O texto constitucional de 1967 teve forte inspiração na Carta de 1937, e, nas palavras do professor José Afonso da Silva (SILVA, 2010, p. 87 apud SARLET, 2018, p. 251), as suas características marcantes eram:

A exacerbação do poder centralizado na União e na figura do Presidente da República, a eleição indireta para a escolha do Presidente da República, a redução da autonomia individual, permitindo a suspensão de direitos e garantias constitucionais, a aprovação de leis por decurso de prazo, [...] a prerrogativa do Presidente da República para expedir decretos-leis sobre segurança nacional e finanças públicas [...].

2.6.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados

Em sua redação original, a Carta de 1967 disciplinava, nos artigos [50](#) a 52, as regras de reformas constitucionais, garantindo legitimidade de iniciativa para a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, o presidente da República e as Assembleias Legislativas estaduais. A proposta de reforma deveria obter o apoio de um quarto dos membros das Câmaras federais para ser apresentada. Para aprovação da proposta, seriam necessárias a discussão e votação da matéria em duas sessões do Congresso Nacional, e o quórum de maioria absoluta dos membros das duas Casas.

Não se permitiria reformar a Constituição na vigência de estado de sítio e, tampouco, seriam objeto de deliberação os projetos tendentes a abolir a Federação ou a República.

Com a reforma promovida pela [EC nº 1, de 1969](#), houve modificação das regras, que passaram a serem disciplinadas pelos artigos [47](#) a 49, ocasião em que foram retiradas as Assembleias Legislativas estaduais do rol de legitimados, bem como alterados os quóruns necessários para o apoio da proposta de reforma (para um terço dos votos) e para a sua aprovação (para dois terços dos votos) dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

2.6.2. As reformas constitucionais ocorridas

A Constituição de 1967 sofreu 40 reformas ao longo de sua vigência, das quais, 16 foram editadas pelo Poder Executivo, e as demais 24 pelo Poder Legislativo.

Entre aquelas, como já referido, destaca-se EC nº 1, de 1969, que, conforme o objetivo indicado em sua ementa, “*Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967*”, e promoveu profunda modificação na Carta de 1967 com o texto outorgado em 1969, resultando, conforme entende a maioria dos doutrinadores, numa nova Constituição.

Neste sentido, BONAVIDES (2006, p. 447) ensina que “*A Emenda nº 1, de 1969, ao substituir a Constituição de 1967, tornou-se de fato, a nova Carta, adaptando os vários atos institucionais e complementares. O Executivo se fortaleceu a pretexto de que seguia critérios universais predominantes*”.

BARROSO (2018, 491) também compreende que “*A Constituição de 1969 foi aprovada sob o rótulo formal de Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969*”.

Em sentido contrário, Pontes de Miranda (MIRANDA, 1970 apud BONAVIDES, 2006, p. 448) não considerou autonomamente a Emenda de 1969, pois, para o jurista alagoano, a EC nº 1, de 1969 promoveu algumas modificações, sem, no entanto, alterar o sistema inaugurado pela Constituição de 1967.

Outros, como o professor Aliomar Baleeiro, quando trata da Constituição de 1967, a classifica como “*Constituição de 1967-1969*”. (BONAVIDES, 2006, p. 448)

Para efeito da presente pesquisa, cuja abordagem dogmática jurídica descritiva, evidencia as dimensões analítica e empírica, adota-se o entendimento de SARLET, (2018, p. 252):

De qualquer modo, não é caso de dar valor demasiado à discussão sobre se a EC 1/1969 foi uma nova Constituição, substituindo por completo a Constituição de 1967, posição que parece gozar da preferência no âmbito da doutrina, ou se é possível reunir ambos os documentos, ainda mais em virtude de a vigência de ambos ter sido acompanhada pela vigência dos editos ditatoriais (com destaque para os Atos Institucionais), de tal sorte que o que o Brasil experimentou no período de 1964 até a promulgação da CD de 1988 foi um processo complexo de ruptura, ascensão, auge e distensão de

uma ditadura, seguida de uma reconstitucionalização democrática e pacífica, que viabilizou uma nova ordem constitucional capaz de assegurar estabilidade institucional ao País.

Por fim, relevante ressaltar a importância da [EC nº 26, de 1985](#), que convocou os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para reunirem-se, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte.

Confirmam-se, a seguir, as matérias tratadas na reforma ocorrida sob a vigência da Constituição de 1967, com a classificação em títulos e capítulos.

Tabela 6: Reformas ocorridas na Constituição de 1967

nº	Norma	Data	Iniciativa	Título	Capítulo
1	Ato Institucional nº 5	13/12/1968	Poder Executivo	II Dos Direitos e garantias fundamentais IV Da Organização dos Poderes V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos III Do Poder Judiciário I Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio
2	Ato Institucional nº 6	01/02/1969	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
3	Ato Institucional nº 7	26/02/1969	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
4	Ato Institucional nº 8	02/04/1969	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
5	Ato Institucional nº 9	25/04/1969	Poder Executivo	VII Da Ordem Econômica e Financeira	III Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária
6	Ato Institucional nº 10	16/05/1969	Poder Executivo	II Dos Direitos e garantias fundamentais III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes	IV Dos Direitos Políticos VII Da Administração Pública I Do Poder Legislativo
7	Ato Institucional nº 11	14/08/1969	Poder Executivo	III Da Organização do Estado	IV Dos Municípios
8	Ato Institucional nº 12	01/09/1969	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
9	Ato Institucional nº 13	05/09/1969	Poder Executivo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
10	Ato Institucional nº 14	05/09/1969	Poder Executivo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
11	Ato Institucional nº 15	11/09/1969	Poder Executivo	III Da Organização do Estado	IV Dos Municípios
12	Ato Institucional nº 16	14/10/1969	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
13	Ato Institucional nº 17	14/10/1969	Poder Executivo	V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	II Das Forças Armadas
14	Emenda Constitucional nº 1	17/10/1969	Poder Executivo	Novo texto da Constituição de 1967	Novo texto da Constituição de 1967
15	Emenda Constitucional nº 2	09/05/1972	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	III Dos Estados Federados
16	Emenda Constitucional nº 3	15/06/1972	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
17	Emenda Constitucional nº 4	23/04/1975	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	IV Dos Municípios
18	Emenda Constitucional nº 5	28/06/1975	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
19	Emenda Constitucional nº 6	04/06/1976	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
20	Emenda Constitucional nº 7	13/04/1977	Poder Executivo	III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes IV Da Organização dos Poderes IV Da Organização dos Poderes	II Da União I Do Poder Legislativo IV Das Funções Essenciais à Justiça III Do Poder Judiciário
21	Emenda Constitucional nº 8	14/04/1977	Poder Executivo	III Da Organização do Estado III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes IV Da Organização dos Poderes III Da Organização do Estado II Dos Direitos e garantias fundamentais VI Da Tributação e do Orçamento	III Dos Estados Federados IV Dos Municípios I Do Poder Legislativo II Do Poder Executivo VII Da Administração Pública IV Dos Direitos Políticos I Do Sistema Tributário Nacional
22	Emenda Constitucional nº 9	28/06/1977	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	VII Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso
23	Emenda Constitucional nº 10	14/11/1977	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
24	Emenda Constitucional nº 11	13/10/1978	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes IV Da Organização dos Poderes II Dos Direitos e garantias fundamentais II Dos Direitos e garantias fundamentais V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	I Do Poder Legislativo III Do Poder Judiciário V Dos Partidos Políticos I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos I Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio
25	Emenda Constitucional nº 12	17/10/1978	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	II Dos Direitos Sociais
26	Emenda Constitucional nº 13	10/10/1979	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
27	Emenda Constitucional nº 14	09/09/1980	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
28	Emenda Constitucional nº 15	19/11/1980	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes	III Dos Estados Federados I Do Poder Legislativo
29	Emenda Constitucional nº 16	27/11/1980	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado VI Da Tributação e do Orçamento IV Da Organização dos Poderes Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	III Dos Estados Federados II Da União I Do Sistema Tributário Nacional III Do Poder Judiciário Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
30	Emenda Constitucional nº 17	02/12/1980	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
31	Emenda Constitucional nº 18	30/06/1981	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
32	Emenda Constitucional nº 19	06/08/1981	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
33	Emenda Constitucional nº 20	20/10/1981	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
34	Emenda Constitucional nº 21	27/10/1981	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
35	Emenda Constitucional nº 22	29/06/1982	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes II Dos Direitos e garantias fundamentais Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	IV Dos Municípios I Do Poder Legislativo IV Dos Direitos Políticos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
36	Emenda Constitucional nº 23	01/12/1983	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
37	Emenda Constitucional nº 24	01/12/1983	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	III Da Educação, da Cultura e do Desporto
38	Emenda Constitucional nº 25	15/05/1985	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes IV Da Organização dos Poderes II Dos Direitos e garantias fundamentais II Dos Direitos e garantias fundamentais Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	IV Dos Municípios I Do Poder Legislativo II Do Poder Executivo IV Dos Direitos Políticos V Dos Partidos Políticos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
39	Emenda Constitucional nº 26	27/11/1985	Poder Legislativo	Congresso Nacional como Assembléia Nacional	Congresso Nacional como Assembléia Nacional Constituinte
40	Emenda Constitucional nº 27	28/11/1985	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

2.7. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

O lento e decenal processo de *abertura política*, iniciada no Governo Ernesto Geisel (1974-1979) e consolidado durante o Governo João Batista de Figueiredo (1979-1985), foi um dos fatores preponderantes para a distensão do regime militar em direção ao retorno de um governo civil, que culminou com a eleição indireta de Tancredo Neves para presidente da República, e José Sarney, como seu vice-presidente.

Em 22/04/1985, um dia após a morte de Tancredo Neves, José Sarney assumiu o cargo de presidente da República, num ambiente marcado pela instabilidade política e pelo cenário econômico adoecido com altos índices inflacionários, fatores circundados pelo temor da possibilidade de retomada do regime militar.

Em setembro de 1986, o presidente José Sarney instalou a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, sob a presidência do ex-senador Afonso Arinos de Mello Franco – conhecida como a “*Comissão dos Notáveis*” – para elaborar um anteprojeto de Constituição.

No entanto, como pontua BONAVIDES (2006, p. 457) o anteprojeto jamais foi encaminhado à futura Assembleia Constituinte, mas apenas recebeu o tratamento de mero relatório ou documentário, e, com os agradecimentos do governo Sarney, foi, em seguida, remetido ao Ministério da Justiça, para ser arquivado.

Para SARLET (2018, p. 253),

O texto que resultou dos trabalhos da Comissão era analítico (436 artigos no corpo permanente), revelando um tom progressista, comprometido com uma noção de Estado Social e Democrático de Direito, e propunha a adoção de um sistema parlamentarista de governo, o que, segundo consta, acabou influenciando na decisão do Presidente Sarney no sentido de não enviar o anteprojeto à Constituinte, o que, todavia, considerando a divulgação e repercussão do anteprojeto “Afonso Arinos”, não impediu que viesse a influenciar de maneira decisiva, em diversos aspectos, o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988.

A [Emenda Constitucional nº 26, de 1985](#), além de convocar os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a se reunirem em Assembleia Nacional

Constituinte, concedeu anistia aos civis e militares envolvidos em atos de exceção institucionais ou complementares, ou em crimes políticos e conexos.

A Assembleia Nacional Constituinte foi instalada em 1º de fevereiro de 1987, sob a presidência do ministro do Supremo Tribunal Federal Moreira Alves e, no dia seguinte, foi eleito, para presidente da Constituinte, o deputado federal Ulysses Guimarães, à época, presidente da Câmara dos Deputados.

A Constituição Federal promulgada em 1988, no entender de BARROSO (2008 apud SARLET, 2018, p. 256), é um texto casuístico, prolixo e corporativo, embora conte muitas virtudes:

O processo constituinte teve como protagonista uma sociedade civil que amargara mais de duas décadas de autoritarismo. Na euforia – saudável euforia – de recuperação das liberdades públicas, a constituinte foi um notável exercício de participação popular. Nesse sentido, é inegável o seu caráter democrático. Mas, paradoxalmente, essa abertura para todos os setores organizados e grupos de interesse fez com que o texto final expressasse uma vasta mistura de reivindicações legítimas de trabalhadores e categorias econômicas, cumulados com interesses cartoriais, reservas de mercado e ambições pessoais. A participação ampla, os interesses múltiplos e a já referida ausência de um anteprojeto geraram um produto final heterogêneo, com qualidade técnica e nível de prevalência do interesse público oscilantes entre extremos. Um texto que, mais do que analítico era casuístico, prolixo e corporativo. Esse defeito o tempo não curou: muitas das emendas, inclusive ao ADCT, espicharam ainda mais a carta constitucional ao longo dos anos.

2.7.1. As regras de reformas constitucionais e os entes legitimados

O artigo [60](#) da Constituição de 1988 dispõe que seu texto pode ser emendado a partir de proposta da iniciativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do presidente da República e das Assembleias Legislativas estaduais.

A proposta de emenda deve contar com o apoio de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara ou do Senado, e, para ser aprovada, deve ser discutida e votada em cada uma das Casas do Congresso, em dois turnos, com a aprovação, em ambas, de três quintos dos votos dos seus respectivos membros.

Não se permite reformar a Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

É vedada, da mesma forma, a deliberação de proposta tendente a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos poderes, e os direitos e garantias individuais.

2.7.2. As reformas constitucionais ocorridas

Desde 1988, foram promulgadas 105 reformas, das quais 6 foram emendas constitucionais de revisão e 99 emendas constitucionais de mérito.

O Poder Legislativo iniciou 80 emendas do total de reformas constitucionais, enquanto que do Poder Executivo se originaram 25 alterações.

Considerando apenas as 99 emendas constitucionais de mérito, ao Senado Federal coube a iniciativa de 40 delas, a Câmara dos Deputados, 34 e o Presidente da República, 25.

Para BARROSO (2018, p. 518), considerando a grande quantidade de emendas, há no Brasil um estado permanente de reforma constitucional:

Chega-se, assim, sem surpresa, à segunda consequência da constitucionalização excessiva e minuciosa: o número espantoso de emendas, que antes do vigésimo aniversário da Carta já somavam 56. Houve modificações constitucionais para todos os gostos e propósitos: limitação da remuneração de parlamentares, restrições à criação de Municípios, realização de reformas econômicas, administrativas, previdenciárias, do Judiciário, prorrogação de tributos provisórios, desvinculação de receitas, atenuação da imunidade parlamentar formal, contenção das medidas provisórias, redução do mandato presidencial, admissão da reeleição e daí por diante. Há risco de se perder o fôlego, a conta e a paciência. Tudo isso sem qualquer perspectiva de inversão de tendência. Naturalmente, essa disfunção compromete a vocação de permanência da Constituição e o seu papel de simbolizar a prevalência dos valores duradouros sobre as contingências da política.

Neste mesmo sentido, SARLET (2018, p. 256), afirma que:

Considerando o número de emendas constitucionais “ordinárias”, não faltou quem dissesse que a revisão constitucional acabou sendo transformada em algo permanente e que as emendas constitucionais, destinadas a promover,

na condição de espécies do gênero reforma (que inclui tanto a revisão quanto as emendas), mudanças pontuais, isoladas, no texto constitucional, se transformaram em mecanismos de revisão da Constituição.

Confirmam-se, a seguir, as matérias tratadas na reforma ocorrida sob a vigência da Constituição de 1988, com a classificação em títulos e capítulos.

Tabela 7a: Reformas ocorridas na Constituição de 1988 (EC nº 1 a 30)

nº	Norma	Data	Iniciativa	Título	Capítulo
1	Emenda Constitucional nº 1	31/03/1992	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado III Da Organização do Estado	III Dos Estados Federados IV Dos Municípios
2	Emenda Constitucional nº 2	25/08/1992	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
3	Emenda Constitucional nº 3	17/03/1993	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes VI Da Tributação e do Orçamento VI Da Tributação e do Orçamento	VII Da Administração Pública III Do Poder Judiciário I Do Sistema Tributário Nacional II Das Finanças Públicas
4	Emenda Constitucional nº 4	14/09/1993	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
5	Emenda Constitucional de Revisão nº 1	01/03/1994	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
6	Emenda Constitucional de Revisão nº 2	07/06/1994	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
7	Emenda Constitucional de Revisão nº 3	07/06/1994	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	III Da Nacionalidade
8	Emenda Constitucional de Revisão nº 4	07/06/1994	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
9	Emenda Constitucional de Revisão nº 5	07/06/1994	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
10	Emenda Constitucional de Revisão nº 6	07/06/1994	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
11	Emenda Constitucional nº 5	15/08/1995	Poder Executivo	III Da Organização do Estado	III Dos Estados Federados
12	Emenda Constitucional nº 6	15/08/1995	Poder Executivo	VII Da Ordem Econômica e Financeira IX Das Disposições Constitucionais Gerais	I Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica IX Das Disposições Constitucionais Gerais
13	Emenda Constitucional nº 7	15/08/1995	Poder Executivo	VII Da Ordem Econômica e Financeira IX Das Disposições Constitucionais Gerais	I Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica IX Das Disposições Constitucionais Gerais
14	Emenda Constitucional nº 8	15/08/1995	Poder Executivo	III Da Organização do Estado	II Da União
15	Emenda Constitucional nº 9	09/11/1995	Poder Executivo	VII Da Ordem Econômica e Financeira	I Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica
16	Emenda Constitucional nº 10	04/03/1996	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
17	Emenda Constitucional nº 11	30/04/1996	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	III Da Educação, da Cultura e do Desporto
18	Emenda Constitucional nº 12	15/08/1996	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
19	Emenda Constitucional nº 13	21/08/1996	Poder Legislativo	VII Da Ordem Econômica e Financeira	IV Do Sistema Financeiro Nacional
20	Emenda Constitucional nº 14	12/09/1996	Poder Executivo	III Da Organização do Estado VIII Da Ordem Social Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	VI Da Intervenção III Da Educação, da Cultura e do Desporto Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
21	Emenda Constitucional nº 15	12/09/1996	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	I Da Organização Político-Administrativa
22	Emenda Constitucional nº 16	04/06/1997	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais III Da Organização do Estado III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes	IV Dos Direitos Políticos III Dos Estados Federados IV Dos Municípios II Do Poder Executivo
23	Emenda Constitucional nº 17	22/11/1997	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
24	Emenda Constitucional nº 18	05/02/1998	Poder Executivo	III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	VII Da Administração Pública I Do Poder Legislativo II Das Forças Armadas
25	Emenda Constitucional nº 19	04/06/1998	Poder Executivo	III Da Organização do Estado III Da Organização do Estado III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes IV Da Organização dos Poderes IV Da Organização dos Poderes V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas VI Da Tributação e do Orçamento VII Da Ordem Econômica e Financeira VIII Da Ordem Social IX Das Disposições Constitucionais Gerais IX Das Disposições Constitucionais Gerais	II Da União III Dos Estados Federados IV Dos Municípios VII Da Administração Pública I Do Poder Legislativo III Do Poder Judiciário IV Das Funções Essenciais à Justiça III Da Segurança Pública II Das Finanças Públicas I Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica III Da Educação, da Cultura e do Desporto IX Das Disposições Constitucionais Gerais IX Das Disposições Constitucionais Gerais
26	Emenda Constitucional nº 20	15/12/1998	Poder Executivo	II Dos Direitos e garantias fundamentais III Da Organização do Estado IV Da Organização dos Poderes IV Da Organização dos Poderes V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas VI Da Tributação e do Orçamento VIII Da Ordem Social IX Das Disposições Constitucionais Gerais	II Dos Direitos Sociais VII Da Administração Pública I Do Poder Legislativo III Do Poder Judiciário II Das Forças Armadas II Das Finanças Públicas II Da Seguridade Social IX Das Disposições Constitucionais Gerais
27	Emenda Constitucional nº 21	18/03/1999	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
28	Emenda Constitucional nº 22	18/03/1999	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
29	Emenda Constitucional nº 23	02/09/1999	Poder Executivo	II Dos Direitos e garantias fundamentais IV Da Organização dos Poderes IV Da Organização dos Poderes IV Da Organização dos Poderes	III Da Nacionalidade I Do Poder Legislativo II Do Poder Executivo III Do Poder Judiciário
30	Emenda Constitucional nº 24	09/12/1999	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
31	Emenda Constitucional nº 25	14/02/2000	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	IV Dos Municípios
32	Emenda Constitucional nº 26	14/02/2000	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	II Dos Direitos Sociais
33	Emenda Constitucional nº 27	21/03/2000	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
34	Emenda Constitucional nº 28	25/05/2000	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais IX Das Disposições Constitucionais Gerais	II Dos Direitos Sociais IX Das Disposições Constitucionais Gerais
35	Emenda Constitucional nº 29	13/09/2000	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado VI Da Tributação e do Orçamento VI Da Tributação e do Orçamento VIII Da Ordem Social Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	VI Da Intervenção I Do Sistema Tributário Nacional II Das Finanças Públicas II Da Seguridade Social Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
36	Emenda Constitucional nº 30	13/09/2000	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	III Do Poder Judiciário Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

Tabela 7b: Reformas ocorridas na Constituição de 1988 (EC nº 31 a 60)

nº	Norma	Data	Iniciativa	Título	Capítulo
37	Emenda Constitucional nº 31	14/12/2000	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
38	Emenda Constitucional nº 32	11/09/2001	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
				IX Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
				IX Das Disposições Constitucionais Gerais	IX Das Disposições Constitucionais Gerais
39	Emenda Constitucional nº 33	11/12/2001	Poder Executivo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
				VII Da Ordem Econômica e Financeira	I Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica
40	Emenda Constitucional nº 34	13/12/2001	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
41	Emenda Constitucional nº 35	20/12/2001	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	II Do Poder Executivo
42	Emenda Constitucional nº 36	28/05/2002	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	V Da Comunicação Social
43	Emenda Constitucional nº 37	12/06/2002	Poder Executivo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
				VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
				Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
44	Emenda Constitucional nº 38	12/06/2002	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
45	Emenda Constitucional nº 39	19/12/2002	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
46	Emenda Constitucional nº 40	29/05/2003	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	II Das Finanças Públicas
				VII Da Ordem Econômica e Financeira	IV Do Sistema Financeiro Nacional
				Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
47	Emenda Constitucional nº 41	19/12/2003	Poder Executivo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
				IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
				IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
				V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	II Das Forças Armadas
				VII Da Ordem Econômica e Financeira	IV Do Sistema Financeiro Nacional
				VIII Da Ordem Social	II Da Seguridade Social
48	Emenda Constitucional nº 42	19/12/2003	Poder Executivo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
				IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
				VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
				VI Da Tributação e do Orçamento	II Das Finanças Públicas
				VII Da Ordem Econômica e Financeira	I Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica
				VIII Da Ordem Social	II Da Seguridade Social
				VIII Da Ordem Social	III Da Educação, da Cultura e do Desporto
				Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
49	Emenda Constitucional nº 43	16/04/2004	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
50	Emenda Constitucional nº 44	01/07/2004	Poder Executivo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
51	Emenda Constitucional nº 45	08/12/2004	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos
				III Da Organização do Estado	VI Da Intervenção
				IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
				IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
				IV Da Organização dos Poderes	IV Das Funções Essenciais à Justiça
				VI Da Tributação e do Orçamento	II Das Finanças Públicas
52	Emenda Constitucional nº 46	05/05/2005	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	II Da União
53	Emenda Constitucional nº 47	05/07/2005	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
				VIII Da Ordem Social	II Da Seguridade Social
54	Emenda Constitucional nº 48	10/08/2005	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	III Da Educação, da Cultura e do Desporto
55	Emenda Constitucional nº 49	08/02/2006	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	II Da União
				VII Da Ordem Econômica e Financeira	I Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica
56	Emenda Constitucional nº 50	14/02/2006	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
57	Emenda Constitucional nº 51	14/02/2006	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	II Da Seguridade Social
58	Emenda Constitucional nº 52	08/03/2006	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	IV Dos Direitos Políticos
59	Emenda Constitucional nº 53	19/12/2006	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	II Dos Direitos Sociais
				III Da Organização do Estado	III Dos Estados Federados
				III Da Organização do Estado	IV Dos Municípios
				VIII Da Ordem Social	III Da Educação, da Cultura e do Desporto
				Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
60	Emenda Constitucional nº 54	20/09/2007	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	III Da Nacionalidade
				Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
61	Emenda Constitucional nº 55	20/09/2007	Poder Executivo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
62	Emenda Constitucional nº 56	20/12/2007	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
63	Emenda Constitucional nº 57	18/12/2008	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
64	Emenda Constitucional nº 58	23/09/2009	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	IV Dos Municípios
65	Emenda Constitucional nº 59	11/11/2009	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	III Da Educação, da Cultura e do Desporto
				Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
66	Emenda Constitucional nº 60	11/11/2009	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

Tabela 7c: Reformas ocorridas na Constituição de 1988 (EC nº 61 a 99)

nº	Norma	Data	Iniciativa	Título	Capítulo
67	Emenda Constitucional nº 61	11/11/2009	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
68	Emenda Constitucional nº 62	09/12/2009	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
				Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	II Da Seguridade Social
69	Emenda Constitucional nº 63	04/02/2010	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	II Da Seguridade Social
70	Emenda Constitucional nº 64	04/02/2010	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	II Dos Direitos Sociais
71	Emenda Constitucional nº 65	13/07/2010	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	VII Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso
72	Emenda Constitucional nº 66	13/07/2010	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	VII Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso
73	Emenda Constitucional nº 67	22/10/2010	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
74	Emenda Constitucional nº 68	21/12/2011	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
75	Emenda Constitucional nº 69	29/03/2012	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	II Da União
				III Da Organização do Estado	V Do Distrito Federal e dos Territórios
76	Emenda Constitucional nº 70	29/03/2012	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
77	Emenda Constitucional nº 71	29/11/2012	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	III Da Educação, da Cultura e do Desporto
78	Emenda Constitucional nº 72	02/04/2013	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	II Dos Direitos Sociais
79	Emenda Constitucional nº 73	06/06/2013	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
80	Emenda Constitucional nº 74	06/08/2013	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	IV Das Funções Essenciais à Justiça
81	Emenda Constitucional nº 75	15/10/2013	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
82	Emenda Constitucional nº 76	28/11/2013	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
83	Emenda Constitucional nº 77	11/02/2014	Poder Legislativo	V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	II Das Forças Armadas
84	Emenda Constitucional nº 78	14/05/2014	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
85	Emenda Constitucional nº 79	27/05/2014	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
86	Emenda Constitucional nº 80	04/06/2014	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	IV Das Funções Essenciais à Justiça
				Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
87	Emenda Constitucional nº 81	05/06/2014	Poder Legislativo	IX Das Disposições Constitucionais Gerais	IX Das Disposições Constitucionais Gerais
88	Emenda Constitucional nº 82	16/07/2014	Poder Legislativo	V Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	III Da Segurança Pública
89	Emenda Constitucional nº 83	05/08/2014	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
90	Emenda Constitucional nº 84	02/12/2014	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
91	Emenda Constitucional nº 85	26/02/2015	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	II Da União
				VI Da Tributação e do Orçamento	II Das Finanças Públicas
				VIII Da Ordem Social	II Da Seguridade Social
				VIII Da Ordem Social	III Da Educação, da Cultura e do Desporto
				VIII Da Ordem Social	IV Da Ciência, Tecnologia e Educação
92	Emenda Constitucional nº 86	17/03/2015	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	II Das Finanças Públicas
				VIII Da Ordem Social	II Da Seguridade Social
93	Emenda Constitucional nº 87	16/04/2015	Poder Legislativo	VI Da Tributação e do Orçamento	I Do Sistema Tributário Nacional
				Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
94	Emenda Constitucional nº 88	07/05/2015	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
				Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
95	Emenda Constitucional nº 89	15/09/2015	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
96	Emenda Constitucional nº 90	16/09/2015	Poder Legislativo	II Dos Direitos e garantias fundamentais	II Dos Direitos Sociais
97	Emenda Constitucional nº 91	18/02/2016	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	I Do Poder Legislativo
98	Emenda Constitucional nº 92	12/07/2016	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
99	Emenda Constitucional nº 93	08/09/2016	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
100	Emenda Constitucional nº 94	15/12/2016	Poder Legislativo	IV Da Organização dos Poderes	III Do Poder Judiciário
101	Emenda Constitucional nº 95	15/12/2016	Poder Executivo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
102	Emenda Constitucional nº 96	06/06/2017	Poder Legislativo	VIII Da Ordem Social	VI Do Meio Ambiente
103	Emenda Constitucional nº 97	06/12/2017	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
104	Emenda Constitucional nº 98	06/12/2017	Poder Legislativo	III Da Organização do Estado	VII Da Administração Pública
105	Emenda Constitucional nº 99	14/12/2017	Poder Legislativo	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

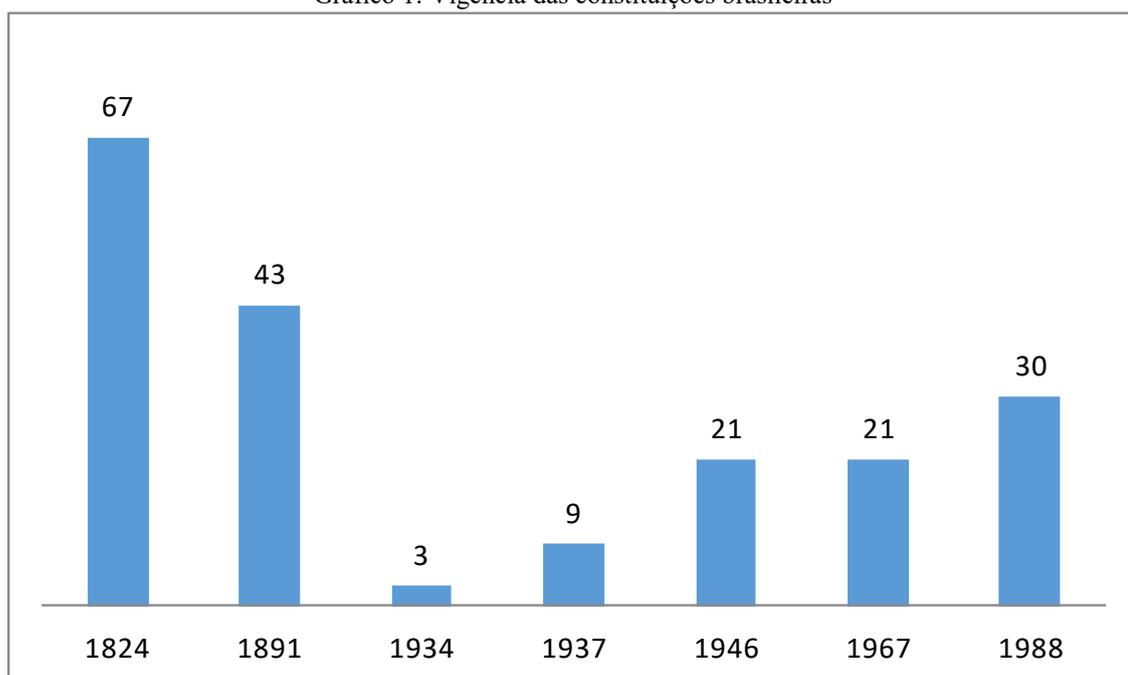
3. CONSOLIDAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS

No intervalo de 164 anos, a história do constitucionalismo brasileiro testemunhou 7 textos constitucionais⁴, desde a Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, até a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

3.1. Quanto à vigência dos textos constitucionais

Verifica-se que a Constituição de 1824, com vigência por 67 anos, foi a Carta Política com a maior longevidade dentre as constituições brasileiras, enquanto que a Constituição de 1934 foi a de menor duração, apenas 3 anos.

Gráfico 1: Vigência das constituições brasileiras



Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

⁴ Como mencionado no item 3.6.2, para efeito desta pesquisa, de abordagem analítica e empírica, não se considerou que a EC nº 1, de 1969, tenha inaugurado uma nova Carta constitucional, apesar de ser este o entendimento majoritário da doutrina jurídica brasileira contemporânea.

3.2. Quanto às regras para reformas dos textos constitucionais

Conforme mencionado anteriormente, cada constituição definiu um conjunto próprio e específico de regras a serem seguidas para a hipótese de reforma dos seus textos.

Ao longo dos anos, várias restrições, inicialmente incorporadas na vigência da Carta de 1824, foram sendo retiradas, especialmente no que diz respeito aos limites temporais e a reserva de matéria considerada constitucional.

Na tabela a seguir, estão comparadas as cláusulas específicas para cada regime constitucional:

Tabela 8: Comparativo das regras de reformas constitucionais

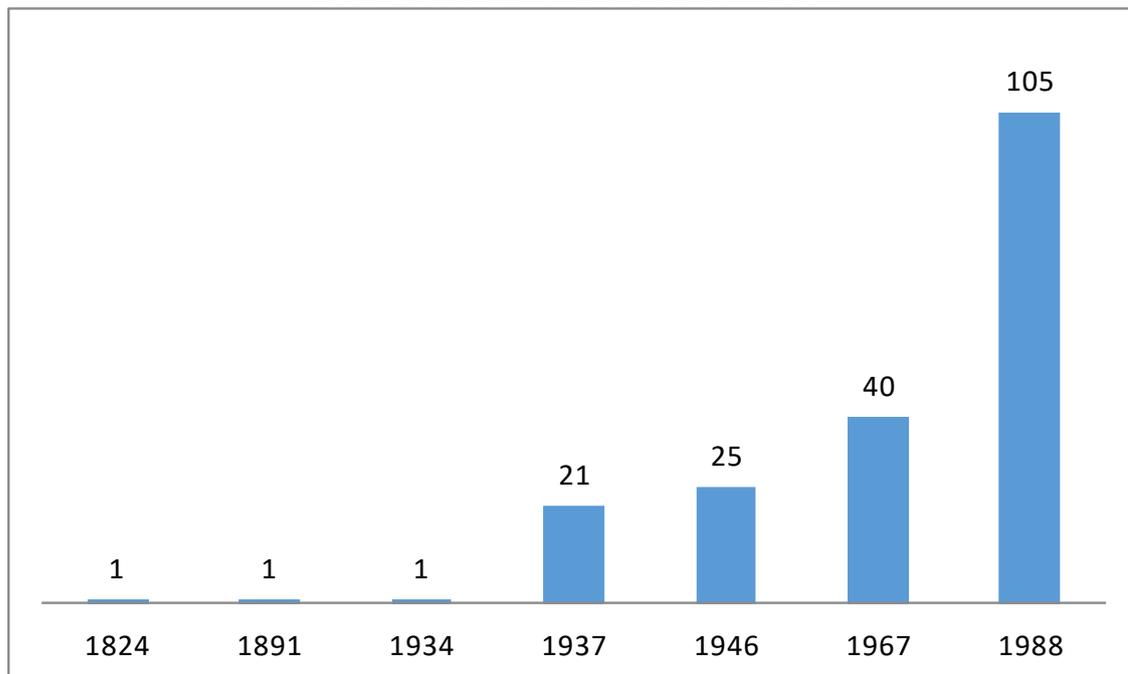
Regras	Constituição						
	1824	1891	1934	1937	1946	1967/1969	1988
Carência da proposta após outorga (anos)	4	-	-	-	-	-	-
Legitimados com iniciativa	CD	CD, SF, AE	CD, SF, AE	CD, PR	CD, SF, AE	CD, SF, PR	CD, SF, AE, PR
Quórum de apoio da proposta (membros)	um terço	um quarto	um quarto	-	um quarto	um terço	um terço
Lei convocação eleitores para autorização de reforma	sim	-	-	-	-	-	-
Carência pré-deliberação da proposta (anos)	4	1	-	-	-	-	-
Sessões de leitura e deliberação	4	6	4	2	4	2	4
Quórum de aprovação da proposta	maioria absoluta	dois terços	maioria absoluta	maioria absoluta	maioria absoluta	dois terços	três quintos
Deliberação bicameral	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Reserva de matéria constitucional	sim	-	-	-	-	-	-
Vedação circunstancial (intervenção, defesa ou sítio)	-	-	sim	-	sim	sim	sim
Cláusulas pétreas	-	sim	sim	-	sim	sim	sim

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

3.3. Quanto à quantidade de reformas ocorridas nos textos constitucionais

No período entre a outorga da Constituição de 1824 e a promulgação da Emenda Constitucional nº 99 de 2017, da Constituição de 1988, ocorreram 194 reformas nos textos constitucionais.

Percebe-se claramente a tendência ascendente na quantidade de reformas ocorridas ao longo do tempo, fato que se justifica, em parte, pelo sistemático afrouxamento das regras de emendamento do texto constitucional, conforme demonstrado no item anterior.

Gráfico 2: Reformas constitucionais ocorridas

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

3.4. Quanto à legitimidade para a iniciativa de reformas dos textos constitucionais

Na tabela abaixo, verifica-se que as Constituições de 1824 a 1988, sempre previram a competência da Câmara dos Deputados para a iniciativa de propostas de reformas do texto constitucional.

Por sua vez, o presidente da República, chefe do Poder Executivo Federal, somente veio a receber tal legitimidade a partir do artigo 13 da Constituição de 1937, autoritariamente decretada pelo ditador Getúlio Vargas.

Assim, em 100% dos textos constitucionais brasileiros, houve a legitimação do Poder Legislativo para iniciar as propostas de reformas constitucionais.

Tal prerrogativa foi concedida, em especial, para a Câmara dos Deputados, e em seguida ao Senado Federal e às Assembleias Legislativas.

Por outro lado, a legitimação, do Presidente da República, para iniciar reformas constitucionais somente ocorreu em 3 das 7 constituições brasileiras.

Tabela 9: Legitimados para iniciativa de reformas constitucionais

Legitimado	Constituição							Ocorrência	%
	1824	1891	1934	1937	1946	1967	1988		
Câmara dos Deputados								7	100%
Senado Federal								5	71%
Assembleias Legislativas								4	57%
Presidente da República								3	43%

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

3.5. Quanto ao protagonismo de iniciativa de reformas constitucionais

O Poder Legislativo possui a iniciativa da maior parte das reformas ocorridas no período de estudo, uma vez que originou 128 das 194 alterações constitucionais.

Verifica-se que, após um período de 113 anos de hegemonia de iniciativas do Poder Legislativo, sob a égide das Cartas de 1824, 1891 e 1934, o Poder Legislativo iniciou a totalidade das reformas ocorridas na vigência da Constituição de 1937.

Na Constituição de 1937, coube ao Poder Executivo 100% das iniciativas de reformas, com 21 modificações no texto constitucional vigente.

A partir de então, sob as Cartas de 1967 e 1988, o Poder Executivo tem sido coadjuvante ao Poder Legislativo na iniciativa de reformas constitucionais.

Tabela 10: Participação dos Poderes na iniciativa de reformas constitucionais

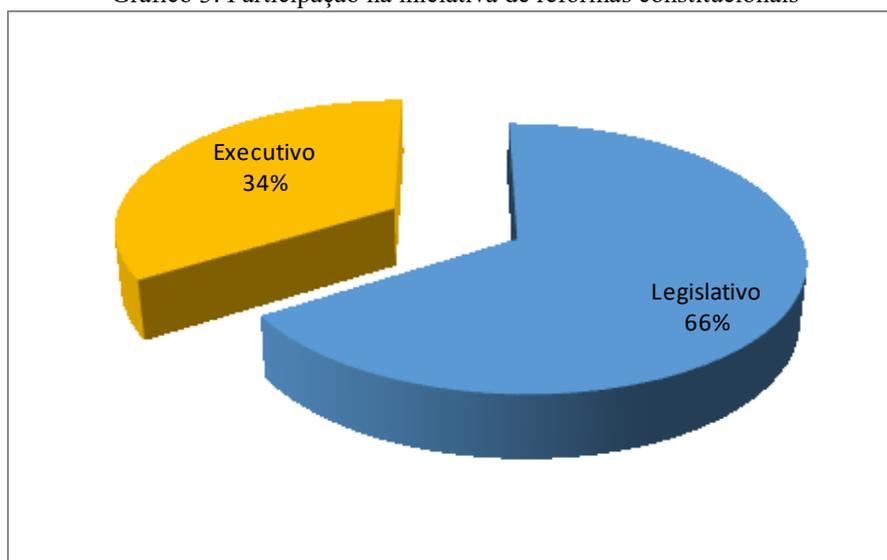
Reformas	Constituição							Total	%
	1824	1891	1934	1937	1946	1967	1988		
Poder Legislativo	1	1	1	0	21	24	80	128	66%
Poder Executivo	0	0	0	21	4	16	25	66	34%
Total	1	1	1	21	25	40	105	194	

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

Considerando a totalidade das reformas ocorridas, foi de 66% a participação de Poder Legislativo, com 128 iniciativas, e de 34% para o Poder Executivo, com 66 alterações.

O gráfico a seguir ilustra esta constatação.

Gráfico 3: Participação na iniciativa de reformas constitucionais



Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

Em relação ao período de 1824 a 1967, não foi possível identificar, de forma confiável, em qual Câmara do Poder Legislativo federal as reformas ocorridas tiveram origem.

Somente na vigência da Constituição de 1988 há informações que demonstram, de forma confiável, a participação da Presidência da República, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na iniciativa das **99 reformas constitucionais de mérito** ocorridas no período de 1988 a 2017.

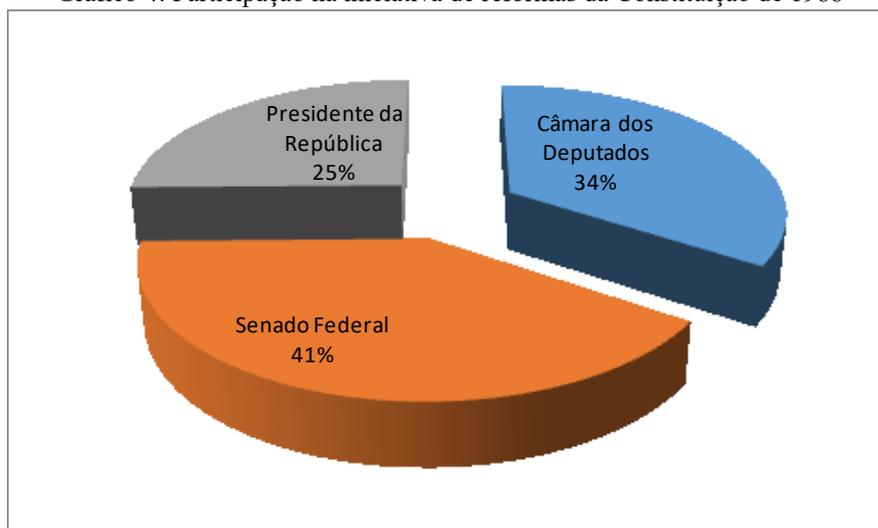
Tabela 11: Participação na iniciativa de reformas de mérito na Constituição de 1988

Emendas de mérito	Iniciativas	%
Câmara dos Deputados	34	34,3%
Senado Federal	40	40,4%
Presidente da República	25	25,3%
Total	99	100%

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

Assim, com relação às emendas constitucionais de mérito na Constituição de 1988, o protagonismo de iniciativa de reformas foi do Senado Federal (40,4%), seguido da Câmara dos Deputados (34,3%) e do presidente da República (25,3%).

Gráfico 4: Participação na iniciativa de reformas da Constituição de 1988



Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

3.6. Quanto às matérias que foram objeto de reformas constitucionais

As 194 reformas ocorridas no período de estudo produziram 340 alterações nos textos constitucionais.

Foi possível identificar as matérias que mais sofreram alterações nos textos constitucionais, as quais foram classificadas em 12 *títulos* e em 32 *capítulos*, tomando como parâmetro o *sumário* da Constituição de 1988.

Os títulos que receberam reformas são os seguintes:

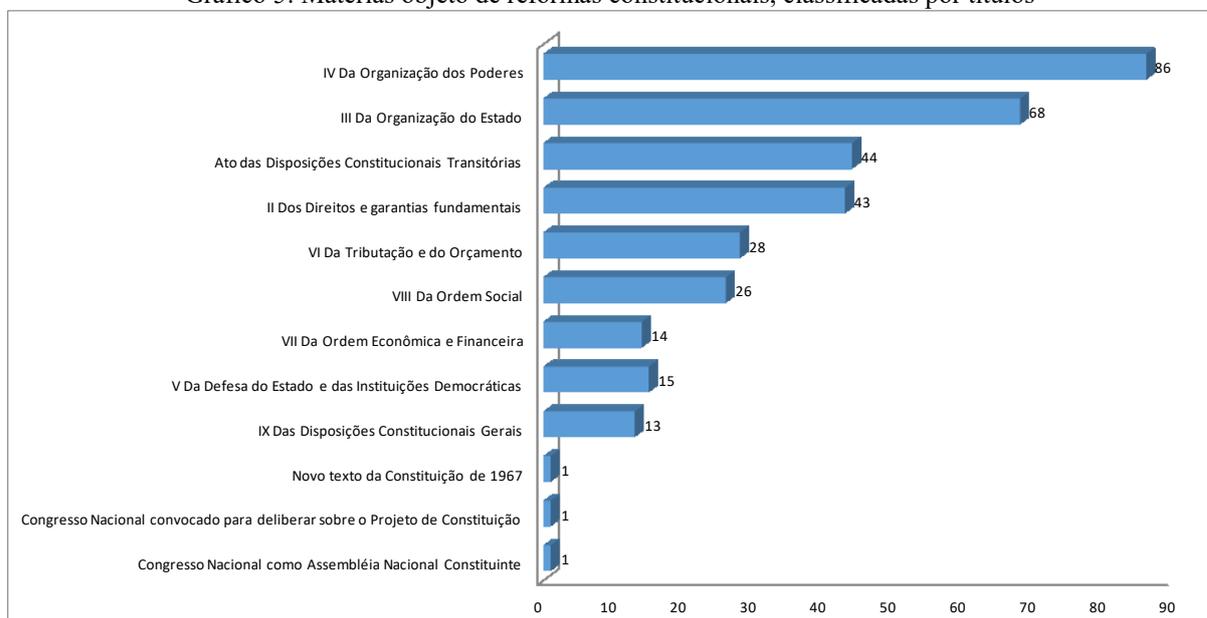
1. Título II – Dos Direitos e Garantias fundamentais;
2. Título III – Da Organização do Estado;
3. Título IV – Da Organização dos Poderes;
4. Título V – Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas;
5. Título VI – Da Tributação e do Orçamento;
6. Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira;
7. Título VIII – Da Ordem Social;
8. Título IX – Das Disposições Constitucionais Gerais;
9. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Os seguintes *itens* foram acrescentados ao rol de *títulos* que foram objeto de reformas constitucionais, unicamente porque não foi possível seu enquadramento nos *títulos* existentes no sumário da Constituição de 1988:

1. Congresso Nacional como Assembleia Nacional Constituinte;
2. Congresso Nacional convocado para deliberar sobre o Projeto de Constituição;
3. Novo texto da Constituição de 1967.

Assim, considerando as matérias que foram objeto de reformas, classificadas por *títulos*, em ordem decrescente de ocorrências, tem-se o seguinte resultado:

Gráfico 5: Matérias objeto de reformas constitucionais, classificadas por títulos



Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

Os *capítulos* que receberam reformas são os seguintes:

1. Título II - Dos Direitos e garantias fundamentais:

- a. Capítulo 1 – Dos Direitos e Deveres Individuais Coletivos;
- b. Capítulo 2 – Dos Direitos Sociais;
- c. Capítulo 3 – Da Nacionalidade;
- d. Capítulo 4 – Dos Direitos Políticos;
- e. Capítulo 5 – Dos Partidos Políticos.

2. Título III - Da Organização do Estado:

- a. Capítulo 1 – Da Organização Político-Administrativa;
- b. Capítulo 2 – Da União;
- c. Capítulo 3 – Dos Estados Federados;
- d. Capítulo 4 – Dos Municípios;

- e. Capítulo 5 – Do Distrito Federal e dos Territórios;
 - f. Capítulo 6 – Da Intervenção;
 - g. Capítulo 7 – Da Administração Pública.
3. Título IV - Da Organização dos Poderes:
- a. Capítulo 1 – Do Poder Legislativo;
 - b. Capítulo 2 – Do Poder Executivo;
 - c. Capítulo 3 – Do Poder Judiciário;
 - d. Capítulo 4 – Das Funções Essenciais à Justiça;
 - e. “Capítulo” – Do Conselho de Estado (*);
 - f. “Capítulo” – Da Regência (*).
4. Título V - Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas:
- a. Capítulo 1 – Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio;
 - b. Capítulo 2 – Das Forças Armadas;
 - c. Capítulo 3 – Da Segurança Pública.
5. Título VI - Da Tributação e do Orçamento:
- a. Capítulo 1 – Do Sistema Tributário Nacional;
 - b. Capítulo 2 – Das Finanças Públicas.
6. Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira:
- a. Capítulo 1 – Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica;
 - b. Capítulo 3 – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária;

c. Capítulo 4 – Do Sistema Financeiro Nacional.

7. Título VIII - Da Ordem Social:

a. Capítulo 2 – Da Seguridade Social;

b. Capítulo 3 – Da Educação, da Cultura e do Desporto;

c. Capítulo 4 – Da Ciência, Tecnologia e Educação;

d. Capítulo 5 – Da Comunicação Social;

e. Capítulo 6 – Do Meio Ambiente;

f. Capítulo 7 – Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso;

8. Título IX - Das Disposições Constitucionais Gerais:

a. Das Disposições Constitucionais Gerais.

9. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

a. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Igualmente, os seguintes *itens* foram acrescentados ao rol *capítulos* que foram objeto de reformas constitucionais, unicamente porque não foi possível seu enquadramento nos *capítulos* existentes no sumário da Constituição de 1988.

1. Título IV - Da Organização dos Poderes

a. “Capítulo” – Do Conselho de Estado (*)

b. “Capítulo” – Da Regência (*)

Dispondo em ordem decrescente de ocorrências de reformas *por capítulos* e *por títulos*, observa-se a concentração de assuntos que foram objeto de modificação nos textos das constituições brasileiras de 1824 a 2017, conforme tabela a seguir.

Tabela 12: Matérias objeto de reformas constitucionais

Título	Capítulo	Reformas	% Título
2 Dos Direitos e garantias fundamentais	3 Da Nacionalidade	3	7%
	5 Dos Partidos Políticos	3	7%
	2 Dos Direitos Sociais	8	19%
	1 Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos	12	26%
	4 Dos Direitos Políticos	17	40%
	<i>Soma</i>	43	100%
3 Da Organização do Estado	1 Da Organização Político-Administrativa	2	3%
	5 Do Distrito Federal e dos Territórios	3	4%
	6 Da Intervenção	5	7%
	2 Da União	10	15%
	3 Dos Estados Federados	10	15%
	4 Dos Municípios	15	22%
	7 Da Administração Pública	23	34%
	<i>Soma</i>	68	100%
4 Da Organização dos Poderes	(*) Da Regência	1	1%
	(*) Do Conselho de Estado	1	1%
	4 Das Funções Essenciais à Justiça	5	6%
	2 Do Poder Executivo	19	22%
	3 Do Poder Judiciário	28	31%
	1 Do Poder Legislativo	32	38%
	<i>Soma</i>	86	100%
5 Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas	3 Da Segurança Pública	2	14%
	1 Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio	6	36%
	2 Das Forças Armadas	7	50%
	<i>Soma</i>	15	100%
6 Da Tributação e do Orçamento	2 Das Finanças Públicas	9	32%
	1 Do Sistema Tributário Nacional	19	68%
	<i>Soma</i>	28	100%
7 Da Ordem Econômica e Financeira	3 Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária	2	14%
	4 Do Sistema Financeiro Nacional	3	21%
	1 Dos Princípios Gerais de Atividade Econômica	9	64%
	<i>Soma</i>	14	100%
8 Da Ordem Social	4 Da Ciência, Tecnologia e Educação	1	4%
	5 Da Comunicação Social	1	4%
	6 Do Meio Ambiente	1	4%
	7 Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso	3	12%
	2 Da Seguridade Social	10	38%
	3 Da Educação, da Cultura e do Desporto	10	38%
	<i>Soma</i>	26	100%
9 Das Disposições Constitucionais Gerais	9 Das Disposições Constitucionais Gerais	13	4%
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	44	
Congresso Nacional como Assembléia Nacional Constituinte	Congresso Nacional como Assembléia Nacional Constituinte	1	
Congresso Nacional convocado para deliberar sobre o Projeto de Constituição	Congresso Nacional convocado para deliberar sobre o Projeto de Constituição	1	
Novo texto da Constituição de 1967	Novo texto da Constituição de 1967	1	
	Total	340	

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

Dentre as matérias que foram objeto de reforma, considerando os cinco *títulos* mais alterados, que representam 80% do total, tem-se o seguinte resultado, em ordem decrescente:

Tabela 13: 5 Títulos mais frequentemente reformados

Título	Reformas
IV - Organização dos Poderes	86
III - Organização do Estado	68
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	44
II - Direitos e Garantias Fundamentais	43
VI - Tributação e Orçamento	28
Soma	269

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

Vale dizer que, quanto as 86 reformas promovidas no título da Organização e Funcionamento dos Poderes, 38% delas dizem respeito ao Legislativo, 31% ao Judiciário e 22% ao Executivo.

Em seguida, no tocante as 68 alterações no título Organização do Estado, especialmente, grande parte tange à Administração Pública, 34%, seguida dos Municípios, 22% e, empatados com 15%, da União e dos Estados Federados.

De se ressaltar, a expressiva quantidade de reformas que ocorrem no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com 44 ocorrências, título que atualmente conta com 114 artigos, contra os 70 artigos do texto original da Constituição de 1988.

Por outro lado, considerando os dez *capítulos* mais alterados, as matérias que frequentemente foram objeto de reforma representam 65% do total, conforme o seguinte resultado, em ordem decrescente:

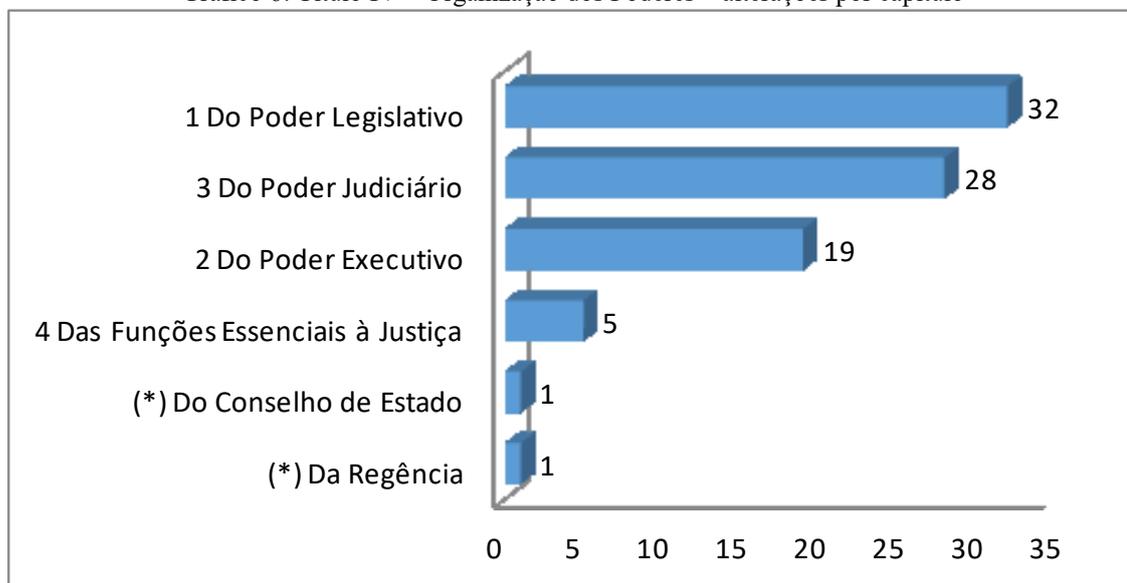
Tabela 14: 10 Capítulos mais frequentemente reformados

Capítulos	Reformas
Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	44
Poder Legislativo	32
Poder Judiciário	28
Administração Pública	23
Poder Executivo	19
Sistema Tributário Nacional	19
Direitos Políticos	17
Municípios	15
Disposições Constitucionais Gerais	13
Direitos e Deveres Individuais e Coletivos	11
Soma	221

Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

As 86 alterações no Título IV – Organização dos Poderes, classificadas em capítulos, estão assim distribuídas:

Gráfico 6: Título IV – Organização dos Poderes – alterações por capítulo



Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

No Título IV – Da Organização dos Poderes, os 3 capítulos com maior número de reformas foram o Capítulo I – Do Poder Legislativo, Capítulo III – Do Poder Judiciário e Capítulo II – Do Poder Executivo.

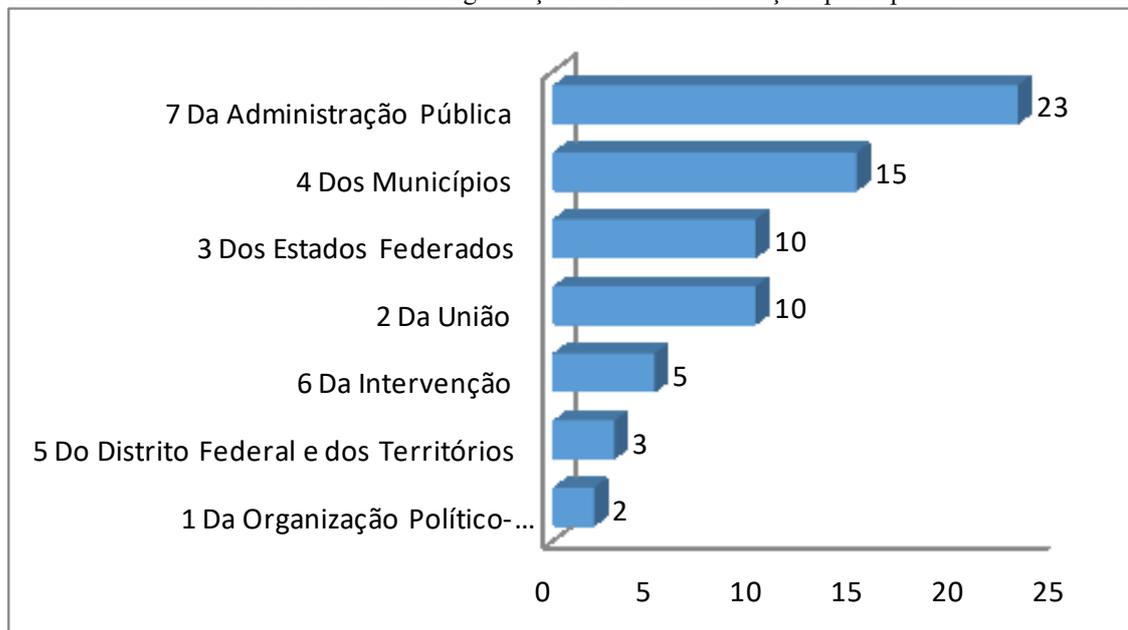
Ocorreram 32 alterações referentes ao Capítulo I – Do Poder Legislativo, as quais, em geral, trataram da organização, funcionamento e competências do Poder Legislativo, bem como duração e perda de mandatos parlamentares, sistema de votações e remuneração e aposentadoria de senadores, deputados e vereadores.

As 28 reformas no Capítulo III – Do Poder Judiciário trataram, além da sua organização, funcionamento e competências, de regras para o exercício do controle de constitucionalidade das leis e atos do poder público, criação e extinção de órgãos judiciais, do regime de precatórios judiciais e reflexos quanto à reformas previdenciárias.

No que tange às 19 reformas no Capítulo II – Do Poder Executivo, ocorreu desde a instituição do sistema parlamentarista, e a posterior retomada do sistema presidencialista, como também a alteração nas competências e duração de mandato do presidente da República e a criação e extinção de órgãos.

As 68 alterações no Título III – Organização do Estado, classificadas em capítulos, estão assim distribuídas:

Gráfico 7: Título III – Organização do Estado – alterações por capítulo



Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

No Título III – Da Organização do Estado, os 3 capítulos com maior número de reformas foram o Capítulo 7 – Da Administração Pública, Capítulo IV – Dos Municípios e, empatados, os Capítulos II – Da União e III – Dos Estados Federados.

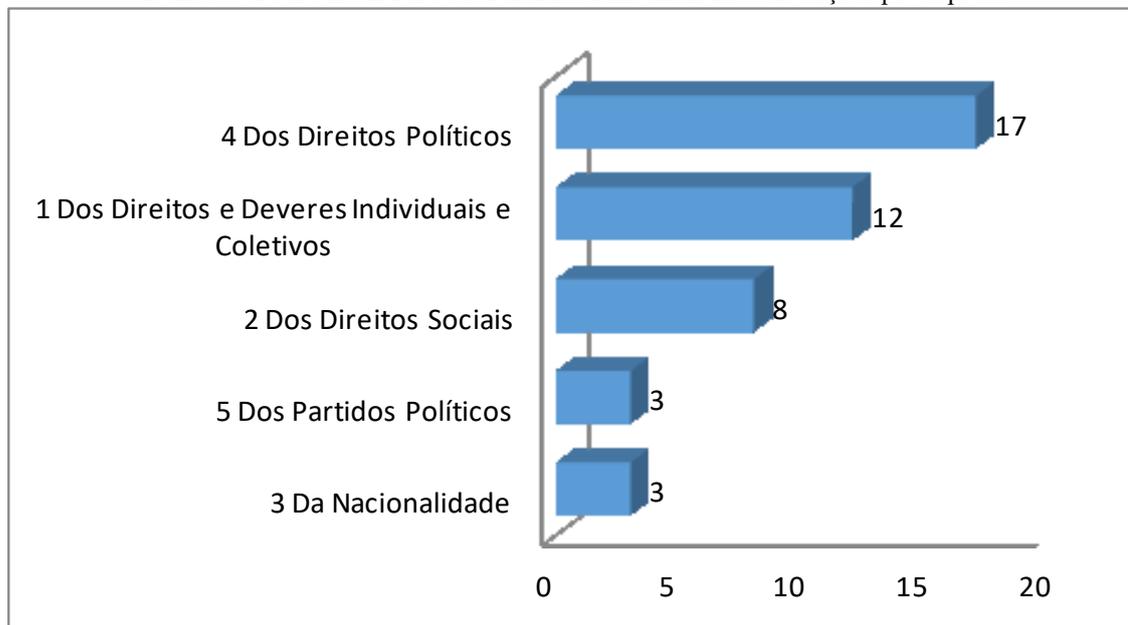
Dentre as 23 reformas no Capítulo 7 – Da Administração Pública, a maior parte cuidou de reformas previdenciárias (em 1998, 2003 e 2005), de remuneração de servidores públicos, da acumulação de cargos públicos e a Reforma Administrativa de 2003.

As 15 reformas no Capítulo 4 – Dos Municípios cuidaram frequentemente de competências tributárias, normas para eleições, mandato e remuneração de prefeitos e vereadores.

Por fim, as 10 reformas ocorridas, respectivamente, nos Capítulos 2 e 3, que tratam Da União e Dos Estados Federados, também se ocuparam de questões de competência tributária e das eleições, mandatos e remuneração de deputados estaduais.

As 43 alterações no Título II – Direitos e Garantias Fundamentais, classificadas em capítulos, estão assim distribuídas:

Gráfico 8: Título II – Direitos e Garantias Fundamentais – alterações por capítulo



Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

No Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, os 3 capítulos com maior número de reformas foram o Capítulo 4 – Dos Direitos Políticos, Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos e, o capítulos II – Dos Deveres Sociais.

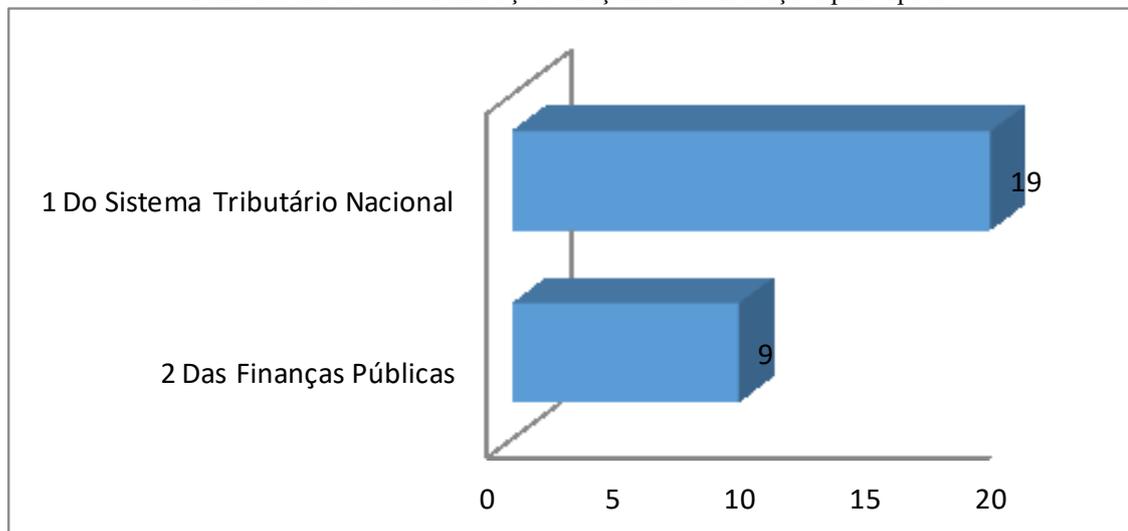
As 17 reformas referentes ao Capítulo 4 – Dos Direitos Políticos trataram principalmente acerca das condições de elegibilidade e inelegibilidades.

Por sua vez, as 11 reformas ocorridas no Capítulo 1 – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos cuidaram da suspensão e ampliação do rol de direitos e garantias, da extinção das penas de banimento e de morte em tempos de paz.

As 8 reformas no âmbito do Capítulo 2 – Dos Direitos Sociais geralmente trataram das reformas previdenciárias ocorridas em 1998, 2003 e 2005, além do direitos dos deficientes físicos e das empregadas domésticas.

As 28 alterações no Título VI – Tributação e Orçamento, classificadas em capítulos, estão assim distribuídas:

Gráfico 9: Título VI – Tributação e Orçamento – alterações por capítulo



Elaborado pelo autor a partir do Portal de Atividade Legislativa da Câmara dos Deputados e Portal de Legislação da Presidência da República

No Título VI – Da Tributação e Orçamento, ocorreram os 28 reformas, das quais 19 no Capítulo 1 – Do Sistema Tributário Nacional e 9 no Capítulo II – Das Finanças Públicas.

Como se poderia esperar, as 19 reformas no Capítulo VI – Da Tributação e Orçamento trataram do orçamento público, a repartição dos tributos recolhidos pela União para os entes federados, bem como a criação e extinção da contribuição provisória sobre a movimentação financeira, a CPMF.

Finalmente, as 9 reformas ocorridas no Capítulo 2 – Das Finanças Públicas trataram dos impactos das reformas previdenciárias de 1998, 2003 e 2005, da reforma do sistema tributário e da reforma do Poder Judiciário.

CONCLUSÃO

Como mencionado, considerando o período da outorga da Constituição Política do Império do Brasil de 1824 até a promulgação da EC nº 99, de 2017, sob a regência da Constituição da República Federativa de 1988, a presente pesquisa buscou responder as seguintes questões:

1. Houve *endurecimento* ou *flexibilização* das regras de reformas constitucionais?
2. Qual foi o *legitimado protagonista* na iniciativa das reformas constitucionais?
3. Quais matérias foram objeto de reformas constitucionais?

Com base nas informações obtidas, pode-se afirmar que, ao longo da história constitucional brasileira, houve a **flexibilização** nas regras de reforma constitucional, com a redução das etapas a serem cumpridas (especialmente eliminação das limitações temporais) e com a ampliação do rol de legitimados para a iniciativa de proposição de reformas constitucionais.

Com respeito às **matérias** que foram objeto de reformas constitucionais, verificou-se que 78% dos casos dizem respeito aos assuntos encartados nos seguintes títulos:

- a. 25%: Título IV – Organização dos Poderes (Poderes Legislativo, 9%, Judiciário, 8% e Executivo, 6%);
- b. 20%: Título III – Organização do Estado (Administração Pública, 7% e Municípios, 4%);
- c. 13%: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- d. 12%: Título II – Direitos e Garantias Constitucionais (Direitos Políticos, 5%); e
- e. 8%: Título V – Tributação e Orçamento (Sistema Tributário Nacional, 6%).

E mais, em todas as Constituições brasileiras, de 1824 a 1988, a pesquisa revelou que foi reservada ao Poder Legislativo (responsável por 66% das reformas ocorridas), especialmente à Câmara dos Deputados, **a tradição de legitimidade** para a iniciativa de reformas constitucionais, contrariando a hipótese de que teria sido o presidente da República o ator preponderante na referida atuação (originou apenas 34% das reformas havidas).

Considerando apenas as **99 reformas constitucionais de mérito** ocorridas no período de vigência da Constituição de 1988, o **protagonismo** de iniciativas coube ao Senado Federal, com 40,4% de participação (enquanto que a Câmara dos Deputados originou 34,3% e o presidente da República, 25,3%).

Os resultados obtidos pela presente pesquisa permitem concluir que não encontram respaldo empírico os argumentos utilizados, no âmbito dos debates promovidos pelos parlamentares na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, no sentido de que *“a tradição constitucional brasileira sempre consagrou tal faculdade ao chefe do Poder Executivo”, pois, conforme afirmaram os constituintes, “que de mero executor das leis, na doutrina clássica da separação dos poderes, o Executivo transformou-se inicialmente, em colegislador ao lado do Parlamento, para, em seguida, assumir a posição de liderança no processo legislativo, seja no regime presidencialista, seja no parlamentarismo”*.

A pesquisa revelou justamente o contrário, a saber: no período da história do constitucionalismo brasileiro, coube ao **Poder Legislativo o protagonismo**, consagrado pela **tradição** política e jurídica, **a iniciativa de promover as reformas nos textos das Constituições de 1824 a 1988**, exercendo, assim, a legítima expressão e a democrática competência de poder constituinte derivado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Candido Mendes. **Ordenações e leis do Reino de Portugal**. Typ. do Instituto Philomathico: Rio de Janeiro, 1870. Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242733> >. Acesso em: 4.set.2018.

BALEEIRO, Aliomar. **1891**. 3. ed. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. 103 p. (Coleção Constituições Brasileiras, v.2).

BALEEIRO, Aliomar; SOBRINHO, Barbosa Lima. **1946**. 3. ed. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. 121 p. (Coleção Constituições Brasileiras, v.5).

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. Saraiva: São Paulo, 2018.

_____. **Vinte anos da Constituição Brasileira de 1988: O Estado a que chegamos**. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. *Vinte anos da Constituição Federal de 1988*; p. 46.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil**. 8. ed. OAB Editora: Brasília, 2006.

BRANDÃO, Themístocles; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. **1967**. 3. ed. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. 206 p. – (Coleção Constituições Brasileiras, v.6)

BRASIL. Constituição (1988). **Anais da Assembleia Constituinte de 1987-1988**. Brasília. Disponível em < http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp >. Acesso em: 08.set.2018.

MACIEL, José Fábio Rodrigues. **Ordenações Filipinas - considerável influência no direito brasileiro: *Jornal Carta Forense***. São Paulo, 2006. Disponível em < <http://www.carteforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484> >. Acesso em: 4.set.2018.

NOGUEIRA, Octaciano. **1824**. 3. ed. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. 105 p. (Coleção Constituições Brasileiras, v.1).

POLETTI, Ronaldo. **1934**. 3. ed. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. 162p (Coleção Constituições Brasileiras, v.3).

PORTO, Walter Costa. **1937**. 3. ed. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. 120 p. (Coleção Constituições Brasileiras, v.4).

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Saraiva Educação: São Paulo, 2018.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. Malheiros: São Paulo, 2015.

TÁCITO, Caio. **1988**. 3. ed. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. 192 p. (Coleção Constituições Brasileiras, v.7).