

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LISIANE GRANHA MARTINS DE OLIVEIRA

**O PODER LEGISLATIVO E A REFORMA POLÍTICO-  
INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA POLÍTICA EXTERNA  
BRASILEIRA: uma análise a partir das propostas de  
Emenda Constitucional**

SÃO CARLOS - SP

2018

LISIANE GRANHA MARTINS DE OLIVEIRA

**O PODER LEGISLATIVO E A REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA  
POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: uma análise a partir das propostas de Emenda  
Constitucional**

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-graduação em Ciência Política  
da Universidade Federal de São Carlos, para  
obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Simone Diniz

São Carlos - SP

2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

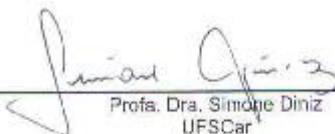
Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

---

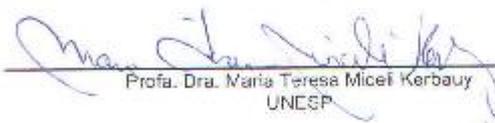
**Folha de Aprovação**

---

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Lisiane Cranha Martins Oliveira, realizada em 29/10/2018:

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Simone Diniz  
UFSCar

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Karina Lilia Pasquarello Marano  
UNESP

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Maria Teresa Miceil Kerbauy  
UNESP

---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Dedico este trabalho a todos aqueles que, de alguma forma, caminharam comigo ao longo desta trajetória, tornando meu sonho em realidade. Aos meus pais, Ademir e Maria Luisa, pelo amor, incentivo e dedicação indescritíveis. Ao meu marido, Stivi, e ao meu filho, Benício, por tanto carinho e por iluminarem minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Não é tarefa fácil encontrar palavras para agradecer a todos. Conteí com o apoio, incentivo, amizade e carinho de muitas pessoas para a realização deste trabalho e que sem elas não seria possível concretizar essa jornada.

Agradeço à minha família por ser meu alicerce, por estar ao meu lado em todas as circunstâncias, sem titubear.

Ao meu marido, muito obrigada pelo afeto e companheirismo, pela dedicação e paciência. Ao meu filho, por ampliar meus horizontes, por me mostrar o amor incondicional, pelos melhores abraços e sorrisos.

Minha gratidão à minha orientadora, Profa. Dra. Simone Diniz, pela confiança, por todos os ensinamentos transmitidos nesta trajetória acadêmica e, sobretudo, pelo constante acolhimento e amizade ao longo desses anos de Mestrado.

Agradeço aos amigos de longa data, sempre ao meu lado. Obrigada pela compreensão nos momentos de ausência.

Aos amigos e colegas de turma, agradeço pelo companheirismo, pelo suporte e pelos diversos momentos especiais que me proporcionaram.

À Wydra Advogados Associados, especialmente Milena, Vera, Paula, Regina e Fernanda, por todo o aprendizado e reconhecimento.

À amiga Lucilly Caetano, meu muito obrigada pelo apoio incondicional, pelo incentivo de todas as horas e a incrível parceria em nossas apresentações e publicações.

Agradeço às Profas. Dras. Maria Tereza Miceli Kerbauy e Karina L. Pasquariello Mariano por aceitarem, gentilmente, o convite para comporem a Banca e ao Dr. Flávio Contrera pelos apontamentos e sugestões feitos na Banca de Qualificação.

Por fim, meu agradecimento a todos os professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos.

## RESUMO

Desde a Constituição Brasileira de 1824 a condução da política externa tem sido de considerável concentração no Poder Executivo, tendo o Poder Legislativo papel *post factum* no seu processo de tomada de decisão. Este modelo institucional não foi alterado pela Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a competência privativa do presidente da República para celebrar tratados, convenções e outros atos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional quando acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Neste contexto, parte da literatura nacional vem trazendo à discussão o papel do Legislativo na condução das relações externas, rediscutindo a sua atuação como mero *locus* homologatório das decisões advindas do Executivo. Por sua vez, desde o final da década de 1990, observa-se um movimento crescente de apresentação de propostas de Emendas à Constituição (PEC's) pelos parlamentares no intuito de promover uma reforma político-institucional na distribuição de competências no âmbito da política externa. Desta forma, o objetivo deste trabalho é responder a seguinte pergunta: qual é a potencial instância de veto no processo decisório destas PEC's, tendo em vista que, até o momento, nenhuma das medidas apresentadas alcançou o seu objetivo. E, neste sentido, buscar-se-á compreender quando, sob quais condições e por quais motivos este Poder opta em propor formalmente a alteração das regras do jogo político nesta seara. Assim, parte-se da hipótese de que a Comissão de Constituição e Justiça das Casas Legislativas do Congresso Nacional é uma potencial instância decisória de veto na tramitação das medidas objeto da presente pesquisa, atuando mais pela não inclusão em pauta dessas propostas para a votação em plenário dessa Comissão, do que pela sua rejeição expressa nos pareceres emitidos. Metodologicamente, será utilizada a pesquisa bibliográfica e documental, com estudo qualitativo e análise de conteúdo dos dados referentes a estas propostas de Emendas Constitucionais apresentadas em ambas as Casas do Congresso Nacional no período pós-promulgação da CF/88 até o ano de 2015.

**Palavras-chaves:** Política externa. Poder Executivo. Poder Legislativo. Propostas de Emendas Constitucionais.

## ABSTRACT

Since the Brazilian Constitution of 1824 the conduct of foreign policy has been of considerable concentration in the Executive Branch, having the Legislative Branch a *post factum* role in its decision making process. This institutional model was not altered by the Federal Constitution of 1988, which established the exclusive competence of the President of the Republic to conclude treaties, conventions and other international acts subject to a referendum of the National Congress when they incur burdensome charges or commitments to national patrimony. In this context, part of the national literature has brought to the discussion the role of the Legislative in the conduct of external relations, debating its role as a mere *locus* homologous to the decisions coming from the Executive. Likewise, since the late 1990s, there has been a growing movement for the presentation of proposals for amendments to the Constitution (PEC's) by parliamentarians in order to promote a political-institutional reform in the distribution of competences in the scope of foreign policy. In this way, the objective of this paper is to answer the following question: what is the potential veto point in the decision making process of these PECs, considering that, to date, none of the measures presented has achieved its objective. And in this sense, one will try to understand when, under what conditions and for what reasons, this Power chooses to formally propose the alteration of the rules of the political game in this scope. Thus, it is based on the hypothesis that the Constitution and Justice Commission of the Legislative Houses of the National Congress is a potential veto point for the measures that are the object of this research, acting more for the non-inclusion of these proposals for voting in plenary of that Committee, than for its express rejection in the opinions issued. Methodologically, the bibliographical and documentary research will be used with a qualitative study and analysis of data content regarding these proposed Constitutional Amendments presented at both Houses of the National Congress in the post-enactment period of CF/88 until 2015.

**Keywords:** Foreign policy. Executive Branch. Legislative Branch. Proposals for Constitutional Amendments.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01. Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas na Câmara dos Deputados (CF/1988-2015) .....	p. 60
Quadro 02. Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas no Senado Federal (CF/1988-2015) .....	p. 61
Quadro 03. As Propostas de Emendas Constitucionais por Partidos Políticos na Câmara dos Deputados .....	p. 63
Quadro 04. As Propostas de Emendas Constitucionais por Partidos Políticos no Senado Federal.....	p. 64
Quadro 05. Os Objetivos e as Justificativas das Propostas de Emenda Constitucional na Câmara dos Deputados.....	p. 73
Quadro 06. Os Objetivos e as Justificativas das Propostas de Emenda Constitucional no Senado Federal .....	p. 80
Quadro 07. Tramitação das Propostas de Emenda Constitucional na Câmara dos Deputados .....	p. 97
Quadro 08. Tramitação das Propostas de Emenda Constitucional no Senado Federal .....	p. 98
Quadro 09. Presidentes da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados .....	p. 103
Quadro 10. Presidentes da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal .....	p. 104
Quadro 11. Composição da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados .....	p. 105
Quadro 12. Composição da Comissão de Constituição e Justiça no Senado Federal .....	p. 105

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

### **Governos**

FHC – Fernando Henrique Cardoso

LULA – Luis Inácio Lula da Silva

DILMA – Dilma Rousseff

### **Legislação**

ART. - Artigo

CF/88 – Constituição Federal de 1988

EC – Emenda Constitucional

PEC's – Propostas de Emendas Constitucionais

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

## LISTA DE SIGLAS

### **Partidos Políticos**

DEM - Democratas

MDB - Movimento Democrático Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT- Partido Democrático Trabalhista

PEN – Partido Ecológico Nacional (atual PATRI)

PFL - Partido da Frente Liberal

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista

PPB - Partido Progressista Brasileiro

PPS - Partido Popular Socialista

PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PRP – Partido Republicano Progressista

PSB- Partido Socialista Brasileiro

PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PST – Partido Social Trabalhista

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PR – Partido da República

PV – Partido Verde

REDE – Rede Sustentabilidade

SD - Solidariedade

## **Gerais**

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CESP – Comissão Especial

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CREDN – Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

FMI – Fundo Monetário Internacional

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

TPA – *Trade Promotion Authority*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2 AS REGRAS DO JOGO: O PERFIL CONSTITUCIONAL, A INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO E A REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL</b> .....	21
2.1 A SEPARAÇÃO DOS PODERES E A INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA CF/88.....	22
2.2 O DESENHO INSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE POLÍTICA EXTERNA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	27
2.3 A REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO BRASIL.....	32
2.4 AS REGRAS PARA A MODIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL E A TRAMITAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS.....	38
<b>2.4.1 As Comissões de Constituição e Justiça das Casas Legislativas e a Comissão Especial da Câmara dos Deputados</b> .....	<b>44</b>
<b>3 PODER LEGISLATIVO, PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICA EXTERNA: AS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS</b> .....	<b>51</b>
3.1 O DEBATE TEÓRICO ACERCA DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO E O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM POLÍTICA EXTERNA.....	52
3.2 A POLÍTICA EXTERNA E SUA CONJUNTURA.....	58
3.3 AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL APRESENTADAS NO PERÍODO A PARTIR DA PROMULGAÇÃO DA CF/88 ATÉ O ANO DE 2015.....	59
3.4 QUANDO, SOB QUAIS CONDIÇÕES E POR QUAIS MOTIVOS O PODER LEGISLATIVO PROPÕE A REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL EM POLÍTICA EXTERNA.....	62
<b>3.4.1 Análise das Propostas de Emenda Constitucional apresentadas pelos partidos políticos na Câmara dos Deputados</b> .....	<b>63</b>
<b>3.4.2 Análise das Propostas de Emenda Constitucional apresentadas pelos partidos políticos no Senado Federal</b> .....	<b>74</b>
3.5 DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL: DESCREVENDO OS DADOS.....	81
<b>4 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA COMO POTENCIAL INSTÂNCIA DE VETO E A TEORIA DA PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO</b> .....	<b>92</b>
4.1 DAS REGRAS INSTITUCIONAIS E DAS MÚLTIPLAS INSTÂNCIAS DE VETO NO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DAS PEC'S.....	93
<b>4.1.1 - Do Cumprimento dos Pressupostos Constitucionais de Proposição de uma Emenda Constitucional</b> .....	<b>94</b>
<b>4.1.2 - A Comissão de Constituição e Justiça, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados e o Plenário como Instâncias Decisórias no Processo legislativo</b> .....	<b>95</b>

4.1.3 - Do Presidencialismo de Coalizão e a Preponderância do Poder Executivo na Arena Legislativa.....	100
4.2 DOS CONSENSOS NECESSÁRIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA.....	107
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>111</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>118</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a Constituição Brasileira de 1824 a condução da política externa tem sido de considerável concentração no Poder Executivo, tendo o Poder Legislativo papel *post factum* no seu processo de tomada de decisão. Esse desenho institucional não se alterou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), estabelecendo a competência privativa do Presidente da República para celebrar tratados, atos e convenções internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional quando acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

O questionamento que se infere, todavia, é se o referido modelo centralizado, mantido pela Constituição vigente, é suficiente e adequado para atender aos aspectos e especificidades da atual política externa brasileira. Isso porque, quanto aos instrumentos de controle legislativo, os de ordem *ex ante* deixam pouco espaço para a discricionariedade do Poder Executivo, eis que se manifestam por meio da promulgação de leis amplamente detalhadas, enquanto os de ordem *ex post* visam limitar ou alterar ações já iniciadas pelo Poder Executivo. Neste sentido, há consenso na literatura de que os controles mais efetivos são os de ordem *ex ante*, visto que “um agente que não tem o poder ou a vontade de impor controles de antemão dificilmente pode impor controles *ex post* de modo eficiente” (DINIZ; RIBEIRO, 2010, p. 86).

Desta forma, a relação entre esses Poderes em matéria de política externa tem sido objeto na literatura nacional a partir de uma análise da delegação ou abdicação de poderes pelo Legislativo em favor do Executivo, bem como mediante a análise do comportamento dos parlamentares e partidos políticos neste âmbito. Tais estudos resultam em interpretações divergentes quanto à participação do Poder Legislativo e seu efetivo papel inserido num sistema constitucional de freios e contrapesos. Como ressalta Ferrari (2011), ainda que os estudos reconheçam a preponderância do Executivo na política externa, discordam no sentido de possuir o Congresso Nacional uma conduta expressiva, inexpressiva ou, ainda, se sua atuação tem sido pontual e concentrada em determinados temas, em observância às próprias atribuições constitucionais que lhe foram fixadas.

Quanto à relação entre esses Poderes, Lima e Santos (2001), analisando o comportamento do Congresso Nacional brasileiro no período de transição da década

de 1980 para 1990, concluíram que, ainda que inicialmente tenha se observado a delegação de poderes entre essas Instituições, especialmente no período da industrialização no pós-guerra, esse cenário se alterou a partir do fim dos anos 80, ensejando uma gradual transição desta delegação para um sistema de abdicação congressual<sup>1</sup>. Outros autores apontam, ainda, a delegação de poderes por parte do Congresso Nacional ao Executivo como a opção mais viável ante a própria característica de especialização da política externa, seu debate complexo e a ausência de tempo, estrutura e informação do Legislativo (ALEXANDRE, 2006).

Já Oliveira (2013), ao estudar o contexto empírico do período entre 1995 e 2010 e, portanto, num momento no qual já se observava a consolidação dos impactos distributivos e políticos das ações do Executivo em política externa, aponta para um elevado peso da orientação partidária no comportamento dos parlamentares nesse âmbito. Assim questiona esse autor se o padrão de ação dos legisladores e partidos políticos dá suporte ou não à referida tese da abdicação congressual (OLIVEIRA, 2013), tal como trazido por Lima e Santos (2001), no início dos anos 2000.

Já sob o prisma desse comportamento dos parlamentares e partidos políticos em matéria de política externa, as pesquisas empíricas mais recentes (DINIZ; RIBEIRO, 2010; FELIÚ; ONUKI, 2014; FERRARI, 2011; OLIVEIRA; ONUKI, 2010; OLIVEIRA, 2013) vêm demonstrando haver uma aproximação da dinâmica legislativa das políticas externa e doméstica, assim como a relevância desse tema para a agenda partidária. Tais considerações, portanto, começam a enfraquecer a percepção generalizada existente no Brasil de que os partidos políticos não se interessariam por política externa, colocando em xeque a manutenção da tese sobre a abdicação congressual nessa seara no atual contexto político brasileiro.

Por sua vez, há autores que argumentam que existe um conjunto de instrumentos institucionalizados, tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional, permitindo que o Poder Legislativo, caso deseje, intervenha *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa

---

<sup>1</sup> Cita-se, ainda, no tocante ao estudo da delegação e/ou abdicação de poderes em matéria de política externa entre o Poder Legislativo e Executivo: NEVES, João Augusto de Castro. O Papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 103-138, jan./jun. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292003000100004&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292003000100004&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 26 abr. 2017; OLIVEIRA, Marcelo F. **Mercosul: atuação dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros**. 2001. 191 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Marília. 2001.

brasileira. Nesse sentido, Anastacia, Mendonça e Almeida (2012, p. 629) afirmam que há “evidências de protagonismo dos senadores e deputados, relativamente à iniciativa em termos de política externa, inclusive no que se refere às propostas de Emendas Constitucionais (PECs)”. A constatação de tal iniciativa parlamentar por meio dessa espécie legislativa tem sido recorrente nos estudos produzidos pela literatura nacional.

Assim, mostra-se pertinente compreender uma aparente ambiguidade: ao mesmo tempo em que se constata que desde o fim da década de 1990 há uma crescente demanda do Congresso Nacional na busca de uma maior participação no processo de formulação, negociação e implantação da política externa brasileira, especialmente no campo dos acordos internacionais de comércio, percebido, dentre outros, justamente pelas diferentes tentativas desse Poder em alterar o *status quo* da distribuição constitucional de competências no âmbito dessa política, até o momento não houve a aprovação de nenhuma das propostas de Emendas Constitucionais apresentadas em ambas as Casas Legislativas.

As reiteradas proposituras de PEC's similares ao longo das últimas cinco legislaturas<sup>2</sup> na busca por uma específica alteração das regras institucionais indicam a existência de um forte interesse entre os parlamentares; todavia, a simples iniciativa não é suficiente para que o objetivo seja alcançado satisfatoriamente. Os trabalhos que debatem sobre os processos decisórios de políticas no Brasil, a partir da configuração institucional trazida pela CF/88, indica que o Poder Executivo, em virtude dos poderes legislativos que lhes são conferidos, conduz o processo legislativo, minando o fortalecimento do Legislativo como um poder autônomo e ensejando a predominância do Executivo, acabando por concentrar em suas mãos a proposição de modificação do *status quo* e a dificuldade do Congresso Nacional de levar adiante a sua própria agenda (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Concomitantemente, o Poder Legislativo atua na configuração do sistema político brasileiro de forma estruturada e disciplinada, fundado na ação dos partidos e lideranças partidárias e no controle exercido pelo Colégio de Líderes sobre a pauta dos trabalhos legislativos (LIMONGI, 2008). O Poder Executivo, por meio de sua base aliada, possui capacidade de interferir, direta ou indiretamente, sobre a produção legislativa que não lhe seja de interesse. Este modelo institucional,

---

<sup>2</sup> Da 51ª legislatura (1999-2003) a 55ª legislatura (2015-2019).

segundo Figueiredo, Limongi e Valente (1999, p. 49), favorece a governabilidade, entendida, aqui, “em sentido restrito, como a capacidade de fazer valer a agenda legislativa do Executivo”.

Por sua vez, ainda que se possa argumentar que, no tocante às Emendas Constitucionais, o Poder Executivo não mantenha seus poderes de agenda na mesma intensidade que em outras espécies normativas, visto que, nessa hipótese, não há que se falar em poder de veto, possibilidade de pedidos de urgência ou antecipação de etapas, a capacidade de influência desse Poder não pode ser desconsiderada.

Isso porque, ao lado dessa estrutura do sistema político brasileiro há, ainda, a fixação das regras constitucionais e regimentais para a modificação constitucional e a tramitação no Congresso Nacional das propostas de Emendas Constitucionais que, observa-se, enseja a existência de múltiplas instâncias de veto no processo decisório. Por outro lado, as reformas políticas, como pretendida no caso em tela, demandam um debate sobre a formação de consensos mínimos que envolvem, ainda, a cooperação de diferentes atores e da própria sociedade.

Nessa conjuntura, o trabalho pretende responder a seguinte pergunta: qual é a potencial instância de veto no processo decisório das PEC's apresentadas pelo Poder Legislativo na busca por uma reforma político-institucional no tocante à distribuição de competências em matéria de política externa. E, neste sentido, buscar-se-á compreender quando, sob quais condições e por quais motivos este Poder opta em propor formalmente a alteração das regras do jogo político neste âmbito.

A pretensão no tocante 'ao quando' essas propostas são apresentadas visa identificar o seu aspecto temporal, ou seja, o *timing* de proposição dessas medidas. Por sua vez, 'sob quais condições' essas propostas são submetidas objetiva delinear um quadro geral sobre o proponente destas medidas, ou seja, qual o parlamentar e o partido político que as apresenta (partido da coalizão do governo ou de oposição governamental). Por fim, 'por quais motivos' essas propostas são apresentadas compreende a apresentação dos objetivos e das justificativas expostas pelos seus proponentes e signatários sobre o tema nas propostas analisadas.

Para perseguir essa pretensão procedeu-se com a revisão bibliográfica sobre o tema, bem como a utilização da análise de conteúdo e documental com relação às justificativas e aos objetivos expostos nas propostas de Emendas Constitucionais

(PEC's) apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal a partir da promulgação da CF/88 até o ano de 2015, os pareceres emitidos pelas Comissões de Constituição e Justiça dessas Casas Legislativas<sup>3</sup>, assim como o mapeamento dos autores dessas medidas e a sua tramitação inserida no processo legislativo.

Para tanto, retomou-se, ainda, uma incipiente literatura acerca das arenas decisórias no transcorrer do processo de apreciação dessas propostas e do papel que a Comissão de Constituição e Justiça exerce no contexto do processo legislativo (AMARAL, 2009; BERNARDES, 1996; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1996, 2001; PESSANHA, 1997; RIBEIRAL, 1998; RICCI; LEMOS, 2004). Desta forma, algumas considerações iniciais se fazem necessárias. Primeiramente, a pesquisa parte do entendimento da política externa como política pública (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012; INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; LENTNER, 2006; MILANI; PINHEIRO, 2013; RATTON SANCHEZ et al. 2006) e do pressuposto presente na literatura de que, após as alterações estruturais nos âmbitos doméstico e internacional nas décadas de 1980 e 1990, houve a expansão dos temas e dos atores na política externa, gerando efeitos distributivos diversos, o que a tornou mais politizada (FARIA, 2012; LIMA, 2001; MARTIN, 2000; MILNER, 1997). Igualmente, argumenta-se que um destes atores é o próprio Poder Legislativo e os partidos políticos com representação congressional.

Ademais, parte-se também da premissa de que, com a predominância do Poder Executivo no processo decisório, tendo em vista a estrutura institucional prevista na CF/88, a existência e o funcionamento do sistema de comissões no Congresso Nacional, especialmente da Comissão de Constituição e Justiça, primeira instância decisória pela qual obrigatoriamente tramitam todas as propostas de Emenda Constitucional, estão subordinados às preferências desse Poder (PEREIRA; MUELLER, 2000).

A análise empreendida no presente trabalho parte de uma abordagem neoinstitucionalista, visto que sua matriz explicativa foca o desenho institucional no contexto de mudanças de políticas públicas (lógica do processo de tomada de decisão), sobretudo quanto às diversas instâncias de veto ou de tomada de decisões em um sistema político. Assim, entende-se que as instituições podem explicar tanto

---

<sup>3</sup> Na Câmara dos Deputados, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e no Senado Federal, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Para fins do presente estudo, e com o objetivo de uniformizar o texto, será adotada a expressão Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) indistintamente para as duas Casas Legislativas.

a estabilidade quanto à mudança de políticas públicas, eis que essas “[...] estabelecem diferentes regras do jogo para políticos e para grupos de interesse, buscando aprovar ou bloquear planos de ação” (IMMERGUT, 1996, p. 140). Para Immergut (1996), o número e as oportunidades de veto que influenciam as decisões políticas são essenciais, ante a existência de obstáculos políticos e institucionais que orientam o processo decisório por caminhos diferentes, em diversos sistemas políticos.

A hipótese defendida nessa dissertação é que a Comissão de Constituição e Justiça é uma potencial instância decisória de veto na tramitação das medidas objeto da presente pesquisa, atuando mais pela não inclusão em pauta dessas propostas para a votação pelo seu plenário do que se manifestando pela sua rejeição expressa nos pareceres emitidos, eis que se configura como órgão competente para a apreciação de todos os projetos de leis e de propostas de Emendas Constitucionais no tocante à admissibilidade, juridicidade e constitucionalidade, ensejando a atenção e os esforços do Poder Executivo em ter nessa Comissão parlamentares fiéis aos seus interesses, sejam integrantes do próprio partido do governo no poder ou de sua base aliada.

Para Ribeiral (1998, p. 81), essa Comissão, rota obrigatória de tramitação, representa um “ponto de articulação e organização dos trabalhos internos do Congresso Nacional”. Assim, argumenta-se que, muito embora o Executivo não exerça com a mesma intensidade o seu poder de agenda para com as propostas de Emendas Constitucionais, tal como faz com outras espécies normativas, esse Poder encontra elementos nas regras institucionais do atual contexto político para influenciar o engavetamento de propostas que não sejam de seu interesse.

Deve-se ressaltar, pois, a importância da atuação desta Comissão, na tramitação das PEC's, visto que, além das características acima ressaltadas, esta é a primeira instância de apreciação destas medidas. Logo, se a CCJ não delibera uma proposta, por não a incluir na pauta de votação, ou, ainda, se, incluindo-a, vota pela sua não admissibilidade, referida medida é arquivada, diferentemente de sua atuação na tramitação das demais espécies normativas e no procedimento ordinário, no qual a CCJ é a última instância de deliberação e manifestação.

A dissertação, portanto, está dividida em quatro seções. Na primeira, visa-se retomar a literatura sobre o atual arranjo institucional e político brasileiro, especialmente no que tange à interação entre os Poderes Executivo e Legislativo,

bem como traçar o desenho histórico constitucional da distribuição de competência entre esses Poderes em matéria de política externa. Pretende-se, ainda, a exposição das regras formais e regimentais que envolvem as propostas de Emendas Constitucionais e as Comissões permanentes e especiais, sobretudo a Comissão de Constituição e Justiça, além da revisão da discussão acadêmica sobre os dilemas e desafios das reformas políticos-institucionais no Brasil. Delimitar-se-á, pois, num primeiro momento, a estrutura institucional na qual a política externa brasileira está inserida e se torna objeto do pleito de reforma pelo Poder Legislativo.

Na segunda seção, o objetivo é a revisão da literatura nacional sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa e o comportamento dos partidos políticos neste âmbito. Mostra-se pertinente, portanto, compreender a conjuntura, a dinâmica estratégica específica, as críticas e a evolução dos argumentos no qual essa política pública está inserida e com quais incentivos os seus atores se deparam e as escolhas que fazem. Em seguida, nesta mesma seção, buscar-se-á expor as propostas de Emendas Constitucionais apresentadas pelos partidos políticos com representação nas casas congressuais e a compreensão de suas justificativas, visando compreender quando, sob quais condições e por quais motivos o Poder Legislativo opta em propor a alteração das regras do jogo político nesta seara. Do mesmo modo, serão expostos os dados colhidos no tocante à tramitação dessas medidas, em ambas as Casas Legislativas, o que permeará o levantamento da hipótese defendida neste trabalho.

Nesse aspecto, faz-se relevante esclarecer a adoção metodológica que guiou o levantamento dos dados objeto da pesquisa empreendida. O primeiro passo para a identificação das propostas de Emendas Constitucionais envolvendo o tema da política externa compreendeu a busca textual no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, no campo 'proposições' e do Senado Federal, no campo 'atividade legislativa', por meio da utilização das expressões 'tratados internacionais', 'acordos internacionais', 'atos internacionais' e 'comércio exterior', além da busca pelos artigos constitucionais 49, inciso I, e 84, inciso VIII, que se referem à distribuição de competência ao Presidente da República e ao Congresso Nacional neste campo. Ressalta-se que se utilizou como parâmetro para a análise aqui pretendida a seleção tão somente das PEC's que visavam ou que visam à alteração do formato institucional na relação entre Poder Executivo e Legislativo nessa política pública,

não se considerando as propostas cujas alterações possuíam ou possuam qualquer outro objetivo de alteração do *status quo* nos temas de política externa em geral.

Por outro lado, quanto ao recorte temporal, a escolha foi pelas PEC's protocoladas a partir da promulgação da CF/88, que configura as regras do jogo e os arranjos institucionais vigentes até o ano de 2015 que, ao seu turno, justifica-se por corresponder à última proposta de Emenda Constitucional apresentada sobre o tema objeto desse estudo no Congresso Nacional. Nesse sentido, observa-se que, no período proposto, foram registradas um total de 20 propostas de Emendas Constitucionais com esse escopo, sendo 11 propostas perante a Câmara dos Deputados e 9 frente ao Senado Federal. Ademais, das 15 PEC's apresentadas e que já tiveram sua tramitação encerrada, apenas 1 chegou ao plenário da Casa Legislativa em que tramitava, sendo que todas as demais foram arquivadas ao final da legislatura, nos termos do Regimento Interno dessas Casas<sup>4</sup>. Há, ainda, 5 medidas em tramitação que, igualmente, serão objeto desse trabalho.

Já na quarta e última seção, visa-se testar a hipótese aqui defendida, com o apoio nos resultados encontrados na análise empreendida, bem como fundamentada nos debates e na literatura nacional, tanto pelo seu aspecto conjuntural, quanto com relação à estrutura institucional do atual sistema político brasileiro.

---

<sup>4</sup> Art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). Observa-se que ambas as Casas Legislativas adotam o procedimento de arquivamento das proposições ao final da legislatura, ou seja, a cada início de legislatura, renovada a composição do Congresso, igualmente se renovam as matérias em discussão, implicando no arquivamento de todas as outras matérias que se encontravam em trâmite na legislatura anterior (GAMES, 2007), com algumas exceções. Ressalta-se, todavia, a possibilidade de o autor da proposição requerer seu desarquivamento dentro do prazo regimental concedido, a contar do início da legislatura seguinte. Por legislatura entende-se o período de quatro anos de atividades do Congresso Nacional.

## 2 AS REGRAS DO JOGO: O PERFIL CONSTITUCIONAL, A INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO E A REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Essa seção tem como objetivo expor o atual arranjo institucional brasileiro estabelecido na Constituição Federal brasileira de 1988, especialmente quanto ao princípio da separação dos Poderes e na interação entre o Poder Executivo e Legislativo, além de traçar historicamente o desenho constitucional da distribuição de competência entre esses Poderes em matéria de política externa. Ademais, pretende-se a apresentação das regras formais de modificação da Carta Magna em vigor e uma breve revisão da literatura acadêmica acerca da reforma política no Brasil. Delimitar-se-á, pois, neste primeiro momento, a estrutura institucional na qual a política externa brasileira está inserida e se torna objeto do pleito de reforma político-institucional do Poder Legislativo, tendo em vista a adoção da abordagem neoinstitucionalista histórica que permeará o presente trabalho.

Neste sentido, Hall e Taylor (2003, p. 194), cuidando da definição e características do neoinstitucionalismo, apontam que essa abordagem busca “elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos”, permitindo-se entender e mapear as consequências da trajetória institucional. Para esses autores, as instituições, de modo geral, são os “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”, estendendo-se de regras constitucionais ou “procedimentos habituais de funcionamento de uma organização” até às “convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

O institucionalismo histórico, desta forma, defende a existência de uma “causalidade social dependente da trajetória percorrida”, o denominado *path dependency*, e, assim, rejeita o posicionamento tradicional de que “as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados”. Parte-se, portanto, de uma concepção no sentido de que essas forças são alteradas pelas características de cada contexto local que são herdadas do passado (HALL; TAYLOR, 2003, p. 200). Logo, o passo inicial deste trabalho, para a compreensão de quando, sob quais condições e por quais motivos o Poder Legislativo se propõe a alterar as

regras do jogo no âmbito da política externa, é a análise da trajetória das escolhas institucionais sobre a distribuição de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo nesta área setorial.

## 2.1 A SEPARAÇÃO DOS PODERES E A INTERAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA CF/88

Um dos princípios fundamentais estabelecidos na CF/88 é o princípio da separação dos poderes, o qual inscreve serem Poderes da União, independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (art. 2º). Nessa determinação constitucional, portanto, vislumbram-se, ao mesmo tempo, as funções de poder, quais sejam, legislativa, executiva e jurisdicional, e os respectivos órgãos que as exercem, isto é, Executivo, Legislativo e Judiciário, abrangendo tanto as relações domésticas quanto às internacionais desenvolvidas pelo Estado. A manifestação, por meio desses órgãos, que exprime a vontade exclusivamente humana, ocorre, justamente, porque o Estado, como estrutura social, carece de vontade real e própria.

Do mesmo modo, o poder político que é uno, indivisível e indelegável “se desdobra e se compõe de várias funções, fato que permite falar em distinção das funções, que fundamentalmente são três: a legislativa, a executiva e a jurisdicional” (SILVA, 2011, p. 107). A função legislativa pode ser definida como aquela de criação e inovação do ordenamento jurídico, consistente na formulação de regras genéricas e abstratas, que devem ser observadas compulsoriamente pelos indivíduos e pelos órgãos estatais. Por outro lado, a função executiva é aquela que tem como finalidade a administração da coisa pública, concretizando-se por meio de atos e decisões produzidos com o objetivo de dar cumprimento ao fixado nas leis. Por fim, a função jurisdicional tem como objetivo aplicar a lei ao caso concreto com vistas à solução dos conflitos de interesses na sociedade. O que se observa, portanto, é que a edição de uma lei, de um ato administrativo ou mesmo de uma decisão judicial, apesar de serem produto de diferentes funções, emana de um único polo irradiador do poder, qual seja, o Estado (ARAÚJO; NUNES JR., 2010).

A CF/88, portanto, ao prever como princípio fundamental a separação de poderes, intencionou o exercício do poder político do Estado por três órgãos independentes e harmônicos entre si, nos termos das funções constitucionalmente

distribuídas. Essa divisão de poderes, como ressalta Silva (2011), baseia-se em dois subsídios essenciais: a especialização funcional, no qual cada órgão é especializado em uma função, e na independência orgânica, onde, além da especialização funcional, é necessário que o todo desses órgãos seja efetivamente independente, o que significa que deve inexistir qualquer espécie de subordinação entre eles.

Os preceitos da independência e da harmonia dos Poderes, característicos de sistemas de governo presidencialistas mantidos no texto constitucional de 1988, ganham, portanto, suma importância. Nessa concepção, um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) se consolidaria, visto que tais poderes, os órgãos do Estado, “[...] deveriam inter-relacionar-se de forma harmônica, mas cada qual mantendo o respectivo âmbito de independência e autonomia em relação aos demais” (ARAÚJO; NUNES JR., 2010, p. 341). Tal sistema constitucionalmente estabelecido, como um instrumento de controle recíproco, objetiva afastar a ocorrência de arbítrios e desmandos de um Poder sob o outro ou, ainda, a tentativa de domínio ou usurpação de atribuições de um pelo outro.

No entanto, cabe ressaltar que esta estruturação constitucional de funções não é rígida ou absoluta, sob pena de se inviabilizar a própria independência, autonomia e harmonia dos Poderes. Isso implica em dizer que este princípio constitucional enseja a existência de funções típicas e atípicas dentro de um mesmo Poder do Estado (ARAÚJO; NUNES JR., 2010). Logo, ao longo do texto constitucional são assinaladas diversas exceções nas quais os Poderes se penetram, reciprocamente, na esfera de atribuição um do outro, aplicando-se, assim, o referido mecanismo de freios e contrapesos. Desse modo, fala-se em funções típicas e, também, atípicas dos Poderes constituídos do Estado, onde cada um exerce, em maior ou menor grau, as três funções, uma em caráter principal e as demais de forma excepcional e somente se e quando constitucionalmente autorizados<sup>5</sup> (PUCCINELLI JÚNIOR, 2012).

---

<sup>5</sup> Exemplificando, o Poder Legislativo, além da função legislativa típica, também exerce atipicamente a função jurisdicional quando o Senado Federal processa e julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (art. 52, I). O Judiciário exercerá função atípica legislativa ou normativa ao elaborar os regimentos internos de seus respectivos tribunais (art. 96, I, “a”), enquanto o Executivo exercerá funções atípicas como a função jurisdicional nos processos administrativos disciplinares e nas sindicâncias internas da Administração Pública, assim como a função legislativa ou normativa atípica ao produzir normatização geral e abstrata por meio de seu poder regulamentar (art. 84, IV) ou, ainda, quando editar leis delegadas (art. 68) e na possibilidade de adoção, pelo Presidente da República, de medidas provisórias (art. 62).

Estabelecidas tais regras constitucionais, o debate sobre os processos decisórios de políticas no Brasil passou a ser objeto de constante atenção e trabalhos na literatura acadêmica. Isso porque a CF/88, ao tratar do Poder Legislativo, trouxe à disposição um conjunto de medidas com o objetivo de fortalecer o Congresso Nacional, recuperando certos poderes então subtraídos no transcorrer do período militar, ao mesmo tempo em que manteve muitos dos poderes legislativos com os quais o Poder Executivo foi dotado ao longo deste mesmo período (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Como exemplos do fortalecimento do Poder Legislativo, ressaltam-se a redefinição da participação do Congresso Nacional no processo orçamentário e no controle das finanças públicas, a maior capacidade desse órgão em emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação dos legisladores na nomeação dos membros desse tribunal, a modificação do quórum para a derrubada do veto presidencial, o estabelecimento de áreas de competência legislativa exclusiva, o poder dos legisladores em sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, bem como o estabelecimento do poder terminativo das comissões formadas nas Casas Legislativas. Já com relação à manutenção dos poderes legislativos do Poder Executivo, cita-se a sua iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias, tributárias e administrativas, a edição de medidas provisórias, a solicitação unilateral de urgência para os projetos de sua iniciativa e interesse e o poder de veto (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Esse quadro de continuidade, portanto, segundo esses autores, gerou efeitos sobre a produção legislativa no período pós-Constituição de 1988, o que os levaram a concluir, empiricamente, que o Poder Executivo, “em virtude de seus poderes legislativos, comanda o processo legislativo, minando assim o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo”. Logo, “o resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador de *jure* e de fato” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 41). Este modelo institucional, segundo Figueiredo, Limongi e Valente (1999, p. 49), favorece a governabilidade, entendida, aqui, “em sentido restrito, como a capacidade de fazer valer a agenda legislativa do Executivo”.

Sob este novo desenho, um padrão de governança foi então desenvolvido, levando a literatura a denomina-lo de presidencialismo de coalizão (ABRANCHES,

1988). No Brasil, há a combinação da proporcionalidade, do multipartidarismo e do presidencialismo, organizando o Executivo com base em grandes coalizões. Associadas, ainda, a essas características, pode-se invocar o estabelecimento pela CF/88 de uma República Federativa, com bicameralismo simétrico e incongruente, representação proporcional de lista aberta, separação de poderes e *checks and balances*.

Essa combinação institucional traçada na CF/88, portanto, caracteriza o sistema político brasileiro, ensejando uma forte atuação e o sucesso do Executivo no campo legislativo, e cujos dispositivos constitucionais atribuídos a este Poder conferem a ele, ainda, uma posição estratégica para a aprovação de seus projetos. Logo, a própria Constituição estabeleceu mecanismos que fortaleceram a atuação do Poder Executivo que afetam diretamente o processo decisório e é uma consequência direta desta estrutura institucional. Nesse sentido, cabe ao Presidente da República propor alterações do *status quo* legal, o que, no entanto, não é suficiente para contrariar ou contornar a oposição do Poder Legislativo. Assim, seja na hipótese de leis de iniciativa do Executivo, seja por meio da aprovação das medidas provisórias editadas por este, o sucesso desse Poder apenas pode ser garantido por meio do apoio explícito da maioria dos legisladores (LIMONGI, 2008), o que gera a necessidade da formação de uma coalizão que lhe garanta tal condição.

Por outro lado, no tocante ao Poder Legislativo, é importante ressaltar que este age de maneira estruturada e disciplinada, ancorados na ação dos partidos e no controle exercido pelo Colégio de Líderes sobre a pauta dos trabalhos legislativos. A relação, então, entre a concentração do poder de agenda do Executivo e a disciplina partidária do Legislativo levou a uma maior centralização do processo de produção de leis com menor capacidade dos parlamentares, individualmente, influenciarem nas propostas legislativas a serem votadas, cabendo, assim, tal influência, ao presidente da República e aos líderes partidários, incluindo-se o presidente da Mesa (LIMONGI, 2008). Outrossim, como demonstra estudo desenvolvido por Feliu e Onuki (2014), no tocante às questões de política externa, as decisões dos parlamentares em plenário são constantemente pautadas pelas diretrizes partidárias, independentemente de o tema ser doméstico ou internacional.

Dessa feita, observa-se que os instrumentos e normas conferidos ao Poder Executivo não são os únicos fatores que o colocam em uma posição privilegiada em

face do Poder Legislativo, mas, ainda, a centralização do processo de tomada de decisão no seio do Congresso Nacional. Assim, as regras internas de organização e funcionamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal “garantem aos líderes dos partidos na Mesa Diretora e no Colégio dos Líderes um papel central na condução do processo legislativo e na definição do sistema de comissões” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 48), o que será adiante aprofundado.

Diante do exposto, conclui-se que a CF/88, ao redefinir as prerrogativas legislativas dos Poderes Executivo e Legislativo alterou a distribuição dos recursos políticos e, conseqüentemente, produziu efeitos diretos sobre a estrutura de incentivos dos atores políticos, ensejando a concentração da proposição de modificação do *status quo* nas mãos do Executivo e as dificuldades do Legislativo em levar adiante a sua própria agenda, ainda que se mantenha o poder da maioria dos membros do Congresso Nacional na aprovação de leis.

Inserido nesse sistema político e na distribuição constitucional de competências, a CF/88 delineou, na seara das relações internacionais, o formato institucional sobre a condução e implantação da política externa, dispondo que é da competência privativa do Presidente da República a celebração de tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (art. 84, VIII) e, a este último, a competência de resolver definitivamente sobre estes atos, quando acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I)<sup>6</sup>.

Importante, todavia, ressaltar que esse desenho institucional acerca da relação Executivo-Legislativo no âmbito da política externa não foi uma inovação da CF/88, visto que desde a Constituição de 1824 a condução dessa política tem sido de considerável concentração no Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo papel *post factum* no seu processo de tomada de decisão. Isso porque, após as negociações empreendidas pelo Executivo com a correspondente assinatura dos atos internacionais, estes, se acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, deverão ser encaminhados para a concordância do Legislativo,

---

<sup>6</sup> Tais dispositivos constitucionais, por outro lado, não determinaram expressamente a qual órgão do Poder Executivo competiria a condução da política externa brasileira, o que ficou a cargo da legislação infraconstitucional que dispôs que compete ao Ministério das Relações Exteriores auxiliar o Presidente da República na condução e implantação da política externa (Decreto nº 8.817/2016).

e, se aprovados, serem ou não ratificados pelo Presidente da República<sup>7</sup>. A resolução definitiva expressa na Constituição, portanto, ocorre na hipótese de não aprovação do ato internacional pelo Congresso, caso em que estará o Executivo impedido de proceder com sua ratificação.

Logo, enquanto pertence ao Executivo a direção da política externa brasileira, ao Legislativo compete o exercício do controle dos atos executivos, visto que ao primeiro Poder se incumbe a defesa do Estado no contexto internacional e, ao segundo, por representar a vontade nacional, se destina a aprovação dos atos internacionais, por importarem no comprometimento da soberania estatal (MAZZUOLI, 2001).

## 2.2 O DESENHO INSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE POLÍTICA EXTERNA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS<sup>8</sup>

A Constituição é a lei fundamental e suprema de um Estado, contendo a organização dos seus elementos essenciais, quais sejam: as normas jurídicas referentes à estruturação do Estado, a sua forma de governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento e os limites de seus órgãos e os direitos e as respectivas garantias do homem. É, em suma, o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado (SILVA, 2011).

---

<sup>7</sup> Conforme estabelecido nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a espécie normativa expedida no sentido de aprovação de um tratado internacional é o Decreto Legislativo (art. 49, CF/88).

<sup>8</sup> Para um estudo mais pormenorizado sobre as normas referentes à política externa e a relação entre o Poder Executivo e Legislativo nas Constituições brasileiras e o estudo sobre a Assembleia Constituinte de 1987/1988 ver: MAZZUOLI, Valério. *O treaty-making power na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais*. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 2, p. 82-108, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292001000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000200005)>. Acesso em: 12 de ago. 2017; FERREIRA, Marcelo Costa. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 23-48, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0034-73292010000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-73292010000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jan. 2017; GABSCH, Rodrigo D'Araújo. Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo. Brasília: FUNAG, 2010. 280 p. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/724-Aprovacao\\_de\\_Tratados\\_Internacionais\\_pelo\\_Brasil\\_possiveis\\_opcoes\\_para\\_acelerar\\_seu\\_processo.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/724-Aprovacao_de_Tratados_Internacionais_pelo_Brasil_possiveis_opcoes_para_acelerar_seu_processo.pdf)>. Acesso em: 13/08/2017; MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. A Constituição de 1988 e o poder de celebrar tratados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 179, p. 89/126, jul./set. 2008. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160460/Constituicao\\_1988\\_poder.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160460/Constituicao_1988_poder.pdf?sequence=6)>. Acesso em: 14 mai. 2017.

Em uma análise histórica das Constituições brasileiras<sup>9</sup>, observamos que desde sua primeira Constituição, a do Império em 1824, há disposição acerca da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa. Esse documento dispunha que o Imperador, chefe do Poder Executivo, possuía como principais atribuições a direção das negociações políticas com as nações estrangeiras, assim como a realização de tratados de aliança ofensiva e defensiva, de subsídio e comércio, sendo levados, depois de concluídos, ao conhecimento da Assembleia Geral, quando o interesse e a segurança do Estado permitissem. Ademais, dispunha que se os tratados concluídos em tempo de paz envolvessem cessão ou troca de território do Império, ou de suas possessões, esses não seriam ratificados se não tivessem sido aprovados pela Assembleia Geral<sup>10</sup>.

Verifica-se, portanto, que nesse primeiro momento a participação do Poder Legislativo era exceção, presente apenas na hipótese daqueles tratados realizados em tempo de paz que envolvessem a cessão ou a troca de território ou possessões do Império. Por outro lado, o que se previa como regra era tão somente a notificação do Parlamento após a conclusão de um tratado internacional pelo Executivo, quando permitido pelo interesse e segurança do Estado<sup>11</sup>.

Nessa ocasião, contudo, como ressaltado por Gabsch (2010), a Assembleia Geral manifestou seu descontentamento com relação a esse desenho institucional, especialmente considerando os tratados comerciais desiguais firmados no início do Império com as potências europeias. Assim, esse autor aponta a existência de episódios em que as Casas Legislativas reivindicaram o direito de aprovar os tratados de qualquer espécie, o que surtiu efeito com a promulgação da Lei de 14 de junho de 1831<sup>12</sup>, no qual se previu a exigência da “aprovação legislativa prévia para

---

<sup>9</sup> Quanto à origem das Constituições, estas podem ser promulgadas (populares ou democráticas), ou seja, quando derivarem do trabalho de um órgão constituinte composto por representantes do povo, eleitos com a finalidade de sua elaboração, a exemplo das Constituições brasileiras de 1891, 1934, 1946 e 1988. Podem, ainda, ser outorgadas, isto é, quando elaboradas e estabelecidas sem a participação popular, por meio da imposição do poder vigente, como ocorreu com as Constituições brasileiras de 1824, 1937, 1967 e 1969 (SILVA, 2011).

<sup>10</sup> Art. 102, incisos VII e VIII da Constituição brasileira de 1824, com adaptações gramaticais da sua versão original. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>11</sup> Como ressalta GABSCH (2010, p. 21), tal cenário institucional pode ser explicado pelo contexto histórico, visto que “a noção de que os tratados deveriam ser submetidos ao órgão legislativo antes de ratificados, nascida com as Revoluções Americana e Francesa, enfrentou percalços de toda ordem na primeira metade do século XIX”.

<sup>12</sup> Essa Lei estabelecia a competência dos regentes no período imperial e assim dispunha em seu art. 20, com adaptações gramaticais da sua versão original: “A Regência não poderá, sem preceder aprovação da Assembleia Geral: 1º. Ratificar Tratados, e Convenções de Governo a Governo; 2º.

todos os tipos de tratado”. Entretanto, tal prática deixou de ocorrer em 1840, voltando a celebração dos tratados internacionais ao monopólio do Executivo (GABSCH, 2010, p. 21).

Com a promulgação da Constituição de 1891, por sua vez, atribuiu-se ao Poder Executivo a competência de estabelecer negociações internacionais, firmar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Poder Legislativo, bem como aprovar àqueles firmados pelos Estados, nos termos das normas constitucionais, submetendo-os à autoridade do Congresso<sup>13</sup>. Anos mais tarde, com a Emenda Constitucional (EC) de 03/09/1926, houve a inclusão nessa Constituição da competência privativa do Congresso Nacional em resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras<sup>14</sup>.

Já a Carta de 1934 dispôs competir à União a manutenção das relações com os Estados estrangeiros, a nomeação dos membros do corpo diplomático e consular, além da celebração de tratados e convenções internacionais, cabendo exclusivamente ao Poder Legislativo resolver definitivamente sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras, celebrados pelo Presidente da República, inclusive os relativos à paz<sup>15</sup>. Em referida Constituição ainda se previu, expressamente, que competia privativamente ao Presidente da República celebrar convenções e tratados internacionais *ad referendum* do Poder Legislativo<sup>16</sup> e ser de competência do Senado Federal colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis acerca dos tratados e convenções com as nações estrangeiras, sendo que a proposta seria apresentada a uma das Casas Legislativas<sup>17</sup>.

A Constituição de 1937, por outro lado, não alterou as normas constitucionais então vigentes nesse aspecto, mantendo a prerrogativa privativa do Presidente em celebrar tais convenções e tratados internacionais sob o referendo do Poder Legislativo. No entanto, a Lei Constitucional nº 9, de 1945, incluiu a determinação de

---

Declarar a guerra”. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37250-14-junho-1831-563670-publicacaooriginal-87745-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37250-14-junho-1831-563670-publicacaooriginal-87745-pl.html)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>13</sup> Art. 48 da Constituição brasileira de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>14</sup> Art. 34, item 12 da Constituição brasileira de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>15</sup> Art. 40 da Constituição de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>16</sup> Art. 56, parágrafo 6º, da Constituição de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>17</sup> Art. 91, item 1, alínea f, parágrafo 1º da Constituição de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

execução, de forma provisória, ou seja, antes da aprovação pelo Parlamento, das convenções e dos tratados internacionais, quando os interesses do País o aconselhassem<sup>18</sup>. Da mesma forma, a Carta de 1946 manteve a determinação dessa competência privativa ao Poder Executivo, *ad referendum* do Congresso Nacional na celebração de tratados e convenções internacionais, assim como competindo a este último a resolução definitiva desses atos<sup>19</sup>.

A Constituição de 1967 tampouco alterou substancialmente esse cenário institucional, trazendo apenas a inovação no sentido da previsão de um prazo para que o Poder Executivo enviasse ao Congresso Nacional os tratados celebrados<sup>20</sup>. No mesmo sentido foi a Emenda Constitucional nº 1, de 1969<sup>21</sup>, que apenas retirou referido prazo então estabelecido pela Carta anterior, mantendo todas as demais disposições nessa temática. Por fim, a vigente Carta Magna de 1988, igualmente, não trouxe inovações institucionais entre o Poder Executivo e Legislativo em matéria de política externa, mantendo a competência privativa do Presidente da República para celebrar tratados, atos e convenções internacionais, sempre sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quando acarretarem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Todavia, ainda que não tenha havido uma inovação na relação institucional desses Poderes no que tange à distribuição de competências em política externa, é importante recapitular alguns eventos ocorridos durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988<sup>22</sup> e as pretensões expostas por seus legisladores. Nesse sentido, ressalta-se que os trabalhos constituintes, em um primeiro momento, ocorreram de forma descentralizada, com a criação de comissões e subcomissões temáticas, e que, em momento posterior, passou por uma centralização na

---

<sup>18</sup> Art. 74, alínea f e alínea r da Constituição de 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>19</sup> Art. 66, inciso I e art. 87, inciso VII da Constituição de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>20</sup> O prazo previsto correspondia a quinze dias contados da assinatura do tratado internacional. Disposições do art. 47, inciso I e parágrafo único e art. 83, inciso VIII da Constituição de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>21</sup> Art. 44 e art. 81 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

<sup>22</sup> Os Anais e os Diários da Assembleia Nacional Constituinte podem ser encontrados na íntegra no sítio do Senado Federal. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

Comissão de Sistematização, cujo objetivo era de compatibilizar as propostas então formuladas por essas citadas comissões e subcomissões.

A temática sobre política externa foi objeto de debates e propostas na Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais. Da análise de seus anais e diários é possível observar o comportamento dos legisladores constituintes que elaboraram proposta que continha, de início, a previsão de um Parlamento mais participativo e ativo na formulação dessa política. Entretanto, ao final, tal proposta não foi mantida pela Comissão de Sistematização, tendo sido adotado o posicionamento da preponderância do Executivo sobre o Legislativo neste âmbito, como é possível verificar no texto constitucional vigente, e a consequente manutenção do tradicional desenho institucional<sup>23</sup>.

Ao analisar o processo constituinte, sobretudo no tocante às competências internas entre os Poderes Executivo e Legislativo em política externa, Ferreira (2010) ressalta que na Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais:

[...] ocorreu um significativo debate sobre a legislação constitucional então vigente, que prescrevia ao Legislativo mero papel de legitimar decisões sobre tratados internacionais tomadas pela Presidência da República. Nos debates e nas audiências públicas, todos os constituintes que se manifestaram oralmente criticaram o papel passivo do Legislativo na citada questão. [...]. Os diários da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 não registraram, nos debates e nas audiências públicas da Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais, nenhuma manifestação a favor da manutenção do papel passivo do Congresso em relação ao Executivo. [...] O anteprojeto da Subcomissão de Soberania e Relações Internacionais era muito diferente do que o registrado na Constituição Federal de 1988. De acordo com o anteprojeto do relator João Hermann Neto, (...), o Congresso Nacional teria um papel proativo em temas de Política Externa. O Executivo, antes de ratificar qualquer tratado internacional, deveria antes ter autorização do Congresso Nacional. (FERREIRA, 2010, p. 33-34).

Diante dessas observações, a conclusão de Ferreira (2010) é no sentido de que o processo decisório dessa Assembleia Nacional ocorreu de modo centralizado, o que acabou por afastar o poder das comissões temáticas criadas, além de reduzir o próprio poder individual de atuação de cada parlamentar constituinte. Para esse autor, quem teria delegado ou retirado uma conduta mais ativa do Legislativo nessa

---

<sup>23</sup> Para maiores informações acerca dos debates na Assembleia Constituinte de 1988, ver: MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. A Constituição de 1988 e o poder de celebrar tratados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 179, p. 89/126, jul./set. 2008. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160460/Constituicao\\_1988\\_poder.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160460/Constituicao_1988_poder.pdf?sequence=6)>. Acesso em: 14 mai. 2017.

seara não fora a Assembleia Nacional Constituinte, mas sim a Comissão de Sistematização, que inclusive se contrapôs à redação inicial feita pela Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais.

O que se torna interessante sublinhar dessa breve recapitulação é que, ainda que o resultado da ANC 87/88 tenha mantido o desenho institucional então prevalecente historicamente em política externa, observou-se um relevante movimento dos legisladores constituintes, inclusive com a obtenção de um consenso para um anteprojeto dessa Subcomissão, em busca da alteração desse *status quo*. E tal cenário passa a tomar corpo a partir do final da década de 1990 ao se verificar a crescente apresentação de propostas de Emendas Constitucionais com essa finalidade em ambas as Casas do Congresso Nacional.

Diante dessa revisão da estrutura institucional, portanto, pode-se concluir que desde a Carta de 1891 até a Constituição Federal de 1988 o arranjo das regras do jogo político estabelecido no tocante à política externa não sofreu modificações substanciais, com exceção apenas da Carta de 1824, momento histórico no qual a participação *post factum* do Poder Legislativo não era a regra no processo e na conclusão dos tratados internacionais.

### 2.3 A REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL NO BRASIL

Ao observar a crescente demanda do Congresso Nacional nesta busca por uma maior participação no processo de formulação, negociação e implementação da política externa brasileira, torna-se imprescindível a revisão da literatura acadêmica acerca da reforma político-institucional no Brasil. Isso porque a distribuição de competências entre os Poderes Legislativo e Executivo constitui norma constitucional, formalmente tratada na CF/88 e que, portanto, para sua alteração, demanda um procedimento complexo de atos e decisões.

Para tanto, é fundamental, inicialmente, a consideração de que o termo reforma política não se limita apenas no objetivo de uma mudança no sistema eleitoral e partidário, como muitas vezes indica o senso comum, mas vai além, para abordar, inclusive, outros temas, como a relação Executivo-Legislativo e as questões envolvendo a própria administração pública brasileira (RENNÓ, 2008). Por sua vez, o termo reforma constitucional é mais amplo, consistindo em qualquer alteração dos dispositivos constitucionais, estando inserida no poder constituinte derivado

reformador – que consiste no poder de reforma ou emenda constitucional conferido ao Congresso Nacional pela CF/88.

Nessa conjuntura, a literatura (NAÍN, 1995; NAVIA; VELASCO, 2003; NELSON, 2000; RODRICK, 2004) debate sobre as gerações das reformas constitucionais e políticas e de suas diferenças. Assim, enquanto a primeira geração se refere àquelas reformas realizadas na década de 1980 e nos primórdios dos anos de 1990, visando à estabilização e à liberalização da economia e consistindo em medidas pontuais, tais como as metas da inflação, receitas governamentais e episódios de privatização, as reformas de segunda geração possuem, em sua maioria, um foco institucional, com objetivos mais complexos e pouco tangíveis, com o fim de aperfeiçoar as estruturas regulatórias, as capacidades administrativas e a provisão de serviços (MELO, 2005).

Observa-se que a busca pela reforma constitucional é justamente a modificação das competências institucionais conferidas aos Poderes Legislativo e Executivo em matéria de política externa, inserida, portanto, na segunda geração de reformas. E, como ressalta Melo (2005, p. 848), ainda que não haja uma clara definição com relação às reformas dessa segunda geração no debate acadêmico, destaca-se “uma série de fatores que contribuem para a dificuldade de realização das reformas institucionais e sociais”. Um primeiro fator identificado seriam os baixos custos de não reformar, que produziriam uma inércia decisória, diferentemente dos custos gerados para as reformas de primeira geração, que seriam, por sua vez, altos, como no caso da inflação. Ademais, nas reformas de segunda geração, haveria a ausência de um senso de urgência, levando a uma postergação indefinida destas.

Já um segundo fator apontado por essa literatura é que, enquanto as mudanças de primeira geração ocorreram em um ambiente de situações de emergências, com sua inserção pelo Poder Executivo, por meio de diversos instrumentos políticos, as reformas de segunda geração, fixadas em um contexto mais democrático, requerem a formação de consensos, com a necessidade de negociação e apoio do Legislativo. Logo, essas reformas demandam cooperação de diferentes atores, o que enseja a possibilidade de pontos de veto.

Por fim, um terceiro fator envolve o realinhamento de incentivos para as reformas de segunda geração, ensejando relevantes custos concentrados para determinados setores, a exemplo de sindicatos, burocracias ou mesmo

parlamentares. Dessa forma, prediz-se que “quanto mais estável ou democrático o país, em termos institucionais, se torna mais difícil aprovar e implantar reformas”, além de que estas reformas se concentram na eficiência e qualidade, produzindo custos concentrados (MELO, 2005, p. 849).

Com relação à necessidade de consenso para a produção de reformas, Rennó (2008) ressalta que dois desses devem estar presentes, quais sejam: um consenso de caráter empírico e outro de caráter normativo. O consenso empírico da reforma política compreende um aspecto múltiplo e sequencial, no qual é imperativa a concordância acerca da necessidade da reforma, como quais são os problemas apresentados pelo sistema político e o que precisa ser alterado, além de se vislumbrar, em um momento posterior à adoção da reforma, outro consenso que deve existir quanto ao resultado da mudança, isto é, se foi ou não efetivo. Logo, a exigência de tais consensos, múltiplos e sequenciais, torna este processo de reforma política complexo e, portanto, difícil de ser atingido.

No entanto, o debate sobre estes consensos mínimos não se limita a esse caráter empírico de análise e diagnóstico do funcionamento do sistema, mas implica, ainda, na exigência de um consenso de natureza normativa, que se volta para o campo do ‘dever ser’. Dessa forma, o consenso normativo envolve a discussão do acordo necessário “sobre o que deve ser colocado no lugar do que precisa ser substituído”, ensejando uma análise de “como o sistema político institucional deveria ser para o projeto ideal de sistema político” (RENNÓ, 2008, p.16). Para esse autor:

Reformas políticas, portanto, exigem uma conjunção de preferências que dificilmente ocorre, principalmente em regimes democráticos, com instâncias decisórias consecutivas e variadas. Assim sendo, reformas políticas são raras. Também enfrentam dilemas típicos de qualquer mudança institucional, como a questão da imprevisibilidade dos efeitos causados pela reforma. Assim, a discussão sobre reforma política não pode perder de vista que arranjos político-institucionais apresentam dilemas, como o paradoxo entre governabilidade e representatividade, a questão dos efeitos não antecipados de mudança política e o possível caráter casuístico da reforma, relacionado com o *timing* da mudança ante o ciclo eleitoral. É importante também ressaltar que mudanças institucionais sofrem de *path dependence*, dependência de trajetória, entendida como aumentos nos ganhos com o sistema daqueles nele envolvidos. (RENNÓ, 2008, p. 16).

O primeiro dilema citado por Rennó (2008) é o paradoxo da governabilidade e representatividade, dois princípios básicos que definem a essência de um regime e que orientam o debate tanto normativo quanto empírico acerca das reformas políticas. A representatividade envolve a interação entre eleitor e eleito, com base na

*vertical accountability*, de participação política, representação de interesses diversos e pluralismo de ideias, enquanto a governabilidade representa a ideia de eficiência decisória do sistema político, relacionada com as questões de relação entre os Poderes, *horizontal accountability*, sistema de freios e contrapesos e maiorias legislativas e coalizões de governo. Há, pois, um *trade-off* entre governabilidade e representatividade. Assim,

Aumentos na representatividade do sistema acarretam perdas na governabilidade porque um maior número de interesses representados facilita a ocorrência de discordância e diminui a probabilidade de consensos governativos. Contrariamente, quanto menor a representatividade do sistema há menos atores envolvidos no processo decisório, e mais fácil é construir maiorias. Essa dualidade entre governabilidade e representatividade pode até mesmo provocar um paradoxo para a reforma política. [...]. Nosso argumento é que o Brasil se encontra em tal situação, na qual a existência de diversas propostas de mudança convive com uma baixa conjunção de preferências sobre as melhores alternativas e uma consequente inabilidade de se atingir consensos empíricos e normativos. (RENNÓ, 2008, p. 19).

Por sua vez, o dilema referente aos efeitos causados pela reforma, também denominado de efeitos perversos, envolve a discussão sobre a dificuldade de os atores integrantes do processo de reforma antecipar todos os possíveis efeitos da mudança pretendida. Logo, há imprecisão quanto ao cálculo dos custos e benefícios, gerando incertezas que podem diminuir o escopo da mudança. O receio, portanto, é que esses efeitos não antecipados ou previstos sejam negativos, criando mais problemas ao invés de resolvê-los. Como exposto sobre o aspecto normativo do consenso, esse passa por antecipar os efeitos da mudança, tornando-o, de tal modo, mais difícil de alcançar (RENNÓ, 2008).

Finalmente, o terceiro dilema que perpassa a engenharia institucional, trazida por este autor, é o *timing* da reforma, que envolve a dimensão temporal, especialmente na ideia de dependência da trajetória. É necessário considerar que, muitas vezes, as reformas políticas são realizadas para satisfazer os interesses daqueles que estão no poder, e que vão implanta-las, ampliando sua chance de sobrevivência política. Nesse sentido, o alcance e a profundidade das reformas podem ser reduzidos por aqueles que possuem a capacidade de realiza-las, quando a mudança das regras do jogo se mostra incerta (RENNÓ, 2008).

Avançando na análise dos casos empíricos de reformas políticas no Brasil realizada pela literatura, observa-se que a alteração do padrão de distribuição de

poderes entre Executivo e Legislativo ou sobre a organização e o processo legislativo são temas presentes na agenda constituinte. Como apontam Rocha e Silva (2015), a grande maioria das propostas apresentadas no período de 1988 a 2010, que objetivavam as prerrogativas do Poder Executivo, tinha como finalidade extinguir, limitar, restringir ou regular o uso de certas prerrogativas e direitos do Presidente da República. Por sua vez, as propostas que visavam sobre as prerrogativas do Poder Legislativo, a quase totalidade se destinava a ampliar tais poderes e as competências exclusivas do Congresso Nacional em relação a temas substantivos e questões procedimentais.

Esse cenário vai ao encontro do trabalho desenvolvido por Couto e Arantes (2006) que destacam que o título “Da organização dos poderes” na CF/88 é responsável por quase um terço do total dos dispositivos constitucionais, demonstrando a preocupação dos constituintes em fixar de forma minuciosa a dimensão horizontal e funcional do sistema político brasileiro, tais como a composição dos órgãos, as competências, prerrogativas e as regras de funcionamento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como dos órgãos auxiliares, a exemplo do Ministério Público e da Advocacia-Geral da União. Referido título, como visto, define o *modus operandi* das instituições que compõem o regime democrático brasileiro, referindo-se às regras do jogo político e “estabelecendo a divisão de prerrogativas e funções entre os atores institucionais, os mecanismos operacionais do processo decisório governamental e os tempos e prazos que balizam tais processos” (COUTO; ARANTES, 2006, p. 53).

A literatura sobre o tema ainda atenta para o fato da constitucionalização de diversas matérias, a exemplo das tributárias, de direitos sociais e sobre o modelo econômico que foram seguidas de mudanças nos contextos macroeconômico e político, levando a um constante e sucessivo emendamento da CF/88. Todavia, o ímpeto reformista não atingiu de forma igualitária os dispositivos constitucionais, visto que a grande parte das reformas empreendidas a partir dos anos de 1990 buscou alterar a rota das políticas macroeconômicas, do modelo econômico e do sistema tributário, além de dar aplicabilidade aos direitos sociais constitucionalizados, tendo havido pouquíssima alteração quanto às regras iniciais aplicáveis ao sistema político (SOUZA, 2009), justamente o contexto no qual se insere as propostas de Emenda Constitucional objetos do presente trabalho.

A constitucionalização desses diversos temas resultou na tendência do Poder Executivo de atuar sobre o texto constitucional para assegurar a governabilidade e implantar parte de suas plataformas de governo, produzindo, assim, políticas públicas (COUTO; ARANTES, 2006; SOUZA, 2009). Por outro lado, estudos empíricos apontam que, muito embora haja um número maior de PEC's de iniciativa do Poder Legislativo (aspecto formal), a agenda constituinte tem sido pautada pelas reformas capitaneadas pelo Poder Executivo, ainda que haja raras exceções. Como expõe Souza (2009):

A maior participação dos legisladores na proposição de emendas não quer dizer que essas emendas não tiveram o apoio do Executivo nem que este não tenha optado pela estratégia de ceder a Proposta de Emenda à Constituição – PEC a um parlamentar de sua base aliada ou mesmo aproveitar propostas antigas sobre o tema e que já tivessem sido iniciadas por parlamentares. Na verdade, muitas PECs iniciadas por parlamentares foram aproveitadas pelo Executivo<sup>24</sup>. [...]. Algumas emendas resultaram do patrocínio de parlamentares ligados a grupos de interesse, mas foram posteriormente endossadas e parcialmente modificadas pelo Executivo<sup>25</sup>. [...]. Contudo, algumas PECs ou algumas mudanças acrescentadas a PECs do Executivo nasceram no próprio Congresso, o que não significa que elas não contaram com o posterior apoio do Executivo nem que este não tenha participado de sua negociação ou proposto mudanças no texto original. Embora isso tenha ocorrido em apenas algumas emendas, sendo, portanto, exceções, mostra que em algumas poucas questões o Legislativo foi capaz de aprovar, total ou parcialmente, a própria agenda<sup>26</sup>. (SOUZA, 2009, p. 810).

Como visto, observa-se que a partir da promulgação da CF/88, o seu emendamento tem sido objeto de uma agenda pertinente a vários atores políticos,

---

<sup>24</sup> Como exemplifica a autora, essa foi a hipótese de reformas importantes “como a segunda reforma do ensino fundamental, aprovada em 2006 pela EC nº 53, que derivou de uma PEC de 1997 do deputado Valdemar da Costa Neto (Partido Liberal – PL/SP), assim como a reforma do sistema público de saúde (EC nº 29), aprovada em 2000, que teve origem em uma PEC de 1995 de autoria do deputado Carlos Mosconi (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB/MG)” (SOUZA, 2009, p. 810).

<sup>25</sup> Neste caso, cita-se a “EC no 49/2006, que quebrou um monopólio da União, derivada de PEC apresentada em 2003 pelo senador Jorge Bornhausen (Partido da Frente Liberal – PFL-SC), a despeito de seu autor ser um opositor. A reforma do Judiciário, aprovada em 2004 (EC no 45), também teve trajetória semelhante: foi proposta em 1992 pelo jurista e então deputado Hélio Bicudo (Partido dos Trabalhadores – PT-SP). O mesmo ocorreu com propostas de Sérgio Arouca (EC no 11/1996) e Jandira Feghali (EC no 34/2001), que defendiam interesses dos profissionais dos órgãos de pesquisa e dos médicos” (SOUZA, 2009, p. 810).

<sup>26</sup> Nesse sentido, a autora ressalta que “isso aconteceu com um artigo que limita a edição de MPs (ECs nº 7 e 6/1995), acrescentado pelo Legislativo no decorrer dos debates de duas PECs do Executivo que definiam novas regras para a exploração de recursos minerais e para o transporte de cabotagem. Foi também o caso da EC nº 48/2005 (diretrizes para um plano nacional de cultura) e da EC nº 26/2000, que incluiu a moradia como um dos direitos sociais. Embora o conteúdo dessas duas últimas emendas não parecesse constar da agenda do Executivo, elas não foram por ele obstaculizadas, provavelmente em virtude de seu conteúdo mais normativo do que operacional” (SOUZA, 2009, p. 811).

tais como governos, parlamentares e setores privados, mas estudos mostram que o apoio dessas reformas pelo Poder Executivo tem sido relevante para sua efetividade, especialmente considerando o atual sistema político brasileiro e a preponderância desse Poder no processo legislativo. Por outro lado, ainda que a escolha de um sistema de emendamento misto tenha tornado a revisão constitucional relativamente fácil, bem como que os inúmeros dispositivos de matérias constitucionalizadas e as mudanças no contexto ou conjuntura possibilitaram que esta Carta fosse, até o momento, a mais emendada em comparação com os textos constitucionais anteriores (SOUZA, 2009), as reformas político-institucionais, como apontado por Rennó (2008), apresentam dificuldades, tendo em vista os consensos necessários e os dilemas envolvidos que devem ser ultrapassados para que seu sucesso seja alcançado.

Por fim, não se pode desconsiderar que nem todas as políticas públicas e instituições constitucionalizadas são iguais, visto que criam diferenciados incentivos para a mudança constitucional ou mesmo para a sua estabilidade. Desse modo, ao se avaliar as propostas de Emendas Constitucionais apresentadas pelos atores legitimados, devem ser observadas as dinâmicas internas às políticas e instituições específicas que produzem diferentes pressões por estabilidade ou mudança.

#### 2.4 AS REGRAS PARA A MODIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL E A TRAMITAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS

Como ressaltam alguns autores (COUTO; ARANTES, 2006; SOUZA, 2009; SILVA, 2013), a Constituição Federal de 1988 incorporou de forma significativa dispositivos referentes às políticas governamentais e às instituições brasileiras, que impactam fortemente na produção normativa e na própria democracia brasileira. Dessa feita, vale retomar o contexto da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) para se identificar algumas características dessa Carta e do seu processo de emendamento, ou seja, da escolha pelas regras decisórias no tocante às futuras modificações no seu próprio texto, o que, igualmente, constitui o pano de fundo dessa pesquisa.

Ao avaliar a ANC de 1986/1987, Melo (2013, p. 194) ressalta que as discussões “em torno das regras de emendamento na Assembleia Constituinte foram em larga medida ditados pela natureza detalhada da carta que estava sendo

elaborada”. Tanto é assim que a “ideia de um *trade off* entre regra de emendamento e natureza da constituição” permeou os trabalhos da Comissão de Garantia da Constituição, Reformas e Emendas. Nesse sentido, e naquele momento, dentre outros temas, discutiu-se que se a escolha dos constituintes fosse por uma Constituição extensa, também denominada de Constituição analítica, haveria a conveniência pela opção de um processo de emenda mais flexível. Ou, por outro lado, se a escolha fosse por uma Constituição mais curta, que meramente disporia sobre princípios e, portanto, uma Constituição sintética, seria mais conveniente um processo de reformas mais complexo e dificultoso.

Nessa conjuntura, então, adotou-se a criação de uma Constituição analítica<sup>27</sup>, quanto a sua extensão e finalidade e, no tocante a sua estabilidade, uma Carta semirrígida, isto é, com um conjunto de normas imutáveis, sem que pudesse sofrer de emendas futuras, o que fora denominado de cláusulas pétreas, podendo as demais, fora desse núcleo duro, serem reformadas, conforme as regras de emendamento estabelecidos no seu artigo 60<sup>28</sup>. Referido núcleo duro corresponde à forma federativa de Estado, ao voto direto, secreto, universal e periódico, à separação dos Poderes e aos direitos e garantias individuais. De acordo com essa escolha constitucional, para que uma alteração ou emenda possa ser realizada na Constituição Federal em vigor, com as ditas exceções, é necessário o cumprimento de certos pressupostos e atos.

---

<sup>27</sup> Alguns fatores para explicar a adoção de uma Constituição mais detalhada e extensa podem ser citados, tais como, a natureza fragmentada da barganha política, o alto grau de incertezas no momento das escolhas institucionais, a explosão de demandas geradas em decorrência do processo de democratização, bem como da ampla participação no processo constituinte (MELO, 2013).

<sup>28</sup> Art. 60 da CF/88: A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

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

II - Do Presidente da República;

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

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

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

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

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

I - A forma federativa de Estado;

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

III - A separação dos Poderes;

IV - Os direitos e garantias individuais.

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

A emenda à Constituição é, pois, uma espécie normativa prevista constitucionalmente e inserida no processo legislativo<sup>29</sup> trazido pela CF/88. Dentre os atos desse processo, de modo geral, tem-se a iniciativa legislativa, as emendas, a votação, a sanção e o veto, a promulgação e a publicação. Em primeiro lugar, quanto à iniciativa legislativa, tem-se a definição das partes legitimadas a apresentarem uma proposta de Emenda Constitucional, cabendo, concorrentemente, a pelo menos um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República<sup>30</sup> e a mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, nessa última hipótese, pela maioria relativa de seus membros.

Já as emendas são as proposições apresentadas como acessórias à outra, consistindo em uma faculdade dos membros ou órgãos de cada uma das Casas do Congresso Nacional sugerirem alterações nas matérias contidas nas propostas de Emenda Constitucional. Como já exposto em linhas anteriores, a CF/88 restituiu aos legisladores boa parte do poder de emendas que foram restringidos no regime constitucional anterior. Por sua vez, há o ato de votação da matéria legislativa pelas Casas do Congresso, que é, geralmente, precedida de estudos e pareceres das comissões técnicas, permanentes ou especiais, e de debates no plenário (SILVA, 2011). Assim, para que uma reforma constitucional se concretize é necessário que essa seja discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambas, três quintos dos votos dos respectivos membros.

A sanção e o veto, por outro lado, consistem em atos legislativos unilaterais do Presidente da República e recaem sobre os projetos de leis. Enquanto na sanção o Presidente exprime sua concordância com a matéria aprovada pelo Poder Legislativo, o veto consiste em sua discordância e poderá ser total ou parcial. Esse último tem ainda como característica ser relativo, visto que poderá ser derrubado pelo Congresso Nacional, por meio da maioria absoluta de seus parlamentares.

---

<sup>29</sup> Processo legislativo pode ser entendido como o “[...] conjunto de atos preordenados visando a criação de normas de Direito” (SILVA, 2011, p. 525).

<sup>30</sup> Quanto à extensão da iniciativa de propositura de Emendas Constitucionais ao Presidente da República, ressalta-se que esta adveio somente a partir do Ato Institucional nº 1/64, mantido com o Ato Institucional nº 2/65. Isto porque, as Constituições de 1824, 1891, 1934 e 1946 apenas previam o direito de iniciativa aos órgãos do Poder Legislativo. Neste sentido, ver: MELO, Marcus André. Mudança Constitucional no Brasil: dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 97, São Paulo, p. 187-206, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/12.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

Cabe ressaltar, todavia, que, no caso das propostas de Emendas Constitucionais, este ato presidencial não incide, não havendo, assim, que se falar em sanção ou veto do Poder Executivo.

Por fim, há a promulgação e a publicação que, rigorosamente, não integram o processo legislativo. O ato de promulgação pode ser entendido como o meio de se constatar a existência de uma lei, cujo conteúdo terá a presunção de validade, de execução e obrigatoriedade, enquanto o ato de publicação constituirá em um instrumento pelo qual a promulgação se transmite, dando ciência aos destinatários da norma e sendo condição para a sua entrada em vigor e sua eficácia (SILVA, 2011). Considerando as propostas de Emendas à Constituição, sendo essas aprovadas pelo quórum qualificado acima identificado, deverão as mesmas serem promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

Ao lado desses atos do processo legislativo atinentes às propostas de Emenda Constitucional há, ainda, o necessário cumprimento do pressuposto da limitação da reforma, eis que o texto constitucional não poderá ser emendado na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, assim como a matéria constante de proposta de Emenda rejeitada ou tida por prejudicada não poderá ser objeto de nova apresentação na mesma sessão legislativa.

Complementarmente, há também a previsão de normas regimentais, ou seja, de normas procedimentais de tramitação das propostas de Emenda Constitucional nas Casas Legislativas<sup>31</sup>. De modo geral, na Câmara dos Deputados, a PEC apresentada pelo seu parlamentar será despachada pelo Presidente da Casa à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) para que esta se pronuncie sobre a sua admissibilidade<sup>32</sup>, o que ocorre por meio de um parecer, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a, em seguida, à Mesa da Casa.

Nas hipóteses de inadmissão da proposta, o seu proponente poderá, com o apoio dos líderes representantes de, no mínimo, um terço dos deputados, requerer a apreciação preliminar no plenário da Comissão. Por outro lado, admitida a proposta,

---

<sup>31</sup> As normas regimentais de tramitação de uma PEC na Câmara dos Deputados estão dispostas nos artigos 201 a 203 do seu Regimento Interno, enquanto no Regimento Interno do Senado Federal encontram-se nos artigos 354 a 373.

<sup>32</sup> O exame do cumprimento dos pressupostos de admissibilidade de uma proposta de Emenda Constitucional significa a avaliação da proposta sob o aspecto da observância desta com as regras estabelecidas pela Constituição Federal (artigo 60), ou seja, quanto a sua constitucionalidade, e, ainda, com relação à legalidade e à técnica legislativa da proposta.

o Presidente designará uma Comissão Especial (CESP) para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição, para proferir o respectivo parecer. Somente perante essa Comissão é que poderão os parlamentares oferecer emendas à proposta apresentada, por meio da assinatura de, no mínimo, um terço dos deputados e desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não viole as denominadas cláusulas pétreas, nas primeiras dez sessões do prazo assinalado para a emissão do parecer. Por sua vez, o relator ou a Comissão Especial, em seu parecer, também poderão oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas para os demais parlamentares.

Depois de publicado o parecer por essa Comissão Especial, e após o intervalo de duas sessões, a proposta será incluída na ordem do dia para submissão a dois turnos de discussão e votação em plenário, com interstício de cinco sessões. Por fim, como exposto, será considerada aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal. Se iniciada a Proposta na Câmara dos Deputados, será, então, encaminhada para a apreciação do Senado Federal, como Casa Revisora. Caso não aprovada, será então a medida arquivada.

Quanto à tramitação da PEC no Senado Federal, esta não se diferencia substancialmente do trâmite seguido na Câmara dos Deputados, também sendo a proposta despachada por sua Mesa Diretora à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que, entretanto, terá o prazo de até trinta dias para a emissão de parecer. Emitido e aprovado por esta Comissão, a proposta poderá ser incluída na ordem do dia do plenário da Casa sem a previsão da formação de uma Comissão Especial, tal como ocorre na Câmara dos Deputados. A discussão em plenário, em primeiro turno, ocorrerá durante cinco sessões deliberativas ordinárias consecutivas e o intervalo entre o primeiro e o segundo turno será de, no mínimo, cinco dias úteis.

Incluída a proposta na ordem do dia para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão. Cumpre observar, ademais, que se o texto da proposta for alterado pela Casa Revisora, deverá voltar para a Casa Iniciadora para ser votado novamente, até que a mesma redação da medida seja aprovada pelas duas Casas Legislativas. Este é o denominado efeito 'pingue-pongue' das propostas de Emendas Constitucionais.

Cabe ressaltar outro aspecto previsto nos Regimentos Internos das Casas Legislativas que é o da tramitação em conjunto ou apensamento. Isso significa que sempre que se verificar que já existe em tramitação uma proposição da mesma natureza, que cuida de matéria idêntica ou correlata, determinar-se-á o apensamento das proposições para que passem a tramitar em um único processo. Nessa situação, a proposição do Senado tem precedência sobre aquela apresentada pela Câmara e a mais antiga sobre a mais recente. Essa mesma norma de precedência também é estabelecida pelo Senado Federal, dando preferência à proposição apresentada pela Câmara dos Deputados e a mais antiga sobre a mais recente, quando originadas na mesma Casa.

Finalmente, há a previsão regimentar do arquivamento das proposições ao final da legislatura<sup>33</sup>. Na Câmara dos Deputados, finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação dessa Casa Legislativa e que ainda se encontrem em tramitação, assim como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles (art. 105, RICD), exceto: as que possuam pareceres favoráveis de todas as Comissões; as já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; de iniciativa popular, de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. No entanto, a proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do autor ou autores da proposição, dentro do prazo de cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária<sup>34</sup> da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

Já no Senado Federal, essa regra de arquivamento também é observada, embora com pequenas distinções. Nessa Casa Legislativa, todas as proposições em tramitação serão arquivadas ao final da legislatura, salvo quando forem originárias da Câmara ou por ela revisadas; de autoria de senadores que permaneçam no exercício de mandato ou que tenham sido reeleitos; apresentadas por senadores no último ano de mandato; com parecer favorável das comissões; as que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de competência

---

<sup>33</sup> Compreende-se por legislatura o período de mandato dos parlamentares, ou seja, de quatro anos de atividades, sendo que os senadores possuem duas legislaturas (oito anos).

<sup>34</sup> Por sessão legislativa entende-se o período anual, no qual a Câmara dos Deputados e o Senado Federal se reúnem, tendo início em 2 de fevereiro e recesso a partir de 17 de julho, com retorno em 1 de agosto e encerramento dos trabalhos em 22 de dezembro.

privativa do Senado Federal e nos pedidos de sustação de processo contra senador em andamento no Supremo Tribunal Federal (art. 332, RISF).

Todavia, ressalta-se que, em qualquer dessas hipóteses, a proposição será automaticamente arquivada se se encontrar em tramitação há duas legislaturas, exceto se requerida a continuidade de sua tramitação por um terço dos senadores, até sessenta dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e desde que aprovado o seu desarquivamento pelo plenário dessa Casa. No caso de tal desarquivamento, se a proposição não tiver a sua tramitação concluída, naquela legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente.

#### 2.4.1 As Comissões de Constituição e Justiça das Casas Legislativas e a Comissão Especial da Câmara dos Deputados

Ao se expor as regras de tramitação das propostas de Emendas Constitucionais faz-se necessário atentar para as comissões permanentes e temporárias das Casas Legislativas do Congresso Nacional. Isso porque, a CF/88 definiu que o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal possuirão comissões permanentes e temporárias, que serão constituídas na forma e com as atribuições previstas nos respectivos Regimentos Internos ou, ainda, no ato de que resultar sua criação (art. 58). Assim como ocorre com a constituição das Mesas das Casas Legislativas, a criação de cada comissão também assegurará, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa (art. 58, § 1º)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Art. 58 da CF/88: O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º. Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º. Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabem:

I - Discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - Realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - Convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - Receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - Solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - Apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Sobre esse tema, os estudos na literatura brasileira ainda são incipientes e seus autores não são unívocos. Uma grande parte desses autores argumenta sobre a fraqueza institucional das comissões permanentes em um contexto de predominância do Executivo sobre a agenda do Legislativo ou, ainda, que essas exerceriam apenas um papel secundário ou negativo de frustrar a vontade da maioria ao arquivar projetos (BERNARDES, 1996; LIMONGI; FIGUEIREDO, 1996, 2001; PESSANHA, 1997). Por outro lado, há estudos empíricos que vêm questionando essa posição (AMARAL, 2009; RIBEIRAL, 1998; RICCI; LEMOS, 2004).

De acordo com Amaral (2009, p. 155), “as Comissões passaram a exercer um novo papel no Parlamento, de órgãos consultivos para órgãos deliberativos e, em consequência, vêm aos poucos ocupando um lugar importante no cenário político”, ultrapassando, assim, a sua percepção como “fracas”, eis que, “atualmente temos um Sistema de Comissões deliberantes, que alteram as proposições, as aprovam ou as rejeitam, e até mesmo as engavetam [...]”. Por outro lado, Ricci e Lemos (2004, p. 110) argumentam que há a existência “de fortes indícios de que a dinâmica do *law-making* brasileiro” atribuem um papel relevante à atuação das comissões como centros decisórios.

Dentre essas comissões permanentes<sup>36</sup>, encontra-se a Comissão de Constituição e Justiça dessas Casas Legislativas que, nas palavras de Ribeiral (1998, p. 66) “[...] é o órgão responsável por todos os processos de admissibilidade, juridicidade e constitucionalidade, além de diversas questões de mérito, cruciais para as decisões legislativas”<sup>37</sup>. Essa autora, em estudo realizado sobre a Comissão de Constituição e Justiça, conclui que, ainda que se considere a argumentação no sentido da fraqueza institucional das comissões permanentes, a CCJ “[...] foi capaz

---

§ 3º. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

§ 4º. Durante o recesso, haverá uma Comissão representativa do Congresso Nacional, eleita por suas Casas na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no regimento comum, cuja composição reproduzirá, quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária.

<sup>36</sup> As disposições regimentais sobre as comissões da Câmara dos Deputados encontram-se no Capítulo IV (arts. 22 a 64) do Regimento Interno dessa Casa Legislativa e do Senado Federal no Título VI (arts. 71 a 153) do Regimento Interno dessa Casa Legislativa.

<sup>37</sup> Art. 32, inciso IV do RICD e art. 101 do RISF.

de se estabelecer como uma organização institucionalizada, como rota obrigatória de tramitação e geração de incentivos à participação parlamentar”, representando um “[...] ponto de articulação e organização dos trabalhos internos do Congresso Nacional” (RIBEIRAL, 1998, p.81).

Como se observa das regras regimentais de tramitação das propostas de Emendas Constitucionais, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, a CCJ é caminho obrigatório na tramitação dessas medidas, sendo a primeira instância decisória neste processo e, portanto, cuja deliberação é de significativa importância para a própria continuidade de apreciação das propostas. Na Câmara dos Deputados, a composição dessa comissão não possui um número fixo, sendo definida por meio da decisão da Mesa Diretora, ouvido o Colégio de Líderes, no início de cada sessão legislativa, levando-se em conta a composição da Casa em face ao número de comissões, de modo a observar a proporcionalidade partidária, além de outros critérios e normas para a representação das bancadas (art. 25, *caput* e § 1º, RICD)<sup>38</sup>. Anualmente, portanto, essas comissões são renovadas na Câmara dos Deputados.

Depois de fixada a respectiva composição numérica, mantida durante toda a legislatura, a Mesa organizará a distribuição das vagas nas comissões permanentes entre os partidos e blocos parlamentares, conforme os critérios previstos regimentalmente<sup>39</sup>, sendo que todo deputado terá o direito de fazer parte, como

---

<sup>38</sup> No entanto, cabe ressaltar que nenhuma comissão terá mais de treze centésimos, nem menos de três e meio centésimos, do total de deputados entre os partidos, desconsiderando-se a fração (art. 25, § 2º do RICD). Ademais, o número total de vagas nas comissões não poderá ultrapassar o número da composição dessa Casa Legislativa, não computado os membros da Mesa, visto que esses não podem fazer parte de comissões (art. 25, § 3º do RICD). Considerando que há 513 deputados federais, poderá haver, no máximo, 66 membros em uma comissão e, no mínimo, 17 membros. Para a atual 55ª legislatura, há o total de 66 membros compondo a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.

<sup>39</sup> Art. 27 do RICD: A representação numérica das bancadas em cada Comissão será estabelecida com a divisão do número de membros do Partido ou Bloco Parlamentar, aferido na forma do § 4º do art. 8º deste Regimento, pelo quociente resultante da divisão do número de membros da Câmara pelo número de membros da Comissão; o inteiro do quociente assim obtido, denominado quociente partidário, representará o número de lugares a que o Partido ou Bloco Parlamentar poderá concorrer na Comissão.

§ 1º. As vagas que sobraem, uma vez aplicado o critério do *caput*, serão destinadas aos Partidos ou Blocos Parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.

§ 2º. Se verificado, depois de aplicados os critérios do *caput* e do parágrafo anterior, que há Partido ou Bloco Parlamentar sem lugares suficientes nas Comissões para a sua bancada, ou Deputado sem legenda partidária, observar-se-á o seguinte:

I – A Mesa dará quarenta e oito horas ao Partido ou Bloco Parlamentar nessa condição para que declare sua opção por obter lugar em Comissão em que não esteja ainda representado;

membro titular, de apenas uma comissão permanente por vez. Há, também, em cada comissão, a escolha por um presidente e três vice-presidentes, vedada a reeleição para esses cargos.

Já no Senado Federal, a composição da CCJ é fixa e, atualmente, conta com 27 membros, podendo cada Senador integrar até três comissões como titular e três como suplente, exceto o Presidente da Casa, que não poderá integrar as comissões (art. 77, RISF). Os membros dessas comissões, por sua vez, serão designados pelo Presidente, por indicação escrita dos respectivos líderes, sendo assegurada, tanto quanto possível, a participação proporcional das representações partidárias ou dos blocos parlamentares com atuação nessa Casa Legislativa (art. 78, RISF). Assim, para fins de proporcionalidade, as representações partidárias serão fixadas pelo número de seus representantes à data da diplomação, exceto nos casos de posterior criação, fusão ou incorporação de partidos.

No início de cada legislatura, indicados os líderes, esses se reunirão para fixar a representação numérica dos partidos e dos blocos parlamentares nas comissões permanentes e, em seguida, entregarão à Mesa as indicações dos titulares das comissões e seus respectivos suplentes, sempre em mesmo número. Logo, as vagas nas comissões pertencerão ao partido ou bloco parlamentar, cabendo ao respectivo líder pedir a substituição do titular ou suplente em qualquer circunstância ou oportunidade. Por fim, cada comissão se reunirá para, em escrutínio secreto, eleger o seu Presidente e o Vice-Presidente, que possuirão mandato de dois anos no Senado Federal, período em que a composição das comissões são renovadas.

Com relação às características gerais das comissões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, Romanini (2015) aponta os seguintes elementos:

---

II – Havendo coincidência de opções terá preferência o Partido ou Bloco Parlamentar de maior quociente partidário, conforme os critérios do *caput* e do parágrafo antecedente;

III – A vaga indicada será preenchida em primeiro lugar;

IV – Só poderá haver o preenchimento de segunda vaga decorrente de opção, na mesma Comissão, quando em todas as outras já tiver sido preenchida uma primeira vaga, em idênticas condições;

V – Atendidas as opções do Partido ou Bloco Parlamentar, serão recebidas as dos Deputados sem legenda partidária;

VI – Quando mais de um Deputado optante escolher a mesma Comissão, terá preferência o mais idoso, dentre os de maior número de legislaturas.

§ 3º. Após o cumprimento do prescrito no parágrafo anterior, proceder-se-á à distribuição das demais vagas entre as bancadas com direito a se fazer representar na Comissão, de acordo com o estabelecido no *caput*, considerando-se para efeito de cálculo da proporcionalidade o número de membros da Comissão diminuído de tantas unidades quantas as vagas preenchidas por opção.

[...] o maior número de comissões na CD; o número de membros variável na CD e fixo no SF; o número de participações por parlamentar, na qualidade de membro titular, ser, em regra, apenas uma na CD e até três no SF; o mandato dos membros ser de um ano na CD e de dois anos no SF; a vaga nas comissões pertencer ao partido, não ao parlamentar, nas Casas; a designação de relatores ser feita a critério do presidente da comissão na CD, enquanto no SF há a exigência formal de que a seleção, também conforme os critérios do presidente, obedeça à proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares nela existentes e seja alternada entre os membros; e as deliberações serem realizadas, em ambas as Casas, em regra, pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros – maioria simples ou relativa –, entretanto, em situações de empate, na CD prevalece o voto do relator e no SF, o voto do presidente. (ROMANINI, 2015, p. 66).

Diante do exposto, pode-se vislumbrar a influência dos líderes partidários no processo de tomada de decisões das comissões quanto à distribuição de relatorias e à definição de sua pauta perante os Presidentes.

Por sua vez, as funções atribuídas aos Presidentes, que podem, inclusive, atuar como relatores das comissões, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, envolvem a elaboração de pauta, a seleção dos relatores das matérias, a resolução das questões de ordem e o poder de voto. Assim, além de exercerem o poder no momento da designação das relatorias, os Presidentes das comissões concentram “poder de agenda na medida em que escolhe pautar ou não determinada proposição, incluindo-a ou excluindo-a da relação de proposições que serão discutidas, independentemente de anuência do colegiado” (ROMANINI, 2015, p. 71). Cabe destacar, ainda, que muito embora formalmente o Presidente seja eleito pelos seus membros, “na prática deve seu cargo às lideranças partidárias”, tendo em vista que “[...] o mesmo critério proporcional que se aplica ao preenchimento dos cargos da Mesa Diretora e das próprias comissões estende-se também à escolha da presidência destas” (SANTOS; ALMEIDA, 2005, p. 699).

Já no tocante aos relatores, sua função primordial é o de estudo das proposições submetidas à comissão, de proposição de alterações, quando convenientes e, ao final, a prolação de parecer que antecederá o debate e votação na própria comissão ou no plenário da Casa Legislativa, ainda que o poder de agenda, ou seja, de definir quais propostas e quando essas irão à votação na comissão, seja de competência do seu Presidente (ROMANINI, 2015). Ponto relevante, no mais, é no sentido de serem os pareceres da CCJ terminativos quando concluem pela inconstitucionalidade ou injuridicidade, sendo, assim, consideradas rejeitadas e arquivadas definitivamente, salvo se houver recurso por meio da

assinatura de um décimo dos membros dessa Casa Legislativa para sua tramitação e, no Senado Federal, se ainda não tiver sido o parecer unânime (art. 101, § 1º, RISF; art. 54, RICD).

Por outro lado, diferentemente das comissões permanentes, a exemplo da CCJ, as comissões temporárias possuem prazo determinado de funcionamento, extinguindo-se ao final da legislatura em que foram criadas, quando expirado o prazo fixado no ato de sua criação ou, também, quando alcançada a sua finalidade (art. 22, RICD). As Comissões Especiais (CESP), portanto, são espécies dessas comissões temporárias, igualmente previstas constitucional e regimentalmente pela Câmara dos Deputados.

Desse modo, as Comissões Especiais serão constituídas para a emissão de parecer sobre as propostas de Emenda Constitucional, objeto do presente estudo, e de projetos de Código, além de proposições que versem sobre matérias de competência de mais de três comissões que devam se pronunciar sobre o mérito, de propostas de reforma do Regimento Interno, bem como para apreciar denúncias por crime de responsabilidade contra o presidente da República, vice-presidente da República e ministro de Estado e estudar determinado assunto definido pelo presidente da Casa (art. 34, RICD). Tais Comissões, quando da apreciação de proposta de Emenda Constitucional, deverão exercer o exame do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem eventualmente apresentadas (art. 202, RICD).

Logo, o Presidente da Câmara dos Deputados deverá, quando da aprovação do parecer pela admissibilidade de uma PEC na CCJ, expedir um ato de criação dessa comissão especial, que visa definir a quantidade de membros titulares e suplentes, com algumas vagas que podem ser rotativas entre os partidos que não tiveram titularidade ou suplência garantida<sup>40</sup> e, ainda, um ato de constituição da CESP, no qual serão designados os membros indicados pelos líderes partidários e dos blocos parlamentares, convocando-se a primeira reunião dessa comissão para a eleição de sua presidência (LIMA, 2016).

Quanto a esse cenário de normas instituídas, que perpassam as comissões permanentes e temporárias, e considerando a estrutura político-institucional brasileira de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, com a existência de

---

<sup>40</sup> Interessante notar que, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não há previsão de um número fixo de membros para essa Comissão Especial.

elementos que possibilitam que o Poder Executivo influencie, ainda que diferentemente de como ocorre em outras espécies legislativas, também a tramitação das propostas de Emendas Constitucionais, a Comissão de Constituição e Justiça revela uma atenção estratégica dos Presidentes da República para a defesa das matérias de seu interesse e o afastamento daquelas que se distanciam desse.

Ainda que se possa, nesse sentido, argumentar que esta atenção estratégica não é uma exclusividade da Comissão de Constituição e Justiça, deve-se ressaltar que, no caso de tramitação das PEC's, esta é a primeira instância de apreciação destas medidas. Logo, como exposto, se a CCJ não delibera uma proposta, por não a incluir na pauta de votação, ou, ainda, se, incluindo-a, vota pela sua não admissibilidade, referida medida é arquivada, exceto se sofrer recurso regimental, diferentemente de sua atuação na tramitação das demais espécies normativas e no procedimento ordinário, no qual a CCJ é a última instância de deliberação e manifestação.

### **3 PODER LEGISLATIVO, PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICA EXTERNA: AS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS**

Visto na exposição anterior a estrutura institucional prevista na CF/88 com relação aos temas objeto do presente estudo, essa seção tem como objetivo, em um primeiro momento, revisar o debate na literatura nacional sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, bem como, ainda, acerca do comportamento dos partidos políticos na área temática da política externa. Delimitar-se-á, pois, o contexto, a dinâmica interna, as críticas e os diferentes argumentos nos quais a política externa brasileira está inserida e se torna objeto do pleito de reforma político-institucional pelo Poder Legislativo que, igualmente, permeará a presente dissertação.

Isso porque, muito embora os institucionalistas históricos atentem para o papel das instituições na vida política, entendem que estas não são o único fator de influência nesse contexto. Desta maneira, estes buscam posicionar as instituições numa cadeia causal que abre espaço também para outros fatores, sobretudo os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias (HALL; TAYLOR, 2003). Cada área temática possui uma dinâmica estratégica específica entre os atores e, dessa maneira, faz-se relevante a análise simultânea da conjuntura com a estrutura do processo político que enseja incentivos com os quais esses atores se deparam e as escolhas que fazem.

Já em um segundo momento, essa seção possui também como objetivo a exposição dos dados encontrados na análise empírica das propostas de Emendas Constitucionais (PEC's) apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, no período a partir da promulgação da CF/88 até o ano de 2015, com vistas a compreender quando, sob quais condições e por quais motivos o Poder Legislativo opta por uma reforma político-institucional na relação com o Executivo em matéria de política externa.

Como exposto na seção anterior, os traços inerentes da Constituição Federal de 1988 permitem que o processo decisório permaneça aberto não apenas por meio da iniciativa do Poder Executivo, mas, também, dos próprios parlamentares ao recorrerem ao emendamento constitucional, com o objetivo de deixar suas marcas em distintas matérias, inclusive no tocante às políticas públicas. E, como ressaltado introdutoriamente, utilizou-se como parâmetro tão somente as PEC's que visavam

ou que visam à alteração do desenho institucional na relação entre Poder Executivo e Legislativo em matéria de política externa (distribuição de competências), não se considerando as propostas cujas alterações possuíam ou possuam qualquer outro objetivo de alteração do *status quo* nos temas de política externa em geral.

### 3.1 O DEBATE TEÓRICO ACERCA DA RELAÇÃO EXECUTIVO-LEGISLATIVO E O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS EM POLÍTICA EXTERNA

A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no âmbito da política externa é objeto de estudo tanto na literatura estrangeira quanto nacional, sendo esta última o foco na presente seção. Assim, objetiva-se a realização de uma breve revisão dos principais trabalhos e argumentos desenvolvidos nesse tema, com vistas a expor o debate teórico que a reforma institucional em matéria de política externa está inserida. Sem a inserção no contexto das ideias não é possível a compreensão de quando, sob quais condições e por quais motivos se vislumbra o comportamento propositivo do Poder Legislativo objeto desta dissertação.

A literatura sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa, além do próprio comportamento dos partidos políticos nessa área, tem produzido interpretações divergentes quanto à postura institucional do Congresso Nacional e seu efetivo papel inserido em um sistema constitucional de freio e contrapeso nesse tema. Nesse sentido, Ferrari (2011) aponta que:

Se todos os estudos sobre a participação do Congresso em Política Externa reconhecem a preponderância do Executivo, divergem quanto ao Congresso ter um papel que na prática pode ser considerado inexpressivo, ou se essa participação é mais expressiva do que se supõe, seja porque crescente ao longo dos anos de democracia recente, seja porque tem sido pontual, se concentrando em certos temas, seja porque tal atuação é, de fato, expressiva dentro do que lhe foi atribuído constitucionalmente. (FERRARI, 2011, p. 76).

Desse modo, importante se retomar o trabalho referencial promovido por Lima e Santos (2001), que avaliaram empiricamente o comportamento do Congresso brasileiro no período de transição da década de 1980 para 1990, na tentativa de compreender se este agiu de forma a abdicar ou delegar poderes ao Executivo<sup>41</sup> em

---

<sup>41</sup> Um importante ponto de diferenciação entre a abdicação e a delegação de poderes pelo Legislativo em favor do Executivo, neste tema, como bem aponta Oliveira (2013), é quanto à capacidade de controle dos principais sobre o agente: enquanto na abdicação o Poder Legislativo (principal)

matéria de política externa. O pressuposto do qual partiram esses autores foi de que essa política e, especialmente, a de comércio exterior, é “objeto natural de delegação de poder decisório do Legislativo para o Executivo<sup>42</sup>”.

Assim, dessa análise, para esses autores, inicialmente, o Legislativo brasileiro teria delegado poderes ao Executivo, sobretudo no período da industrialização no pós-guerra. No entanto, tal cenário se alterou a partir do fim dos anos de 1980, fazendo com que a aproximação então existente entre estes dois Poderes fosse substituída por um gradual afastamento no âmbito da política de comércio exterior (LIMA; SANTOS, 2001).

O que se observou, portanto, foi que o desenho institucional de distribuição de competências entre Executivo e Legislativo em matéria de política externa não implicava em nenhum prejuízo, mas desde que tal política se mantivesse a mesma, ou seja, enquanto os interesses e objetivos de ambos os Poderes não fossem contrários. Todavia, ao longo do tempo, mudanças no contexto político e econômico brasileiro ensejaram um “caso de transição lenta, gradual e inesperada de um sistema de delegação para a abdicação congressual” (LIMA; SANTOS, 2001, p. 132). Desta forma, o que teria se verificado na CF/88 foi a promoção da abdicação de poderes pelo Legislativo em favor do Executivo nesta matéria<sup>43</sup>.

É nesse contexto que esses autores cunham a expressão do “paradoxo da redemocratização com abdicação congressual”, visto que em um ambiente democrático, e diante das alterações de ordem econômica internacional, esperava-

---

renuncia o poder de decisão, na delegação, este Poder monitora o Executivo (agente) e mantém mecanismos para reverter a delegação.

<sup>42</sup> Esses autores indicam três motivos fundamentais para a delegação. O primeiro se refere à sensibilidade existente quanto às pressões distributivas inerentes ao tema de política externa, funcionando a delegação de poderes ao Executivo “como freio aos excessos distributivistas de corporações e localidades”. O segundo motivo é relativo ao grau de especialidade de conhecimento que demanda esta matéria e, portanto, os legisladores não possuiriam a expertise necessária para a opinião “sobre o mérito de questões relativas à câmbio, balança comercial, balanço de pagamentos, preço de bens e serviços no exterior, taxa de juros interna e externa”. Por fim, o terceiro motivo consiste no problema da estabilidade das decisões, tendo em vista que o comércio exterior envolve interesses e negociações com outros Estados. À vista disso, sendo o Congresso Nacional composto de membros com interesses diversos, com alta probabilidade de modificação das decisões em política externa pelos legisladores, a credibilidade da nação frente à comunidade internacional poderia ser afetada, causando instabilidade nas relações políticas (LIMA; SANTOS, 2001, p. 121/122).

<sup>43</sup> Conforme ressaltam Lima e Santos (2011, p. 132): “[...] a partir do golpe militar de 1964, uma série de mudanças no cenário político e econômico modifica o significado da política de comércio exterior, assim como os termos da delegação congressual dos anos 50. Fatores conjunturais, internos e externos, agem de forma combinada, transformando o antigo sistema de delegação em abdicação do Legislativo em favor do Executivo. É relevante observar que esta transição ocorre sem que nenhum ator político assim o desejasse”.

se que um novo pacto entre os Poderes Executivo e Legislativo fosse travado, o que não ocorreu na CF/88. Pelo contrário, o que se observou a partir do governo Collor até o início dos anos 2000 foi a implantação da política externa sem consulta à opinião majoritária do Congresso, com a ampla utilização, pelo Executivo, de portarias e outros instrumentos herdados do período militar (LIMA; SANTOS, 2001). Como ressalta Forjaz (2011, p. 44), a abordagem dada por esses autores está ancorada nos estudos de Martin (2000), para o qual se “considera haver *delegação* do Legislativo ao Executivo, quando há convergência de interesses e *abdicação* quando o primeiro não consegue impor-se ao segundo”.

Ainda inserido nesse debate sobre a abdicação e/ou delegação de poderes, Alexandre (2006, p. 32) aponta que pode haver um reconhecimento dessa delegação por parte do Legislativo ao Executivo em decorrência de obstáculos de complexidade e alto grau de especialidade do tema de política externa, encontrando, ainda, a ausência de tempo, estrutura e informação do Congresso, que apenas exerceria o controle do Executivo quando “despertado por determinado setor social a respeito de determinado tema”, o denominado mecanismo de alarme de incêndio.

Ademais, Cheibub (1984, p. 114) aponta para a concentração da formulação dessa política nos órgãos do Executivo, especialmente o Ministério das Relações Exteriores e seus diplomatas, que “tendem a adquirir uma autonomia crescente tanto em relação ao sistema social como a segmentos particulares deste sistema e do próprio aparelho estatal”, o que enseja uma “crescente iniciativa na formulação e implantação da política externa ao mesmo tempo em que lhes fornece certa capacidade de assegurar a continuidade desta política ao longo do tempo”, o que ocorre por meio da resistência às mudanças bruscas e indesejadas.

Por outro lado, Oliveira (2013), ao analisar o comportamento do Legislativo brasileiro em política externa, dialogando e revisando a citada obra de Lima e Santos (2001), questiona se o padrão de ação dos legisladores e partidos políticos dá suporte ou não à referida tese da abdicação congressional. Para tanto, o autor adota como contexto empírico o período que vai da segunda metade da década de 1990 à primeira década dos anos 2000 (1995-2010), atualizando temporalmente a avaliação da postura do Legislativo em um momento no qual já se observa a

consolidação dos impactos distributivos e políticos das ações do Executivo em política externa<sup>44</sup>.

Dessa forma, o autor levanta outra perspectiva de estudo, que é o comportamento dos partidos políticos em relação aos temas de política externa, eis que ainda se observa na sociedade brasileira a percepção generalizada de que os temas dessa política pública não renderiam votos ou polarizaria a sociedade, ou mesmo a elite nacional, além de que a condução e implantação dessa política, historicamente, é competência do Executivo<sup>45</sup>.

Neste ponto, é importante lembrar que, na década de 1960 e 1970, autores como Leon Epstein (1967) e Ronald Schneider (1976) afirmavam, respectivamente, a inadequação da política externa como tema de debate na esfera da competição eleitoral e a influência quase inexistente dos partidos políticos neste âmbito, sendo a política externa mais uma responsabilidade do Poder Executivo do que uma preocupação partidária<sup>46</sup>. Tal percepção, por sua vez, não se alterou pelo menos até o final da década de 1980, cujos trabalhos empreendidos sobre o tema indicavam que a política externa era tema que pouco aparecia nos programas da maioria dos partidos políticos e, de acordo com Almeida (1986), por consequência da própria especificidade e natureza desta política.

Contudo, esta percepção começa a ser enfraquecida diante dos resultados obtidos nos recentes trabalhos, a exemplo do desenvolvido por Oliveira (2013), que aponta um elevado peso da orientação partidária no comportamento legislativo em política externa, bem como por Feliú e Onuki (2014) ao analisarem os índices de unidade partidária nas votações nominais em matérias de política externa de seis países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Peru<sup>47</sup>. Para esses autores,

---

<sup>44</sup> Importante ressaltar que, ao lado da adoção de período distinto e complementar à pesquisa de Lima e Santos (2001), Oliveira (2013) também adota uma metodologia diferente, utilizando como indicador da abdicação do poder em política externa o próprio comportamento do legislador e dos partidos políticos nesta seara. O objetivo do autor é avançar na compreensão “sobre os fatores determinantes do comportamento do legislador em política externa, especialmente no marco do confronto entre ideologia partidária e interesses regionais/federativos” (OLIVEIRA, 2013, p. 3).

<sup>45</sup> Quanto aos estudos acerca dos partidos políticos e política externa, ver: Almeida (1986); Diniz; Ribeiro (2010); Epstein (1967); Ferrari (2011); Forjaz (2011); Oliveira (2013); Oliveira; Onuki (2010); Schneider (1976).

<sup>46</sup> Para uma breve retrospectiva histórica dos partidos políticos e o tema da política externa, ver: ALMEIDA, 1986 e OLIVEIRA; ONUKI, 2010.

<sup>47</sup> O objetivo desses autores foi o de comparar estes índices nas votações de política externa e doméstica, testando a hipótese da especificidade desta primeira política quanto ao comportamento do Legislativo na América Latina. Para o caso brasileiro, as principais determinantes da unidade

[...] o comportamento legislativo é semelhante nos temas internacionais e domésticos, evidenciado pelos índices de unidade partidária em ambas as arenas. [...]. Ao comparar a unidade partidária dos principais partidos políticos dos seis países da amostra em temas domésticos e internacionais, constatamos graus de unidade muito semelhantes, geralmente bastante elevados, indicando que as decisões em plenário dos legisladores são frequentemente pautadas por diretrizes partidárias independentemente de o tema ser doméstico ou internacional. Pelas mesmas razões atribuídas à política doméstica, as lideranças partidárias são capazes de forjar um comportamento unificado nas votações de política externa, sugerindo que esses temas também são relevantes para a agenda política dos partidos latino-americanos. O exame empírico das votações nominais enfraquece a percepção na literatura de desinteresse das lideranças partidárias nos temas internacionais, minimizando o impacto da distinção da natureza das políticas doméstica e internacional nesse aspecto do comportamento legislativo. (FELIÚ; ONUKI, 2014, p. 138).

Outros argumentos também se fazem presentes em análises empíricas sobre o comportamento dos partidos políticos no Poder Legislativo no âmbito da política externa, tais como o apontado por Diniz e Ribeiro (2010), no sentido de que o presidencialismo de coalizão no Brasil concede relevantes poderes ao Executivo e aos líderes partidários, que levam o Congresso a cooperar com este Poder para a aprovação dos tratados internacionais. Pode ser ainda citada a observação feita por Neves (2003, p. 106) de que o Poder Executivo conduz livremente a política externa “se e somente se houver convergência entre os dois poderes”, visto que, “a partir do momento que os interesses dos dois poderes começam a divergir, os parlamentares procuram influenciar ou agir diretamente [...] nas questões externas”. Logo, o Legislativo não seria desinteressado ou alheio a estas questões, como defendido por uma parte da literatura nacional.

Como salientado por Diniz e Ribeiro (2010, p. 78), o entendimento frequente é de que “os parlamentares brasileiros teriam um papel secundário (por delegação ou abdicação) tanto na produção da política externa quanto na sua capacidade de fiscalizar e controlar os atos do poder Executivo”. Entretanto, “a prevalência dessa visão não quer dizer que inexista a preocupação com uma postura congressional proativa”.

Ademais, como invocado por Maia e Cesar (2004), os parlamentares possuem à disposição instrumentos regimentais de participação em questões de política externa, a exemplo da indicação, dos requerimentos, da criação de grupos parlamentares e de comissões temáticas, que possuem possibilidades institucionais

---

partidária foram o poder de agenda do Presidente e a centralização do processo legislativo nas lideranças partidárias.

de atuação. Nesse sentido, também argumentam Anastacia, Mendonça e Almeida (2012) a existência de um conjunto de instrumentos institucionalizados, tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional, que permite que o Poder Legislativo, caso deseje, intervenha *ex ante* e *ex post* na produção, execução e acompanhamento da política externa brasileira<sup>48</sup>. Para estes autores:

A política externa politizou-se, como seria de se esperar na democracia, o que redundou na subversão das formas de produzi-la, seja pela inclusão de novos atores, além do Itamaraty e da diplomacia presidencial, seja em consequência dos novos padrões de interação dessa multiplicidade de atores e, ademais, da mobilização dos procedimentos e recursos institucionais e burocráticos requeridos para a atuação, em rede, dos interessados no tema. No entanto, nem todos sabem disso, incluídos aí muitos legisladores, mesmo alguns membros das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (ANASTACIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012, p. 12).

Quanto aos instrumentos institucionais previstos ao Poder Legislativo nesse campo, cita-se, por exemplo, o pedido de informações, no qual as Casas Legislativas, ou qualquer de suas Comissões especializadas poderão convocar os Ministros de Estados ou quaisquer titulares de órgãos subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, sob pena de configuração de crime de responsabilidade no caso de ausência não justificada adequadamente (art. 50, CF/88). Há, ainda, a competência do Senado Federal para aprovar, previamente, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente, ou seja, os titulares das embaixadas brasileiras (art. 52, IV, CF/88).

Essas pesquisas, portanto, colocam em xeque a tese de abdicação de poderes em matéria de política externa pelo Legislativo ao Executivo no atual contexto político-institucional, assim como que haveria o desinteresse das lideranças partidárias neste âmbito. E, como apontam Anastacia, Mendonça e Almeida (2012, p. 5), há “evidências de protagonismo dos senadores e deputados, relativamente à

---

<sup>48</sup> Para essa conclusão, os autores utilizaram duas estratégias analíticas, quais sejam, o exame do conjunto de indicações feitas pelos legisladores e direcionadas para a apreciação do Poder Executivo, com relação à política externa, e casos paradigmáticos de *heresthetic*, cujo objetivo era demonstrar que os “legisladores com preferências intensas relativamente a determinado(s) assunto(s) de política externa têm à sua disposição variados cursos de ação que lhes asseguram o exercício de assertividade na matéria”. Quanto ao conceito de *heresthetic* (RIKER, 1986), os autores explicam que esse consiste na capacidade dos atores de estruturar o mundo de forma a ganhar o jogo, transformando a situação de desfavorável em favorável para conquistar seus objetivos, englobando três diferentes categorias de manipulação política: a manipulação de dimensões, o controle de agenda e o voto estratégico (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012, p. 2).

iniciativa em termos de política externa, inclusive no que se refere às Propostas de Emendas Constitucionais (PECs)”, objeto de estudo na presente dissertação.

### 3.2 A POLÍTICA EXTERNA E SUA CONJUNTURA

Como exposto, essa pesquisa parte do entendimento da política externa como política pública (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988; LENTNER, 2006; MILANI; PINHEIRO, 2013; RATTON SANCHEZ et al. 2006) e do pressuposto na literatura de que, após as alterações estruturais nos âmbitos doméstico e internacional nas décadas de 1980 e 1990, houve a expansão dos temas e dos atores nessa política (FARIA, 2012; LIMA, 2001; MARTIN, 2000; MILNER, 1997), gerando efeitos distributivos diversos, o que a tornou mais politizada. Assim, argumenta-se que um desses atores é o próprio Poder Legislativo e os partidos políticos com representação congressional.

Dessa forma, no Brasil, do mesmo modo que ocorreu com a maioria dos países, a liberalização política e a abertura econômica influenciaram contundentemente na formulação da política externa. Complementarmente, com o processo de democratização na década de 1980, o procedimento de formação de políticas públicas, inclusive a de caráter externo, também influenciou nessa crescente politização, “com a redistribuição dos papéis graças à inclusão de novos atores e à participação cada vez mais ativa de instituições democráticas, notadamente o Legislativo”. Nesse sentido, “aquilo que era antes decidido apenas no âmbito da administração pública, passa a ter participação crescente do mercado e de setores da sociedade, representados, principalmente, pelo Congresso Nacional” (FARES, 2005, p. 49).

Para a política externa, portanto, as alterações conjunturais internacionais e domésticas ocorridas no pós-guerra fria incidiram sobre sua própria natureza e concepção. No âmbito internacional, a dinâmica política se modificou, sobretudo em decorrência da expansão da globalização econômica e da fluidez das fronteiras, que concomitantemente com a emergência das políticas globais, “enfraqueceu a, então duradoura, distinção entre política doméstica e política internacional, que culminou na reconfiguração do Estado para uma arena fragmentada de *policy making*”, com redes transnacionais e interestatais, alterando a formação do interesse nacional e da própria razão estatal. Por outro lado, no contexto doméstico brasileiro, o processo de

democratização política e, especialmente, a liberalização econômica, intensificaram as mudanças na política externa, gerando efeitos distributivos para essa política, tendo em vista que os seus resultados passaram a não corresponder aos interesses dos atores envolvidos (MESQUITA, 2012, p. 282).

Lima e Santos (2001), por sua vez, argumentam que as alterações promovidas pela inserção econômica do Brasil, decorrentes das opções de política econômica, sobretudo a liberalização comercial posta em prática a partir dos anos 1990, configuram uma oportunidade singular para uma modernização do processo decisório da política externa, especialmente na política de comércio exterior. Nesse contexto, ressaltam esses autores que:

O monopólio anterior do Executivo na condução das negociações internacionais passou a ser questionado não apenas pela nova e mais complexa agenda multilateral, mas pela própria abertura comercial. Com a liberalização econômica, passou a ser racional para os empresários e sindicatos participarem das negociações internacionais. Isto quer dizer que a política externa passa a modificar o *status quo* a ponto de mobilizar os interesses organizados da sociedade brasileira. [...]. A disposição dos agentes econômicos para participar de fóruns decisórios internacionais ocorre, todavia, sem qualquer intermediação dos partidos representados no Congresso Nacional. Vale dizer, a função do Legislativo continuou limitada pelo princípio constitucional do poder ratificado. (LIMA; SANTOS, 2001, p. 144).

Como será abordado abaixo, a crítica empírica empreendida nesse trabalho sugere, pela análise das justificativas expostas nas propostas de Emendas Constitucionais avaliadas, que tais conjunturas influenciaram o Poder Legislativo a buscar uma reforma institucional para sua maior participação na política externa brasileira.

### 3.3 AS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL APRESENTADAS NO PERÍODO A PARTIR DA PROMULGAÇÃO DA CF/88 ATÉ O ANO DE 2015

Analisando as Propostas de Emenda Constitucional apresentadas tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal sobre o tema aqui proposto, observa-se que, no período que vai da promulgação da CF/88 até o ano de 2015, os deputados e senadores propuseram um total de 20 medidas, de acordo com o disposto nos Quadros 1 e 2 abaixo. Ressalta-se que não houve, até o presente

momento, a proposição de emendas por iniciativa do Poder Executivo sobre essa área temática.

**Quadro 1: Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas na Câmara dos Deputados (CF/1988 - 2015)**

ANO	Nº PEC	EMENTA E EXPLICAÇÃO	AUTORIA DA PROPOSIÇÃO	SITUAÇÃO
1999	PEC 36	Ementa: Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: dispõe sobre apreciação e decisão do Congresso Nacional sobre todo e qualquer ato internacional, podendo ingerir alterações e aperfeiçoamentos.	Aldir Cabral (PFL/RJ)	Arquivada em 31/01/2003
1999	PEC 122	Ementa: Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal e acrescenta novo inciso ao mesmo artigo. Explicação: estabelece que o Congresso Nacional tem competência para decidir definitivamente sobre toda denúncia de ato internacional multilateral e sobre todo ato internacional firmado pelo Presidente da República ou por autoridade delegada, a exceção de acordos executivos, podendo a decisão referente ao ato incluir ressalvas, emendas e cláusulas interpretativas.	José Dirceu (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2003
2001	PEC 345	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 e dá nova redação ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Exige autorização prévia do Legislativo para negociação dos acordos internacionais relativos à redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2007
2001	PEC 387	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Fixa a competência do Congresso Nacional para aprovar, após arguição, a escolha dos negociadores de atos internacionais multilaterais referentes a redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, regime jurídico dos investimentos externos e propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2003
2001	PEC 402	Ementa: Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Inclui na competência exclusiva do Congresso Nacional, dispositivos para emendar, suprimir, acrescentar, aceitar, modificar ou substituir ato internacional que acarrete encargo ou compromisso gravado ao patrimônio nacional, firmados pelo Presidente da República ou por autoridade por ele delegada.	Neiva Moreira (PDT/MA)	Arquivada em 31/01/2007
2001	PEC 478	Ementa: Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal, a respeito da apreciação e celebração de Tratados Internacionais. Explicação: Estabelece apreciação prévia do Congresso Nacional, quando da celebração de ato internacional por parte do Presidente da República que implica em alienação provisória de bens do Patrimônio Nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos	Maria Lúcia (PMDB/MG)	Arquivada em 31/01/2003
2003	PEC 31	Ementa: Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A. Explicação: Visa estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais.	Ney Lopes (PFL/RN)	Devolvida ao Autor
2003	PEC 70	Ementa: Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A. Explicação: Visa estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais.	Ney Lopes (PFL/RN)	Arquivada em 31/01/2007
2004	PEC 321	Ementa: Modifica os arts. 5º, 49, 60, 84, 102 e 105 da Constituição Federal e dá outras providências. Explicação: Troca o termo "direitos e garantias fundamentais" para "direitos humanos"; fixa prazo para que o Congresso Nacional resolva definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais tanto na sua ratificação quanto na sua denúncia, dentre outras.	Devanir Ribeiro (PT/SP)	Arquivada em 31/01/2011
2013	PEC 265	Ementa: Acresce inciso ao art. 48 da Constituição Federal. Explicação: Dispor sobre a criação de missões diplomáticas permanentes do Brasil no exterior.	Eduardo Azeredo (PSDB/MG)	Arquivada em 31/01/2015
2015	PEC 75	Ementa: Altera o art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Dispor sobre a competência exclusiva do Congresso Nacional em matéria de tratados, acordos ou atos internacionais.	Raul Jungmann (PPS/PE)	Em tramitação

**Fonte:** Elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>).

**Quadro 2: Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas no Senado Federal (CF/1988 - 2015)**

ANO	Nº PEC	EMENTA E EXPLICAÇÃO	AUTORIA DA PROPOSIÇÃO	SITUAÇÃO
2001	PEC 47	Ementa: Adita o parágrafo único ao art. 48 da Constituição Federal. Explicação: Possibilita ao Congresso Nacional propor alterações em acordos internacionais, estabelecendo prazo para a adoção das modificações indicadas.	Emília Fernandes (PT-RS) e outros	Arquivada em 28/04/2003
2001	PEC 52	Ementa: Acrescenta inciso e parágrafo único ao art. 49 e inciso ao art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Modifica as competências privativas do Congresso Nacional e da Presidência da República relativos aos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional.	Roberto Requião (PMDB/PR) e outros	Arquivada em 28/03/2007
2002	PEC 23	Ementa: Altera o inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Explicita a competência do Congresso Nacional no exame dos tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.	Antônio Carlos Júnior (PFL/BA) e outros	Arquivada em 29/03/2007
2003	PEC 18	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 e dá nova redação ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Autoriza o Presidente da República a negociar acordos internacionais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não-alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP) e outros	Arquivada 11/03/2011
2003	PEC 20	Ementa: Acrescenta novo inciso ao art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Dispõe sobre a aprovação dos negociadores de atos internacionais multilaterais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual.	Aloizio Mercadante (PT/SP) e outros	Arquivada em 15/02/2011
2003	PEC 34	Ementa: Altera o inciso I, do art. 49, da Constituição Federal e acrescenta os §§ 1º, 2º e 3º. Explicação: Dar conhecimento prévio ao Congresso Nacional dos tratados, convênios e atos internacionais em negociação pelo Presidente da República.	Efraim Moraes (PFL/PB) e outros	Arquivada 15/02/2011
2014	PEC 31	Ementa: Altera o art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Fixar a competência do Congresso Nacional quanto à denúncia de atos	Antônio Carlos Valadares (PSB/SE) e outros	Em tramitação
2015	PEC 87	Ementa: Altera o art. 5º e o inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Explicação: Alterar as competências do Congresso Nacional no que concerne à denúncia de tratados internacionais.	Aécio Neves (PSDB/MG) e outros	Em tramitação
2015	PEC 100	Ementa: Acrescenta inciso e parágrafo único ao art. 49 e inciso ao art. 84 da Constituição Federal. Explicação: Prevê a participação do Congresso Nacional nas negociações de atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional.	Roberto Requião (PMDB/PR) e outros	Em tramitação

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial do Senado Federal (<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>)

Conforme os dados coletados, verifica-se que na Câmara dos Deputados (Quadro 1) houve o protocolo de duas PEC's no ano de 1999 e quatro em 2001, no governo FHC; duas em 2003 e uma em 2004, no governo Lula; uma em 2013 e uma em 2015, no governo Dilma, totalizando onze propostas. No Senado Federal (Quadro 2), por sua vez, foram apresentadas duas medidas no ano de 2001 e uma em 2002, no governo FHC; três em 2003, no governo Lula; uma em 2014 e duas em 2015, no governo Dilma, totalizando a propositura de nove propostas.

Ademais, também se denota que os partidos políticos que mais apresentaram PEC's na Câmara dos Deputados (Quadro 1) foram, nesta ordem, o Partido dos Trabalhadores (PT), com a propositura de 4 medidas, sendo 3 dessas propostas

enquanto partido de oposição e 1 enquanto partido de coalizão do governo; o Partido da Frente Liberal/Democratas (PFL/DEM)<sup>49</sup>, com a propositura de 3 medidas, sendo 1 enquanto partido da coalizão e 3 enquanto partido de oposição; o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com 1 medida apresentada enquanto partido de oposição; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), igualmente, com 1 medida proposta enquanto partido da coalizão; o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Popular Socialista (PPS), ambos com 1 medida cada apresentada enquanto partidos de oposição.

Já no Senado Federal (Quadro 2), mais uma vez o PT foi o partido que mais apresentou medidas, com 3 proposições nesse período, sendo 1 enquanto partido de oposição e 2 quando partido da coalizão do governo, seguido por PMDB e PFL/DEM com a apresentação de 2 medidas cada, sendo o primeiro enquanto partido da coalizão e o segundo enquanto partido de oposição, e o PSDB e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) apresentando 1 medida cada, enquanto partidos de oposição ao governo.

#### 3.4. QUANDO, SOB QUAIS CONDIÇÕES E POR QUAIS MOTIVOS O PODER LEGISLATIVO PROPÕE A REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL EM POLÍTICA EXTERNA

Ainda há no Brasil um entendimento de que os partidos políticos não se interessariam por política externa, visto que essa política não renderia votos ou ainda não polarizaria a sociedade, os grupos de interesses ou mesmo a elite nacional. Todavia, como ressaltam Oliveira e Onuki (2010), assim como em qualquer outra política pública, as escolhas e decisões em política externa são resultantes da disputa de interesses, revelando, também, a dicotomia existente entre interesses especiais e interesses públicos. Tanto é assim que, nos últimos anos, análises empíricas vêm sendo produzidas no Brasil acerca do comportamento dos legisladores e partidos políticos em matéria de política externa, cujos resultados caminham no sentido de enfraquecer essa percepção de desinteresse desses partidos nessa seara, conforme exposto na primeira parte desta seção.

---

<sup>49</sup> O PFL alterou sua nomenclatura para DEM em 2007 e, para efeitos do presente trabalho, serão tratados como PFL/DEM.

Diante deste cenário, e ante a análise dos dados colhidos, identifica-se um comportamento relevante dos partidos na busca por uma reforma política de alteração do desenho institucional mantido pela CF/88, o que pode ser observado por meio dos objetivos e das justificativas expostas nas PEC's apresentadas pelos parlamentares em ambas as Casas do Congresso Nacional, bem como dos pareceres emitidos pelas Comissões de Constituição e Justiça desses órgãos. Para os fins do presente estudo, entende-se como objetivo a identificação do que se pretende alterar com relação à norma vigente; e como justificativas os argumentos que demonstram a oportunidade e a necessidade da modificação de determinada norma.

### 3.4.1 Análise das Propostas de Emenda Constitucional apresentadas pelos partidos políticos na Câmara dos Deputados

Com relação aos partidos políticos propositores das PEC's objeto desse trabalho, bem como aqueles partidos signatários e cujo apoio é indispensável para sua proposição, conforme exigência constitucional, têm-se os Quadros 3 e 4:

**Quadro 3 - As Propostas de Emendas Constitucionais por Partidos Políticos na Câmara dos Deputados**

PEC Nº	AUTORIA DA PROPOSITURA	DEMAIS SIGNATÁRIOS
36/1999	PFL	PT; PSDB; PFL; PTB; PMDB; PPB; PL; PST; PDT; PSB; PCdoB; PPS; PMN; PST.
122/1999	PT	PT; PSDB; PFL; PDT; PCdoB; PTB; PMDB; PPB; PPS; PL; PST; PSB; PV.
345/2001	PT	PT; PCdoB; PDT; PSDB; PFL; PMDB; PPB; PL; PSB; PSL; PTB; PV; PPS; PHS.
387/2011	PT	PT; PPS; PCdoB; PDT; PMDB; PSDB; PPB; PFL; PL; PTB; PSL; PSB; PPS; PV; S. PART.; PSL; PST.
402/2001	PDT	PT; PFL; PCdoB; PPS; PDT; PMDB; PSB; PPB; PSDB; PL; PSL; PST; PL; PTB; PV; PSDC; S. PART.; PPS.
478/2001	PMDB	não localizado
31/2003	PFL	PFL; PMDB; PDT; PTB; PL; PT; PSDB; PPB; PSB; PCdoB; PV; PPS; S. PART.; PRONA.
70/2003	PFL	não localizado
321/2004	PT	não localizado
265/2013	PSDB	DEM; PSD; PSDB; PV; PCdoB; PPS; PR; PSC; PMDB; PTB; PP; PRTB; PRP; PSL; PSB; PEN; PRB; PT; PMN; PHS; PDT.
75/2015	PPS	PROS; PR; PP; DEM; PMDB; PRP; PSDB; PR; PEN; PSC; PRB; PT; PSB; SD; PTC; PCdoB; PPS; PTB; PDT; PSD; PTdoB; PSDC; PV.

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>)

**Quadro 4 - As Propostas de Emendas Constitucionais por Partidos Políticos no Senado Federal**

PEC Nº	AUTORIA DA PROPOSITURA	DEMAIS SIGNATÁRIOS
47/2001	PT	PT; PSB; PDT; PMDB; PFL; PPB; PTB; PSDB.
52/2001	PMDB	PTB; PT; PMDB; PSB; PFL; PDT; PPB; PSDB; PPS.
23/2002	PFL	PFL; PPB; PDT; PMDB; PT; PSDB; PSB.
18/2003	PT	PT; PMDB; PTB; PL; PPS; PFL; PPS; PSB; PSDB.
20/2003	PT	PT; PMDB; PTB; PL; PPS; PFL; PSB; PSDB.
34/2003	PFL	PFL; PT; PMDB; PDT; PSDB; PSDB.
31/2014	PSB	PSB; PDT; PP; PT; PSDB; PTB; DEM; PMDB; PR; PV; REDE; PCdoB.
87/2015	PSDB	PDT; PSDB; PV; PSB; PP; PR; PPS; PMDB; PT; DEM; PSD; REDE; SEM PARTIDO.
100/2015	PMDB	PSDB; PP; PSB; PR; DEM; PT; PTB; PSC; PMDB; PSD; PPS; PDT; sem partido; PSOL; PCdoB.

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial do Senado Federal (<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>)

Dos Quadros apresentados acima, o PT foi o partido político que mais propôs PEC's na Câmara dos Deputados, iniciando, já no ano de 1999, com uma proposta que objetivava permitir ao Congresso Nacional a assunção de um papel significativo na condução da política externa com intuito de democratiza-la, “uma vez que, em virtude do processo de globalização, a inserção do Brasil no cenário internacional influencia, cada vez mais, a elaboração e implementação das políticas internas”. Nesse sentido, era preciso corrigir as expressões vagas trazidas pela CF/88 (encargos, compromissos gravosos e patrimônio nacional), o que acarretava interpretações divergentes entre os Poderes, ensejando uma limitação do Legislativo na apreciação dos atos internacionais que acabava por não participar, não acompanhar e não fiscalizar efetivamente as ações do Executivo nessa área (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999)<sup>50</sup>.

Na justificativa dessa proposta, seu autor, o Deputado José Dirceu (PT), então presidente do seu partido e oposição ao governo FHC, ressaltou alguns aspectos relevantes. Primeiramente, que a redação tal como constante na Carta Magna se originou da preocupação à época com determinados acordos

<sup>50</sup> A proposta apresentada pretendia alterar o disposto no inciso I do art. 49 da CF/88 e acrescentar um novo inciso a esta norma, nos seguintes termos: I – Decidir definitivamente sobre todo ato internacional firmado pelo Presidente da República ou por autoridade por ele designada, à exceção dos acordos executivos ou acordos de forma simplificada que não tenham modificado o ato que lhes deu origem ou que sejam de natureza estritamente inerente à rotina diplomática ordinária, podendo a decisão referente ao ato incluir ressalvas, emendas e cláusulas interpretativas; II – Decidir definitivamente sobre toda denúncia de ato internacional multilateral (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999).

internacionais específicos, tais como aqueles firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outros de natureza financeira, e a necessidade, nessas situações, de submissão ao crivo do Poder Legislativo. Esta redação, contudo, acabou por limitar essa prerrogativa do Congresso Nacional, na medida em que deixou aberto aos desígnios do Poder Executivo decidir quais acordos seriam enviados para apreciação.

Em segundo, a redação dada pelos constituintes possibilitou uma interpretação equivocada das próprias prerrogativas do Legislativo, ensejando discussões quanto ser de sua competência tão somente aprovar ou rejeitar integralmente o ato internacional e, portanto, não cabendo a elaboração de emendas, ressalvas ou cláusulas interpretativas. Desse modo, para o proponente desta medida, esta interpretação se constituía “em um claro constrangimento à própria apreciação de atos internacionais por parte do Congresso Nacional”, além de representar um entrave significativo à possibilidade dos parlamentares proporem “diretrizes, parâmetros políticos e ações concretas que digam respeito à inserção do País no cenário internacional” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999).

De acordo com o proposto, portanto, todo ato deveria passar pelo crivo do Legislativo, com exceção apenas dos acordos executivos ou acordos de forma simplificada<sup>51</sup>, além de sanar as interpretações divergentes quanto à possibilidade de os parlamentares incluírem emendas, reservas e cláusulas interpretativas, sempre que julgarem necessário, bem como prever a apreciação desse Poder quanto à denúncia dos atos internacionais, desde que fossem multilaterais<sup>52</sup>, eis que, ao adentrar no ordenamento jurídico, equivalem a uma lei ordinária, e assim, sua denúncia acarreta, muitas vezes, a revogação de uma lei. Nas palavras do deputado José Dirceu (PT):

---

<sup>51</sup> Os tratados internacionais, quanto ao seu procedimento, podem ser aprovados por meio de um processo complexo de atos, o denominado processo solene ou em devida forma, ou, ainda, por meio de um processo abreviado, também conhecido como acordos executivos ou em forma simplificada, que nada mais são do que aqueles acordos que não são submetidos ao Poder Legislativo para aprovação, normalmente feito por meio de troca de notas, concluído pelo Poder Executivo (MELLO, 2000). No Brasil, há o entendimento de que apenas três categorias permitem o acordo executivo, e desde que não acarretem encargo para o patrimônio nacional: a) os puramente interpretativos; b) os complementares de tratados já vigentes; e c) os *modus vivendi*, quando tem em vista somente deixar as coisas no estado em que se encontram ou estabelecer simples bases para negociações futuras.

<sup>52</sup> O proponente dessa medida entendia conveniente apenas submeter ao crivo do Congresso Nacional as denúncias de atos internacionais multilaterais, argumentando que “os acordos bilaterais, além de serem muito numerosos, não têm, em geral, relevância quanto à modificação da ordem jurídica interna” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999).

[...] a presente Proposta de Emenda à Constituição deverá, se aprovada, permitir com que o Congresso Nacional possa ter um papel significativo na condução da política externa brasileira, que deixará de ser monopólio exclusivo [sic] do Governo. Esta democratização da nossa política externa terá, com toda certeza, resultados positivos para o País, uma vez que, em virtude do processo de globalização, a inserção do Brasil no cenário internacional influencia, cada vez mais, a elaboração e implementação das próprias políticas internas. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 122/1999).

No ano de 2001, com a apresentação da Proposta nº 345, por meio do Deputado Aloizio Mercadante, então vice-líder do seu partido e oposição ao governo FHC, o PT pretendia a criação de um mecanismo autorizativo para que o Presidente da República negociasse acordos internacionais quando implicassem em redução de barreiras alfandegárias, alteração de regime jurídico dos investimentos externos e no marco legal referente à propriedade intelectual<sup>53</sup>. O objetivo era dar conhecimento prévio ao Congresso Nacional e à sociedade civil dos acordos negociados e que, conseqüentemente, interfeririam no direito e na vida dos cidadãos brasileiros, tais como os acordos com a Organização Mundial do Comércio (OMC) em políticas industriais, agrícolas e de comércio exterior, dos acordos bilaterais e multilaterais de investimentos e a constituição de áreas de livre comércio, a exemplo da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) e do Mercosul<sup>54</sup>.

Como ressaltado por esse Deputado, na maioria das vezes o Parlamento exerce uma função meramente homologatória das decisões adotadas pelo Executivo no campo da política externa, marginalizando o conhecimento da sociedade civil sobre quais acordos estão sendo negociados e de que forma suas cláusulas interferirão nos direitos e na vida cotidiana dos cidadãos.

---

<sup>53</sup> Essa proposta objetivava o acréscimo de novo inciso ao art. 49 e nova redação ao inciso VIII do art. 84, ambos da CF/88, no seguinte sentido: Inciso do art. 49 – Autorizar o Presidente da República a negociar acordos internacionais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual. Inciso VIII do art. 84 – Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, sendo que, no caso da negociação de acordos que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime de investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual, serão necessárias a autorização prévia do Poder Legislativo.

<sup>54</sup> Conforme se depreende do texto de justificativa dessa proposta, este mecanismo proposto se assemelhava ao *fast-track* norte-americano, atualmente nomeado de *Trade Promotion Authority* (TPA), por meio do qual o Congresso americano se manifesta previamente em relação a determinado acordo comercial a ser negociado pelo Executivo. Referido ato, posteriormente, pode ser aprovado ou rejeitado pelo Poder Legislativo, mas, contudo, sem admitir a possibilidade de inclusão de emendas pelos parlamentares.

Dessa forma, a proposta apresentada abrangeria os seguintes méritos: de obrigar o Poder Executivo a dialogar mais profundamente com o Legislativo acerca dos objetivos e parâmetros dos acordos propostos; a discussão entre os Poderes se estenderia para a sociedade civil como um todo, democratizando a condução da política externa; impor ao Poder Executivo uma diversidade de marcos, limites e diretrizes para a negociação dos atos internacionais, o que limitaria o seu poder discricionário; propiciaria um debate mais enraizado e ágil quando da apreciação dos atos internacionais pelo Poder Legislativo; e, por fim, conferiria aos negociadores dos acordos internacionais maior segurança no tocante ao seu mandato e orientação específica quanto à matéria a ser debatida (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 345/2001).

Nesse mesmo ano, o PT também propôs uma nova PEC (nº 387)<sup>55</sup>, igualmente através do Deputado Aloizio Mercadante, visando instituir mecanismo de aprovação prévia do Congresso Nacional quanto aos negociadores de atos internacionais multilaterais que implicassem na redução das barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, alterações no regime jurídico dos investimentos externos ou, ainda, modificações no marco legal da propriedade intelectual, tais como os acordos da ALCA, OMC, Mercosul, dentre outros. Logo, o Congresso poderia sugerir balizamentos e parâmetros ao Executivo, bem como exigir o seu cumprimento quando das negociações internacionais, participando efetivamente da condução da política externa nas matérias mais relevantes.

A justificativa para tal alteração era corrigir uma observável deficiência do texto constitucional, visto que, embora estabeleça a competência do Senado Federal para aprovar a escolha dos chefes da missão diplomática permanente (art. 52, IV), não prevê mecanismo similar, quer pela Câmara dos Deputados, quer pelo Congresso Nacional, no tocante à aprovação ou sequer arguição dos negociadores dos atos internacionais multilaterais acerca das barreiras alfandegárias de bens e serviços, regime jurídico de investimento ou propriedade intelectual. Para este proponente:

---

<sup>55</sup> Essa proposta de Emenda Constitucional visava a acrescentar um novo inciso ao art. 49 da CF/88 com a seguinte redação: Inciso – aprovar previamente, após arguição em sessão secreta, a escolha dos negociadores de atos internacionais multilaterais que impliquem redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, modificações no regime jurídico dos investimentos externos ou alterações no marco legal referente à propriedade intelectual (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 387/2001).

[...] criou-se uma situação esdrúxula: enquanto o Senado Federal aprova, após arguição em sessão secreta, chefes de missão diplomática que vão dirigir embaixadas que podem ser pouco importantes (como a embaixada do Brasil em Cabo Verde, por exemplo), o Congresso Nacional não aprova e nem argui os nossos negociadores da ALCA e de outros acordos extremamente significativos. Ora, é óbvio que a conformação da Área de Livre Comércio das Américas produzirá sérias consequências para o País, ao passo que a gestão da citada embaixada, embora relevante para as relações entre Brasil e aquele bravo país africano, não terá efeitos de importância na vida cotidiana dos brasileiros. [...]. Acreditamos firmemente que a presente proposta deverá dar contribuição significativa para a democratização da política externa brasileira e a necessária ampliação das prerrogativas do Congresso Nacional, nesse campo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 387/2001).

Em 2004, por fim, o PT ainda propôs a PEC nº 321<sup>56</sup>, com o Deputado Devanir Ribeiro, então vice-líder do seu partido e coalizão do governo Lula, voltada ao sistema constitucional de Direitos Humanos que, dentre um conjunto de matérias, previa uma nova sistemática de incorporação ao ordenamento jurídico das normas de direitos humanos e suas garantias, envolvendo o estabelecimento de prazos para o Legislativo e Executivo, bem como a possibilidade de o Presidente da República requerer ao Congresso Nacional a denúncia de atos internacionais. A justificativa exposta neste documento também apresentava uma crítica ao modelo constitucional de competências no âmbito da política externa:

De fato, o que vem ocorrendo de há muito é a usurpação pelo Poder Executivo desta função da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os tratados são celebrados pelo Presidente da República e, não raro, deixam de ser apresentados ao Congresso Nacional. Quando o são, muitas vezes demoram a ser objeto de deliberação. E, por fim, quando o

---

<sup>56</sup> Essa proposta visava a modificar os artigos 5º, 49, 60, 84, 102 e 105 da Constituição Federal, dando-lhes as seguintes redações: Art. 5º, § 1º. As normas definidoras de direitos humanos e suas garantias, exijam elas abstenção ou prestação do Estado ou de particulares, têm aplicação imediata, qualquer que seja sua fonte formal; § 3º. Os direitos e garantias decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos possuem hierarquia constitucional, observado o disposto no art. 60, § 4º, IV desta Constituição; § 4º. Os tratados internacionais de direitos humanos são insuscetíveis de denúncia. Art. 49, inciso I – resolver definitivamente, em prazo não superior a 60 (sessenta) dias, sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, tanto na sua ratificação quanto na sua denúncia. Parágrafo Único - Esgotado o prazo a que se refere o inciso I deste artigo, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando a matéria ficarão sobrestadas, até que se ultime sua votação. Art. 60, § 4º, inciso IV – os direitos humanos e suas garantias, inclusive quando decorram de tratados internacionais. Art. 84, inciso VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, submetendo-os ao referendo do Congresso Nacional em prazo não superior a 30 (trinta) dias; § 2º. Os tratados, convenções e atos internacionais referendados pelo Congresso Nacional serão ratificados em prazo não superior a 15 (quinze) dias. Art. 102, inciso III, alínea a) contrariar dispositivo desta Constituição ou de tratados internacionais de direitos humanos; b) declarar a inconstitucionalidade de lei federal ou tratado internacional, excetuados aqueles a que se refere art. 5º, § 3º desta Constituição. Art. 105, inciso III, alínea a) contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência, ressalvado o disposto nos arts. 5º, § 3º e 102, III, a, ambos desta Constituição.

Congresso Nacional entende por bem referendar o tratado, muitas vezes o Chefe do Poder Executivo deixa de editar o Decreto de Ratificação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 321/2004).

Por sua vez, o segundo partido que mais propôs PEC's nesta Casa Legislativa, o PFL/DEM, na justificativa de apresentação da PEC nº 36, de 1999<sup>57</sup>, por meio do Deputado Aldir Cabral, então vice-líder da coalizão do governo FHC, objetivava transferir ao Congresso Nacional a competência efetivamente exclusiva para examinar de forma plena a totalidade dos tratados, acordos ou atos internacionais celebrados pelo Estado brasileiro, sem o pressuposto, portanto, da existência de encargos ou compromissos gravosos para o patrimônio nacional que, diante de sua indefinição, deixa ao juízo do Poder Executivo decidir quais acordos serão ou não submetidos ao Congresso Nacional. Para o seu proponente, haveria uma reserva de competência exagerada conferida ao Poder Executivo, “sem que o povo, na pessoa de seus representantes, possa pronunciar-se sobre assuntos tão relevantes”, sendo indispensável o aperfeiçoamento da norma constitucional para melhor situar o tema no contexto da democracia brasileira. Como ressaltado por seu autor, “o Congresso Nacional precisa assumir plenamente sua presença e responsabilidade nos temas que envolvem o relacionamento do Brasil com governos estrangeiros e com organismos internacionais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 36/1999).

Em 2003, este mesmo partido propôs a PEC nº 31<sup>58</sup>, com o Deputado Ney Lopes, oposição ao governo Lula, ressaltando a interferência, direta ou indireta, que

---

<sup>57</sup> Referida proposta objetivava dar a seguinte redação ao inciso I do art. 49 da CF/88: I – Apreciar e decidir definitivamente sobre todo e qualquer ato internacional firmado pelo Presidente da República ou por autoridade por ele delegada, inclusive tratados e acordos, podendo sugerir alterações e aperfeiçoamentos que serão necessariamente negociados pelo Poder Executivo com os demais signatários do documento, sustando-se a sua apreciação até o retorno da matéria (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 36/1999).

<sup>58</sup> Essa proposta objetivava a alteração do teor do disposto no inciso I, do art. 49 e no inciso VIII, do art. 84, ambos da Constituição Federal, bem como acrescentar o art. 69-A, nos seguintes termos: Art. 49, inciso I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, bem como autorizar previamente a negociação dos tratados, acordos e atos internacionais, inclusive alterações ou aditivos daqueles já firmados, que repercutam, direta ou indiretamente, no comércio externo de bens ou serviços ou regulem as garantias da propriedade intelectual. Art. 84, inciso VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional e respeitada a autorização prévia de que trata o art. 49, inciso I. Art. 69-A. Os decretos legislativos que autorizam previamente o Poder Executivo a negociar tratados, acordos e atos internacionais, nos termos do art. 49, inciso I, segunda parte, fixarão, em caráter geral, os princípios, limites e objetivos a serem obedecidos nas referidas negociações, sem prejuízo da homologação a que se refere o art. 84, inciso VIII; § 1º. O pedido de autorização será apreciado pelo Congresso Nacional no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias úteis, contados da data do recebimento, e que correrá também nos períodos de recesso parlamentar;

os atos internacionais têm na vida doméstica dos cidadãos, especialmente no tocante à redução de barreiras alfandegárias e não alfandegárias, bens e serviços, financiamento ou empréstimos e garantias à propriedade intelectual, não podendo o legislador ficar ausente desse debate. A proposta também estipulava prazo para a apreciação congressional prévia (45 dias úteis), sob pena de ser considerada efetivada a autorização tácita ao Executivo para prosseguir nas negociações. Todavia, é importante ressaltar que essa PEC foi a única que não chegou a atingir o número suficiente de assinaturas para sua apreciação, levando este mesmo autor a propor, no mesmo ano, a PEC nº 70<sup>59</sup>, cujo objetivo e justificativa permaneceram os mesmos e, naquele momento, obteve o número mínimo exigido constitucionalmente.

O PDT, por seu turno, quando da propositura da PEC nº 402, em 2001<sup>60</sup>, por meio do Deputado Neiva Moreira, oposição ao governo FHC, visava conceder ao Poder Legislativo, além da competência em aprovar ou rejeitar atos internacionais, o poder expresso de emendar, isto é, de suprimir, acrescentar, aditar, modificar ou substituir esses atos, garantindo que os mesmos não acarretem prejuízos ao Estado brasileiro. Na sua justificativa, retoma o autor o debate envolvendo a possibilidade ou não de o Congresso Nacional apresentar emendas ou ressalvas nos atos internacionais submetidos à apreciação ou se essa competência se limita a aprovar ou rejeitar, *in totum*, os termos do pactuado pelo Poder Executivo.

Houve ainda a observação acerca da longa tramitação desses atos na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) nos casos de dissensos entre os parlamentares sobre as cláusulas então firmadas pelo Executivo. Logo, para salvaguardar os compromissos internacionais assumidos por esse Poder, os parlamentares, muitas vezes, aprovam os projetos com dispositivos inaceitáveis e atentatórios à soberania nacional e às normas constitucionais brasileiras. Dessa maneira, a relação institucional entre os Poderes

---

§ 2º. O transcurso do prazo de quarenta e cinco dias, sem que o Congresso Nacional tenha apreciado o pedido, importará autorização tácita (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 31/2003).

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> A PEC nº 402/2001 visava alterar a redação do inciso I do art. 49 da CF/88, nos seguintes termos: I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, firmados pelo Presidente da República ou por autoridade por ele delegada, podendo, para tanto, apresentar emendas, hipótese em que serão observados os seguintes princípios: a) as modificações propostas deverão ser submetidas aos outros países signatários que, em caso de aceitação, notificarão por instrumento de ratificação; b) em caso contrário, se os signatários entenderem em não aceitar as modificações propostas, mas igualmente desejarem manter o tratado, acordo ou ato internacional, essas modificações se converterão em ressalvas; c) não aceitando as modificações ao tratado, acordo ou ato internacional, previstas nas alíneas anteriores, o mesmo não poderá ser ratificado.

ensejaria uma limitação ao Congresso Nacional, ao mesmo tempo em que reservaria ao Poder Executivo competência exagerada. Com a alteração proposta e a ampliação dos poderes do Congresso Nacional, portanto, garantir-se-ia que os atos internacionais “tenham maior precisão na sua elaboração e controle, passando pelo crivo de nossa sociedade, na pessoa de seus representantes” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 402/2001).

O PMDB, no mesmo ano, ao apresentar a PEC nº 478<sup>61</sup>, com a Deputada Maria Lúcia, então vice-líder do seu partido e membro da coalizão do governo FHC, expressou as dificuldades existente na pauta e na tramitação dos acordos e tratados internacionais perante a CREDN, a exemplo dos acordos no âmbito da OMC e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Para essa autora, isso decorreria do fato da CF/88 não ter tratado o tema da política externa de forma consensual ou “ao menos, com a suficiente coalizão de forças políticas capazes de aceita-la com mais tranquilidade”. No mais, ainda se recordou a preocupação dos parlamentares com os tratados no âmbito do Mercosul, com a pretensão de integração de valores nacionais com o de outras nações, a globalização, os processos de integração e a legislação criada internacionalmente, sem a apreciação prévia do Congresso Nacional. Nesse sentido, ressaltou-se que se desenvolveu no Brasil uma cultura de que ao Congresso cabe tão somente o papel homologatório dos atos do Executivo na área externa e que, se assim o foi no passado, não poderia ser mantido, devendo haver a integração do Congresso Nacional na “apreciação prévia e não apenas avaliativa ‘*ex-post*’ do processo de integração de nossos valores, inclusive nossa legislação ao processo de globalização” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 478/2001).

Alguns anos depois, em 2013, o PSDB propôs a PEC nº 265<sup>62</sup>, por meio do Deputado Eduardo Azeredo, oposição ao governo Lula, expondo o entendimento de

---

<sup>61</sup> A referida proposta visava a alterar a redação dos incisos I do art. 49 e VIII do art. 84, ambos da CF/88, nos seguintes termos: Art. 49, I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, ou que representem risco à soberania nacional. Art. 84, VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional, ou mediante diretrizes prévias do mesmo, quando se tratar de alienação provisória de bens do patrimônio nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais.

<sup>62</sup> Essa proposta objetivava acrescentar um inciso ao art. 48 da Constituição Federal com o seguinte teor: Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...]. Inciso XVI - criação de missões diplomáticas permanentes do Brasil no exterior (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 265/2013).

que a CF/88 atribui ao Legislativo a faculdade de deliberação acerca da criação de qualquer órgão no âmbito da Administração Pública Federal, quer em território nacional ou no exterior. Desta forma, também seria faculdade deste Poder a deliberação quanto às missões diplomáticas de caráter permanente “de inegável importância para a política externa nacional, a ponto de seus titulares só poderem ser nomeados mediante aprovação do Senado Federal”. Logo, o objetivo dessa proposta era o de restabelecer a plenitude das prerrogativas do Congresso Nacional quanto à criação de órgãos públicos, inclusive no tocante à criação das missões diplomáticas permanentes brasileiras. O fato destacado nesta justificativa foi a expansão acelerada da representação diplomática brasileira no exterior, observada nos últimos anos e especialmente a partir de 2003, sem a anuência do Congresso Nacional, visto que sua criação tem ocorrido por meio de decreto do Poder Executivo<sup>63</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 265/2013).

Mais recentemente, em 2015, o PPS propôs a PEC nº 75<sup>64</sup>, através do Deputado Raul Jungmann, então vice-líder da Minoria na Câmara dos Deputados e oposição ao governo Dilma, ressaltando o papel do Congresso Nacional que, com o amadurecimento da democracia brasileira, vem assumindo maior responsabilidade em distintas áreas, o que inclui a demanda da sociedade civil por uma maior participação nos debates envolvendo a política externa. A referida proposta, ainda em trâmite, visa à inclusão no texto constitucional da exigência da apreciação também sobre a denúncia de um tratado ou ato internacional, afastando quaisquer controvérsias doutrinárias sobre o tema, exatamente pela ausência de uma disposição específica. Para esse autor:

Do ponto de vista do Executivo, a discussão sobre sua capacidade de denunciar por sua vontade isolada é pacífica. De outro lado,

---

<sup>63</sup> A expansão acelerada destas representações diplomáticas sem a anuência do Congresso Nacional ocorreu tendo em vista o disposto na legislação infraconstitucional que possibilita a criação, por meio de decreto do Executivo, de missões diplomáticas permanentes, como as embaixadas e as missões e delegações permanentes junto aos organismos internacionais. A ressalva é feita apenas com relação às repartições consulares, em virtude de sua subordinação hierárquica às missões diplomáticas permanentes, razão pela qual cabe admitir a implantação das mesmas por ato do Poder Executivo. No momento de apresentação desta proposta, esta legislação infraconstitucional era o Decreto nº 7.304/2010, revogado pelo Decreto nº 8.817/2016, que manteve a mesma disposição sobre a criação dessas representações no exterior por meio de decreto.

<sup>64</sup> Essa proposta pretende alterar o disposto no inciso I, do art. 49, da Constituição Federal, nos seguintes termos: Art. 49, inciso I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, ou determinar a sua denúncia, sem prejuízo da competência do Poder Executivo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 75/2015).

compartilhamos e defendemos a tese de que a vontade do Congresso Nacional é hábil para provocar a denúncia de um tratado internacional, **mesmo quando não coincidente com as intenções do Executivo**. Sem embargo, existe aí um significativo desequilíbrio entre os instrumentos de ação do Executivo e os disponíveis hoje ao Congresso Nacional. [...]. Na mesma linha, tendo origem no Congresso Nacional o propósito da denúncia, não deixará de recair sobre o Executivo a responsabilidade por sua formulação e oficialização no plano internacional (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 75/2015, com grifo no original).

Da exposição supra, portanto, tem-se o seguinte cenário, exposto no Quadro 5 abaixo:

Quadro 5 - Os Objetivos e as Justificativas das Propostas de Emenda Constitucional na Câmara dos Deputados

ANO DA PROPOSITURA	PARTIDO POLÍTICO	OBJETIVO	JUSTIFICATIVA
1999	PT	Papel mais significativo/Participação efetiva do Poder Legislativo; Democratização da política externa; Correção das expressões vagas da CF/88; (encargos, compromisso gravoso, patrimônio nacional).	Processo de globalização; Inserção do Brasil no cenário internacional; Influência da política externa nas políticas internas.
	PFL/DEM	Competência efetivamente exclusiva; Exame integral da totalidade dos atos internacionais.	Plenitude da presença e responsabilidade do Congresso Nacional nas relações internacionais.
2001	PT	Mecanismo autorizativo para a negociações de atos internacionais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual); Conhecimento prévio ao Congresso Nacional e à sociedade civil; Mecanismo de aprovação prévia de negociadores de atos internacionais multilaterais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual).	Interferência do ato internacional no direito e na vida dos cidadãos brasileiros; Acordos firmados com organismos internacionais, acordos bilaterais e multilaterais de investimentos, constituição de áreas de livre comércio, ALCA, Mercosul.
	PDT	Poder expresso de emendar os atos internacionais; Ampliação dos poderes do Congresso Nacional; Garantia de que os atos internacionais não acarretem prejuízos ao Brasil.	Competência exagerada ao Poder Executivo; Limitação da participação do Congresso Nacional; Frequentes aprovações de atos internacionais apenas para salvaguardar os compromissos internacionais.
	PMDB	Resolução definitiva sobre atos internacionais que representem risco à soberania nacional; Determinação de diretrizes prévias; (alienação provisória de bens do patrimônio nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais).	Dificuldades de tramitação dos tratados; Penetração dos tratados do Mercosul internamente; (valores nacionais e de outras nações); Aprofundamento dos atos internacionais firmados pelo Poder Executivo.
2003	PFL/DEM	Estipulação de prazos para apreciação congressual prévia (repercussão no comércio externo de bens ou serviços ou regulem as garantias da propriedade intelectual).	Interferência dos atos internacionais na vida doméstica dos cidadãos.
2004	PT	Nova sistemática de incorporação das normas de direitos humanos e suas garantias; Normatização do instituto da denúncia dos atos internacionais; Estabelecimento de prazos para as práticas dos atos; Tornar explícitas as normas constitucionais existentes; Uniformização do uso da expressão "direitos humanos"; Maior eficácia aos princípios da irrevogabilidade e cumulatividade dos direitos humanos.	Usurpação pelo Poder Executivo da função do Poder Legislativo em política externa; Mais estabilidade e segurança às relações internacionais.
2013	PSDB	Plenitude das prerrogativas do Poder Legislativo; (criação das missões diplomáticas permanentes brasileiras).	Expansão acelerada da representação diplomática brasileira no exterior sem a anuência do Congresso Nacional.
2015	PPS	Apreciação da denúncia de um tratado ou ato internacional pelo Poder Legislativo.	Maior responsabilidade em distintas área; Amadurecimento da democracia brasileira; Demanda da sociedade civil por maior participação nos debates de política externa.

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>)

### 3.4.2 Análise das Propostas de Emenda Constitucional apresentadas pelos partidos políticos no Senado Federal

Os objetivos e as justificativas expostas nas PEC's apresentadas pelos partidos políticos no Senado Federal não se distinguem substancialmente daquelas propostas perante a Câmara dos Deputados.

O PT, mais uma vez, foi o partido que mais apresentou essas medidas e, em 2001, propôs a PEC nº 47<sup>65</sup>, por meio da Senadora Emília Fernandes, vice-líder do seu partido e oposição ao governo FHC, exaltando a necessidade da ingerência do Poder Legislativo na formação das obrigações internacionais, eis que estas acabam por influenciar o cotidiano dos cidadãos brasileiros. Objetivava, genericamente, a possibilidade de o Congresso propor alterações em acordos internacionais, estabelecendo prazo para a adoção das modificações indicadas. Ressaltou-se, ademais, a obsolescência da separação entre política externa e interna, as repercussões que incidem nas modernas relações internacionais, especialmente nos mercados comuns e uniões monetárias, não podendo o Congresso Nacional estar alheio ao seu processo de tomada de decisões. Destaca-se, também, a necessidade de convalidação democrática ao co-responsabilizar o Poder Legislativo “em setor tão vital das modernas relações interestatais, e da própria condução da política interna” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 47/2001).

Já, em 2003, esse partido apresentou mais 2 Propostas de Emendas (nº 18 e nº 20), através do Senador Aloizio Mercadante, então líder do seu partido nessa Casa Legislativa e coalizão do governo Lula, ambas com o mesmo objetivo, teor e justificativa das Propostas já apresentadas na Câmara dos Deputados, quais sejam, as PEC's nº 345/2001 e nº 20/2003.

O PMDB, por sua vez, também em 2001, propôs a PEC nº 52<sup>66</sup>, com o Senador Roberto Requião, então presidente estadual do seu partido e de oposição

---

<sup>65</sup> A referida proposta objetivava acrescentar um parágrafo único ao art. 48 da CF/88, para constar a seguinte determinação: “Propor alterações em Acordos Internacionais, estabelecendo prazo para a adoção das modificações indicadas” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 47/2001).

<sup>66</sup> A PEC nº 52/2001 tinha como finalidade acrescentar um inciso e parágrafo único ao art. 49 e um inciso ao art. 84, ambos da CF/88, nos seguintes moldes: Art. 49, inciso XVIII - Acompanhar as negociações realizadas pelo Poder Executivo dos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional, desde o seu início até o momento de sua conclusão, para assinatura entre o Brasil e os países signatários. Parágrafo único - O Congresso Nacional terá um prazo de até 30 dias para emissão de relatório autorizativo para assinatura dos atos, acordos, convênios e tratados referidos no inciso XVIII. Art. 84, inciso XXVIII - Submeter ao Congresso Nacional, para o acompanhamento de seu processo de elaboração até a fase de sua conclusão, para

ao governo FHC (muito embora o seu partido integrasse a coalizão desse governo), destacando que o maior problema da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no tocante à política externa consiste em encontrar o equilíbrio entre a indispensável e fundamental condução da política exterior do Governo, “que exige unidade, rapidez e energia” e a “participação e a influência do Parlamento, caixa de ressonância da opinião pública e representante do sentimento nacional em suas diversas manifestações, tendências e matizes” (SENADO FEDERAL, PEC nº 52/2001).

O seu proponente não perde de vista o processo de globalização econômica que impacta a formulação de políticas públicas internas em “todos os setores econômicos e espaços geográficos nacionais”. Dessa forma, atualmente “justificam-se, e multiplicam-se no mundo inteiro, as ações políticas no sentido de não poder haver política exterior democrática, realmente nacional e participativa”, sem a atuação e a intervenção do Parlamento “no planejamento, na execução e no controle dessa política”, sobretudo naqueles países habilitados ao desenvolvimento permanente e capacitados para estabelecer relações multilaterais (SENADO FEDERAL, PEC nº 52/2001).

O exemplo de modelo institucional utilizado nessa proposta foi, mais uma vez, o norte-americano (*TPA*)<sup>67</sup>, relatando o autor dessa medida o projeto de lei de procedimentos comerciais aprovada pelo Congresso Norte-Americano em outubro do ano de 2001, estabelecendo os procedimentos e regras a serem observados pelas autoridades governamentais daquele país no campo das relações comerciais internacionais. O objetivo, portanto, do partido proponente, era o fortalecimento do Poder Legislativo no âmbito do comércio internacional. Importante ressaltar que a referida medida, além da problemática apresentada, igualmente relatou o desafio do Parlamento brasileiro em criar uma estrutura leve e ágil, capaz de adotar as providências e análises das propostas de negociações que à época estavam sendo conduzidas pelo Executivo, no âmbito da Organização Mundial do Comércio<sup>68</sup>, o que atrairia a sociedade civil e o empresariado para o centro do Congresso Nacional,

---

assinatura entre o Brasil e os países signatários, os atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional, desde o início de suas negociações.

<sup>67</sup> Vide nota 54.

<sup>68</sup> Ressalta-se que o autor da PEC nº 52/2001 fez referência expressa à agenda do comércio mundial dos quatro anos seguintes, especialmente as negociações da Rodada realizada em Doha, no Qatar, “cujos desdobramentos poderão ser tão impeditivos do desenvolvimento potencial do Brasil quanto o foram alguns dos resultados alcançados na esteira das Rodadas Kennedy nos anos 60, Tóquio nos anos 70 e Uruguai nos anos 90” (SENADO FEDERAL, PEC nº 52/2001).

com vistas a participar das diversas oportunidades de negociação comercial no plano internacional. Como apontado em sua justificativa:

No Brasil de hoje prevalece a visão ultrapassada, mesmo na Constituição Federal de 1988, de que as questões de política exterior são de exclusiva competência do Executivo, cabendo ao Legislativo apenas a função homologatória dos seus atos internacionais. No entanto, cresce no mundo inteiro a destacada importância da participação do Parlamento no processo de formulação, negociação e implantação da política exterior das nações, sempre dependente de fatores políticos e do equilíbrio interno do poder, hoje fortemente pressionados por realidades diversas e por inesperados momentos históricos. (SENADO FEDERAL, PEC nº 52/2001).

Já em 2002, o PFL/DEM propôs a PEC nº 23<sup>69</sup>, com o Senador Antônio Carlos Júnior, partido de coalizão do governo FHC, visando modificar a CF/88 para incorporar a previsão da competência do Congresso Nacional para resolver sobre as alterações de texto dos atos internacionais quando o procedimento tivesse sido previamente previsto por meio de trocas de notas diplomáticas e eventual denúncia dos atos internacionais, tornando obrigatória a aprovação do Legislativo. Para esse autor era necessário conferir ao Poder Legislativo poderes de fiscalização sobre os atos do Poder Executivo na esfera internacional, tendo em vista o processo de globalização e de interdependência entre os países, especialmente nas áreas de comércio exterior e dos organismos multilaterais. Além disso, a repercussão dos atos internacionais firmados, modificados ou denunciados na economia, na ordem jurídica e social do país é “fato que justifica sobremaneira o controle recíproco dos Poderes estatais” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 23/2002).

No ano seguinte, novamente este partido propôs uma reforma institucional por meio da PEC nº 34<sup>70</sup>, com o Senador Efraim Moraes, oposição ao governo Lula, cujo

---

<sup>69</sup> Essa proposta visava a alterar o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, que passaria a vigorar com a seguinte redação: “I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, bem como sobre sua alteração ou denúncia pelo chefe do Poder Executivo” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 23/2002).

<sup>70</sup> A referida proposta tinha como objetivo alterar o inciso I, do art. 49, da Constituição Federal, assim como acrescentar os §§ 1º, 2º e 3º, nos seguintes termos: “Art. 49, inciso I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, excetuados os que visem executar ou interpretar obrigações ou direitos estabelecidos em tratados anteriores, os que ajustem a prorrogação de tratados e os que tenham natureza administrativa; § 1º. Para a execução do inciso I do caput deste artigo, o Congresso Nacional deverá ter conhecimento prévio dos tratados, convenções e atos internacionais em negociação pelo Presidente da República; § 2º. A apreciação legislativa poderá ser dispensada por lei que autorize o Executivo a firmar atos internacionais sobre tema discriminado na lei; § 3º. O Congresso Nacional poderá determinar que qualquer tratado incluso nas exceções dispostas no inciso I do caput venha a passar pela apreciação legislativa”. Ademais, também previa essa medida o acréscimo do art. 7º-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o seguinte teor: “A

objetivo era resolver a ambiguidade nas interpretações das expressões utilizadas na CF/88, tais como patrimônio nacional e encargos ou compromissos gravosos, afastando as dúvidas no tocante a quais atos internacionais deveriam ou não passar pela apreciação do Parlamento. Do mesmo modo, ressaltou a necessidade de uma maior sinergia entre os Poderes na condução da política externa, que poderia ocorrer por meio da ciência prévia, pelo Legislativo, sobre os acordos internacionais que estariam sendo pactuados pelo Executivo, evitando eventuais renegociações e o constrangimento de se ver um tratado rejeitado depois de intensas transações (SENADO FEDERAL, PEC Nº 34/2003). Nas palavras desse proponente:

É preciso, pois, encontrar solução que valorize o papel do Congresso na apreciação de atos internacionais e, destarte, na política externa, mas que não sobrecarregue sua pauta de votação ou retarde a solução definitiva acerca dos mesmos, de forma a tornar o Brasil inadimplente com relação às obrigações internacionais previamente acordadas. [...]. Para o preclaro Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros, a redação constitucional frustrou as expectativas da comunidade jurídica de que a apreciação legislativa de atos internacionais fosse modernizada no Brasil, de forma a não apenas torná-la mais célere, mas a valorizar o papel do Parlamento, até então considerado, por muitos, mera instância chanceladora da “vontade onipotente do Executivo” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 34/2003).

O PSB, alguns anos depois, propôs a PEC nº 31/2014<sup>71</sup>, por meio do Senador Antônio Carlos Valadares, líder do seu partido no Senado Federal, oposição ao governo Dilma, ainda em tramitação, que retoma o tema do instituto da denúncia dos atos internacionais que não possui disposição expressa, seja ela constitucional ou legal, quanto à sua competência, sendo, então, praticado unilateralmente pelo Presidente da República, o que acaba por afastar a intervenção do Legislativo. Assim, o objetivo é fazer constar na CF/88, inequivocamente, a competência do Congresso Nacional na apreciação e aprovação da denúncia de tais atos. Como ressaltado na justificativa dessa medida, deve-se recuperar a lógica jurídico-constitucional da matéria, visto que, se a apreciação dos atos internacionais deve se sujeitar ao referendo do Congresso Nacional, a denúncia não pode ser “reconhecida como ato unipessoal da chefia do Poder Executivo da união, na condição de Chefe

---

disciplina do art. 49, inciso I, recai sobre todos os atos internacionais assinados pela República Federativa do Brasil, ainda que em tramitação no Congresso Nacional” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 34/2003).

<sup>71</sup> Essa proposta visa à alteração da redação do inciso I, do art. 49 da Constituição Federal, para fazer constar: “Art. 49, inciso I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, especialmente sobre sua internalização e denúncia (SENADO FEDERAL, PEC Nº 31/2014)”.

de Estado, com exclusão da atribuição congressional” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 31/2014).

Nessa mesma diretriz é a PEC nº 87<sup>72</sup>, apresentada em 2015 pelo PSDB, pelo Senador Aécio Neves, oposição ao governo Dilma, ainda em tramitação, que ao mesmo tempo em que pretende impor ao Estado brasileiro a proibição de negociar ou firmar atos internacionais com Estados que sistematicamente violem os direitos humanos e a democracia representativa, também visa à necessidade de autorização prévia e expressa do Poder Legislativo para que o Executivo denuncie os atos internacionais firmados, assim como faculta ao próprio Parlamento o ato de revisão de suas decisões neste âmbito. De acordo com este documento:

A PEC em epígrafe, assim, apenas torna a atuação brasileira coerente, enterrando a história recente de paroxismo, contradição e compromissos insinceros. A PEC apresenta outra, e não menos importante, vantagem que é a de não constranger o Parlamento à mera função cartorial de chancelador de acordos questionáveis, pactuados pelo Poder Executivo, sob o argumento de que a desaprovação de *per se* geraria responsabilidade internacional, já que mesmo acordos assinados e não ratificados devem ser observados de boa-fé, por força de obrigação de Direito Internacional Geral, entre outros argumentos de autoridade que o Poder Executivo esgrime para dar a entender deficitária qualquer consideração parlamentar sobre os textos. (SENADO FEDERAL, PEC Nº 87/2015).

Por fim, ainda no ano de 2015, o PMDB apresenta a PEC nº 100<sup>73</sup>, que possui conteúdo semelhante ao da PEC nº 52, também apresentada por este partido

---

<sup>72</sup> Essa proposta objetiva alterar a redação dada ao art. 49, inciso I, da Constituição Federal, assim como acrescentar parágrafos ao art. 5º, nos seguintes termos: “Art. 5º, §5º - A República Federativa do Brasil não celebrará acordos com países que violem sistematicamente os direitos humanos e os princípios da democracia representativa; § 6º - Ao Congresso Nacional, por decisão de cada uma de suas Casas, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, é facultado o poder de determinar ao Poder Executivo a denúncia de tratados internacionais em vigor com países que, pela análise congressional, violem sistematicamente os direitos humanos e a democracia representativa; § 7º - O Congresso Nacional deverá conceder sua prévia e expressa autorização ao Poder Executivo para a denúncia de quaisquer outros atos internacionais em vigor, em procedimento idêntico ao da aprovação do ato”. “Art. 49, inciso I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, bem como requerer ao Poder Executivo a denúncia desses atos ou anuir à denúncia, nos casos constitucionalmente previstos” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 87/2015).

<sup>73</sup> Essa medida objetiva acrescentar o inciso XVIII e parágrafo único ao art. 49, e acrescentar o inciso XXVIII, ao art. 84, ambos da Constituição Federal, com a seguinte redação: “Art. 49, inciso XVIII - acompanhar as negociações realizadas pelo Poder Executivo dos atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional, desde o seu início até adoção do texto, para assinatura entre o Brasil e os países signatários. Parágrafo único. O Congresso Nacional terá um prazo de até trinta dias para emissão de um relatório autorizativo para assinatura dos atos, acordos, convênios e tratados referidos no inciso XVIII”. “Art. 84, inciso XXVIII - submeter ao Congresso Nacional, para o acompanhamento de seu processo de elaboração até a fase de sua conclusão, para assinatura entre o Brasil e os países signatários, os atos, acordos, convênios e tratados que versem

no Senado Federal em 2001 e, igualmente pelo Senador Roberto Requião, com pequenas alterações redacionais, a fim de adequar o texto à realidade histórica atual. Observa-se, assim, que se reitera o mesmo comportamento já exposto no início dos anos 2000 no sentido de propor uma reforma institucional similar ao modelo norte-americano (TPA), com o objetivo de fortalecer o Poder Legislativo no âmbito do comércio internacional. Essa proposta se encontra em fase de tramitação no Senado Federal.

Do levantamento dos dados colhidos nessa pesquisa, portanto, tem-se o seguinte panorama, exposto no Quadro 6 abaixo:

Quadro 6 - Os Objetivos e as Justificativas das Propostas de Emenda Constitucional no Senado Federal

ANO DA PROPOSITURA	PARTIDO POLÍTICO	OBJETIVO	JUSTIFICATIVA
2001	PT	Proposições de alterações em acordos internacionais; Estabelecimento de prazo para a adoção das modificações indicadas.	Ingerência do Poder Legislativo na formação das obrigações internacionais; Influência dos atos internacionais no cotidiano dos cidadãos brasileiros; Obsolescência da separação entre política externa e interna; Repercussões nas modernas relações internacionais; Convalidação democrática; Co-responsabilização do Poder Legislativo.
	PMDB	Acompanhamento pelo Poder Legislativo das negociações internacionais pelo Poder Executivo em matéria de comércio internacional; Previsão de prazo para a emissão de relatório autorizativo para a assinatura dos atos internacionais; Aprimoramento da ordem constitucional brasileira nas relações internacionais.	Fortalecimento do Poder Legislativo no comércio internacional; Inserção do Brasil no processo de globalização econômica; Ação e intervenção parlamentar no planejamento, execução e controle da política externa; Influência e impactos da formulação de políticas externas no processo de formulação de políticas públicas internas; Rodadas de negociações no âmbito da OMC; Aprofundamento da análise e discussão de atos, convênios, acordos e tratados no âmbito do comércio internacional pelo Congresso brasileiro.
2002	PFL/DEM	Previsão da competência do Congresso Nacional para resolver sobre as alterações de texto dos atos internacionais e eventual denúncia dos atos internacionais (obrigatoriedade da aprovação do Legislativo).	Fiscalização, na esfera internacional, dos atos do Poder Executivo; Processo de globalização e de interdependência entre os países; Repercussão na economia, na ordem jurídica e social do país dos atos internacionais firmados, modificados e mesmo denunciados.
2003	PT	Mecanismo autorizativo para a negociações de atos internacionais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual); Conhecimento prévio ao Congresso Nacional e à sociedade civil Mecanismo de aprovação prévia de negociadores de atos internacionais multilaterais; (barreiras alfandegárias, investimentos externos e propriedade intelectual).	Interferência do ato internacional no direito e na vida dos cidadãos brasileiros; Acordos firmados com organismos internacionais, acordos bilaterais e multilaterais de investimentos, constituição de áreas de livre comércio, ALCA, Mercosul.
	PFL/DEM	Resolução da ambiguidade nas interpretações das expressões utilizadas na CF/88; (patrimônio nacional e encargos ou compromissos gravosos); Conhecimento prévio das negociações dos acordos internacionais.	Maior sinergia entre os Poderes na condução da política externa; Evitar eventuais renegociações e o constrangimento da rejeição de tratados internacionais.
2014	PSB	Inclusão da competência do Congresso Nacional em apreciar e a aprovar a denúncia de tratados, acordos e atos internacionais.	A denúncia não pode ser reconhecida como ato unipessoal da chefia do Poder Executivo, com exclusão da atribuição congressional.
2015	PSDB	Imposição da proibição de negociar ou firmar atos internacionais com Estados que sistematicamente violem os direitos humanos e a democracia representativa; Autorização prévia e expressa do Poder Legislativo para a denúncia dos atos internacionais pelo Executivo; Faculdade do Parlamento quanto ao ato de revisão de suas decisões.	Vocalização das demandas sociais à maior responsabilidade da política externa nacional; Melhor adequação aos interesses nacionais; Coerência da atuação brasileira na política externa.
	PMDB	Acompanhamento pelo Poder Legislativo das negociações internacionais pelo Poder Executivo em matéria de comércio internacional; Previsão de prazo para a emissão de relatório autorizativo para a assinatura dos atos internacionais; Aprimoramento da ordem constitucional brasileira nas relações internacionais.	Fortalecimento do Poder Legislativo no comércio internacional; Inserção do Brasil no processo de globalização econômica; Ação e intervenção parlamentar no planejamento, execução e controle da política externa; Influência e impactos da formulação de políticas externas no processo de formulação de políticas públicas internas; Rodadas de negociações no âmbito da OMC; Aprofundamento da análise e discussão de atos, convênios, acordos e tratados no âmbito do comércio internacional pelo Congresso brasileiro.

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial do Senado Federal (<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>)

### 3.5 DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL: DESCREVENDO OS DADOS

Na seção anterior, foram expostas as regras regimentais acerca do processo de tramitação das propostas de Emendas Constitucionais tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, demonstrando que neste percurso procedimental é possível se vislumbrar múltiplas instâncias de veto e as dificuldades enfrentadas por essas medidas que visam à reforma constitucional. Como observam Rocha e Silva (2015), ao longo desse processo de tramitação, muitos fatores podem impedir a sua continuidade. Isso porque,

[...]. É bastante comum que depois de apresentadas, muitas propostas sejam devolvidas ao autor por não conter o número mínimo de assinaturas (ou por problemas na validação das assinaturas). Depois de serem encaminhadas à CCJC, muitas propostas não seguem em frente devido à não indicação de relator ou à sua não inclusão na pauta de votações da comissão. As que passam pela CCJC param no caminho devido à não criação da comissão especial ou não designação de membros para compô-la. Depois de serem votadas na comissão especial, se aprovadas, as PECs ainda enfrentam outro ponto de veto: a decisão do presidente da casa em colocar o tema na pauta de votações do plenário. Se a PEC chega à casa revisora, qualquer mudança proposta deve ser apreciada e votada na casa de origem. (ROCHA; SILVA, 2015, p. 234).

Observa-se que a PEC 36/1999 (Aldir Cabral – PFL/DEM) e a PEC 122/1999 (José Dirceu – PT) foram apensadas em um único processo, tendo sido, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, apreciadas pelo relator designado, Deputado Osmar Serraglio (PMDB), vice-líder do bloco PMDB/PTN de coalizão ao governo FHC, que proferiu parecer pela admissibilidade destas medidas, apresentando substitutivo<sup>74</sup> apenas com relação ao texto da PEC 122/99. Referido parecer, por sua vez, foi aprovado por unanimidade no plenário dessa Comissão, já no ano seguinte ao de sua propositura, ressaltando seu relator que as propostas deram cumprimento aos pressupostos estabelecidos no art. 60 da CF/88, não configurando, assim, qualquer obstáculo ao seu processamento. No

---

<sup>74</sup> O substitutivo ou emenda feita pelo relator visa à correção de erros ao texto de justificativa da proposta apresentada que impedem a sua admissibilidade, suprimindo certas inconsistências técnicas e possuindo caráter saneador. Neste caso, o substitutivo apresentado adequou a numeração do art. 49, da CF/88, artigo este que se pretendia alterar, trocando o acrescido e indicado inciso II pela expressão ou identificação como inciso I-A, nos termos da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a alteração e a consolidação das leis, estabelecendo, ainda, normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

entanto, tais propostas, muito embora tenham ultrapassado a votação no plenário da CCJ, foram arquivadas ao final da legislatura, nos termos do art. 105 do RICD, sem que tivesse sido criada a Comissão Especial para a apreciação do mérito das matérias.

Por sua vez, a PEC 345/2001 (Aloizio Mercadante - PT) também sofreu exame de admissibilidade pela Comissão de Constituição e Justiça, por meio de parecer proferido pelo relator designado, Deputado Wilson Santos (PMDB), vice-líder de seu partido e de coalizão ao governo FHC, para a apreciação dos seus pressupostos de admissibilidade. O pronunciamento desse relator foi no sentido de não haver óbice à livre tramitação da medida, eis que, primeiramente, houve a subscrição válida do número de deputados mínimos para esta iniciativa, o Brasil se encontrava em situação de plena normalidade político-institucional, além de não contrariar as cláusulas pétreas previstas na Constituição Federal. Todavia, tal proposta foi arquivada em 31/01/2003, sem constar se chegou a aguardar a criação de Comissão Especial, devido ao encerramento da legislatura. Por fim, ainda que essa proposta tenha sofrido pedido de desarquivamento pelo seu autor, não consta qualquer nova movimentação pela Mesa Diretora dessa Casa Legislativa, para o retorno à CCJ, o que levou a um novo arquivamento em 31/01/2007, também ao final da legislatura.

A PEC 387, proposta no mesmo ano pelo Deputado Aloizio Mercadante (PT), teve seus pressupostos analisados em parecer pelo relator designado, Deputado José Genoíno (PT), vice-líder do seu partido e oposição ao governo FHC, com a prolação de voto favorável a esta medida, eis que preenchidos os pressupostos de admissibilidade. No entanto, esta medida acabou sendo arquivada em 31/01/2003, ao final da legislatura, nos termos regimentais da Câmara dos Deputados, sem ter sido incluída em pauta de votação pelo plenário da CCJ.

Já a PEC 402/2001 (Neiva Moreira - PDT) foi, inicialmente, encaminhada para a apreciação da CCJ por meio da relatoria do Deputado Sérgio Carvalho (PSDB), integrante do partido de coalizão do governo FHC que, antes de submeter seu parecer ao plenário, devolveu essa medida por força de sua saída da Comissão. Dessa forma, com o final da legislatura, tal medida foi arquivada e, em seguida, desarquivada a pedido de seu proponente, ensejando nova tramitação na CCJ (02/04/2003) e com a designação do relator, Deputado Inaldo Leitão (PSDB), integrante do partido de oposição ao governo Lula. Esse relator, ao proferir seu voto,

o fez no sentido de sua admissibilidade, eis que preenchido os pressupostos constitucionais exigidos, além de ressaltar que:

Ainda que não nos seja deferido manifestar quanto ao mérito da proposição em exame, que será objeto de deliberação de futura comissão *ad hoc*, cremos não ser despidendo dizer que este assunto já foi analisado nesta comissão, na ocasião da apreciação da Consulta nº 7, de 1993, feita pela Presidência da Câmara a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, e que foi relatada pelo Deputado José Thomaz Nonô. O parecer à consulta, aprovado unanimemente por este plenário aos 31 dias do mês de agosto de 1994, concluiu que: “sob nossa óptica e com base nos fundamentos jurídicos e nos antecedentes legislativos mencionados, julgamos que o Congresso Nacional, no exercício de seu “poder-dever”, expresso no art. 49, inciso I, da Constituição Federal, poderá aprovar, ainda que parcialmente, tratado, acordo, convenção ou qualquer outro compromisso internacional, sobre o qual deva se pronunciar”. Ou seja, esta Comissão já se manifestou declarando que, dentro da ordem constitucional atualmente vigente, o Congresso Nacional já pode emendar ou ressaltar tratados, acordos, convenções ou quaisquer compromissos internacionais. Em última análise, isso significa dizer que a PEC em apreço não está inovando o conteúdo da Carta Constitucional de 1988, está, apenas, explicitando-a mais detalhadamente, o que tem, em si, uma inegável virtude: tornar incontroversa a matéria. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 402/2001)<sup>75</sup>

Essa proposta, mesmo tendo sido apreciada pelo relator designado e recebido parecer pela sua admissibilidade, não entrou em pauta de votação no plenário da CCJ, sendo arquivado novamente ao final da legislatura (31/01/2007). Por sua vez, a PEC 478, também apresentada no ano de 2001 (Maria Lúcia - PMDB), foi uma das poucas, como se concluirá ao final, a sofrer parecer desfavorável quando da apreciação dos pressupostos de admissibilidade pelo relator designado, Deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB), integrante do partido da coalizão do governo FHC, ao entender pela existência de “insanável vício de constitucionalidade”. Isto porque, conforme a justificativa exposta em seu parecer, haveria entre os doutrinadores duas vertentes de posicionamentos no tocante à interpretação das normas constitucionais relativas à competência para celebrar tratados. Enquanto uma primeira corrente se “pronuncia pela compulsoriedade absoluta da deliberação do Legislativo para todos os acordos internacionais celebrados pelo Executivo<sup>76</sup>”, a outra “se pronuncia pela admissibilidade da

<sup>75</sup> O trecho ressaltado pelo Deputado Inaldo Leitão (PSDB) foi reproduzido “das lições deixadas pelo relator da Proposta na legislatura passada, Deputado SÉRGIO CARVALHO, que muito bem analisou a matéria” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, PEC Nº 402/2001).

<sup>76</sup> De acordo com o relator, nesta primeira vertente estariam filiados os autores Manoel Gonçalves Ferreira Filho, José Cretella Júnior, Pinto Ferreira, Luis Ivani de Amorim Araújo, Oscar Dias Corrêa, Elcias Ferreira da Costa e Roberto de Bastos Lellis (PARECER PEC Nº 478/2001).

celebração de certos acordos internacionais unicamente pelo Executivo, sem aprovação do Congresso Nacional<sup>77</sup>” (PARECER PEC Nº 478/2001). Depois de apresentar enxertos das duas correntes em seu relatório, esse relator conclui que:

[...] todo este enorme litígio doutrinário, em que pesem a autoridade dos contendores e a argúcia de seus argumentos, já foi superado pela praxe constitucional brasileira, pela vivência da constitucional das nossas instituições. E, diga-se de passagem, superado de forma bastante satisfatória. O Poder Executivo, seguindo a linha de pensamento dos últimos Consultores Jurídicos do Ministério das Relações Exteriores<sup>78</sup>, tem submetido à consideração do Poder Legislativo todos os tratados e acordos internacionais que foram firmados pelo Brasil, exceção feita aqueles denominados “acordos executivos”. Ou seja, apenas têm sido subtraídos à apreciação do Parlamento nacional os tratados internacionais que: a) sejam acordos de mera interpretação ou de mera suplementação de anteriores, já aprovados pelo Poder Legislativo; e b) sejam acordos que se restringem à declaração e à formulação de bases de futuras negociações. Como disse José Sette Câmara, não será demais repetir, “o silêncio complacente do Congresso afasta qualquer dúvida sobre a legalidade do processo de conclusão de acordos executivos, sem necessidade de aprovação legislativa”. Em suma, o Congresso Nacional, hoje, tem se manifestado sobre todo o amplíssimo leque de matérias acerca dos quais o Brasil tem firmado tratados, acordos ou convenções internacionais. A competência deliberativa do parlamento brasileiro na matéria hoje é quase que absoluta, completa. Isso ocorre mesmo sendo possível interpretar a carta constitucional de forma a restringir, sobremaneira, a sua competência deliberativa, como, aliás, o fazem diversos juristas, conforme já citamos. Esta é a nossa atual realidade (PARECER PEC Nº 478/2001).

Feitas estas observações para esse relator, a proposta de reforma institucional posta à apreciação, no tocante a sua primeira sugestão, qual seja, a de aumentar as hipóteses nas quais o Congresso Nacional deveria se manifestar sobre os tratados internacionais, seria inócua, visto que, em seu entendimento “todos os tratados de alguma relevância já são submetidos ao Congresso”. No mais, argumentou, ainda, que a criação de mais uma especificidade de apreciação pelo Congresso Nacional, com a alteração da redação da Constituição neste caso, poderia resultar em um “enfraquecimento da competência deliberativa do Congresso Nacional”, ao dar forças “àqueles que querem interpretar restritamente o comando constitucional, o que, pela leitura da justificação, não é, de forma alguma, o objetivo

---

<sup>77</sup> Conforme estes relatores, nesta segunda vertente encontrariam autores como Celso de Albuquerque Mello, Guido Fernando Silva Soares, José Francisco Rezek, José Sette Câmara, Antônio Augusto Cançado Trindade e Vicente Marotta Rangel (PARECER PEC Nº 478/2001).

<sup>78</sup> Pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério das Relações Exteriores: nº 161, de 1989, de autoria do prof. Antônio Augusto Cançado Trindade; nº 4, de 1990, de autoria do Prof. Vicente Marotta Rangel; e nº 24, de 1999, de autoria do Prof. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros.

da PEC”. A conclusão do relator, portanto, foi no sentido de ser a alteração proposta “injurídica” (PARECER PEC Nº 478/2001).

Por outro lado, manifestou o relator em seu parecer, quanto à segunda alteração proposta, isto é, a de estabelecer diretrizes prévias ao Poder Executivo nos casos envolvendo os tratados internacionais de alienação provisória de bens do patrimônio nacional ou risco de adoção de valores culturais e sociais diferenciados dos nacionais, o entendimento de ser a mesma inconstitucional, eis que cercearia esse Poder “ao exigir que ele siga, nas tratativas diplomáticas que antecedem os tratados internacionais ‘diretrizes prévias’”, o que atentaria ao princípio da separação dos Poderes, previsto constitucionalmente. Assim, esta proposta foi arquivada no final da legislatura, sem constar nos dados disponíveis no sítio da Câmara dos Deputados que tenha este parecer entrado na pauta da Comissão para votação dos demais membros.

Conforme já exposto, a PEC 31/2003 não obteve processamento na Câmara dos Deputados, eis que devolvida ao seu proponente, o Deputado Ney Lopes (PFL/DEM), por não conter o número mínimo de assinaturas, nos termos exigidos pela CF/88. Assim, foi então proposta por esse mesmo Deputado a PEC 70/2003 que, em tramitação na CCJ, obteve parecer favorável com relação aos seus pressupostos de admissibilidade por meio do parecer emitido pelo relator designado nessa Comissão, Deputado Sérgio Miranda (PCdoB), na ocasião vice-líder do governo no Congresso e do partido da coalizão do Governo Lula. Todavia, no ano de 2005, houve a retirada da pauta de votação dessa matéria pelo próprio relator nessa Comissão, em reunião deliberativa, sem constar informações acerca de sua justificativa, tendo sido a mesma arquivada ao final da legislatura.

A PEC 321/2004, que teve como signatário o Deputado Devanir Ribeiro (PT), também recebeu parecer favorável à sua admissibilidade, proferido pela Deputada relatora designada na CCJ, Zulaiê Cobra (PSDB), vice-líder do seu partido naquele momento e de oposição ao governo Lula, por não violar quaisquer dos requisitos exigidos na CF/88. Entretanto, essa proposta foi arquivada, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, no início da legislatura seguinte, desarquivada depois de apresentado requerimento pelo seu autor. Desta feita, em novo trâmite na CCJ, foi designado como relator o Deputado Eduardo Valverde (PT), pertencente a partido da coalizão do governo Lula que, contrariamente à sua antecessora, apresentou parecer pela inadmissibilidade da proposição. No

entendimento desse relator, a proposta que previa a determinação da aplicabilidade imediata dos tratados internacionais de direitos humanos, com hierarquia constitucional, sem submetê-los à apreciação congressional, feriria o disposto na CF/88, que impõe regras de aprovação, por meio de quórum qualificado, de mudanças nos termos desse diploma, além de determinar, ainda, que tais tratados seriam insuscetíveis de renúncia.

Portanto, para esse relator, tal como formulada a redação da proposta nesta medida, haveria a subversão de “toda a sistemática de alteração do texto constitucional, numa clara violação dos limites implícitos impostos à competência reformadora do Congresso Nacional” (PARECER PEC nº 321/2004). Isto porque, conforme exposto no relatório proferido, ao Congresso Nacional não é conferido o poder de modificar os requisitos formais e materiais para que haja uma emenda na Constituição Federal, como previsto pelo Constituinte originário (art. 60). No entanto, segundo esta proposta, os tratados internacionais de direitos humanos, que possuem, a princípio, hierarquia infraconstitucional no ordenamento jurídico brasileiro, subordinando-se inteiramente à autoridade da Constituição, teriam aplicabilidade imediata no ordenamento jurídico brasileiro sem passar pela apreciação congressional<sup>79</sup>.

Outro ponto destacado nesse parecer foi a própria Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que teria adotado “melhor solução para o problema da efetividade dos tratados internacionais de direitos humanos”, ao estabelecer que, quando submetidos os tratados internacionais de direitos humanos ao rito do art. 60, e, ao fim, aprovados sob tal quórum, “serão incorporados ao direito brasileiro com hierarquia constitucional” (PARECER PEC Nº 321/2004). Todavia, cabe destacar que, posteriormente à apresentação desse relatório, houve a designação de um novo relator na CCJ, sem constar sua justificativa, tendo sido designado o Deputado Fernando Coruja (PPS), líder do partido na ocasião e de oposição ao governo Lula, sem constar em seus andamentos a existência de emissão de um novo parecer até o arquivamento dessa proposta em 31/01/2011, ao final da legislatura.

---

<sup>79</sup> Como explica esse relator, “[...] os tratados internacionais de direitos humanos não poderão alterar a Constituição, salvo se submetidos à apreciação congressional no rito do art. 60. Admitir o contrário seria atentar gravemente contra a rigidez da Carta Magna, simplificando extraordinariamente o rito de sua reforma” (PARECER PEC Nº 321/2004).

Já a PEC 265/2013 (Eduardo Azeredo - PSDB), quando de sua tramitação na CCJ, recebeu parecer pela sua admissibilidade, por meio do voto do relator designado, Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB), integrante do partido de oposição ao governo Dilma. Todavia, a referida proposta não chegou a entrar na pauta de votação no plenário dessa Comissão, tendo sido arquivada em 31/01/2015, com o fim da legislatura. Por outro lado, a PEC 75/2015 (Raul Jungmann - PPS), ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, recebeu parecer favorável no sentido de sua admissibilidade, por meio do parecer proferido pela relatora, Deputada Cristiane Brasil (PTB), pertencente ao partido de coalizão do governo Dilma, em 05/05/2016, e cuja matéria aguarda a inclusão em pauta de votação pelo plenário da Comissão de Constituição e Justiça.

Em seu parecer, essa relatora realçou que a medida não viola o princípio da separação dos Poderes, tendo em vista que a alteração constitucional proposta visa “possibilitar somente ao Poder Legislativo realizar a denúncia de tratados ou atos internacionais, em prejuízo daquela competência que foi delegada ao Poder Executivo pelo constituinte originário” (PARECER PEC Nº 75/2015). Em síntese, a proposta pretende manter as prerrogativas do Poder Executivo em proceder com a denúncia de tratados internacionais, possibilitando, entretanto, que o Congresso Nacional também detenha legitimidade de deliberação. Logo, o objetivo da proposta é de que possa o Congresso sugerir as citadas denúncias, sem qualquer usurpação dos poderes constitucionalmente previstos<sup>80</sup>.

Por outro lado, analisando a tramitação das propostas de Emendas Constitucionais apresentadas no Senado Federal, assim como os pareceres emitidos pela sua Comissão de Constituição e Justiça nessa Casa Legislativa, observa-se que a PEC 47/2001 (Emília Fernandes - PT) passou pela apreciação da CCJ com a indicação de relatoria para o Senador Jefferson Péres (PDT), integrante de partido de oposição ao governo FHC, não constando nos dados disponíveis nessa Casa Legislativa informações sobre o conteúdo do seu parecer, mas, tão somente, o seu recebimento e que o mesmo aguardava a inclusão na pauta de votação do plenário da Comissão. Entretanto, essa proposta não chegou a entrar na

---

<sup>80</sup> Ressalta-se que o parecer de admissibilidade proferido por essa relatora observou a necessidade de uma correção apenas formal da medida apresentada, qual seja, a inclusão no dispositivo constitucional a ser alterado, expresso pelas iniciais maiúsculas “NR”, entre parênteses, sem, no entanto, nada alterar quanto ao próprio conteúdo e objetivo dessa PEC (PARECER PEC Nº 75/2015).

pauta até o seu arquivamento, nos termos do art. 332 do RISF, no final da legislatura.

Já a PEC 52/2001 (Roberto Requião - PMDB) foi a medida proposta que teve mais longa tramitação no Senado Federal, percorrendo distintas instâncias decisórias nessa Casa Legislativa. Inicialmente, na CCJ, foi encaminhada para a relatoria do Senador Pedro Piva (PSDB), do partido de coalizão do governo FHC que, antes mesmo de emitir seu parecer, deixou de pertencer a essa Comissão, ensejando nova distribuição ao relator, Senador José Fogaça (PPS), do partido de oposição ao governo FHC, que emitiu parecer favorável à aprovação dessa PEC. Em seu parecer, esse relator pontuou que:

Maior ingerência do Poder Legislativo nos temas concernentes à política externa é, indubitavelmente, uma das mais importantes tendências da relação entre Poderes nas democracias modernas. [...]. A precedente preocupação com as questões de comércio internacional e de formação de blocos econômicos, que parece galvanizar as modernas relações internacionais é, no entanto, determinante de novas expectativas no que concerne à tradicional atuação, apenas convalidadora nas duas Casas legislativas. Conforme se pode observar no direito comparado, e tendo em vista, ainda, a manifesta conveniência política de maior participação do Legislativo nas questões internacionais como reflexo das ingentes mudanças verificadas na condução dos negócios dos Estados, nada impede que se busquem fórmulas de maior dinamização da atuação parlamentar (SENADO FEDERAL, PEC Nº 52/2001).

Já no ano de 2002, reunida a Comissão em plenário e tendo sido incluída na pauta de votação, o parecer proferido foi aprovado pelos seus demais membros, ultrapassando essa instância de veto e alcançando o plenário do Senado Federal. Por sua vez, em plenário, essa medida passou por cinco sessões de discussão em primeiro turno. Na primeira sessão, não houve oradores, assim como também ocorreu na sessão seguinte. Por outro lado, na terceira sessão de discussão, o Senador Roberto Requião (PMDB), primeiro signatário dessa medida, fez uso da palavra e clamou aos demais Senadores pela sua aprovação urgente, o que inauguraria “um novo período revolucionário na história do Brasil: o da intensa e responsável participação do Parlamento nas negociações externas, principalmente as que digam respeito ao nosso comércio” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 52/2001).

Já na quarta sessão de discussão, a apreciação dessa medida foi sobrestada, em virtude da leitura de medida provisória editada pelo Poder Executivo, e, tendo sido colocada na pauta da ordem do dia subsequente, não obteve oradores. Por fim, na quinta e última sessão, o Senador Eduardo Suplicy (PT) foi quem fez uso da

palavra, destacando “a importância desta proposição, que dará maior possibilidade de o Congresso Nacional opinar a respeito dos acordos internacionais assinados pelo Brasil” (SENADO FEDERAL, PEC Nº 52/2001). Ao final da sessão, o Presidente do Senado fez um apelo aos Senadores para que comparecessem em plenário, atingindo o quórum qualificado necessário para sua votação.

Todavia, e ainda em primeiro turno, não houve quórum qualificado para a abertura da respectiva votação. Em nova designação de data, por outro lado, houve requerimento do Senador Aloizio Mercadante (PT), solicitando que a matéria fosse reexaminada pela CCJ, o que foi aprovado pelo plenário. A justificativa desse parlamentar foi no sentido de que, ainda que a intenção dessa proposta fosse “absolutamente meritória”, tendo como objetivo “dar maior importância ao ‘Parlamento no processo de formulação, negociação e implantação da política exterior’”, a redação conferida no seu texto não alcançaria a finalidade pretendida, visto que o Parlamento estaria limitado a apenas acompanhar as negociações, não participando, assim, da formulação da política externa. Era necessário, portanto, que o texto voltasse para a CCJ para aprimoramento, “de forma a dar um papel relevante ao Parlamento nas negociações internacionais feitas pelo Brasil” (PARECER CCJ PEC 52/2001).

Desse modo, com o retorno a essa Comissão, houve a distribuição da matéria para a relatoria do Senador Marcello Crivella (PL), nesse momento vice-líder do governo Lula nessa Casa Legislativa, tendo emitido parecer pela aprovação dessa proposta que, no entanto, não chegou a ser incluída em pauta de votação do plenário dessa Comissão, sofrendo, então, arquivamento ao final da legislatura.

Já a PEC 23/2002 (Antônio Carlos Júnior - PFL/DEM) foi distribuída na CCJ no mesmo ano com indicação do relator, Senador Pedro Simon (PMDB), integrante do partido da coalizão do governo FHC. No ano de 2003 continuou a tramitar nessa Comissão, tendo recebido parecer com voto favorável, mesmo com apresentação de emendas<sup>81</sup>. No entanto, tal matéria foi arquivada em 2007 sem ter sido incluída em pauta de votação da CCJ. A PEC 18/2003 (Aloizio Mercadante – PT)<sup>82</sup>, igualmente, foi encaminhada para apreciação na CCJ, com indicação de relatoria para o

---

<sup>81</sup> Não foram localizadas informações disponíveis sobre o conteúdo das duas emendas apostas no texto do parecer emitido pelo relator, Senador Pedro Simon.

<sup>82</sup> Ressalta-se que esta PEC é idêntica à PEC 345/2001, proposta por Aloizio Mercadante à Câmara dos Deputados.

Senador Romero Jucá (PMDB)<sup>83</sup>, integrante do partido de oposição ao governo Lula, no momento de sua distribuição<sup>84</sup>. Porém, em virtude do afastamento desse relator para exercer o cargo de Ministro de Estado da Previdência Social, foi o mesmo substituído pelo Senador José Jorge (PFL/DEM), do partido de oposição a esse governo que, antes de proferir seu parecer, devolveu a matéria no final da legislatura. Já com a continuidade de sua tramitação, nos termos do Regimento Interno do Senado Federal, a matéria retornou para a CCJ e foi, então, redistribuída para a relatoria do Senador Arthur Virgílio (PSDB), partido de oposição ao governo Lula, não constando nas informações disponíveis a emissão de seu parecer até seu arquivamento ao final da legislatura.

A PEC 20/2003<sup>85</sup> (Aloizio Mercadante – PT) foi também distribuída na CCJ com a designação do relator, Senador Amir Lando (PMDB), naquele momento integrante do partido da oposição ao governo Lula. Em janeiro de 2004, a matéria aguardava redistribuição na Comissão, em virtude do afastamento desse relator para exercer o cargo de Ministro de Estado da Previdência Social e, em sua substituição, assumiu a relatoria o Senador João Batista Motta (PMDB), nesse momento como partido de coalizão do governo Lula. O mesmo proferiu parecer pela rejeição desta proposta<sup>86</sup>. Com a continuidade da tramitação daquela na legislatura seguinte, a matéria foi novamente encaminhada para apreciação na CCJ e, enquanto aguardou sua redistribuição para um novo relator, sofreu requerimento de tramitação conjunta com outras propostas de Emendas Constitucionais<sup>87</sup>. Entretanto, diante de solicitação de desapensamento dessa proposta, feita pelo seu autor e do acolhimento desse pedido, a matéria novamente retornou à CCJ e foi redistribuída para a relatoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB), integrante do partido de

---

<sup>83</sup> O Senador Romero Jucá, em 14/05/2003, comunicou ao Senado Federal sua desfiliação do PSDB e sua nova filiação ao PMDB (RAP, 2003, p.47). Considerando que a distribuição da PEC 18/2003 para a relatoria desse Senador ocorreu em 28/04/2003, indicou-se, para fins do presente estudo, sua filiação a este último partido.

<sup>84</sup> O PMDB, apenas a partir de 23/01/2004, passa a integrar a coalizão do governo Lula.

<sup>85</sup> Ressalta-se que esta PEC é idêntica à PEC 387/2001, proposta por Aloizio Mercadante, na Câmara dos Deputados.

<sup>86</sup> Não foram localizadas informações disponíveis sobre o conteúdo do voto desse relator no sentido de rejeição da PEC nº 20/2003.

<sup>87</sup> Essa proposta tramitou em conjunto com as propostas de Emenda à Constituição nºs 1, de 2006; 1, de 2008; 4, de 2006; 6; 2000; 8, de 2008; 9, de 2007; 9, de 2008; 11 de 2008; 12, de 2008; 14, de 2006; 18, de 2006; 25, de 2004; 28, de 2003; 28, de 2006; 30, de 2006; 31, de 2003; 32, de 2005; 34, 2003; 47, de 2003; 47, 2006; 48, de 2005; 50, de 2004; 19, de 2006; 52, 2003; 54, 2007; 62, de 2007; 63, 2007; 71, de 2007; 77, de 2007 e 72, de 2003, até o seu desapensamento posterior.

oposição ao governo Lula, que não emitiu parecer até o seu arquivamento ao final da legislatura.

A PEC 34/2003 (Efraim Morais - PFL/DEM) teve como relator designado na CCJ o Senador Eduardo Suplicy (PT), partido da coalizão do governo, obtendo voto favorável à aprovação do projeto com a apresentação de três emendas<sup>88</sup>. Depois de também sofrer requerimento de tramitação em conjunto com outras PEC's<sup>89</sup>, feito pelo Senador Marco Maciel (PFL/DEM), do partido de oposição ao governo Lula, em outubro de 2008, foi encaminhada, primeiramente, à relatoria do Senador Sérgio Guerra (PSDB), integrante do partido de oposição a esse governo e, em seguida, sendo redistribuída ao relator, Senador César Borges (PR), do partido de coalizão desse governo, para emitir relatório. Entretanto, com diferentes pedidos de desarquivamento das propostas apensadas, não houve a prolação de parecer até o seu arquivamento ao final da legislatura em 11/01/2011.

A PEC 31/2014 (Antônio Carlos Valadares - PSB), ainda em tramitação no Senado Federal, foi recebida pela CCJ e ainda aguarda a designação de relator nessa Comissão. Por sua vez, a PEC 87/2015 (Aécio Neves - PSDB) também foi encaminhada à CCJ, aguardando a indicação de relator para a emissão de parecer. Por fim, a PEC 100/2015 (Roberto Requião - PMDB) foi recebida pela CCJ com a indicação de relatoria pela Senadora Fátima Bezerra (PT), partido de oposição ao governo Temer, que emitiu parecer favorável à matéria com substitutivo, aguardando a inclusão na pauta de votação na Comissão.

---

<sup>88</sup> Não foram localizadas informações disponíveis sobre o conteúdo das três emendas apostas no texto do parecer emitido pelo relator, Senador Eduardo Suplicy.

<sup>89</sup> Essa proposta tramitou em conjunto com as Propostas de Emenda à Constituição nºs 6, de 2000; 28, 31, 34, 47, 52 e 72, de 2003; 25 e 50, de 2004; 32 e 48, de 2005; 1, 4, 14, 18, 19, 28, 30 e 47, de 2006; 9, 54, 62, 63, 71 e 77, de 2007; 8, 9, 11 e 12, de 2008.

#### **4 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA COMO POTENCIAL INSTÂNCIA DE VETO E A TEORIA DA PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO**

Nas seções acima foram expostas a atual estrutura do sistema político brasileiro, estabelecida constitucionalmente, no tocante à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, o debate teórico sobre a interação entre esses Poderes no âmbito da política externa e a demanda do Poder Legislativo em alterar o *status quo* institucional com o fim de obter maior participação nessa política pública. Observou-se, ainda, por meio de uma revisão da literatura nacional, que desde a promulgação da CF/88, há uma agenda de reformas em pauta levando a constantes modificações na Carta vigente, o que vem sendo atribuído como consequência da escolha de um sistema de emendamento misto, dos inúmeros dispositivos de matérias constitucionalizadas e as mudanças no contexto ou conjuntura (ARRETCHE, 2009; COUTO; ARANTES, 2006; MELO, 2013; SOUZA, 2009).

Também foram expostos os desafios e as dificuldades para se alcançar uma reforma político-institucional, inserida na segunda geração de reformas, visto a necessidade de se obter os consensos indispensáveis, além de envolver distintos dilemas e instâncias de veto que devem ser ultrapassados para a conquista de seu objetivo, não sendo suficiente apenas a análise das regras institucionais de alteração constitucional. Logo, as reformas institucionais até o momento foram raras, tal como a almejada pelo Poder Legislativo e objeto do presente trabalho.

Essa seção, portanto, tem como objetivo testar, à luz do estudo empírico desenvolvido nessa pesquisa, e com base no debate teórico revisitado, se a CCJ das Casas Legislativas se configura em uma potencial instância de veto às propostas de Emendas Constitucionais apresentadas pelo Poder Legislativo, visando à alteração da distribuição de competências entre esse Poder e o Poder Executivo em matéria de política externa. Isto porque, para se promover mudanças nessa política pública e no desenho constitucional historicamente existente (*path dependency*), os custos institucionais e as instâncias decisórias devem ser ultrapassados.

#### 4.1 DAS REGRAS INSTITUCIONAIS E DAS MÚLTIPLAS INSTÂNCIAS DE VETO NO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DAS PEC'S

Partindo-se de uma abordagem neoinstitucionalista, é fundamental identificar a forma como os trabalhos legislativos são organizados e, sobretudo, como são regulados o direito de apresentação, apreciação e tramitação das Emendas Constitucionais, tendo em vista os custos do processo decisório criados pelas múltiplas instâncias de decisão ou de vetos do sistema político (*decision points*). Como exposto introdutoriamente, para Immergut (1996), o número e as oportunidades de veto que influenciam as decisões políticas são essenciais, ante a existência de obstáculos políticos e institucionais que orientam o processo decisório por caminhos diferentes, em diferentes sistemas políticos.

No caso em tela, considerando a dinâmica vigente que rege as propostas de Emendas Constitucionais, observa-se que não há que se falar no Poder Executivo como instância direta de veto, eis que, diferentemente da produção da legislação ordinária, as PEC's aprovadas por ambas as Casas Legislativas são por estas promulgadas sem o direcionamento ao Presidente da República para sanção ou veto. No entanto, a própria institucionalização dessas Casas multiplicou as arenas decisórias nas quais as políticas são debatidas, que se movem concomitantemente com os instrumentos formais e informais de poder de agenda do Presidente da República. Assim, como argumentado por Wilsford (1994), estruturas fragmentadas apresentam mais pontos de veto e têm, portanto, menos probabilidade de produzir oportunidades de mudança.

Do mesmo modo, as exigências de tramitação das PEC's em duas Casas Legislativas, com dois turnos de votação e quórum qualificado de aprovação, bem como a necessidade de passar por comissões específicas ou criadas especialmente para a avaliação do mérito da matéria, são fatores que não podem ser desconsiderados, ainda que parte da literatura argumente a relativa flexibilidade no emendamento constitucional que produziu, desde a promulgação da CF/88, abundantes modificações em seu texto. O processo de formulação de cada política pública e, para o objeto aqui proposto, qual seja, a política externa brasileira, deve ser analisada, privilegiando uma perspectiva institucionalista, tanto com relação às regras do jogo quanto aos fatores históricos que caracterizam suas especificidades.

#### 4.1.1 Do Cumprimento dos Pressupostos Constitucionais de Proposição de uma Emenda Constitucional

Ainda que o requisito quanto ao cumprimento do pressuposto da legitimidade, ou seja, o alcance do número mínimo de assinaturas para a apresentação de uma proposta de Emenda à Constituição possa ser submetido a debate, compreende-se nesse trabalho que a sua propositura não se constitui numa primeira instância de veto para a tramitação dessa medida. Isso porque, conforme Silva (2011), a iniciativa legislativa, em rigor, não seria um ato do processo legislativo.

Nesse sentido, argumenta Lima (2016, p. 31) que o requisito no tocante ao número mínimo de assinaturas seria “um ato que deflagra o processo legislativo e transforma a iniciativa como uma faculdade coletiva e não individual de cada legislador”, bem como que o apoio às assinaturas ocorre, muitas vezes, por mero favor ou cortesia entre os parlamentares<sup>90</sup>. Do mesmo modo, as Mesas das Casas Legislativas, nesse momento, não possuem elementos regimentais capazes de influenciar com a concordância ou resistência na mudança constitucional proposta, visto que sua competência consiste em decidir pelo apensamento ou não da matéria e, ainda, de verificar o cumprimento do número mínimo de assinaturas (LIMA, 2016).

Ademais, como exposto no caso em estudo, das 20 PEC's apresentadas pelo Poder Legislativo, apenas uma (PEC nº 31/2003) foi devolvida ao seu autor, por não conter as assinaturas mínimas previstas constitucionalmente<sup>91</sup>, sendo que, posteriormente, tal proposta foi novamente protocolada na Câmara dos Deputados e, desta feita, com o cumprimento deste requisito. Logo, ainda que se considerasse este pressuposto como um primeiro ponto de veto, o mesmo não foi um fator impeditivo para a pretensão dos seus proponentes com relação ao objeto tratado nessa pesquisa.

---

<sup>90</sup> Todavia, ressalta-se que, mesmo assim, o proponente de uma PEC é um ator no processo legislativo, visto que é responsável pelo recebimento da devolução da proposta, não poderá presidir as Comissões nem ser relator de matérias próprias, além de ter a faculdade de propor requerimentos e fazer uso da palavra (LIMA, 2016).

<sup>91</sup> Artigo 201, inciso I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

#### 4.1.2 A Comissão de Constituição e Justiça, a Comissão Especial na Câmara dos Deputados e o Plenário como Instâncias Decisórias no Processo Legislativo

Como já exposto, com relação às normas regimentais de tramitação de uma PEC, esta medida, depois de apresentada, é despachada pelo Presidente da Casa Legislativa para a Comissão de Constituição e Justiça para apreciação dos seus pressupostos de admissibilidade, ou seja, quanto aos aspectos de sua constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa da proposta, o que ocorre por meio de parecer a ser proferido por relator designado para tal mister. Se aprovado esse parecer na CCJ, por meio da maioria de votos, devolve-se a proposta à Mesa da Casa para ser, posteriormente, encaminhada ao seu plenário para discussão e votação, em dois turnos, ou, no caso da Câmara dos Deputados, para a Comissão Especial a ser criada para a apreciação do seu mérito e, só então, ser direcionada para a discussão e votação em plenário. Ademais, no caso de inadmissão da proposta, essa será arquivada, exceto se o seu proponente, com o apoio dos líderes representativos de, no mínimo, um terço dos deputados, requisitar a apreciação preliminar em plenário.

Por fim, será considerada aprovada a proposta que obtiver, em plenário, em dois turnos de votação, três quintos dos votos dos membros das Casas Legislativas, em votação nominal. Se iniciada a Proposta na Câmara dos Deputados, será, portanto, encaminhada para a apreciação do Senado Federal, como Casa revisora e vice-versa. Se o texto da proposta for alterado pela Casa revisora, o texto deverá voltar para a Casa iniciadora para ser votado novamente, até que a mesma redação da medida seja aprovada pelas duas Casas. Caso não aprovada, será então a medida arquivada.

Assim, verifica-se que durante a tramitação das propostas de Emendas à Constituição há múltiplas e distintas instâncias de decisões; entre elas, a própria CCJ, primeira instância deliberativa, visto que cabe a essa Comissão a indicação de relator para a apreciação da proposta, o que pode não ocorrer, além de haver, ainda, a prerrogativa de inclusão do parecer proferido na pauta de votações dessa Comissão e, também, a própria expedição de voto pela inadmissibilidade da medida. Dessa forma, esta Comissão atua como “*gatekeeper*” de duas formas: simplesmente não incluindo uma PEC na pauta de votações, levando ao seu arquivamento ao final

da legislatura; ou aprovando um parecer pela inadmissibilidade” (ROCHA; SILVA, 2015, p. 234).

Outro aspecto também importante é que, mesmo passando pela CCJ, seu parecer deve ser encaminhado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para criar e, consecutivamente, constituir a Comissão Especial para o exame do mérito da proposição. Logo, “diferente quando do recebimento da propositura da PEC, a Mesa, e especialmente o Presidente da Câmara, pode utilizar desse momento para protelar o prosseguimento de matérias alheias aos seus interesses”, ou mesmo alheio às preferências do Poder Executivo (LIMA, 2016, p. 34). De tal modo, as PEC’s ainda podem sofrer obstáculo, tal como aguardar a criação da Comissão Especial nessa Casa Legislativa ou mesmo a designação de seus membros pelas lideranças partidárias, o que pode, muitas vezes, não ocorrer, novamente levando ao arquivamento dessas ao final da legislatura.

Há, ainda, outros fatores que podem influenciar o tempo de tramitação nessas Comissões, tais como as possibilidades de apresentação de substitutivos e emendas, votos contrários e em separado, pedidos de desarquivamentos ou o apensamento/desapensamento de uma proposta de Emenda Constitucional em outra, nos termos do Regimento Interno das Casas Legislativas. Por sua vez, a própria Comissão Especial também poderá se configurar em uma instância de veto, visto sua composição, os poderes de agenda de seu Presidente eleito, a necessidade de emissão de parecer e sua votação em plenário, para que seja, novamente, encaminhada à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, tal como procedimentalmente ocorre na CCJ, mesmo com suas especificidades.

Por fim, há, igualmente, como possível instância de veto, o plenário das Casas Legislativas, nos termos das regras constitucionais e regimentais expostas na seção supra. Como ressalta Lima (2016, p. 35), também neste momento do processo legislativo, “[...] à semelhança da constituição da CESP, a Mesa e seu Presidente poderão protelar a inclusão da matéria para discussão no Plenário quando a PEC não for de interesse”, ou, ainda, de interesse do próprio Poder Executivo. Outro modo de veto, além da inserção na pauta de deliberação do plenário, é o cumprimento do quórum qualificado para a aprovação da proposta de Emenda Constitucional apresentada, o que demanda a obtenção de esforços entre os membros do Parlamento.

Considerando, portanto, os dados levantados nessa pesquisa, vislumbra-se o seguinte cenário apresentado nos Quadros 7 e 8 abaixo colacionados:

**Quadro 7: Tramitação das Propostas de Emenda Constitucional na Câmara dos Deputados**

PROPOSIÇÃO	APRESENTAÇÃO	ENTRADA CCJC	PARECER RELATOR	PAUTA CCJC	CONCLUSÃO CCJC	COMISSÃO ESPECIAL	ARQUIVAMENTO
PEC nº 36/1999	12/05/1999	11/08/1999	01/11/2001: Admissibilidade	22/11/2000	Aprovação Unânime	Não consta criação	31/01/2003
PEC nº 122/1999	29/09/1999	03/11/1999	01/11/2001: Admissibilidade com substitutivo	22/11/2000	Aprovação Unânime	Não consta criação	31/01/2003
PEC nº 345/2001	02/05/2001	28/05/2001	10/09/2001: Admissibilidade	06/08/2002	Aprovação Unânime	Não consta criação	31/01/2003 e 31/01/2007
PEC nº 387/2001	27/06/2001	28/08/2001	19/11/2001: Admissibilidade	Não consta inclusão em pauta	Sem conclusão	Etapa anterior não alcançada	31/01/2003
PEC nº 402/2001	22/08/2001	19/12/2001	21/05/2003: Admissibilidade	Não consta inclusão em pauta	Sem conclusão	Etapa anterior não alcançada	31/01/2003 e 31/01/2007
PEC nº 478/2001	19/12/2001	01/03/2002	29/05/2002: Inadmissibilidade	Não consta inclusão em pauta	Sem conclusão	Etapa anterior não alcançada	31/01/2003
PEC nº 70/2003	28/05/2003	10/06/2003	30/10/2003: Admissibilidade	18/08/2005: Retirada de pauta pelo Relator	Sem conclusão	Etapa anterior não alcançada	31/01/2007
PEC nº 321/2004	07/10/2004	03/11/2004	03/05/2005: Admissibilidade 20/05/2008: Inadmissibilidade	Não consta inclusão em pauta	Sem conclusão	Etapa anterior não alcançada	31/01/2007 e 31/01/2011
PEC nº 265/2013	21/05/2013	03/06/2013	02/07/2013: Admissibilidade	Não consta inclusão em pauta	Sem conclusão	Etapa anterior não alcançada	31/01/2015
PEC nº 75/2015	25/06/2015	30/06/2015	05/05/2016: Admissibilidade	Aguardando inclusão em pauta	Em tramitação	Em tramitação	Em tramitação

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>).

Quadro 8: Tramitação das Propostas de Emenda Constitucional no Senado Federal

PROPOSIÇÃO	APRESENTAÇÃO	ENTRADA CCJ	PARECER RELATOR	PAUTA CCJ	CONCLUSÃO CCJ	PLENÁRIO	ARQUIVAMENTO
PEC nº 47/2001	31/10/2001	31/10/2001	Sem informações sobre o Parecer	Consta como pronto para a pauta em 21/03/2002	Não consta votação, nem conclusão	Etapa anterior não alcançada	28/04/2003
PEC nº 52/2001	29/11/2001	29/11/2001	27/03/2002: Admissibilidade	19/06/2002	Aprovação Unânime	Votação 1º Turno (17/09/2003): pedido de reexame da matéria pela CCJ	28/03/2007
PEC nº 23/2002	15/05/2002	16/05/2002	22/12/2003: Admissibilidade com Emendas	Não consta inclusão em pauta	Sem conclusão	Etapa anterior não alcançada	29/03/2007
PEC nº 18/2003	10/04/2003	11/04/2003	Não consta apresentação de Parecer	Etapa anterior não alcançada	Sem conclusão	Etapa anterior não alcançada	11/03/2011
PEC nº 20/2003	10/04/2003	11/04/2003	31/03/2005: Inadmissibilidade	Não consta inclusão em pauta	Sem conclusão	Etapa anterior não alcançada	15/02/2011
PEC nº 34/2003	16/05/2003	16/05/2003	12/04/2007: Admissibilidade com Emendas	Não consta inclusão em pauta	Sem conclusão	Etapa anterior não alcançada	15/02/2011
PEC nº 31/2014	02/09/2014	03/09/2014	10/03/2015: Aguardando designação de Relator	Em tramitação	Em tramitação	Em tramitação	Em tramitação
PEC nº 87/2015	01/07/2015	02/07/2015	02/07/2015: Aguardando designação de Relator	Em tramitação	Em tramitação	Em tramitação	Em tramitação
PEC nº 100/2015	14/07/2015	15/07/2015	29/03/2017: Admissibilidade com Substitutivo	Em tramitação	Em tramitação	Em tramitação	Em tramitação

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial do Senado Federal (<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>).

Nota-se que, na Câmara dos Deputados, sem considerar a única PEC estudada que não teve processamento devido ao não cumprimento do número mínimo de assinaturas para sua proposição, das 10 medidas apresentadas pelos seus parlamentares, todas foram objeto de apreciação e prolação de parecer pelo relator designado na Comissão de Constituição e Justiça. No entanto, apenas 3 dessas medidas chegaram a ser incluídas na pauta dessa Comissão, obtendo o parecer do relator designado a aprovação unânime em plenário, com voto pela admissibilidade da proposta<sup>92</sup> - sendo que dessas, somente uma sofreu

<sup>92</sup> PEC 36/1999 e PEC 345/2001.

apresentação de substitutivo meramente formal pelo relator<sup>93</sup>. Por fim, apenas duas propostas obtiveram parecer do relator pela sua inadmissibilidade e, igualmente, não foram incluídas para votação no plenário da Comissão.

Conclui-se, portanto, que das 10 medidas, 6 não sofreram a inclusão em pauta de votação no plenário da CCJ pelo seu Presidente, das quais uma dessas, ao ser incluída, foi retirada de pauta a pedido de seu relator, vice-líder do governo no Congresso Nacional. Sendo assim, das 10 propostas apresentadas, apenas 3 superaram o ponto de corte da CCJ, eis que entraram na pauta de votação e foram aprovadas unanimemente em plenário, mas tendo sido encaminhadas à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, não sofreram a criação da Comissão Especial para a apreciação de seu mérito, o que, para estas medidas em específico, caracterizaria tal Mesa como sendo uma instância de veto, levando ao arquivamento delas ao final da legislatura, nos termos do Regimento Interno desta Casa.

Ressalta-se que uma das propostas ainda se encontra em tramitação, já com parecer proferido pela relatora designada, com voto pela sua admissibilidade, e aguardando, desde 05/05/2016, a inclusão na pauta de votação dessa Comissão<sup>94</sup>. Conclui-se, pois, que das PEC's com tramitação já encerrada na Câmara dos Deputados, nenhuma delas chegou ao plenário da Casa para discussão e votação.

Por sua vez, no Senado Federal, das 6 medidas já tramitadas, 5 foram objeto de apreciação e prolação de parecer pelo relator designado, sendo 3 deles com voto pela admissibilidade, 1 pela inadmissibilidade e 1 dos pareceres sem constar, nas informações disponíveis, a sua conclusão. Logo, apenas uma dessas medidas não chegou a ser apreciada e submetida ao parecer do relator designado nesta Comissão. Das 5 medidas, por sua vez, 4 não foram incluídas em pauta de votação no plenário da CCJ, tendo sido arquivadas ao final da legislatura e apenas 1 delas superando tal instância de veto e alcançando o plenário do Senado Federal.

Esta única proposta, que alcançou o plenário dessa Casa Legislativa, daquelas que já tiveram encerradas a sua tramitação, foi a PEC nº 52/2001, no qual, entretanto, não obteve o cumprimento do quórum qualificado para a abertura de sua votação em plenário e, em nova designação de data, houve requerimento para o retorno da matéria à CCJ, o que foi aprovado pelo plenário. No Senado Federal, portanto, das 6 propostas já tramitadas, apenas uma superou a CCJ como instância

---

<sup>93</sup> PEC 122/1999.

<sup>94</sup> PEC 75/2015.

decisória, chegando ao plenário da Casa. Finalmente, destaca-se que na Casa Legislativa há, ainda, 3 propostas em tramitação, nas quais, a PEC nº 31/2014 e a PEC nº 87/2015 se encontram na Comissão de Constituição e Justiça, aguardando designação de relator e a PEC nº 100/2015 se encontra nessa Comissão para inclusão na pauta de votação do parecer do relator designado com voto favorável à medida e com apresentação de substitutivos<sup>95</sup>.

Diante dessas considerações, pode-se inferir que a Comissão de Constituição e Justiça, em ambas as Casas Legislativas, se configura como uma potencial instância de veto quando da tramitação das propostas avaliadas, atuando nesse sentido, mais pela não inclusão em pauta dessas medidas pelo seu Presidente, levando ao seu arquivamento no final da legislatura, do que pela sua rejeição expressa. Assim, ao se observar que as PEC's acabam por ficar no meio do caminho do seu processo decisório, e ao se verificar que, em sua maioria, o ponto de corte se verifica na atuação da CCJ, é fundamental retomar a estrutura institucional do sistema político brasileiro e a predominância do Poder Executivo no processo legislativo.

#### 4.1.3 Do Presidencialismo de Coalizão e a Preponderância do Poder Executivo na Arena Legislativa

Como exposto na primeira seção, as regras de organização interna do Congresso Nacional e a manutenção pela CF/88 dos poderes legislativos conferidos ao Presidente da República levaram à preponderância e ao sucesso do Poder Executivo na aprovação de sua agenda legislativa, ao comportamento disciplinado dos parlamentares e ao apoio partidário obtido pelos diferentes governos brasileiros. Nesse sentido, a partir dos trabalhos desenvolvidos por Figueiredo e Limongi (1996; 2001), salientou-se os incentivos institucionais que ensejam a capacidade do Poder Executivo de interferir diretamente na arena legislativa, seja por meio da edição de medidas provisórias, possibilidade de pedido de urgência na tramitação dos projetos de lei de sua iniciativa ou por intermédio do poder de veto, além da característica da organização dos trabalhos no Poder Legislativo em bases partidárias, tais como a

---

<sup>95</sup> Com o intuito de aperfeiçoar esta PEC, o relator designado apresentou substitutivos, isto é, emendas ao texto de justificativa, suprimindo certas inconsistências técnicas.

sua Mesa Diretora e o Colégio de Líderes, que interagem com os interesses do Executivo na distribuição de cargos e ministérios.

O Poder Executivo, portanto, pode influenciar a pauta do plenário das Casas Legislativas ao editar medidas provisórias que, segundo as normas constitucionais, possuem prioridade de tramitação e votação, trancando a pauta ordinária ou, ainda, movimentando a base aliada distribuída nas instâncias decisórias, assim como as próprias questões regimentais que interferem nas votações, a exemplo das Presidências e das mencionadas Mesas Diretoras e Colégios de Líderes. Logo, o governo, por meio de sua base aliada, possui capacidade tanto para impedir votações, quanto para acelerá-las e, até mesmo, ameaçar o Congresso Nacional com futuros vetos parciais ou integrais sobre as peças legislativas que se afastem substancialmente de seus interesses (NORONHA, 2011). Este modelo institucional, segundo Figueiredo, Limongi e Valente (1999, p. 49), favorece a governabilidade, entendida, aqui, “em sentido restrito, como a capacidade de fazer valer a agenda legislativa do Executivo”.

No entanto, quando o olhar se volta para a espécie normativa das Emendas Constitucionais, observa-se que esses poderes institucionais de agenda conferidos ao Poder Executivo não se mantêm com a mesma intensidade. Inicialmente, como visto, não há, nessa hipótese, o poder de veto do Presidente da República, sendo a proposta de Emenda Constitucional aprovada e promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Não cabe, ademais, a possibilidade de pedidos de urgência ou antecipação de qualquer etapa desse processo legislativo, além de se exigir um quórum qualificado que incide, diretamente, nos custos de sua aprovação. Mas, mesmo nesse cenário institucional, a capacidade de influência do Poder Executivo, assim como ocorre com a produção da legislação ordinária, não pode ser completamente afastada.

Ainda que o Poder Executivo não possua influência direta e independente sobre diversos elementos na hipótese das propostas de Emendas Constitucionais, tal como na produção da legislação ordinária, “diversos elementos do processo legislativo de aprovação de PECs estão sob o controle das maiorias legislativas, as quais, por sua vez, são diretamente influenciadas pelos poderes do Executivo” (LIMA, 2016, p. 38). Do mesmo modo, esta influência é observada quando da composição e escolha da Presidência das comissões, além de que a indicação de seus membros titulares e suplentes tem considerado a lealdade partidária (MULLER,

2005), ao lado da expertise dos parlamentares (SANTOS, 2002). Por outro lado, muito embora ainda não haja um consenso sobre o grau de institucionalização das comissões permanentes das Casas Legislativas, como exposto na primeira seção, a CCJ se constitui em uma arena estratégica e disputada, visto que responsável pela análise de todas as matérias em trâmite, recebendo a atenção dos Presidentes da República.

Logo, assim como indica Lima (2016), a entrada de uma matéria na pauta de votação da CCJ é de fato relevante. E, neste ponto, pode-se inferir, ainda, que não relevante apenas para os parlamentares, mas, ainda, para os interesses do Poder Executivo, já que esta Comissão se configura na primeira instância deliberativa das PEC's. Nesse sentido, observa-se que de 1999 a 2018 e, portanto, durante todo o lapso temporal de apresentação e tramitação dessas propostas na Câmara dos Deputados, todos os Presidentes da CCJ foram parlamentares do partido da coalizão do governo. Veja-se o disposto no Quadro 9 abaixo:

**Quadro 9: Presidentes da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados**

Sessão Legislativa	Presidente	Governo
1999	José Carlos Aleluia (PFL/DEM)	Partido da coalizão do governo FHC
2000	Ronaldo Cezar Coelho (PSDB)	Partido da coalizão do governo FHC
2001	Inaldo Leitão (PSDB)	Partido da coalizão do governo FHC
2002	Ney Lopes (PFL/DEM)	Até 05/03/2002: partido de coalizão do governo FHC; A partir de 06/03/2002: partido de oposição
2003	Luiz Eduardo Greenhalgh (PT)	Partido da coalizão do governo Lula
2004	Maurício Rands (PT)	Partido da coalizão do governo Lula
2005	Antonio Carlos Biscaia (PT)	Partido da coalizão do governo Lula
2006	Sigmaringa Seixas (PT)	Partido da coalizão do governo Lula
2007	Leonardo Picciani (PMDB)	Partido da coalizão do governo Lula
2008	Eduardo Cunha (PMDB)	Partido da coalizão do governo Lula
2009	Tadeu Filippelli (PMDB)	Partido da coalizão do governo Lula
2010	Eliseu Padilha (PMDB)	Partido da coalizão do governo Lula
2011	João Paulo Cunha (PT)	Partido da coalizão do governo Dilma
2012	Ricardo Berzoini (PT)	Partido da coalizão do governo Dilma
2013	Décio Lima (PT)	Partido da coalizão do governo Dilma
2014	Vicente Cândido (PT)	Partido da coalizão do governo Dilma
2015	Arthur Lira (PP)	Partido da coalizão do governo Dilma
2016	Osmar Serraglio (PMDB)	Impeachment/Partido da coalizão do governo Temer
2017	Rodrigo Pacheco (PMDB)	Partido da coalizão do governo Temer
2018	Daniel Elias Carvalho Vilela (PMDB)	Partido da coalizão do governo Temer

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>).

Por sua vez, verifica-se no Senado Federal que os partidos da coalizão da maioria dos governos conquistaram a presidência da CCJ, com exceção apenas do governo Lula, conforme resumo trazido no Quadro 10, abaixo:

**Quadro 10: Presidentes da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal**

Sessão Legislativa	Presidente	Governo
2001/2002	Bernardo Cabral (PFL/DEM)	Partido da coalizão do governo FHC
2003/2004	Edison Lobão (PFL/DEM)	Partido de oposição ao governo Lula
2005/2006	Antônio Carlos Magalhães (PFL/DEM)	Partido de oposição ao governo Lula
2007/2008	Antonio Carlos Magalhães (PFL/DEM) e Marco Maciel (PFL/DEM)	Partido de oposição ao governo Lula
2009/2010	Demóstenes Torres (PFL/DEM)	Partido de oposição ao governo Lula
2011/2012	Eunício Oliveira (PMDB)	Partido da coalizão do governo Dilma
2013/2014	Vital do Rêgo (PMDB)	Partido da coalizão do governo Dilma
2015/2016	José Maranhão (PMDB)	Partido da coalizão do governo Dilma/Temer
2017/2018	Edison Lobão (PMDB)	Partido da coalizão do governo Temer

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>).

Já no tocante à composição da Comissão de Constituição e Justiça, em ambas as Casas Legislativas, auferida no momento de distribuição das PEC's objeto do presente estudo, observa-se que, na maior parte dos casos analisados, os partidos de coalizão obtiveram a maioria de cadeiras e/ou vagas nesta Comissão<sup>96</sup>. Vejam-se os Quadros 11 e 12 abaixo:

<sup>96</sup> Importante ressaltar a metodologia utilizada para se auferir e contabilizar os partidos políticos e seus membros que compuseram a Comissão de Constituição e Justiça em ambas as Casas Legislativas no período ora estudado. Primeiramente, como exposto, conforme a regra regimental, a composição partidária das Comissões é fixada de acordo com a proporcionalidade de representação dos partidos naquela Casa Legislativa. Desta forma, a princípio, os maiores partidos possuiriam o maior número de membros nas Comissões. Todavia, deve ser considerada a prática denominada de 'cessão de vagas entre os partidos'. Como nos explica Diniz (1999), esta cessão se configura na troca de vagas entre os partidos, sejam eles de coalizão ou de oposição, conforme seu interesse em

**Quadro 11 - Composição da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados**

PEC Nº	Distribuição da Proposta	Partidos de Coalizão	Número Total de Cadeiras na CCJ	Número de Cadeiras da Coalizão na CCJ
36/1999	12/05/1999	PSDB; PFL; PMDB; PPB	51	35
122/1999	29/09/1999	PSDB; PFL; PMDB; PPB	51	35
345/2001	02/05/2001	PSDB; PFL; PMDB; PPB	51	38
387/2001	27/06/2001	PSDB; PFL; PMDB; PPB	51	38
402/2001	22/08/2001	PSDB; PFL; PMDB; PPB	51	38
478/2001	19/12/2001	PSDB; PFL; PMDB; PPB	51	38
31/2003	22/04/2003	PT; PDT; PTB; PL; PSB; PCdoB; PV; PPS	57	28
70/2003	28/05/2003	PDT; PTB; PL; PT; PSB; PCdoB; PV; PPS	57	28
321/2004	07/10/2004	PT; PL; PCdoB; PSB; PTB; PPS; PV; PMDB	55	33
265/2013	21/05/2013	PT; PCdoB; PR; PMDB; PP; PRB; PSB; PDT	66	44
75/2015	25/06/2015	PT; PMDB; PCdoB; PDT; PR; PRB; PP; PSD; PTB	66	39

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/>).

**Quadro 12 - Composição da Comissão de Constituição e Justiça no Senado Federal**

PEC Nº	Distribuição da Proposta	Partidos de Coalizão	Número Total de Cadeiras na CCJ	Número de Cadeiras da Coalizão na CCJ
47/2001	31/10/2001	PSDB; PFL; PMDB	23	19
52/2001	29/11/2001	PSDB; PFL; PMDB	23	19
23/2002	15/05/2002	PSDB; PFL; PMDB; PPB	23	18
18/2003	10/04/2003	PT; PL; PCdoB; PSB; PTB; PDT; PPS; PV	23	9
20/2003	10/04/2003	PT; PL; PCdoB; PSB; PTB; PDT; PPS; PV	23	9
34/2003	16/05/2003	PT; PL; PCdoB; PSB; PTB; PDT; PPS; PV	23	9
31/2014	02/09/2014	PT; PR; PCdoB; PMDB; PDT; PP; PRB; PSOL	27	19
87/2015	01/07/2015	PDT; PTB; PL; PT; PSB; PCdoB; PV; PPS	27	18
100/2015	14/07/2015	PT; PCdoB; PTB; PMDB; PDT; PR; PRB; PP; PSD	27	18

**Fonte:** elaborado pela autora com base nos dados obtidos no sítio oficial da Câmara dos Deputados (<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>).

Ante as considerações acima, cabe reiterar, como exposto na primeira seção, que ao lado das dificuldades institucionais e do próprio processo decisório de uma proposta de Emenda Constitucional, há, igualmente, a necessidade de se obter os consensos necessários e inerentes às reformas político-institucionais, o que traz

---

participar de determinada Comissão. Isto significa que, por exemplo, se um partido considera ser mais importante ocupar uma vaga, ou mais vagas, na CCJ, poderá abrir mão de uma vaga em outra Comissão que julgue não ser tão prioritária naquele momento, ou, ainda, que julgue já ter número suficiente de representantes. Feitas estas considerações, para o cálculo da composição da CCJ, portanto, observou-se, quando da verificação da cessão de vagas entre os partidos, o efetivo partido a ocupar a vaga e, não necessariamente, o partido na qual a vaga pertenceria pelo critério da proporcionalidade.

maior complexidade para a mudança buscada pelo Poder Legislativo, que precisará obter apoio do Executivo para esta pretensão.

Destaca-se, além disso, que se ampliarmos o olhar para a conjuntura de outras propostas de Emenda Constitucionais que, conjuntamente com as PEC's objeto dessa pesquisa, no mesmo lapso temporal, tramitaram no Congresso Nacional, pode-se sugerir que essa pretendida reforma-institucional pelo Poder Legislativo em matéria de política externa perdeu espaço para outros temas de interesses prioritários engajados pelo próprio Poder Executivo, subtraindo o tempo e os esforços que poderiam ser direcionados ao exame e aprofundamento dessa demanda dos parlamentares.

As PEC's apresentadas entre os anos de 1999 a 2015, patrocinadas pelo Poder Executivo, possuíam conteúdo substantivo de mudanças constitucionais, ou seja, objetivavam medidas de reformas que não tratavam de temas meramente triviais. Estudos empíricos apontam que no primeiro mandato do Presidente FHC (1995-1998) e no segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010), as propostas de Emenda Constitucional de iniciativas desse Poder representaram o dobro das iniciativas do Poder Legislativo, enquanto nos demais anos as propostas de iniciativas dos parlamentares sempre superaram, em larga margem, as do Executivo. Todavia, apesar da existência de um número maior de PEC's de iniciativa dos parlamentares, nesses outros anos, a agenda constituinte tem sido pautada pelas reformas que são capitaneadas pelo Poder Executivo, embora haja raras exceções (SOUZA, 2009), como exposto na primeira seção.

Como aponta Souza (2009), as reformas políticas mais substanciais realizadas no primeiro mandato do Presidente FHC, a exemplo da reforma da previdência, administrativa, tributária e fiscal, bem como mudanças no modelo econômico, foram de iniciativa do Poder Executivo, com exceção das prorrogações da CPMF. E outro não foi o cenário desenvolvido no governo Lula, considerando as duas emendas constitucionais que alteraram as questões tributárias aprovadas em seu mandato (EC nº 44/2004 e EC nº 42/2003), com exceção da reforma da previdência (EC nº 47/2005).

Nesse contexto, estudos apontam que, dos três Poderes que ao longo do tempo aprovaram menos mudanças substanciais no sistema político foi o Poder

Legislativo, tendo em vista que o Poder Executivo e Judiciário<sup>97</sup>, ainda que tenham realizado poucas mudanças, todas foram adotadas e com impactos bastante significativos e profundos no funcionamento do sistema político brasileiro enquanto estiveram em vigor, como no caso da verticalização das coligações eleitorais.

Isso não significa, contudo, que o Poder Legislativo esteja aliado dos processos de reforma política, consistindo em um foro privilegiado de discussão sobre reformas políticas, bem como, conseguindo, em momentos pontuais, aprovar suas propostas, a exemplo do aumento do número permitido de nomeações nas eleições proporcionais para deputados federais, estaduais e vereadores, para cada partido e coligação no ano de 2001 e, no mesmo ano, alteração no instituto das medidas provisórias.

#### 4.2 OS CONSENSOS NECESSÁRIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DA REFORMA POLÍTICA

Considerando que a busca pela reforma política envolvendo a alteração das competências institucionais conferidas aos Poderes Legislativo e Executivo em matéria de política externa se insere na segunda geração de reformas, não se pode afastar a percepção de fatores que contribuem para a dificuldade de concretização desse objetivo, tais como a necessidade da formação de consensos e a cooperação de diferentes atores. Dessa forma, retomando o debate teórico acerca das reformas exposto na primeira seção deste trabalho, Rennó (2008) ressalta a imprescindibilidade da existência de dois tipos de consensos: o primeiro, de caráter empírico, e o segundo, de caráter normativo.

Quanto ao consenso empírico, da análise das justificativas expostas nas Propostas de Emendas apresentadas por ambas as Casas Legislativas, poderia se argumentar haver um consenso entre seus parlamentares proponentes e signatários e, portanto, de uma parcela do Poder Legislativo quanto à necessidade de reforma institucional para conceder ao Parlamento maior participação na formulação e condução dessa política, especialmente *ex ante*, não sendo mais suficiente um

---

<sup>97</sup> O Poder Judiciário, ainda que não participe do processo de reforma política do mesmo modo que os demais Poderes, pode realizar essas mudanças por meio da interpretação judicial, tal como ocorreu no ano de 1998, com o fim da candidatura nata de deputados federais à reeleição, no ano de 2001 com a aprovação da verticalização eleitoral e no ano de 2007, com uma decisão judicial no sentido do fortalecimento da fidelidade partidária, ao impor maiores punições aos políticos que migram de partido político.

papel meramente homologatório das decisões adotadas pelo Poder Executivo, sobretudo diante das alterações conjunturais internacionais e internas identificadas expressamente por estes quando da propositura dessas medidas. Todavia, para o sucesso do Poder Legislativo nessa empreitada há a necessidade de se alcançar não apenas um quórum qualificado dos congressistas, mas, ainda, o apoio do Poder Executivo, tendo em vista o funcionamento do sistema político brasileiro e os poderes legislativos conferidos a este Poder que o permite influenciar, direta ou indiretamente, na arena legislativa, como exposto supra.

No mais, ainda há, dentre estes consensos, o apoio da sociedade. Como argumenta Melo (2006, p. 61), “a ocorrência de um processo de reforma política, sua direção e seus resultados, depende de como se combinam pressões sociais e constituição de maiorias legislativas”. Nesse sentido, destaca-se a observação feita por Souza (2001, p. 6) de que, por mais paradoxal que seja a percepção de que os interesses e as opiniões “da sociedade civil são insuficientemente representados não se traduz em consenso quanto à participação do Congresso nas decisões de política externa”. Para esse autor:

[...]. Embora a metade da comunidade brasileira de política externa (54%) defenda que essas decisões devem ser previamente negociadas com o Congresso, a outra metade (46%) acredita que a política externa deve ser, como é hoje, atribuição exclusiva do Executivo, cabendo ao Congresso apenas ratificar as decisões tomadas. É este o painel geral dos consensos e principais divergências sobre a política externa brasileira ao qual este estudo permitiu chegar. [...]. Em um país como o Brasil, onde a definição dos objetivos e estratégias da política externa esteve tradicionalmente restrita ao corpo diplomático, a ideia de ampliar o espaço para que o Congresso ou grupos sociais organizados exerçam influência no processo decisório, introduzindo questões de seu interesse na agenda internacional do governo, ainda esbarra em resistências. (SOUZA, 2001, p. 6; 86).

As forças que se contrabalanceiam nesse contexto envolvem, de um lado, a “[...] visão da política externa como uma política de Estado, e a relutância em se impor limites à sua condução por círculos fechados de especialistas, aninhados no Executivo federal”, e, de outro, a visão da política externa “como uma política de governo, e que, por esta razão, deve ser mais permeável às influências de segmentos da sociedade diretamente atingidos pelas decisões do poder público”, defendendo, assim, uma ampliação das prerrogativas parlamentares nessa área temática (SOUZA, 2001, p. 92).

Já quanto às análises da atuação do empresariado e o Poder Legislativo, especialmente no tocante à política comercial, ainda que esse Poder tenha figurado como uma instância institucional relevante na dinâmica de atuação dos interesses organizados nesse campo, não se pode “afirmar que há consensos bem formados entre o setor privado sobre a necessidade de estimular o Legislativo a exercer plenamente o seu papel de contrapeso ao Executivo”. Pelo contrário, da avaliação do posicionamento da Confederação Nacional da Indústria (CNI), há até mesmo uma cautela “em cancelar essa alteração na correlação de forças, com receio de um possível entrave na dinâmica de negociações de acordos internacionais” (OLIVEIRA; ONUKI, 2010, p. 17).

Por fim, cabe ressaltar que os próprios estudos na literatura sobre a participação do Congresso Nacional na política externa, como tratado na segunda seção desse trabalho, não atingem um consenso com relação ao papel desempenhado pelo Poder Legislativo na prática, nem acerca dos mecanismos institucionalizados constitucional e regimentalmente que permitam a intervenção mais efetiva desse Poder nessa política pública. sequer houve a constatação de um posicionamento expresso e claro do Poder Executivo a respeito do comportamento propositivo de alteração do *status quo* institucional por parte do Poder Legislativo nessa temática. Logo, a exigência de tais consensos empíricos, múltiplos e sequenciais, torna o processo de reforma política nesta seara complexo e, portanto, difícil de ser atingido.

Já quanto ao segundo consenso necessário às reformas políticas, qual seja, a de natureza normativa, as reformas políticas enfrentam, ainda, alguns dilemas característicos das mudanças institucionais, tais como a imprevisibilidade dos efeitos causados pela reforma, o paradoxo entre governabilidade e representatividade, os efeitos não antecipados de mudança política, o possível caráter casuístico da reforma, além da dependência da trajetória (*path dependency*) (RENNÓ, 2008). Da pesquisa empreendida, pode-se argumentar a presença desses dilemas e a ausência de consenso normativo.

A própria existência de diferentes propostas apresentadas concomitantemente ou sobrepostas, em ambas as Casas Legislativas, com escopos mais amplos ou mais pontuais sobre quais alterações devem ser feitas para ensejar uma maior participação desse Poder na política externa, bem como a ausência, até o momento, de aprovação dessas medidas, sugerem a falta desse consenso

normativo. Vale destacar, inclusive, que, por vezes, os proponentes das PEC's analisadas atentam para os desafios que a mudança institucional nesse campo acarreta, tal como exposto na terceira seção.

Ante ao exposto, atingir os consensos normativos sobre como deve funcionar o sistema a ser substituído por meio da reforma política pretendida parece ser ainda mais difícil do que alcançar os acordos sobre o que há de errado nesse mesmo sistema. No caso brasileiro, resta claro que a ausência de consensos empíricos e normativos sobre mudanças políticas tornam as reformas políticas raras e se configuram em um sério entrave à ocorrência dessas mudanças no futuro (RENNÓ, 2008).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da histórica constitucional brasileira observa-se que o desenho institucional de distribuição de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa não sofreu substancial alteração, prevalecendo uma considerável concentração dessa política pública nas mãos do Presidente da República. Em tal cenário, a literatura nacional debruçou-se nesse objeto de estudo questionando se o modelo, tal como mantido pela CF/88, é suficiente e adequado para atender a atual política externa brasileira, bem como procurando identificar qual o efetivo papel desempenhado pelo Poder Legislativo nesse âmbito.

Em muitos desses estudos, autores apontam evidências de um protagonismo dos parlamentares na busca de uma alteração desse *status quo*, especialmente ao se constatar as diferentes iniciativas do Poder Legislativo em buscar a reforma político institucional na relação entre esses Poderes na condução e implementação dessa política, o que se percebe, dentre outros, por meio das propostas de Emendas Constitucionais apresentadas em ambas as Casas Legislativas, desde a promulgação da Constituição vigente até o ano de 2015. Todavia, até o momento, não houve a aprovação de nenhuma dessas propostas apresentadas pelos parlamentares.

Foi nessa conjuntura que o presente trabalho pretendeu responder a pergunta formulada sobre qual é a potencial instância de veto no processo decisório das PEC's apresentadas pelo Poder Legislativo na busca por uma reforma político-institucional no tocante à distribuição de competências em matéria de política externa. E, neste sentido, buscou compreender quando, sob quais condições e por quais motivos este Poder opta em propor formalmente a alteração das regras do jogo político neste âmbito. A hipótese defendida nessa dissertação foi de que a Comissão de Constituição e Justiça se configura em uma potencial instância decisória de veto, visto ser rota obrigatória e primeira instância competente para a apreciação de todas as propostas de Emendas Constitucionais quanto à admissibilidade, juridicidade e constitucionalidade, ensejando a atenção e os esforços do Poder Executivo em ter nessa Comissão parlamentares fiéis aos seus interesses.

Para tal mister, inicialmente, revisitou-se a literatura nacional sobre o atual arranjo institucional e político brasileiro, especialmente no que tange à interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, assim como se traçou o desenho histórico constitucional da distribuição de competência entre esses Poderes em matéria de política externa. Expôs-se, ainda, as regras formais e regimentais que conduzem as propostas de Emendas Constitucionais e as Comissões permanentes e especiais, sobretudo a Comissão de Constituição e Justiça, além da revisão da discussão sobre os dilemas e desafios das reformas políticos-institucionais no Brasil. Em seguida, objetivou-se compreender a conjuntura, o debate teórico e a evolução dos argumentos no qual essa política pública está inserida e que, justamente, leva o Poder Legislativo a demandar uma maior participação na condução da política externa brasileira.

Com a delimitação teórica e conjuntural do objeto de estudo adotado nessa pesquisa, apresentou-se a descrição dos dados colhidos que identificou o protocolo de 20 propostas de Emendas Constitucionais entre os anos de 1999 a 2015, em ambas as Casas Legislativas, inclusive de forma sobreposta, por meio de diferentes partidos políticos, independentemente de ideologia, seja enquanto partidos de coalizão no governo ou de oposição. Por outro lado, avaliando as justificativas expostas nestas medidas, percebeu-se o amadurecimento da demanda do Poder Legislativo por um papel mais ativo no âmbito da política externa já vislumbrada, inicialmente, na Subcomissão de Nacionalidade, Soberania e Relações Internacionais da ANC 1987-1988.

De forma geral, nos documentos analisados, verificam-se críticas abertas à dinâmica na relação entre Executivo e Legislativo no tocante à condução e formulação da política externa brasileira, bem como a ressalva da necessidade de se esclarecer as expressões vagas, tal como formuladas na CF/88, a interferência que os atos internacionais produzem no cotidiano dos cidadãos e a imprescindibilidade de democratização da política externa e da participação efetiva do Poder Legislativo nesse campo. Houve, ainda, a exposição expressa a respeito de eventos e preocupações da época de apresentação destas PEC's, como os acordos firmados junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), àqueles firmados no âmbito da Organização Mundial do Comércio e quanto à redução das barreiras alfandegárias e não alfandegárias a bens e serviços, além de investimentos externos e propriedade intelectual.

Ademais, o processo de globalização e sua influência nas políticas internas, a integração regional e as áreas de livre comércio, os acordos firmados no âmbito das organizações internacionais multilaterais, a obsolescência da separação entre política externa e interna, também foram fatores mencionados pelo Legislativo para justificar a proposição dessas medidas. Outros indicadores que também podem ser apontados são a interdependência entre os países da comunidade internacional na área de comércio internacional, a expansão da representação diplomática brasileira no exterior sem a anuência do Congresso Nacional, o amadurecimento da democracia e a velocidade dos negócios internacionais.

Por sua vez, tendo sido avaliada a tramitação das propostas de Emenda Constitucional e suas múltiplas e distintas instâncias de decisões, concomitantemente com os dados colhidos nessa pesquisa, observou-se que a Comissão de Constituição e Justiça, em ambas as Casas Legislativas, se configurou como uma potencial instância de veto, atuando, neste tocante, mais pela não inclusão na pauta de votação dos pareceres proferidos pelos seus respectivos relatores, do que pela prolação de parecer pela inadmissibilidade. Nesse sentido, constatou-se que das 15 PEC's que já tiveram sua tramitação encerrada, 10 medidas tiveram como ponto de corte a não inclusão na pauta de votação dessa Comissão, levando ao seu arquivamento ao final da legislatura.

Por outro lado, apenas 3 propostas apresentadas na Câmara dos Deputados superaram a CCJ e foram barradas pela ausência da criação da Comissão Especial pelo Presidente da Mesa Diretora, enquanto apenas 1, no Senado Federal, alcançou o plenário da Casa Legislativa e, não obtendo quórum suficiente para votação, retornou à CCJ para novo reexame a pedido de um dos Senadores, sem que tivesse sido incluída na pauta de votação após novo parecer proferido pela sua admissibilidade. As PEC's que superaram a CCJ como instância de veto foram aquelas apresentadas nos anos de 1999 e 2001 e demandam atenção e estudos posteriores para a avaliação dos fatores e variáveis que influenciaram nesta superação.

Como visto, ainda que a literatura sobre as comissões permanentes das Casas Legislativas não encontre consenso sobre o seu grau de institucionalização no contexto do atual sistema político brasileiro, a CCJ se constitui em uma arena estratégica e disputada, por onde passam, obrigatoriamente, todos os projetos de lei, além de ser a primeira instância decisória e de admissibilidade das propostas de

Emenda Constitucional, sendo que a entrada de uma matéria na pauta de votação de seu plenário é de fato relevante não apenas para os próprios parlamentares, mas, sobretudo, para os interesses do Poder Executivo. Assim, adotando-se a premissa de que a existência e o funcionamento do sistema de comissões se subordinam às preferências do Executivo (PEREIRA; MULLER, 2000), essas comissões são influenciadas pelos interesses desse Poder ou, ainda, por interesses que lhe são indiferentes.

Considerando o lapso temporal de apresentação e tramitação das PEC's objeto deste trabalho, na Câmara dos Deputados, todos os Presidentes da CCJ foram parlamentares do partido de coalizão do Presidente. No Senado Federal, tal cenário também é observado, com exceção tão somente do governo Lula.

Ainda com relação às propostas de Emendas Constitucionais, mesmo que o Poder Executivo não possua influência na mesma intensidade que nas demais espécies normativas, o seu poder de ingerência pode ser observado tal como exposto na terceira e quarta seção. Conjuntamente a essa estrutura institucional, a própria constitucionalização de diversos temas e políticas públicas ensejou a tendência do Poder Executivo de atuar sobre o texto constitucional para assegurar a governabilidade e implementar parte de suas plataformas de governo (COUTO; ARANTES, 2006; SOUZA, 2009), resultando numa agenda constituinte pautada pelas reformas capitaneadas por este Poder, mesmo que, em momento pontuais, tenha conseguido o Poder Legislativo aprovar suas propostas. No entanto, nesse cenário, obter o apoio do Poder Executivo tem sido relevante para a efetividade das reformas de iniciativa dos parlamentares.

Não se desconsidera, ademais, que ao lado das dificuldades institucionais e do próprio processo decisório de uma proposta de Emenda Constitucional há os consensos necessários e inerentes à reforma político-institucional que devem ser alcançados para a efetivação de uma mudança no *status quo* institucional, como se observa da pesquisa empreendida, ainda não superada satisfatoriamente. Por tais razões, ao se considerar as dificuldades para a concretização da alteração das regras do jogo político via emendas constitucionais, muitas vezes os parlamentares podem relevar a oportunidade e o cabimento de reformas institucionais por meio da apresentação de projetos de lei. Isso porque, as reformas políticas fundadas na legislação ordinária, a princípio, seriam mais fáceis de serem aprovadas do que aquelas que exigem alterações constitucionais.

Sob esse aspecto, e inserido na análise temporal aqui proposta, apurou-se, com relação ao tema da política externa e a demanda por uma maior participação do Poder Legislativo, a interposição de 3 Projetos de Lei (PL) no Congresso Nacional, quais sejam, a PL nº 795/1999, na Câmara dos Deputados; a PL nº 4322/2001, também nessa Casa Legislativa e a PLS nº 189/2003, no Senado Federal, que deu origem à PL nº 4291/2004, na Câmara dos Deputados.

O primeiro projeto, proposto já no ano de 1999, tem como objetivo estabelecer norma para o envio de tratados, convenções e atos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional, tendo sido apresentado pelo deputado Alberto Fraga (PMDB)<sup>98</sup> e, tendo passado pela apreciação do Senado Federal após aprovação na Câmara dos Deputados, retornou a sua Casa iniciadora e aguarda a apreciação pela CCJ das emendas e substitutivos feitos pelo Senado Federal<sup>99</sup>.

Já o segundo projeto (PL nº 4322/2001), também apresentado por esse Deputado, objetivava o estabelecimento de regras para a entrada em vigor de tratados internacionais com cláusulas de reserva, dispondo que tais cláusulas só vigorariam no território nacional depois de disciplinadas as suas matérias, quando imprescindíveis à plena realização dos efeitos dos instrumentos internacionais<sup>100</sup>. No entanto, mesmo tendo obtido, inicialmente, parecer favorável tanto na Comissão de Relações Internacionais e Defesa Nacional (CREDN) quanto na CCJ, nesta última comissão, em nova apreciação, obteve parecer no sentido da sua inconstitucionalidade - e cujo parecer não foi inserido na pauta de votação do plenário da CCJ até o seu arquivamento definitivo em 31/01/2011.

---

<sup>98</sup> O referido projeto previa que esses documentos, ao serem encaminhados por mensagem presidencial à Câmara dos Deputados, fossem acompanhados, quando realizados em língua estrangeira, da cópia do original na língua predominante para as negociações ou naquela em que se dará o registro no organismo internacional. A justificativa desse projeto era que celebração de instrumentos internacionais exigia a efetiva participação do Poder Legislativo na fase do processo interno, e, assim, este Poder deveria munir-se de todas as informações indispensáveis para o bom desempenho da sua função de referendo, o que garantiria a possibilidade de conhecimento pleno da matéria.

<sup>99</sup> Ressalta-se que durante a tramitação deste Projeto de Lei houve dois arquivamentos nos termos do art. 105, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ou seja, ao final da legislatura (31/01/2003 e 31/01/2007) e, em seguida, o seu desarquivamento a pedido do autor da proposição (12/05/2003 e 05/03/2007).

<sup>100</sup> A justificativa exposta nesta proposição foi de que, muitas vezes, a matéria vetada pela oposição de reservas a um ato internacional não é disciplinado pela legislação interna, ensejando obstáculos para a completa produção dos efeitos do ato em questão. Por outro lado, o entendimento jurisprudencial prevalecente nos tribunais brasileiros foi no sentido de se considerar as reservas apostas pelo Poder Legislativo como não feitas pelo Brasil. Logo, o objetivo do projeto era o de fixar regras de segurança jurídica nas relações regidas pelo instrumento das reservas.

Por fim, o projeto de Lei nº 189/2003, apresentado pelo Senador Eduardo Suplicy (PT), tem como finalidade definir os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais ou bilaterais<sup>101</sup>. Em tramitação no Senado Federal, este projeto recebeu parecer favorável de todas as comissões permanentes<sup>102</sup> por que passou, com inclusão de algumas emendas, assim como ocorreu na Câmara dos Deputados, como Casa revisora (PL nº 4291/2004)<sup>103</sup>. O referido projeto já foi devolvido ao Senado Federal e direcionado à CCJ dessa Casa Legislativa, aguardando, desde 17/11/2015, designação de novo relator.

Diante do exposto, observa-se que os Projetos de Lei nº 795/1999 e 189/2003 permanecem em tramitação e correm concomitantemente com as PEC's objeto do presente estudo apresentadas entre os anos de 1999 e 2015, sendo que a primeira proposta de lei ordinária objetiva uma alteração de caráter processual-legislativo, sem pretender uma mudança substantiva na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política externa, enquanto a segunda, por outro lado, se aprovada, ensejará uma mudança relevante nessa relação institucional com foco na política externa comercial.

A alteração das normas constitucionais, quanto ao desenho institucional da relação Executivo-Legislativo no tocante à política externa, elevaria o Poder Legislativo ao patamar de agente político com papel muito mais proativo no processo de formulação e implementação desta política, e, neste sentido,

---

<sup>101</sup> A justificativa desse proponente foi que a outorga pelo Congresso Nacional de um mandato negociador para a celebração, pelo Poder Executivo, de acordos internacionais na área de comércio atenderia a vários objetivos importantes. Primeiro, permitiria ao Congresso exercer com pleno conhecimento de causa a prerrogativa que lhe confere o artigo 84, inciso VIII da CF/88 de referendar, ou não, os acordos celebrados. Segundo, constituiria orientação segura para os negociadores brasileiros no que se refere ao interesse nacional. Um mandato especifica os interesses a defender e delimita o campo de atuação da equipe negociadora, contribuindo para que seu trabalho seja, ao final, referendado pelo órgão outorgante. Terceiro, colocaria os negociadores, e o próprio Poder Executivo, ao abrigo de constrangimentos e pressões indevidas por parte de outros parceiros nas negociações. Ademais, atenta esse proponente que a existência de um mandato negociador, por exemplo, é requisito indispensável para a participação em negociações no caso das duas maiores potências comerciais do mundo, a União Europeia e os Estados Unidos da América, além de observar que o projeto é compatível com as Propostas de Emenda à Constituição nº 18 e 20, de 2003, de autoria do Senador Aloísio Mercadante (SENADO FEDERAL, PLS nº 189/2003).

<sup>102</sup> No Senado Federal, este Projeto de Lei tramitou na Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul; na Comissão de Constituição e Justiça; Comissão de Assuntos Econômicos e na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

<sup>103</sup> Na Câmara dos Deputados, este Projeto passou pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e na Comissão de Constituição e Justiça.

fortaleceria esta instituição que, afinal, consiste em um foro de representatividade da sociedade.

O alcance da almejada reforma institucional com essa participação direta e efetiva do Poder Legislativo na condução da política externa brasileira e de comércio exterior, ensejaria, portanto, uma maior democratização desta política, uma vez que este Poder possui a competência constitucional de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo. Além disso, o Legislativo corresponde à esfera pública de debate que permite maior transparência aos processos de tomada de decisões e de negociação dos atos internacionais, efetivando-se, assim, o sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais - Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod\\_resource/content/1/AbranchessSergio%281988%29\\_PresidencialismodeCoalizao.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchessSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2016.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. **O congresso brasileiro e a política externa**. 2006. 133 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – IPRI/PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0410232\\_06\\_Indice.html](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/biblioteca/php/mostrateses.php?open=1&arqtese=0410232_06_Indice.html)>. Acesso em: 10 mai. 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Partidos políticos e política externa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 23, n. 91, p. 173-216, jul./set. 1986. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181697/000424685.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento brasileiro - processo, produção e organização legislativa**: o papel das comissões em perspectiva comparada. 2009. 174 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Cefor, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6504>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

ANASTASIA, Fátima; MENDONCA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 617-657, jul./dez. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292012000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000200008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 jul. 2017.

ARAÚJO, Luiz A. David; NUNES JR., Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010. 573 p.

ARRETCHE, Marta. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Revista de Ciências Sociais - DADOS**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 377-423, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n2/v52n2a04.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

BERNARDES, Franco C. **Democracia concentrada**: a estrutura do poder decisório na Câmara dos Deputados. 1996. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - IUPERJ, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. Constituição de 1891. **Diário Oficial da União**, 24 fev. 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Constituição de 1934. **Diário Oficial da União**, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Constituição de 1937. **Diário Oficial da União**, 10 nov. 1937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Constituição de 1946. **Diário Oficial da União**, 19 set. 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Constituição de 1967. **Diário Oficial da União**, 24 jan. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Constituição de 1988. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**, 20 out. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Decreto nº 8.817 de 21 de julho de 2016. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério das Relações Exteriores, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior-DAS por Funções Comissionadas Técnicas do Poder Executivo Federal - FCPE. **Diário Oficial da União**, 22 jul. 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8817.htm#art10](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8817.htm#art10)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial da União**, 27 fev. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp95.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Lei de 14 de junho de 1831. Sobre a forma da eleição da Regência permanente, e suas atribuições. **Coleção de Leis do Império do Brasil – 1831**, Brasília, DF, 15 jun. 1831. Volume 1, p. 19. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-37250-14-junho-1831-563670-publicacaooriginal-87745-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37250-14-junho-1831-563670-publicacaooriginal-87745-pl.html). Acesso em: 10 jul.2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 795/1999. Estabelece norma para o envio de acordos internacionais sujeitos a referendo do Congresso Nacional. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15876>  
>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.322/2001. Estabelece regras para a entrada em vigor de tratados internacionais com cláusulas de reserva, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26840>  
>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.291/2004. Define os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais, regionais ou bilaterais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=267168>  
>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 36/1999. Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14285>  
>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 122/1999. Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal e acrescenta novo inciso ao mesmo artigo. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14417>  
>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 345/2001. Acrescenta novo inciso ao art. 49 e dá nova redação ao inciso VIII do art. 84 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28111>  
>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 387/2001. Acrescenta novo inciso ao art. 49 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=30681>  
>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 402/2001. Altera a redação do inciso I do art. 49 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32392>  
>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 478/2001. Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal, a respeito da apreciação e celebração de Tratados Internacionais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=42562>  
>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 31/2003. Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A, visando

estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=112188>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 70/2003. Altera os arts. 49 e 84 da Constituição Federal e acrescenta o art. 69-A, visando estabelecer autorização prévia do Congresso Nacional para negociação de tratados, acordos e atos internacionais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=117431>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 321/2004. Modifica os arts. 5º, 49, 60, 84, 102 e 105 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=266125>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 265/2013. Acresce inciso ao art. 48 da Constituição Federal, para dispor sobre a criação de missões diplomáticas permanentes do Brasil no exterior. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=577809>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda Constitucional nº 75/2015. Altera o artigo 49 da Constituição Federal, dispondo sobre a competência exclusiva do Congresso Nacional em matéria de tratados, acordos ou atos internacionais. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1526956>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno (Resolução da Câmara dos Deputados nº 17 de 1989). **Diário da Câmara dos Deputados**, 8 mar. 2018. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 47/2001. Adita o parágrafo único ao artigo 48 da Constituição Federal, possibilitando ao Congresso Nacional propor alterações em acordos internacionais, estabelecendo prazo para a adoção das modificações indicadas. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/48783>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 52/2001. Acrescenta inciso e parágrafo único ao artigo 49 e inciso ao artigo 84 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/49034>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 23/2002. Altera o inciso I do artigo 49 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/50309>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 18/2003. Acrescenta novo inciso ao artigo 49 e dá nova redação ao inciso VIII do artigo 84 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/56606>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 20/2003. Acrescenta novo inciso ao artigo 49 da Constituição Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/56604>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 34/2003. Altera o inciso I, do artigo 49, da Constituição Federal, e acrescentam-se os §§ 1º, 2º e 3º, para que o Congresso Nacional tenha conhecimento prévio dos tratados, convenções e atos internacionais em negociação pelo Presidente da República. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/57706>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 31/2014. Altera o art. 49 da Constituição Federal para fixar a competência do Congresso Nacional quanto à denúncia de atos internacionais. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118566>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 87/2015. Altera o art. 5º e o inciso I do art. 49 da Constituição Federal, para alterar as competências do Congresso Nacional no que concerne à denúncia de tratados internacionais. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122078>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda Constitucional nº 100/2015. Acrescenta inciso e parágrafo único ao art. 49 e inciso ao art. 84 da Constituição Federal, para prever a participação do Congresso Nacional nas negociações de atos, acordos, convênios e tratados que versem sobre matéria de comércio internacional. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122357>>. Acesso em: 18 mai. 2016.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 189/2003. Define os objetivos, métodos e modalidades da participação do governo brasileiro em negociações comerciais multilaterais ou bilaterais. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/57669>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno (Resolução do Senado Federal nº 93 de 1970). **Diário do Senado Federal**, 2 fev. 2015. Disponível em:

<<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Pensamento Iberoamericano - Revista de Economia Política**, n. 6, p. 113-131, 1984. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/326242/mod\\_resource/content/1/CHEIBUB%2C%20Zairo\\_Diplomacia%20e%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20O%20Itamaraty%20em%20Perspectiva%20Hist%C3%B3rica.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/326242/mod_resource/content/1/CHEIBUB%2C%20Zairo_Diplomacia%20e%20Constru%C3%A7%C3%A3o%20Institucional%20O%20Itamaraty%20em%20Perspectiva%20Hist%C3%B3rica.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2016.

COUTO, Cláudio Gonçalves; ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 41-62, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n61/a03v2161>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

DINIZ, Simone. Processo Legislativo e Sistema de Comissões. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 26, p. 5978, abr./dez. 1999.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, Claudio. Acordos internacionais e controle parlamentar no Brasil. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 37, p. 75-92, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n37/06.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

EPSTEIN, Leon D. **Political Parties in Western Democracies**. London: Pall Mall Press, 1967.

FARES, Seme Taleb. **Democratização da política externa brasileira: o papel do Legislativo**. 2005. 86 f. Monografia (Pós-graduação em Gestão Legislativa) – Universidade de Brasília/Cefor, Brasília, 2005. Disponível em: <[http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/681/democratizacao\\_politica\\_fares.pdf?sequence=4](http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/681/democratizacao_politica_fares.pdf?sequence=4)>. Acesso em: 17 dez. 2016.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação como agentes societários. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p.311-355, jan./jun. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292012000100009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100009)>. Acesso em: 27 ago. 2017.

FELIÚ, Pedro; ONUKI, Janina. Unidade partidária e política externa na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 86, p. 125-142, out. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v29n86/09.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

FERRARI, Diogo Augusto. O Congresso Nacional e apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O Papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 75-90. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242412/livropapeldocongresso.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

FERREIRA, Marcelo Costa. Os Processos Constituintes de 1946 e 1988 e a definição do papel do Congresso Nacional na política externa brasileira. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 23-48, 2010. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0034-73292010000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0034-73292010000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 17 jan. 2017.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. In: \_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. cap. 2, p. 41-72. Disponível em: <<https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

\_\_\_\_\_; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o governo FHC. **Tempo social**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, out. 1999.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa - Cebrap**, n. 5, p. 1-66, out. 1996. Disponível em: <<https://estudoslegislativos.files.wordpress.com/2013/08/caderno-cebrap-5-organizac3a7c3a3o-do-processo-legislativo.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos R.; SÁEZ, Manoel A. (Orgs.). **A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 147-198.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. O Congresso Nacional e a Política Externa (1999-2006). In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). **O Papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 43-59. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242412/livropapeldocongresso.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 19 abr. 2017.

GABSCH, Rodrigo D'Araújo. **Aprovação de tratados internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo**. Brasília: FUNAG, 2010. 280 p. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/724-Aprovacao\\_de\\_Tratados\\_Internacionais\\_pelo\\_Brasil\\_possiveis\\_opcoes\\_para\\_acelerar\\_seu\\_processo.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/724-Aprovacao_de_Tratados_Internacionais_pelo_Brasil_possiveis_opcoes_para_acelerar_seu_processo.pdf)>. Acesso em: 13/08/2017.

GAMES, Regina Pereira. **Arquivamento de proposições e fim de legislatura: uma análise sobre a eficiência da norma**. 2007. 48 f. Monografia (Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/cursos/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/pl-1a-edicao/ReginaPereiraGamesmonografiacursoPL1ed.pdf>>. Acesso em: 18 de jul. 2017.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três versões do Neo-Institucionalismo. **Revista Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>>. Acesso em: 16 out. 2016.

IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, a. 11, n. 30, p. 139-166, 1996. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4096921/mod\\_resource/content/1/Immergut\\_sistemas%20de%20saude.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4096921/mod_resource/content/1/Immergut_sistemas%20de%20saude.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. **The Western Political Quarterly**, New York, v. 41, n. 4, p. 725-745, dec. 1998.

LENTNER, H. H. Public policy and foreign policy: divergences, intersections, exchange. **Review of Policy Research**, London, v. 23, n. 1, p. 169-181, jan. 2006.

LIMA, Giovanna de Moura Rocha. **Constitucionalização de políticas públicas e emendamento constitucional no Brasil**. 2016. 102 f. Dissertação (Doutorado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16375/TeseGiovannaLima.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 de jul. 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. O Congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova**, São Paulo, n. 52, p. 121-149, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n52/a06n52.pdf>>. Acesso em: 15 de mar. 2016.

LIMONGI, Fernando. O Poder Executivo na Constituição de 1988. In: OLIVEN, Ruben. G.; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo M. (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008. p. 23-56.

MAIA, Clarita C.; CESAR, Susan E. Martins. A diplomacia congressual: análise comparativa do papel dos Legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política exterior. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 41, n. 163, p. 363-388, jul./set. 2004. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1001/R163-25.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 04/07/2018.

MARTIN, Lisa. **Democratic commitments. Legislatures and international cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000. p. 225.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O *treaty-making power* na Constituição brasileira de 1988: uma análise comparativa do poder de celebrar tratados à luz da dinâmica das relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 2, p. 82-108, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292001000200005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000200005)>. Acesso em: 12 de ago. 2017.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. A Constituição de 1988 e o poder de celebrar tratados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 45, n. 179, p. 89/126, jul./set. 2008. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160460/Constituicao\\_1988\\_poder.pdf?sequence=6](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160460/Constituicao_1988_poder.pdf?sequence=6)>. Acesso em: 14 mai. 2017.

MELO, Carlos Ranulfo. Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 45-62. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/d2af15de8666c5382e11d8660f15dd31.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

MELO, Marcus André. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Revista de Ciências Sociais – DADOS**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 845-889, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582005000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Mudança Constitucional no Brasil: dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 187-206, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/12.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. Sociedade civil e política externa brasileira: os espaços participativos na PEB contemporânea. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 281-301, 2012. Disponível em: <[www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/download/263/173](http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/download/263/173)>. Acesso em: 19 ago. 2017.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2016.

MILNER, Helen V. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997. 328 p.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Revista de Ciências Sociais – Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n2/a05v48n2.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

NAÍN, Moisés. **Latin America's journey to the market: from macroeconomic shocks to institutional therapy**. San Francisco: ICS Press, 1995. 45 p.

NAVIA, Patricio e VELASCO, Andres. The politics of second-generation reforms. In: KUCZYNSKI, P. P.; WILLIAMSON, J. **After the Washington consensus: restarting growth and reform in Latin America**. Washington, DC: The Institute of International Economics, 2003. p. 265-303. Disponível em:

<[https://piie.com/publications/chapters\\_preview/350/10iie3470.pdf](https://piie.com/publications/chapters_preview/350/10iie3470.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2017.

NELSON, Joan. Reforming social sector governance: a political perspective. In: TULCHIN, J.; GARLAND, (Eds.). **Social development in Latin America**. London: Lynne Rienner Publishers, 2000. p. 53-70.

NEVES, João A. de Castro. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 103-138, jan./jun. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292003000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292003000100004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

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

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. **Partidos políticos e política externa: o comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1995-2009**. São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais (Caeni)/USP, maio 2013. 56 p. Disponível em: <[https://caeni.com.br/of\\_files/partidos-politicos-e-politica-externa-o-comportamento-legislativo-na-camara-de-deputados-1995-2009/](https://caeni.com.br/of_files/partidos-politicos-e-politica-externa-o-comportamento-legislativo-na-camara-de-deputados-1995-2009/)>. Acesso em: 19 jan. 2017.

\_\_\_\_\_; ONUKI, Janina. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v. 19, n. 1, p. 144-185, 2010. Disponível em: <<http://www.repositorios.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/3836>>. Acesso em: 19 mai. 2017.

OLIVEIRA, Marcelo F. **Mercosul: atuação dos partidos políticos e dos parlamentares brasileiros**. 2001. 191 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Marília, 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092000000200004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092000000200004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 28 jan. 2018.

PESSANHA, Charles. **Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. 1997. Tese (Doutorado em Ciência Política) – FFLCH, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 1997.

PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

PORTAL DO SENADO FEDERAL. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

PUCCINELLI JR., André. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. 1.540 p.

RATTON SANCHEZ, Michelle *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 27, p. 125-143, nov. 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782006000200009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782006000200009)>. Acesso em: 19 fev. 2017.

RENNÓ, Lúcio. Reformas políticas no Brasil: realizadas e prováveis. In: MUHHOLAND, Timothy; \_\_\_\_\_ (Orgs.). **Reforma política em questão**. Brasília: Editora UnB, 2008. p. 13-42. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2641>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

RIBEIRAL, Tatiana Braz. Comissão de Constituição e Justiça: uma ilha de institucionalização no Congresso Nacional. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 24, p. 66-82, out./dez. 1998.

RICCI, Paolo; LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**, v. 19, n. 55, p. 107-130, jun. 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092004000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 jan. 2018.

ROCHA, Marta Mendes da; SILVA, Raquel Gonçalves da. A agenda da reforma política no Brasil: autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 213-246, 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522015000200213&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522015000200213&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 mar. 2018.

RODRIK, Dani. **Getting the Institutions Right**. Harvard University, 2004. p. 1-13. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

ROMANINI, Roberta. **Interações entre coalizão e oposição nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (2011)**. 2015. 152 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento/Cefor, Câmara dos Deputados, Brasília, 2015. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/25602>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Revista de Ciências Sociais – Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

\_\_\_\_\_; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Revista de Ciências Sociais - Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28477.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

SCHNEIDER, Ronald M. *Brazil: foreign policy of a future world power*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1976. 236 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34<sup>a</sup> ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. 928 p.

SILVA, Rafael Silveira. Legislativo, Executivo e a dinâmica das Emendas Constitucionais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 50, n. 200, p. 211-227, out./dez. 2013. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril\\_v50\\_n200\\_p211.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p211.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SOUZA, Amaury de. **A agenda internacional do Brasil**: um estudo sobre a comunidade brasileira de política externa. CEBRI - Centro brasileiro de relações internacionais, 2001. 110 p. Disponível em: <[http://www.cebri.com.br/midia/documentos/101\\_PDF.pdf](http://www.cebri.com.br/midia/documentos/101_PDF.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2017.

SOUZA, Celina. Regras e contexto: as reformas da Constituição de 1988. **Revista de Ciências Sociais - Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 791-823, 2009. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582008000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582008000400001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 08 ago. 2018.

WILSFORD, David. Path dependency, or why history makes it difficult but not impossible to reform health care systems in a big way. **Journal of Public Policy**, Cambridge University Press, v. 14, n. 3, pp. 251-283, jul./dec. 1994.